



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder

Bericht der Bundesregierung
zur Situation der Frauenhäuser,
Fachberatungsstellen und anderer
Unterstützungsangebote für
gewaltbetroffene Frauen und
deren Kinder

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder

Inhaltsübersicht

	Seite
Stellungnahme der Bundesregierung	3
1 Einleitung: Gleichstellungspolitische Einordnung, Berichtsauftrag und Gutachten	5
2 Zentrale Befunde der Bestandsaufnahme und Herausforderungen ..	13
3 Schlussfolgerungen der Bundesregierung	21
Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“	27
Vorwort	30
Teil I	
Sozialwissenschaftliche Ist-Analyse	33
Teil II	
Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen	201
Teil III	
Gesamtzusammenfassung der sozialwissenschaftlichen und der rechtswissenschaftlichen Bestandsaufnahme	255
Teil IV	
Anhang	259
1 Anhang zum sozialwissenschaftlichen Gutachten	259
2 Anhang zum rechtswissenschaftlichen Gutachten	303

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Einleitung: Gleichstellungspolitische Einordnung, Berichtsauftrag und Gutachten	5
1.1 Schutz vor Gewalt im Lebensverlauf geschlechtsspezifisch gewährleisten: Zur gleichstellungspolitischen Einordnung des Berichts	5
1.2 Aufgabenstellung für den Bericht der Bundesregierung; Zielsetzung des Berichts	6
1.3 Bestandsaufnahme als Kernstück dieses Berichts	10
1.4 Bedeutung der Studie	12
2 Zentrale Befunde der Bestandsaufnahme und Herausforderungen	13
2.1 Anzahl und regionale Verteilung der Frauenschutzeinrichtungen und der Fachberatungsstellen bei Gewalt gegen Frauen	13
2.2 Kein „Ranking“ oder „Rating“ der Versorgungsdichte und -qualität nach Bundesländern	13
2.3 Demografische Entwicklung als Herausforderung für das Hilfesystem	14
2.4 Suche nach Einrichtungen, Inanspruchnahme von und Auslastung der Einrichtungen	15
2.5 Eignung von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen für bestimmte Zielgruppen	15
2.6 Zugang für Migrantinnen als Zielgruppe von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen	16
2.7 Versorgung mitbetroffener Kinder in der Frauenhausarbeit	17
2.8 Fachliche Kriterien der Versorgungsqualität und personelle Ausstattung als limitierender Faktor	17
2.9 Probleme der Finanzierung der Unterstützungsangebote aus Sicht der Einrichtungen	17
2.10 Zugang zu Beratung aus Sicht potenzieller Nutzerinnen und Rückschlüsse auf ungedeckten Unterstützungsbedarf und Zugangsbarrieren	18
2.11 Neue Medien als Chance für niedrigschwellige Zugänge zu professioneller Unterstützung	19
2.12 Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung als notwendige Bestandteile einer koordinierten Weiterentwicklung des Hilfesystems	20
2.13 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für bundesrechtliche Regelungen zur besseren Einbindung von Hilfen für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder in die geltenden Sozialleistungsgesetze	20
2.14 Landesrechtliche Optionen zur Absicherung der Einrichtungsfinanzierung und zur bedarfsgerechten Steuerung der Weiterentwicklung des Hilfesystems	21

	Seite
3 Schlussfolgerungen der Bundesregierung	21
3.1 Schutz und Unterstützung bei Gewalt und bei der Bewältigung ihrer Folgen als Aufgabe aller staatlichen Handlungsebenen	21
3.2 Notwendigkeit eines verstetigten bundesweiten Monitorings und einer Indikatorik zur Beurteilung der Bedarfsgerechtigkeit der Maßnahmen zum Schutz vor Gewalt	22
3.3 Bedarfsanalyse, Bedarfsplanung und Kooperationsstrukturen als Bestandteile einer koordinierten Weiterentwicklung des Hilfesystems vor Ort nutzen	22
3.4 Bundesweites Hilfetelefon bei Gewalt gegen Frauen als niedrigschwelliges Angebot mit Lotsenfunktion ins Hilfesystem einrichten	23
3.5 Verortung der psychosozialen Leistungen bei Gewalt im System des sozialen Leistungsrechts überprüfen und rechtlichen Klärungsbedarf hinsichtlich sozialrechtlicher Schnittstellen aufgreifen	23
3.6 Ungleichgewichte infolge inkompatibler Finanzierungsmodelle reduzieren	24
3.7 Fachliche Diskussion zu qualitativen Fragen der Unterstützung gewaltbetroffener Frauen fortführen	25
3.8 Spezialisierte Versorgungsmodelle für gewaltbetroffene Frauen mit spezifischen Bedürfnissen entwickeln	25
3.9 Neue Impulse für Versorgungskonzepte aufgreifen und modellhaft erproben	26

1 Einleitung: Gleichstellungspolitische Einordnung, Berichtsauftrag und Gutachten

1.1 Schutz vor Gewalt im Lebensverlauf geschlechtsspezifisch gewährleisten: Zur gleichstellungspolitischen Einordnung des Berichts

Mit dem Bericht zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder in Deutschland legt die Bundesregierung erstmals eine Bestandsaufnahme des Hilfesystems bei Gewalt gegen Frauen in seiner gesamten Breite und bundesweiten Differenzierung vor.

Der vorliegende Bericht fügt sich in das Verständnis einer modernen, lebenslauforientierten Gleichstellungspolitik ein, wie die Bundesregierung sie in ihrer Stellungnahme zum ersten Gleichstellungsbericht zugrunde gelegt hat¹:

Gleichstellungspolitik als Lebenslaufpolitik wählt eine kontextorientierte Perspektive, die auf Wirkungsketten und Abfolgedynamiken schaut. Denn Lebensentscheidungen von Frauen und Männern haben langfristige und zum Teil unabsehbare Folgen. Eine zeitgemäße Gleichstellungspolitik sowie eine präventiv ausgerichtete Sozialpolitik stehen damit vor der Aufgabe, die Unterstützung im Lebensverlauf auf kritische Übergangphasen zu konzentrieren. Dabei sind Männer- und Frauenleben weiter erkennbar von Unterschieden geprägt, die sich zu gleichstellungspolitischen Herausforderungen verdichten. Eine Politik der Chancengerechtigkeit verknüpft Gleichstellungspolitik, Sozial- und Bildungspolitik zu einer nachhaltigen Politik des sozialen Zusammenhalts; geschlechtsbedingte Nachteile werden abgebaut, partnerschaftliche Verantwortung wird gestärkt.

Gleiche Chancen für Frauen und Männer im Lebensverlauf setzen voraus, dass beide Geschlechter ein Leben frei von Gewalt führen können. Für die erfolgreiche Teilhabe an Bildung, Beschäftigung, am gesellschaftlichen, sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Leben ist der Schutz vor Gewalt eine Grundvoraussetzung. Gewalt kann Frauen und Männer zu unterschiedlichen Zeitpunkten ihres Lebenslaufs treffen; und zumeist wird Gewalt in einem geschlechtsspezifischen Kontext erlebt: in der Kindheit, im Berufsleben, während der Freizeit, in der Partnerschaft und im Alter. Die erfahrene Gewalt kann den weiteren Lebensverlauf entscheidend beeinflussen: Sie hat oft schwere psychische und physische Langzeitfolgen, die z. B. lange krankheitsbedingte Berufsausfälle bedingen und sich zudem auf das Leben in Beziehungen negativ auswirken können. Darum darf eine lebenslauforientierte Gleichstellungspolitik geschlechtsspezifische Gewalterfahrungen und ihre Folgen nicht ausblenden.

Das Bewusstsein für die große Relevanz dieses gleichstellungspolitischen Themas ist in breiten Kreisen der Bevölkerung verankert. Repräsentative Bevölkerungsbefragungen² zeigen: Die Unterstützung und der Schutz von gewaltbetroffenen Frauen stoßen als wichtige Aufgabe einer Politik der Geschlechtergerechtigkeit auf besonders großen Rückhalt bei Männern und Frauen sowohl in urbanen als auch in ländlichen Räumen und in unterschiedlichen gesellschaftlichen Milieus.

Die Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen gehört daher zu den aktuellen und langfristigen Schwerpunkten der Gleichstellungspolitik der Bundesregierung.

So war die Gründung des ersten deutschen Frauenhauses in Berlin mit finanzieller Unterstützung des Bundes im Jahr 1976 ein Meilenstein in der Entwicklung einer geschlechtergerechten Politik zum Schutz von Frauen vor Gewalt und eine wegweisende Entscheidung für den Aufbau von Hilfsangeboten mit eigener Fachlichkeit, die an der Lebenslage gewaltbetroffener Frauen orientiert sind. Mit zahlreichen weiteren Maßnahmen und modellhaften Projekten, die später Teil der Regelversorgung geworden sind, hat die Bundesregierung die Entwicklung, die Professionalisierung und den Ausbau der Hilfen für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder seitdem aktiv vorangetrieben.

Mit ihrem ersten Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen hatte die Bundesregierung 1999 erstmals ein umfassendes Konzept für alle Ebenen der Gewaltbekämpfung vorgelegt – von der Prävention über die Täterarbeit und die bessere Vernetzung von Hilfsangeboten für die Opfer bis hin zu rechtlichen Maßnahmen für Frauen und einer stärkeren Sensibilisierung der Öffentlichkeit. Der Aktionsplan setzte auch Akzente auf Kooperation zwischen staatlichen Institutionen und nichtstaatlichen Projekten, auf eine bundesweite Vernetzung von Hilfsangeboten sowie auf den relativ neuen Bereich der Täterarbeit. Teil dieses Aktionsplanes waren u. a. das Gewaltschutzgesetz (nunmehr seit 10 Jahren in Kraft) und die erste große repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen. Sie zeigte:

Frauen aller Altersgruppen, Schichten und ethnischen Zugehörigkeiten in Deutschland sind zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Lebensverlauf in einem hohen Maß von geschlechtsspezifischen Gewaltformen betroffen. Alle Formen von Gewalt sind mit – zum Teil erheblichen – gesundheitlichen, psychischen und psychosozialen Folgen verbunden. Die Erfahrungen von Gewalt behindern in unterschiedlichen Phasen im Lebenslauf die Verwirklichung von Lebenschancen nachhaltig. Bereits die in Kindheit und Jugend gemachten Gewalterfahrungen sind die stärksten Prädiktoren für eine eventuelle Opfer- und/oder Täterrolle im Erwachsenenleben.

¹ <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Erster-Gleichstellungsbericht-Neue-Wege-Gleiche-Chancen,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>; Bundestagsdrucksache 17/6240.

² Vgl. „25 Jahre Bundesfrauenministerium – Von der Frauenpolitik zu einer Politik der fairen Chancen für Frauen und Männer“; 2011; <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=175472.html>.

Seit September 2007 setzt die Bundesregierung ihren zweiten Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen mit über 130 Maßnahmen um. Seine Schwerpunkte liegen u. a. im Bereich der gesundheitlichen Versorgung, in der Gewaltbetroffenheit bestimmter Gruppen wie Frauen mit Migrationshintergrund und Frauen mit Behinderungen etc..

Zentrales Vorhaben der laufenden Legislaturperiode ist die Einrichtung eines bundesweiten Hilfef Telefons „Gewalt gegen Frauen“. Die kostenlose, rund-um-die-Uhr erreichbare Rufnummer bei allen Formen von Gewalt gegen Frauen wird Ende 2012/Anfang 2013 frei geschaltet werden können. Durch diese Maßnahme können Frauen mit unterschiedlichen Lebensläufen und in unterschiedlichsten Lebenssituationen leichten Zugang zum Hilfesystem finden.

Eine lebensverlaufsorientierte Anti-Gewalt-Politik muss der Individualität in den Formen, Verläufen und Auswirkungen erfahrener Gewalt und der Heterogenität des biografischen und sozialräumlichen Umfeldes für die Bewältigung der Gewaltfolgen Rechnung tragen; denn es gilt: „Gewalt ist nicht gleich und macht nicht gleich“.

Im Sinne dieses skizzierten gleichstellungspolitischen Grundverständnisses geht es im vorliegenden Bericht darum, die notwendige Differenzierung der Unterstützungsbedarfe vorzunehmen und die daraus erwachsenden Anforderungen an das Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder zu beschreiben.

1.2 Aufgabenstellung für den Bericht der Bundesregierung; Zielsetzung des Berichts

1.2.1 Ausgangspunkt und Aufbau des Berichts

Die Bundesregierung setzt mit dem Bericht ein Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode vom 28. Oktober 2009³ um, in dem zwischen den Regierungsfractionen CDU, CSU und FDP ein „Bericht zur Lage der Frauen- und Kinderschutzhäuser und der darüber hinausgehenden Hilfeinfrastruktur“ vereinbart wurde. Auch der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung mit seinem Beschluss vom 4. März 2010 „Internationaler Frauentag – Gleichstellung national und international durchsetzen“ aufgefordert, einen Bericht zur Lage der Frauen- und Kinderschutzhäuser und der darüber hinausgehenden Hilfeinfrastruktur zu erarbeiten, um auf dieser Grundlage zu prüfen, wie das Hilfesystem im Bereich Gewalt gegen Frauen im Rahmen der Bundeszuständigkeit weiter gestützt werden kann⁴.

³ „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt“, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP 17. Legislaturperiode, Erscheinungsdatum 28. Oktober 2009; S. 70; „Das Hilfesystem im Bereich Gewalt gegen Frauen soll im Bereich der Bundeszuständigkeit weiter gestützt werden. Dazu gehören auch die Einrichtung einer bundesweiten Notrufnummer und ein Bericht zur Lage der Frauen- und Kinderschutzhäuser und der darüber hinausgehenden Hilfeinfrastruktur.“

⁴ Bundestagsdrucksache 17/901; Bundestagsplenarprotokoll 17/27, S.2324 A – 2341 D.

Zugleich knüpft der Bericht an die Diskussionen der 16. Legislaturperiode zur Frage der finanziellen Absicherung der Frauenhäuser an, die unter anderem in mehreren Entschließungsanträgen im Deutschen Bundestag⁵, in einer Anhörung im Bundestagsausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 12. November 2008⁶ sowie in Beratungen und Beschlüssen der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK)⁷ ihren Niederschlag gefunden haben. Auch der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge hat sich in den letzten Jahren an der fachpolitischen Diskussion um leistungrechtliche Fragen der Hilfe für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder sowie um Fragen der Absicherung einer angemessenen Finanzierung der Frauenhäuser beteiligt⁸.

Ziel und Aufgabe des Berichts der Bundesregierung ist es, das gesamte bestehende Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder sowohl durch quantitative und qualitative Daten zu den vorhandenen Unterstützungsangeboten in allen Bundesländern als auch hinsichtlich seiner verfassungs- und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen und seiner Finanzierungsstrukturen abzubilden, um auf dieser Basis Handlungsansätze zur Problemlösung aufzuzeigen.

Der Bericht ist damit eine Grundlage für die notwendige Weiterentwicklung des Hilfesystems im föderalen System der verteilten Verantwortlichkeiten und ein Beitrag für weitere Planungen von Bund, Ländern und Kommunen in diesem wichtigen Politikfeld in den nächsten Jahren.

Die Vorlage des Berichts ist zugleich Ausdruck einer Beobachtungs- bzw. Monitoringverantwortung der Bundesebene, die ihre Grundlage im Grundgesetz sowie in dem von Deutschland bereits gezeichneten Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt⁹ findet. Monitoring heißt in diesem Kontext eine wiederholte und systematisierte Datensammlung und -erhebung zu verschiedenen Indikatoren der Gewalt gegen Frauen. Hierdurch sollen wissenschaftsbasierte Erkenntnisse zum Abbau und zur Prävention von Gewalt, zur umfassenden

⁵ Bundestagsdrucksache 16/6928; Bundestagsdrucksache 16/8889; Bundestagsdrucksache 16/10236; Bundestagsdrucksache 16/12992

⁶ Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestags; Protokoll Nr. 16/69; Protokoll und Stellungnahmen s. <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1247&id=1134>.

⁷ Vgl. 19. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) 18./19. Juni 2009, TOP 5.13; 20. GFMK 10./11. Juni 2010, TOP 8.1.

⁸ *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, 365 ff. sowie *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge* Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Finanzierung von Frauenhäusern vom 15. Juli 2010 (DV 10/10 – AF III), http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2010/pdf/DV_Prozent2010-10.pdf.

⁹ Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011, SEV Nr. 210.

Unterstützung von Gewaltopfern und zur geeigneten und wirkungsvollen polizeilichen Intervention und Rechtspraxis bei Gewalt gegen Frauen gewonnen werden.

Der Bericht der Bundesregierung besteht aus zwei Abschnitten:

In Abschnitt I finden sich eine Einführung in den Bericht sowie Schlussfolgerungen der Bundesregierung; Abschnitt II bildet die Studie „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, die sich aus einem sozialwissenschaftlichen und einem rechtswissenschaftlichen Gutachten zusammensetzt und im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erstellt worden ist.

1.2.2 Staatliche Aufgabe in verteilter Verantwortung

Die Absicherung der Rahmenbedingungen für verlässlich vorhandene und bedarfsgerechte Unterstützungsangebote bei Gewalt ist eine Aufgabe, bei der alle staatlichen Ebenen im Rahmen ihrer durch das Grundgesetz vorgegebenen Kompetenzen in der Verantwortung stehen.

Dabei liegt die Verantwortung für das Vorhandensein, die Ausgestaltung und finanzielle Absicherung von Unterstützungsangeboten für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder in erster Linie bei den Bundesländern, die diese Aufgabe nach Maßgabe der im Grundgesetz angelegten und landesrechtlich ausgestalteten Aufgabenverteilung gemeinsam mit den Kommunen schultern und hierfür in beträchtlichem Umfang Haushaltsmittel bereitstellen.

Der Bund nimmt auf das vor Ort bestehende Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder und dessen Finanzierung hauptsächlich mittelbar über die bestehende sozialleistungsrechtliche Rahmung in Form von Individualleistungen auf der Grundlage von SGB II, SGB XII, SGB VIII, AsylbLG Einfluss.

Der Bericht der Bundesregierung trägt diesen verteilten Verantwortlichkeiten Rechnung, indem er die empirischen Befunde zum Hilfesystem nach Bundesländern differenziert aufbereitet und die verfassungsrechtlich vorgegebenen Unterschiede hinsichtlich der Handlungsebenen von Bund und Ländern analysiert.

1.2.3 Bisherige Entwicklung des Hilfesystems und Erkenntnisse zum Ausmaß von Gewalt gegen Frauen

Frauen, die mit ihren Kindern eine sichere Zuflucht vor Gewalt sowie fachkundige Unterstützung bei der Bewältigung der Folgen von Gewalt suchen, können in Deutschland auf kompetente Unterstützung und unmittelbaren Schutz im Frauenhaus vertrauen. Frauenhäuser bieten weit mehr als ein sicheres Dach über dem Kopf. Seit vor über 30 Jahren das erste deutsche Frauenhaus mit Unterstützung der Bundesregierung seine Arbeit aufgenommen hat, haben sich Frauenhäuser zu einer tragenden Säule im

Hilfesystem entwickelt und dabei das Spektrum und die professionelle Qualität ihrer Angebote ständig weiterentwickelt¹⁰.

Wichtige Funktionen bei der ambulanten Unterstützung für Frauen, die in ihrem Lebensverlauf Gewalt erfahren haben, nehmen seit vielen Jahren unterschiedlich spezialisierte Fachberatungsstellen bei Gewalt gegen Frauen wahr. Frauenberatungsstellen, Frauennotrufe, verschiedene zielgruppenspezifisch oder auf bestimmte Gewaltformen spezialisierte Beratungsstellen sowie Interventionsstellen, die nach einem Polizeieinsatz wegen häuslicher Gewalt aktiv mit den Betroffenen Kontakt aufnehmen und ihnen Information und Unterstützung anbieten, weisen dabei jeweils eigenständige fachliche Ausrichtungen und Arbeitsschwerpunkte auf.

Der Bund hat zahlreiche dieser Fortentwicklungen des Unterstützungssystems durch Modellvorhaben angeregt und befördert; in den letzten Jahren beispielsweise die Modellvorhaben SIGNAL¹¹ und MIGG¹², mit denen der Schlüsselfunktion des Gesundheitssystems für die Erkennung und Versorgung von gewaltbetroffenen Frauen Rechnung getragen und neue Formen der Intervention und Kooperation zur gesundheitlichen Versorgung gewaltbetroffener Frauen entwickelt wurden. Ein weiteres innovatives Projekt war das Berliner Interventionsprojekt gegen häusliche Gewalt – BIG – e.V., das von 1995 bis 2000 als Modellprojekt vom Bund gefördert wurde. BIG hat wesentliche Impulse für eine interdisziplinär und interinstitutionell abgestimmte Reaktion auf häusliche Gewalt gesetzt und ist damit Vorbild für zahlreiche Interventionsprojekte in Deutschland geworden¹³. Von November 2008 bis Februar 2012 wurden im Rahmen des Aktionsprogramms „Sicher leben im Alter – SiliA“ in Hamburg in Kooperation mit der dortigen Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) Maßnahmen zur Ausrichtung von Frauenhäusern, Beratungseinrichtungen und anderen Hilfeangeboten auf die spezifische Situation älterer Opfer von Gewalt durch Partner und ehemalige Partner umgesetzt¹⁴.

Hinzu kommen die im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergriffenen rechtlichen Weichenstellungen, wie die ausdrückliche Benennung der Strafbarkeit von Vergewaltigung in der Ehe im Jahr 1997 und der Strafbarkeit des Stalking mit dem 2007 neu geschaffenen

¹⁰ Zur weiteren chronologischen Entwicklung vgl. „25 Jahre Bundesfrauenministerium – Von der Frauenpolitik zu einer Politik der fairen Chancen für Frauen und Männer“, 2011; <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=175472.html>.

¹¹ Nähere Informationen s. <http://www.signal-intervention.de/>.

¹² Nähere Informationen s. <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=185794.html> und <http://www.gesundheit-und-gewalt.de>.

¹³ Zusammenfassend zur Arbeitsweise und dem Vorbildcharakter von BIG e.V. vgl. die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung (WiBIG) unter <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=20562.html>.

¹⁴ <http://www.dhpol.de/de/hochschule/Fachgebiete/silia.php>. Der Abschlussbericht des Projekts wird als Broschüre des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in pdf-Form erscheinen und auf der Homepage www.bmfsfj.de zum Download zur Verfügung stehen.

Straftatbestand der Nachstellung (§ 238 StGB) und die in mehreren Schritten erfolgten Verbesserungen der Stellung der Opfer von Gewalttaten in Strafverfahren z. B. durch die Opferrechtsreformgesetze¹⁵.

Ausdruck eines rechtlichen Paradigmenwechsels zugunsten der Stärkung der Rechtsstellung der Opfer war unter anderem das Inkrafttreten des Gewaltschutzgesetzes im Jahr 2002¹⁶: Von Gewalt betroffene oder bedrohte Personen können seitdem zu ihrem Schutz gerichtliche Kontakt-, Näherungs- und Betretensverbote gegen den Täter/die Täterin und in Fällen häuslicher Gewalt die Zuweisung der gemeinsamen Wohnung oder Ehwohnung erwirken. Dies wird flankiert von entsprechend verbesserten Instrumenten z. B. für Platzverweise auf der Basis der Landespolizeigesetze.

Die Wirkungen der verbesserten rechtlichen Schutzmöglichkeiten auf die Struktur der Unterstützungsbedarfe und auf daraus erwachsende veränderte Anforderungen an das Unterstützungssystem sind bislang noch nicht umfassend evaluiert.

Fest steht jedoch, dass nach wie vor viele Frauen im Verlauf ihres Lebens der externen fachkundigen Hilfe durch Beratungs- und Schutzeinrichtungen sowohl bei krisenhaft zugespitzter Beziehungsgewalt als auch zur langfristigen Bewältigung der Folgen von unter Umständen lange zurückliegender körperlicher, psychischer oder sexualisierter Gewalt bedürfen. Zu einem großen Teil benötigen sie zugleich auch Schutz und Unterstützung für ihre Kinder.

Dies zeigt zum einen die aus der Praxis berichtete hohe Inanspruchnahme der Unterstützungsangebote, der in diesem Bericht differenzierter als bisher empirisch nachgegangen wird.

Zum anderen findet dies Rückhalt in den vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnissen zu Ausmaß, Erscheinungsformen und Schweregraden von Gewalt gegen Frauen:

Die im Jahr 2004 durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend veröffentlichte Repräsentativstudie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“¹⁷, die vergleichende Sekundäranalyse zur gesundheitlichen und Gewaltsituation von Frauen mit und ohne Migrationshintergrund in Deutschland „Gesundheit – Gewalt – Migration“ aus dem Jahr 2008¹⁸ und die sekundäranalytische Auswertung

„Gewalt gegen Frauen in Paarbeziehungen“ aus dem Jahr 2009¹⁹ belegen, dass Frauen aller Bildungs- und Sozialschichten von einem hohen Ausmaß an Gewalt in unterschiedlichen Formen betroffen sind. Alle Formen von Gewalt sind mit (zum Teil erheblichen) gesundheitlichen, psychischen und psychosozialen Folgen verbunden.

37 Prozent aller befragten Frauen haben mindestens einmal körperliche Gewalt seit dem 16. Lebensjahr erlebt; 13 Prozent der befragten Frauen haben seit dem 16. Lebensjahr sexuelle Gewalt erlitten. Insgesamt haben damit 40 Prozent der befragten Frauen körperliche oder sexuelle Gewalt oder beides mindestens einmal seit dem 16. Lebensjahr erlebt. 58 Prozent der Befragten haben unterschiedliche Formen von sexueller Belästigung erfahren. 42 Prozent aller befragten Frauen haben Formen von psychischer Gewalt wie systematische Abwertung, Demütigung, Ausgrenzung, Verleumdung, schwere Beleidigung, Drohung und Psychoterror erlebt. Rund 25 Prozent der in Deutschland lebenden Frauen haben Formen körperlicher oder sexueller Gewalt oder beides durch aktuelle oder frühere Beziehungspartner erlebt; differenziert nach der Schwere der Gewalt haben 2/3 dieser von häuslicher Gewalt betroffenen Frauen schwere bis sehr schwere körperliche und/oder sexuelle Gewalt erlitten.

Die Studien ergeben deutliche Hinweise darauf, dass für Frauen mit Migrationshintergrund ein signifikant höheres Gewaltisiko besteht; so liegt bei Gewalt in Paarbeziehungen die Betroffenheit türkischer Frauen deutlich über dem Durchschnitt der weiblichen Bevölkerung in Deutschland. So hatten insgesamt 25 Prozent aller befragten Frauen angegeben, Gewalt durch aktuelle oder frühere Beziehungspartner erlebt zu haben, während Frauen türkischer Herkunft dies zu 38 Prozent angaben. Sichtbar wurde auch, dass insbesondere Frauen mit türkischem Migrationshintergrund deutlich höhere Belastungen hinsichtlich schwererer körperlicher und/oder sexueller Gewalt in Verbindung mit psychischer Misshandlung aufweisen, dies auch im Vergleich zu anderen Frauen mit Migrationshintergrund. So war in der Untersuchung etwa jede 6. Frau türkischer Herkunft (18 Prozent) von schwerer körperlicher, psychischer und/oder sexueller Gewalt durch den aktuellen Partner betroffen; im Vergleich dazu: 5 Prozent der Frauen deutscher Herkunft. Aus Sicht der Bundesregierung dürfen diese Unterschiede der Betroffenheit von häuslicher Gewalt in deutschen und Migrationsfamilien weder skandalisiert noch bagatellisiert werden. Anhand der vorliegenden Analysen lässt sich zeigen, dass bei der erhöhten Gewaltbetroffenheit von Migrantinnen durch aktuelle Partner teilweise ähnliche gewaltfördernde Bedingungen wirksam sind wie bei Frauen ohne Migrationshintergrund, dass diese aber in den Paarbeziehungen bestimmter Gruppen von Migrantinnen häufiger und oft in verschärfter Form vorliegen. So sind die erhöhten Gewaltpotenziale u. a. auf die oftmals schwierigeren sozialen Lagen und mangelnden Bildungs- und ökonomischen Ressourcen der Betroffenen zurückzuführen. Diese

¹⁵ Gesetz zur Verbesserung der Rechte von Verletzten im Strafverfahren (Opferrechtsreformgesetz – OpferRRG) vom 24. Juni 2004, BGBl I, Nr. 31, S. 1354; Gesetz zur Stärkung der Rechte von Verletzten und Zeugen im Strafverfahren (2. Opferrechtsreformgesetz) vom 29. Juli 2009, BGBl I, S. 2280.

¹⁶ Gesetz zur Verbesserung des zivilgerichtlichen Schutzes bei Gewalttaten und Nachstellungen sowie zur Erleichterung der Überlassung der Ehwohnung bei Trennung (Gewaltschutzgesetz – GewSchG) vom 11. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3513).

¹⁷ <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen, did=20560.html>.

¹⁸ <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen, did=108722.html>.

¹⁹ <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen, did=120792.html>.

Bedingungen können Spannungen und Konflikte bis hin zu Gewalt in Paarbeziehungen verstärken.

Eine besondere Form der Gewalt, von der weit überwiegend Menschen mit Migrationshintergrund betroffen sind, ist die Zwangsverheiratung. Mit der im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchgeführten Studie „Zwangsverheiratung in Deutschland – Anzahl und Analyse von Beratungsfällen“²⁰ wurden erstmals bundesweit Erkenntnisse von Beratungseinrichtungen über Menschen, die von Zwangsverheiratung bedroht oder betroffen sind, erhoben und systematisch ausgewertet. Insgesamt gaben die Beraterinnen und Berater aus 830 Beratungs- und Schutzeinrichtungen in Deutschland an, dass sie im Jahr 2008 zusammen 3 443 Personen zu dem Thema Zwangsverheiratung beraten haben. Dabei ist zu beachten: Es wurde eine weite Definition von Zwangsverheiratung zugrunde gelegt. Eine nicht genauer zu beziffernde Anzahl an Personen wurde voraussichtlich mehrfach erfasst.

Frauen und Mädchen mit Behinderungen sind in besonders hohem Maße gefährdet, Opfer von Gewalt und sexualisierter Gewalt zu werden. Die 2011 abgeschlossene vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend beauftragte Studie „Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland“²¹ zeigt die Wechselwirkung zwischen Gewalt und gesundheitlichen Beeinträchtigungen im Lebensverlauf auf. Nach den Ergebnissen dieser repräsentativen Befragung haben Frauen mit Behinderungen nicht nur ein höheres Risiko, Opfer von Gewalt zu werden; auch umgekehrt dürften (frühe) Gewalterfahrungen im Leben der Frauen maßgeblich zu späteren gesundheitlichen und psychischen Beeinträchtigungen und Behinderungen beigetragen haben: Mit 58 bis 75 Prozent haben fast doppelt so viele Frauen im Erwachsenenalter körperliche Gewalt erlebt als Frauen im Bevölkerungsdurchschnitt; von sexueller Gewalt im Erwachsenenleben waren die Frauen der Befragung etwa zwei- bis dreimal häufiger betroffen als der weibliche Bevölkerungsdurchschnitt. Gewalterfahrungen in Kindheit und Jugend tragen maßgeblich zu späteren gesundheitlichen und psychischen Belastungen im Lebensverlauf bei: Sexuelle Übergriffe in Kindheit und Jugend durch Erwachsene gaben 20 bis 34 Prozent der befragten Frauen an. Sie waren damit etwa zwei- bis dreimal häufiger davon betroffen als Frauen im Bevölkerungsdurchschnitt. Psychische Gewalt und psychisch verletzende Handlungen in Kindheit und Jugend durch Eltern haben etwa 50 bis 60 Prozent der befragten Frauen mit Behinderungen erlebt.

An diesen insgesamt gut gesicherten und differenzierten Wissensstand zur Prävalenz von Gewalt gegen Frauen, der allerdings weiterhin der systematischen Aktualisierung und Fortentwicklung bedarf, kann dieser Bericht anknüpfen.

²⁰ <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=175410.html>.

²¹ Kurzfassung der Studie s. <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationsliste,did=186150.html>.

Demgegenüber sind die Erkenntnisse über das Hilfesystem bislang wenig systematisch und in vielerlei Hinsicht vertiefungsbedürftig. Im Fokus des Berichts steht daher die Systematisierung der Erkenntnisse über das Hilfesystem als Ganzes.

1.2.4 Bedarfsgerechte Differenzierung des Hilfesystems

Entsprechend der Unterschiedlichkeit der individuellen Lebenslagen von Frauen im Lebensverlauf gibt es eine große Heterogenität und Differenziertheit in den Hilfebedarfen gewaltbetroffener Frauen. Dies führt dazu, dass bei der Gewährleistung des notwendigen Hilfespektrums nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Differenzierungen erforderlich sind:

Ziel muss es sein, dass möglichst viele unterschiedliche Frauen dann, wenn sie Hilfe benötigen, ein ihrer Bedarfslage entsprechendes differenziertes Unterstützungsangebot erreichen können.

Aus Sicht der Bundesregierung ist es daher wichtig, dass gesicherte Rahmenbedingungen für ein bedarfsgerechtes Angebot an Frauenhäusern und an spezialisierten Fachberatungsstellen gewährleistet sind. Zugleich bedarf es ausreichender Flexibilität innerhalb dieses Unterstützungssystems, um auch weiterhin ausreichenden Spielraum für eine Anpassung des Angebotsspektrums an neue gesellschaftliche Herausforderungen und an Veränderungen in den Bedarfslagen der Nutzerinnen zu eröffnen.

Um die Bereitstellung derjenigen Hilfen, die gewaltbetroffene Frauen brauchen, quantitativ wie qualitativ bedarfsgerecht organisieren zu können, bedarf es verlässlicher Informationsgrundlagen, die es den verantwortlichen Trägern des Hilfesystems sowie den politisch und administrativ Verantwortlichen auf allen Handlungsebenen ermöglichen, Stärken und Schwachstellen der bestehenden Hilfestrukturen zu analysieren, um Anpassungsbedarf rechtzeitig zu erkennen und Weiterentwicklungen einleiten zu können.

Erforderlich sind dazu Erkenntnisse über die Zahl, regionale Dichte und regionale Vernetzung der vorhandenen Unterstützungsangebote, über deren Inanspruchnahme, über die qualitativen Bedingungen ihrer professionellen Arbeit, die Rahmenbedingungen ihrer Finanzierung sowie die Auswirkungen dieser Finanzierungsmodelle auf die Realisierbarkeit ihrer Aufgaben.

1.2.5 Kenntnisse der betroffenen Frauen und Zugangshindernisse für die Nutzung von Unterstützungsangeboten

Für die Zielsetzung dieses Berichts sind Erkenntnisse über die Zugänglichkeit der Angebote entsprechend der differenzierten Bedürfnisse gewaltbetroffener Frauen und zusätzlicher Problemlagen bestimmter Gruppen von Nutzerinnen, z. B. Frauen mit Behinderungen, Frauen mit Migrationshintergrund, Frauen mit psychischen Erkrankungen oder Frauen mit Suchterkrankungen, von besonderer Bedeutung.

Klärungsbedürftig ist weiter, auf welche Zugangshindernisse im Bereich des Leistungsrechts hilfesuchende Frauen ggf. stoßen und wie sich diese auf die Inanspruchnahme von Hilfen und auf den Zugang von Frauen zu effektivem Schutz auswirken. Den entsprechenden Problemanzeigen aus der Praxis, die auch den Hintergrund der Diskussion der letzten Jahre bildeten, geht der Bericht nach.

Der Bericht berücksichtigt außerdem die Fragestellung, was Frauen über das Hilfesystem wissen, von welcher Art von Unterstützungsangeboten betroffene Frauen annehmen, dass sie dort die erhoffte Hilfe finden könnten, welche Gruppen von gewaltbetroffenen Frauen durch die bestehenden Angebote noch nicht erreicht werden bzw. welche sonstigen Zugangsschwellen verhindern, dass Frauen, die für sich oder ihre Kinder Unterstützung aufgrund erlebter Gewalt benötigen, Hilfe bei professionellen Unterstützungsangeboten suchen.

1.2.6 Ausblick: Männer als Opfer von Gewalt

Gewalt betrifft nicht nur Frauen und Kinder; auch Männer sind durch Gewalt in unterschiedlichen Erscheinungsformen betroffen. Selbstverständlich bezieht sich die staatliche Pflicht, Gewalt zu bekämpfen, vor Gewalt zu schützen und nach erlittener Gewalt Hilfe anzubieten, auf Frauen wie Männern gleichermaßen, sie muss allerdings geschlechtsspezifische Besonderheiten berücksichtigen.

Bekannt ist, dass Männer Gewalt überwiegend durch männliche Täter im öffentlichen Raum erfahren. Über Ausmaß, Schweregrade, Kontexte und Muster von Gewalt gegen Männer insbesondere in engen sozialen Beziehungen besteht noch Forschungsbedarf. Hinweise zu den unterschiedlichen Formen und Ausprägungen enthält insbesondere die (nicht repräsentative) Pilotstudie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend „Gewalt gegen Männer“ von 2004²², mit der untersucht wurde, wie Männer befragt werden können, um über ihre Gewalterfahrungen zu sprechen und in welchen Bereichen sie Gewalt erleben. In Ergänzung zu der vor kurzem abgeschlossenen repräsentativen Studie „Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland“ wird derzeit im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales eine Parallelstudie zu Gewalt gegen Männer mit Behinderungen in Deutschland durchgeführt, um die Datenlage in diesem Feld zu verbessern.

Um hierzu weitere Erkenntnisse zu erlangen, hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ein Fachgremium mit Vertretern der Männerarbeit in Deutschland sowie Männerforschern, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus dem Bereich der Gewaltforschung eingerichtet, das sich mit der Thematik Ausmaß und Folgen von Gewalt gegen Männer sowie Hilfebedarf gewaltbetroffener Männer befasst. Ziel ist es, die aktuelle Diskussion hierzu insbesondere im Bereich

der Männerorganisationen und -forschung aufzugreifen und einen themenbezogenen Austausch von Männer- und Frauenforschung zu befördern. Außerdem sollen geschlechtsspezifische Aspekte zu Gewalt in Paarbeziehungen herausgearbeitet und einheitliche Standards bei der Forschung zur Gewaltbetroffenheit und Gewaltausübung von Frauen und Männern herbeigeführt werden.

Im Rahmen einer gegenwärtig laufenden Studie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sollen Anhaltspunkte und Vorschläge entwickelt werden, ob und wie auf Grundlage bestehenden Datenmaterials bzw. leicht modifizierbarer bestehender Datenerfassungen kontinuierlich und repräsentativ Ausmaß, Formen und Folgen von Gewalt gegen Frauen und Männer und die Wirkungen der Anti-Gewalt-Politik bei Institutionen, Organisationen und Betroffenen in Bund und Ländern evaluiert werden können. Bisherige Forschungsergebnisse zeigen, dass Frauen und Männer in unterschiedlicher Weise und in unterschiedlichen Lebenskontexten und Beziehungskonstellationen Gewalt erleben können und dass diese Gewalt in geschlechtsspezifisch geprägte Strukturen eingebettet ist. Diese Unterschiede werden künftig sowohl bei der Datensammlung und -interpretation als auch im Hinblick auf darauf aufbauende Unterstützungs-, Interventions- und Präventionskonzepte der Länder und Kommunen systematisch einzubeziehen sein.

Die Planung, bei künftigen Untersuchungen grundsätzlich Gewalt gegen Frauen und Männer einzubeziehen, entspricht aktuellen wissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Entwicklungen, die durch ein zunehmendes Interesse an geschlechtervergleichenden Daten im Themenbereich Gewalt gekennzeichnet sind. Über das weitere Vorgehen wird nach Vorliegen der Ergebnisse der Studie zu entscheiden sein.

Im Rahmen des hier vorliegenden Berichts der Bundesregierung lag (in Übereinstimmung mit dem Auftrag aus der Koalitionsvereinbarung sowie aus dem Beschluss des Deutschen Bundestags) der Fokus auf der Situation der Frauenhäuser, der Frauenberatungsstellen und anderen Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen; in der diesem Bericht zugrunde liegenden Studie wurden Angebote zur Unterstützung gewaltbetroffener Männer erfragt und bei den Länderprofilen abgebildet, soweit entsprechende Angaben aus der Bestandsaufnahme vorlagen.

Sobald zu den konkreten Bedarfen gewaltbetroffener Männer belastbare Erkenntnisse vorliegen, wird die Bundesregierung prüfen, welche bundespolitischen Schritte zur Verbesserung des Schutzes männlicher Gewaltopfer geeignet und umzusetzen sind.

1.3 Bestandsaufnahme als Kernstück dieses Berichts

1.3.1 Gegenstand der Studie

Kernstück des Berichts ist die Studie „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbe-

²² <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationsliste,did=20558.html>.

troffene Frauen und deren Kinder“, die den zweiten Abschnitt dieses Berichts bildet.

Die Bestandsaufnahme wurde von einer Arbeitsgruppe unter Leitung von Prof. Dr. Cornelia Helfferich im Zeitraum von Dezember 2010 bis März 2012 erstellt; Erhebungszeitraum war März bis Oktober 2011. Sie enthält ein sozialwissenschaftlich-empirisches Gutachten, das von Prof. Dr. Barbara Kavemann (Sozialwissenschaftliches FrauenForschungsInstitut Freiburg/Kath. Hochschule Berlin) und Prof. Dr. Cornelia Helfferich (Sozialwissenschaftliches FrauenForschungsInstitut Freiburg/Ev. Hochschule Freiburg) ausgeführt wurde, sowie ein rechtswissenschaftliches Gutachten von Prof. Dr. Stephan Rixen (Universität Bayreuth).

Leitbild und zentrale Fragestellung im Rahmen des sozialwissenschaftlichen Gutachtens war, inwieweit das bestehende Hilfesystem in seiner Gesamtheit vier zentrale Aufgaben erfüllen kann:

- den Schutz von Frauen vor Gewalt,
- die sofortige Beendigung akuter Gewalt,
- die Unterstützung von Frauen bei der Wahrnehmung ihrer Rechte als Opfer von Gewalt und
- die Unterstützung bei der Verarbeitung von Gewalterleben.

Die Bestandsaufnahme ist damit thematisch breit angelegt und umfasst eine Erhebung und Analyse der Versorgungssituation aller Typen von Fachberatungs- und Schutzeinrichtungen, die auf den Unterstützungsbedarf von Frauen im Hinblick auf erfahrene Gewalt spezialisiert sind. Zusätzlich wurde auch der Frage nachgegangen, welchen Beitrag Beratungsangebote mit anderer fachlicher Ausrichtung, die für Frauen in Gewaltsituationen aufgrund der Verbreitung im Bundesgebiet leicht erreichbar sind (insb. Ehe- und Familienberatungsstellen, Schwangeren- und Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen, allgemeine Opferberatungsstellen), zur Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen mit ihren Kindern leisten können.

Besonderer Wert wurde auf eine Dokumentation der Befunde anhand der spezifischen Profile der Bundesländer gelegt.

Ergänzend wurde die Perspektive Beratung suchender Frauen einbezogen, um Erkenntnisse über Einflussfaktoren für die Inanspruchnahme von Unterstützungsangeboten zu erhalten und um Anhaltspunkte zur Frage möglicherweise ungedeckter Bedarfe an professioneller Unterstützung bei der Bewältigung der Folgen von Gewalterfahrungen zu gewinnen.

Das rechtswissenschaftliche Gutachten ist fokussiert zum einen auf die Frage des Zugangs zu den sozialen Dienstleistungen, die durch Frauenhäuser sowie andere Unterstützungsangebote erbracht werden. „Zugang“ wird dabei verstanden als die effektive Chance, diese Angebote zu nutzen. Die Problemanalyse bezieht die Ebenen der Definition der Leistungsansprüche, der organisatorischen und prozeduralen Umsetzung und der Finanzierung quer-

schnittsartig ein. Zum anderen werden durch das Gutachten verfassungsrechtliche Fragen beleuchtet, insbesondere zur Zuständigkeit von Bund und Ländern.

Die Komponenten der Studie sind aufeinander bezogen und ergänzen sich in ihren unterschiedlichen Blickwinkeln.

1.3.2 Einbezogene Informationsquellen und Datenqualität

Die Studie zur Bestandsaufnahme führt Informationen aus unterschiedlichen Quellen zusammen:

Neben umfangreichen eigenen Primärerhebungen aller Einrichtungen für gewaltbetroffene Frauen²³ und den Rückläufen der an diese versandten Fragebögen als Hauptelement der Erhebung wurden Informationen aller Gleichstellungsministerien der Bundesländer und der bundesweiten Vernetzungsstellen der Frauenhäuser (FHK), der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff) und der Fachberatungsstellen für Betroffene des Menschenhandels (KOK) ausgewertet.

Hinzu kommen eine Befragung von Familienberatungs-, Erziehungsberatungs-, Opferberatungs- und Schwangeren- und Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen im Hinblick darauf, welchen Beitrag solche weiteren, nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Beratungseinrichtungen zur Versorgung von gewaltbetroffenen Frauen und deren Kindern leisten können, sowie eine Befragung kommunaler Gleichstellungsbeauftragter. Beide verfolgen das Ziel, die Einbettung der Unterstützungsangebote zu Gewalt gegen Frauen im Gesamtsystem psychosozialer Unterstützungsangebote aufzubereiten.

Aufgrund schwacher Rückläufe können diese beiden letztgenannten Teilbefragungen nicht als repräsentativ angesehen werden, sie tragen gleichwohl wertvolle zusätzliche Aspekte zum Gesamtbild bei.

Die Perspektive potenzieller Klientinnen wurde im Rahmen einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung erhoben.

Die mit der Studie vorgelegten quantitativen Daten zu den fachlich auf die Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen ausgerichteten Hilfsangeboten können insgesamt als vollständig und gut abgesichert angesehen werden. Gewisse Inkonsistenzen z. B. bei den Zahlen der Einrichtungen und der Plätze gegenüber den Angaben aus ver-

²³ Der Begriff „Einrichtungen“ umfasst für Zwecke dieses Berichts alle professionellen Hilfsangebote unabhängig von deren sozialrechtlicher Einordnung; d.h.: alle ambulanten Beratungsstellen einschließlich pro-aktiver Beratungsformen wie Interventionsstellen, Onlineberatungen etc. sowie Frauenhäuser und Frauenschutz- bzw. Frauenzufluchtwohnungen als „stationäre“ Schutzeinrichtungen. Wenn sich nichts anderes aus dem Kontext ergibt, sind nur solche Angebote gemeint, deren fachliche Qualifizierung und Arbeitsschwerpunkt im Bereich des Schutzes von Frauen einschließlich deren Kindern vor körperlicher, sexueller oder psychischer Gewalt, bei der Unterstützung bei der Bewältigung der Folgen solcher Gewalt und bei der Stärkung der Wahrnehmung der Rechte als Opfer solcher Gewalt liegt.

schiedenen existenten Quellen sind möglich, weil im Bereich der Fachberatungsstellen unterschiedliche Zählweisen dadurch entstehen können, dass unter einem Dach und in einer Hand mehrere Fachberatungsstellen mit unterschiedlicher Spezialisierung geführt werden und weil im Bereich der Frauenhäuser und Frauenschutzwohnungen unterschiedliche Begriffe üblich sind. Platzzahlen können des Öfteren nicht präzise angegeben werden, weil die vorhandenen Räumlichkeiten z. B. im Hinblick auf mitgebrachte Kinder unterschiedlich genutzt und belegt werden können.

Auch die übrigen vorliegenden Daten sind nach Einschätzung der ausführenden Wissenschaftlerinnen nicht in allen Bereichen gleichermaßen aussagekräftig und zuverlässig.

Die Antworten zu Ausstattung, Angebotsspektrum und Arbeitsweise der Frauenhäuser und spezialisierten Beratungsstellen sind als kompetent und verlässlich anzusehen. Aufgrund des für derartige Untersuchungen zwar vergleichsweise guten, aber dennoch lückenhaften Rücklaufs bleiben gewisse Unsicherheiten, inwieweit die Antworten jeweils das ganze Spektrum korrekt abbilden. Die Rücklaufquoten sind auch bezogen auf die Bundesländer unterschiedlich hoch; dies kann dazu führen, dass die Auswertung nach Bundesländern für Bundesländer, aus denen ein kleinerer Anteil der Einrichtungen geantwortet hat, ein weniger verlässliches Bild ergibt als für Bundesländer, aus denen ein sehr hoher Anteil der Einrichtungen geantwortet hat. Die unterschiedliche Rücklaufquote wird, wo die Art der Darstellung dies erlaubt, in den Grafiken sichtbar gemacht.

Die Angaben aus der Einrichtungsbefragung zur Finanzierung können nicht uneingeschränkt als verlässlich gelten; so enthalten sie teilweise Widersprüche zu den Vorgaben der Förderrichtlinien der Länder. Gegenüber den bisher verfügbaren Informationen bringen aber auch diese Ergebnisse der Einrichtungsbefragung einen großen Erkenntnisgewinn, unter anderem weil sie Ansatzpunkte liefern, anhand derer die praktische Relevanz bestimmter häufig genannter Problemstellungen, wie z. B. der aufwendigen Klärung der sozialrechtlichen Anspruchsgrundlagen für Migrantinnen oder der Finanzierung von Kurzaufenthalten, und der dahinterstehenden, im rechtlichen Teil des Gutachtens behandelten Fragen des Leistungsrechts und der Leistungsgewährung eingeschätzt werden kann.

Bei der Darstellung der Länderprofile wurden zur Frage der Einrichtungsfinanzierung die Angaben der Landesministerien zugrunde gelegt.

Die im sozialwissenschaftlichen Gutachten aus Sicht der Einrichtungen aufbereiteten Probleme der Finanzierung werden im Rechtsgutachten vor allem im Hinblick auf ihre rechtlichen Auswirkungen auf den Zugang gewaltbetroffener Frauen zu Unterstützungsleistungen analysiert.

Die rechtswissenschaftliche Analyse beschränkt sich dabei nicht auf eine Analyse des Leistungs- und Finanzierungsrechts auf der Ebene der Gesetzestexte und der hierzu ergangenen Rechtsprechung, sondern bezieht auch zahlreiche untergesetzliche Quellen ein, um die Ausfü-

llung und Konkretisierung des Rechts im praktischen Vollzug der Leistungsverwaltung und in der Zuwendungspraxis der Länder einzubeziehen und um zu prüfen, ob sich hieraus Empfehlungen für eine problemadäquatere Handhabung ableiten lassen.

So werden z. B. für die Handhabung der Leistungsgewährung nach SGB II bzw. SGB XII exemplarisch die Hinweise der Bundesagentur für Arbeit sowie kommunale Empfehlungen zur Angemessenheit der Kosten für Unterkunft und Heizung für Leistungsempfänger nach dem SGB II und SGB XII (KdU-Richtlinien) herangezogen. Es werden konsensuale Gestaltungsmöglichkeiten von Gebietskörperschaften auf dem Wege von Vereinbarungen der Kostenträger sowie Steuerungsmöglichkeiten der Länder durch Förderrichtlinien, Gesetz oder Verordnung dargestellt.

1.4 Bedeutung der Studie

Ziel bei der Vergabe der Studie war es, mit der Bestandsaufnahme eine mehrdimensionale Gesamtschau der tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen in Deutschland gegenwärtig die Unterstützung von Frauen im Hinblick auf ihre Gewalterfahrung organisiert ist, zu ermöglichen und dabei möglichst umfassend diejenigen Faktoren in ihrer Interdependenz einzubeziehen, die für die Analyse der Situation und für die Identifizierung von Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten auf allen Handlungsebenen von Bedeutung sind.

Diese Aufgabenstellung wird durch das vorgelegte Gutachten aus Sicht der Bundesregierung eingelöst.

Mit der Bestandsaufnahme der Unterstützungsangebote ist es erstmals in dieser Vollständigkeit gelungen, bundesweit eine Vollerhebung aller bestehenden Frauenhäuser, Frauenschutzwohnungen und Fachberatungsstellen bei Gewalt gegen Frauen einschließlich der auf bestimmte Zielgruppen oder Gewaltformen spezialisierten Angebote vorzulegen. Sozialräumliche Verteilung und Versorgungsdichte der Unterstützungsangebote werden auf der Ebene der Bundesländer und Landkreise transparent für das gesamte Bundesgebiet dargestellt.

Die Studie schließt damit eine bedeutende Lücke, da zuverlässige und vollständige statistische Quellen über die bestehende Unterstützungsstruktur sowie deren Inanspruchnahme auf Bundesebene bislang nicht vorliegen.

Zusätzlich entsteht aus der Vielzahl der untersuchten und dargestellten Einzelaspekte und der zueinander in Beziehung gesetzten Informationen ein sehr viel umfassenderes, differenzierteres und genaueres Bild von Angebotsspektrum, Arbeitsweisen und fachlichen Ressourcen der Frauenhäuser und Frauenberatungseinrichtungen im Bundesgebiet.

Damit trägt die Bestandsaufnahme dazu bei, Anhaltspunkte zur Frage der Kongruenz von Angebot, tatsächlicher Inanspruchnahme und Bedarf an professioneller Unterstützung bei der Bewältigung der Folgen von Gewalterfahrungen zu gewinnen.

Die Studie bildet die unterschiedlichen Modelle der Mischfinanzierung der Einrichtungen ab und arbeitet die Relevanz der anzutreffenden Komplexität der Finanzierung für die Frage des Zugangs von Frauen zu bedarfsge-rechter Hilfe heraus.

Der Mehrwert der Bestandsaufnahme gegenüber den bis-her bei Bund, Ländern und Kommunen unsystematisch vorhandenen Informationen ergibt sich nicht zuletzt aus der Zusammenführung all dieser empirischen Informatio-nen mit den rechtlichen Fragestellungen und aus dem He-rausarbeiten der Wechselwirkungen dieser unterschiedli-chen Einflussfaktoren auf die Leistungsfähigkeit des Hilfesystems.

Aus Sicht der Bundesregierung stellt die Bestandsauf-nahme damit weit mehr als eine quantitative Momentauf-nahme des Bestands an Einrichtungen dar; sie beinhaltet eine umfassende Dokumentation, die als Ausgangsbasis für die notwendige Diskussion über die Weiterentwick-lung der rechtlichen Rahmenbedingungen, der Qualität der Versorgung, der Qualität der Einrichtungen und für eine langfristig ausgerichtete Bedarfsplanung geeignet ist.

2 Zentrale Befunde der Bestandsaufnahme und Herausforderungen

2.1 Anzahl und regionale Verteilung der Frauenschutzeinrichtungen und der Fachberatungsstellen bei Gewalt gegen Frauen

Die Bestandsaufnahme bestätigt das Gesamtbild eines dichten und ausdifferenzierten, im Bundesgebiet sehr he-terogen ausgestalteten Unterstützungssystems für gewalt-betroffene Frauen mit ihren Kindern.

Insgesamt gab es zum Jahreswechsel 2011/2012 in Deutschland für gewaltbetroffene Frauen und deren Kin-der

- 353 Frauenhäuser
- sowie mindestens 41 (teilweise einem Frauenhaus oder einer Fachberatungsstelle angegliederte) Schutz- bzw. Zufluchtswohnungen.

Diese stellen insgesamt mehr als 6 000 Plätze für gewalt-betroffene Frauen und deren Kinder zur Verfügung. Jähr-lich finden hochgerechnet etwa 15 000 bis 17 000 Frauen mit ihren Kindern (d. h. etwa 30 000 bis 34 000 Perso-nen) in Frauenhäusern und Zufluchtswohnungen Schutz und Unterstützung²⁴.

Hinzu kommen 750 Fachberatungsstellen bei Gewalt ge-gen Frauen, die sich wie folgt aufteilen:

- 310 Fachberatungsstellen bei Gewalt gegen Frauen allgemein: Sie beraten Frauen mit unterschiedlichem Gewalterleben,
- 183 Fachberatungsstellen für von sexueller Gewalt be-troffene Frauen,
- 67 Fachberatungsstellen für Frauen, die in Kindheit und Jugend sexuell missbraucht wurden,
- 130 Interventionsstellen, die pro-aktive Beratung nach polizeilicher Intervention wegen häuslicher Gewalt anbieten,
- 40 Fachberatungsstellen spezialisiert auf Opfer von Menschenhandel, teilweise mit Schutzwohnungen,
- 12 Fachberatungsstellen spezialisiert für Mädchen und Frauen, die von Zwangsverheiratung bedroht sind, eine davon eine bundeslandübergreifende Online-Ber-aterung, einige mit Schutzwohnungen,
- 2 Fachberatungsstellen spezialisiert auf Betroffene von Stalking,
- 1 Fachberatungsstelle spezialisiert auf die Problematik der Genitalverstümmelung,
- 3 landesweite und 1 kommunale Hotline bei häusli-cher Gewalt,
- 1 überregionale Hotline bei Zwangsverheiratung.

Außer den in diesem Überblick eigens genannten Online-Beratungsstellen (mit Spezialisierung zum Thema Zwangs-verheiratung) bestehen auch zahlreiche Online-Beratungs-angebote als Bestandteil des Angebotspektrums einzelner Fachberatungsstellen; diese sind im Rahmen dieser Re-cherche nicht als eigenständige Beratungsstellen ausge-wiesen. Daneben bestehen einige eigenständige Angebote der Online-Beratung im Themenfeld Gewalt gegen Frauen in Angliederung an überregional tätige Nichtregierungs-organisationen (wie z. B. bei SkF und Terre des Femmes); diese sind durch die Recherche möglicherweise nicht voll-ständig erfasst. Zur Reichweite solcher Angebote liegen keine Erkenntnisse vor.

Die Studie weist die bundesweite Verteilung und Anzahl der Unterstützungsangebote auf Landkreisebene aus (s. Abb. 5). Erwartungsgemäß ergeben sich große Unter-schiede zwischen den Bundesländern sowie große regio-nale Unterschiede in der Versorgungsdichte, die tenden-ziell den Unterschieden in der Bevölkerungsdichte folgen, aber nicht durchgängig im strengen Sinne damit korrelieren.

2.2 Kein „Ranking“ oder „Rating“ der Versorgungsdichte und -qualität nach Bundesländern

Aus den erarbeiteten Bundeslandprofilen wird deutlich, dass in allen Bundesländern in erheblichem Umfang Mit-tel für die Existenz einer differenzierten Hilfeinfrastruk-tur für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder bereit-gestellt werden. Die Länderprofile geben auch Auskunft zu den in den Bundesländern verwendeten Instrumenten der politischen Steuerung und Schwerpunktsetzung (z. B.

²⁴ Dies ergibt sich nach Hochrechnung der für die Studie zur Verfügung gestellten Daten aus der Bewohnerinnenstatistik der Frauenhaus-koordinierungsstelle, die auf der Grundlage freiwilliger Mitteilungen von Frauenhäusern jährlich erstellt wird.

Aktionspläne) und der Regelungen zur Einrichtungsfinanzierung (z. B. Förderrichtlinien oder Gesetze) sowie zum Spektrum der im Land vorhandenen Fachberatungsstellen.

Auf Ebene der Bundesländer wird die Zahl der Frauenhausplätze bzw. der Fachberatungsstellen im Verhältnis zur Bevölkerung ausgewiesen (s. Abb. 7, Abb. 8 sowie Teil C. des sozialwissenschaftlichen Gutachtens). Auch qualitative Indikatoren der Arbeit der Einrichtungen werden nach Bundesländern differenziert dargestellt.

Die berechneten Pro-Kopf-Quotienten sind Näherungswerte, die aufgrund unterschiedlicher Zählweisen von Beratungsstellen, die unter einem Dach mehrere Facheinrichtungen bündeln, sowie unterschiedlicher Zählweisen von Frauenhausplätzen – im Hinblick auf unterschiedliche Berücksichtigung von Plätzen für Kinder – nur begrenzt vergleichbar sind.

Ein Ranking oder Rating der Versorgungssituation nach Bundesländern kann mit diesem Datenmaterial daher nicht vorgenommen werden.

Das Gutachten zeigt zugleich die im Hinblick auf die Bedarfsgerechtigkeit des Hilfesystems eingeschränkte Zielgenauigkeit einer Ausrichtung der Versorgungsdichte an einem Bevölkerungsschlüssel auf.

Für die im politischen Raum diskutierten Bemessungsgrundlagen in Gestalt von Bevölkerungsschlüsseln ist eine fachliche Absicherung nicht möglich, weil fundierte Instrumente zur Bedarfsbemessung bislang nicht entwickelt wurden. Bemessungsgrundlagen, die etwa eine bestimmte Zahl von Frauenhausplätzen pro 10 000 Personen vorsehen, können danach als Orientierungsgrößen auch im europäischen Vergleich eine Diskussionsgrundlage bilden; sie sagen jedoch wenig darüber aus, ob das Netz an Unterstützungseinrichtungen in Anpassung an die regionalen bzw. kommunalen Rahmenbedingungen bedarfsgerecht so ausgestaltet ist, dass Frauen diejenige Hilfe finden, die sie brauchen.

Es steht aus, das Gesamtbild der vorhandenen Hilfeangebote unter den konkreten regionalen Rahmenbedingungen mit dem Ziel der individuellen Gewährleistung von Schutz und bedarfsgerechter Unterstützung zu analysieren.

Prägnante Unterschiede in der Versorgungsdichte bestehen sowohl hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Fachberatungsstellen als auch hinsichtlich der Zahl und Plätze der stationären Schutzeinrichtungen insbesondere in dünn besiedelten ländlichen Gebieten einerseits und städtischen Ballungsräumen und Stadtstaaten andererseits, letztere weisen eine besonders hohe Versorgungsdichte auf.

So finden Frauen in dicht besiedelten Ballungsräumen oder Stadtstaaten zwar eher eine nahegelegene Zufluchts-einrichtung oder ein auf ihre Problemlagen besonders spezialisiertes Beratungsangebot vor, können aber zum Beispiel vor dem Problem stehen, dass diese Einrichtung über keinen freien Platz verfügt. In dünn besiedelten Regionen können dafür die Distanzen zum nächstgelegenen

Frauenhaus oder zur Fachberatungsstelle zum Problem werden.

Wohnortnähe ist aus Sicht der Gutachterinnen für Fachberatungsstellen noch wichtiger als für Frauenhäuser, denn fachliche Beratung wird nicht nur in Ausnahmesituationen genutzt, sondern hier müssen regelmäßig über einen längeren Zeitraum hinweg Termine in Anspruch genommen werden.

Für eine bedarfsgerechte Versorgungsplanung wird in der Studie empfohlen, das Spektrum der Beratungsschwerpunkte und die zurückzulegenden Distanzen in einer Region zu berücksichtigen und im Verhältnis zum öffentlichen Nahverkehr sowie ihrer telefonischen und persönlichen Erreichbarkeit zu sehen. Eine Aufbereitung der bestehenden Versorgungslage nach diesen Kriterien war im Rahmen dieser Bestandsaufnahme nicht möglich.

Auch die Gewaltbetroffenheitsquote variiert in den Bundesländern regional bzw. nach Größe der Kommunen; hierzu wurde eine Sonderauswertung der Daten aus der Studie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“²⁵ herangezogen. Es zeigen sich statistisch signifikante Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern sowie zwischen Gemeindegrößenklassen im Ausmaß der Betroffenheit von Frauen durch körperliche und sexuelle Gewalt. Die zur Erklärung erörterten Faktoren, darunter die Frage, inwieweit bei der Aussagebereitschaft befragter Frauen Unterschiede in der Strukturentwicklung und in der historischen Entwicklung, z. B. hinsichtlich unterschiedlich ausgeprägter Tabuisierung von häuslicher oder sexueller Gewalt, eine Rolle spielen können, bedürfen noch genauerer Untersuchung.

2.3 Demografische Entwicklung als Herausforderung für das Hilfesystem

Die demografische Entwicklung ist ein kritischer Faktor für die Sicherstellung bedarfsgerechter Beratungs- und Schutzeinrichtungen für gewaltbetroffene Frauen; sie stellt eine Herausforderung an die Versorgungsinfrastruktur für gewaltbetroffene Frauen insbesondere in dünn besiedelten strukturschwachen Regionen dar.

So sind in Deutschland vor allem diejenigen Regionen von weiterem Bevölkerungsrückgang und voraussichtlich weiterer Abwanderung junger Frauen betroffen, in denen es bereits heute aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte schwierig ist, ein ausreichend differenziertes Netz von fachlich qualifizierten Unterstützungsangeboten zu erhalten, das zugleich für einen möglichst großen Anteil der Betroffenen die Erreichbarkeit von Unterstützungsangeboten in zumutbarer Entfernung gewährleistet.

Die Bestandsaufnahme gibt Hinweise darauf, dass sich die Nutzungsmuster bzw. das Inanspruchnahmeverhalten Betroffener in ländlichen Regionen von denen in Ballungsräumen unterscheiden. Die eher kleinen Frauenhäu-

²⁵ <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen, did=20560.html>.

ser in dünner besiedelten Regionen z. B. in Ostdeutschland sind häufig weniger ausgelastet als die Frauenhäuser in Ballungsgebieten. Trotzdem kann auf sichere stationäre Zufluchtseinrichtungen in erreichbaren Distanzen nicht verzichtet werden. Wege zu Beratungseinrichtungen sind bereits heute manchmal sehr weit. Einen Ausweg könnte der Ausbau ambulanter, mobiler und zugehender Beratungsangebote mit flexibel besetzten Außenstellen bilden, wie es sie teilweise schon gibt.

Die zusätzliche Befragung nicht auf Gewalt spezialisierter Beratungsangebote wie Familien- und Erziehungsberatungsstellen, Opferberatungsstellen und Schwangeren- und Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen zeigt, dass diese zwar prinzipiell als erste Anlaufstellen einen Beitrag zur Versorgung von gewaltbetroffenen Frauen leisten können. Diese Stellen können jedoch insgesamt wenig zur Füllung von Versorgungslücken in strukturschwachen Regionen beitragen, zum einen weil auch Beratungsangebote anderer Fachlichkeit in entsprechend geringerer Dichte vorhanden sind, zum anderen weil es zugleich an themen- bzw. zielgruppenspezifisch spezialisierten Gewaltschutzeinrichtungen fehlt, an die weiterverwiesen werden könnte.

Auch hier zeigt sich, dass angesichts der Heterogenität regionaler Ausgangsbedingungen regional differenzierte und angepasste Lösungen gefunden werden müssen.

2.4 Suche nach Einrichtungen, Inanspruchnahme von und Auslastung der Einrichtungen

Ein hoher Auslastungsgrad mit temporären Über- und Unterauslastungen ist für die meisten Angebote charakteristisch; dies gilt sowohl für Zufluchtseinrichtungen als auch für Fachberatungsstellen.

Fachberatungsstellen verzeichnen in der Regel eine hohe Inanspruchnahme bei dünner Personaldecke. Dies schlägt sich z. T. in Wartezeiten nieder: Ein Viertel aller Einrichtungen hat für Klientinnen je nach aktueller Situation Wartezeiten von zwei bis fünf Wochen. Meistens erhalten die Klientinnen in den auf Gewalt gegen Frauen allgemein spezialisierten Fachberatungsstellen jedoch innerhalb von wenigen Tagen einen Termin für eine Erstberatung. Signifikant länger fallen Wartezeiten bei Fachberatungsstellen bei sexuellem Missbrauch aus; hier ist zu berücksichtigen, dass ein recht großer Anteil der Klientinnen sich nicht wegen einer akuten Krise, sondern im Zusammenhang mit länger zurückliegenden Erfahrungen meldet.

Relativ selten werden Frauen von den Fachberatungsstellen nicht angenommen bzw. weiterverwiesen.

Bezüglich der Auslastung der Frauenhäuser und Frauenschutzwohnungen zeigen sich zum einen große Unterschiede zwischen den Einrichtungen, zum anderen weist die Auslastung innerhalb einer Einrichtung häufig eine große Schwankungsbreite auf. Auslastungsspitzen und temporäre Unterbelegung sind kaum im Voraus zu kalkulieren und müssen von den Einrichtungen organisatorisch und finanziell aufgefangen werden.

Die Ergebnisse der Studie zur Auslastung der Schutzzeineinrichtungen zeigen erneut, dass das Gewaltschutzgesetz keineswegs dazu geführt hat, dass Frauenhäuser als zuverlässiges Schutzangebot an Bedeutung verloren hätten. Das Instrumentarium des Gewaltschutzgesetzes stellt offenbar für bestimmte Konstellationen keine ausreichende Schutzoption zur Verfügung. In Abhängigkeit von den konkreten situativen Gegebenheiten sind viele Frauen weiterhin auf den sicheren Schutz und auf die Betreuungsangebote von Frauenhäusern angewiesen.

Nichtaufnahmen durch Frauenhäuser und Zufluchtswohnungen gibt es vor allem wegen Überfüllung oder fehlender Eignung der Einrichtung; fehlende Refinanzierungsmöglichkeiten spielen demgegenüber eine nachrangige Rolle.

Im Jahr 2011 haben diejenigen Frauenhäuser, von denen hierzu Antworten vorliegen, insgesamt in über knapp 9.000 Fällen schutzsuchende Frauen nicht aufnehmen können. Daraus können jedoch keine Rückschlüsse darauf gezogen werden, wie viele schutzsuchende Frauen unversorgt geblieben sind, da sie zumeist an andere Einrichtungen weiterverwiesen wurden.

Diese im Vergleich zur Gesamtzahl der aufgenommenen Frauen offenbar hohe Zahl von Anfragen, denen Frauenhäuser nicht nachkommen konnten, bietet aus Sicht der Bundesregierung Anlass für Überlegungen, welche Hilfen zur Verfügung gestellt werden können, damit die Suche nach einer geeigneten Schutzzeineinrichtung im Interesse der Betroffenen einfacher und zielgenauer verlaufen kann.

Die Übernahme einer Lotsenfunktion in das gesamte Hilfesystem ist eine zentrale Zielsetzung des bundesweiten Hilfetelefon bei Gewalt gegen Frauen, das zum Jahreswechsel 2012/2013 seine Arbeit aufnehmen wird.

2.5 Eignung von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen für bestimmte Zielgruppen

Defizite bzw. Versorgungslücken lassen sich für einzelne Zielgruppen identifizieren, insbesondere fehlen Angebote für gewaltbetroffene psychisch kranke oder suchtkranke Frauen.

Für Frauen mit Behinderungen sind viele Angebote in Abhängigkeit von der Art der Behinderung nur bedingt geeignet. Probleme werden wegen fehlender barrierefreier, insbesondere rollstuhlgerechter Ausstattung genannt, weniger wegen fehlender personeller Qualifikation oder fachlicher Ausrichtung. Die Notwendigkeit der Öffnung der Einrichtungen für die Bedarfe von Frauen mit Behinderungen wird seit einiger Zeit von den Einrichtungen und ihren Vernetzungsstellen vermehrt thematisiert.

Viele Schutzzeineinrichtungen halten sich für die Betreuung psychisch kranker oder suchtkranker Frauen nur eingeschränkt oder gar nicht geeignet; aber es besteht insgesamt eine große Bereitschaft, den Einzelfall zu prüfen und nicht pauschal die Aufnahme abzulehnen. Die fehlende fachliche Ausrichtung von Schutzzeineinrichtungen auf

diese Zielgruppe schlägt sich auch darin nieder, dass psychische Krankheit oder Sucht den zweithäufigsten Grund für Nichtaufnahmen in Einrichtungen bilden.

Hierfür gibt es Gründe konzeptionell-fachlicher Natur, aber auch Gründe knapper Ressourcen: Für die Betreuung von Frauen mit gravierenderen psychischen Krankheitsbildern bedarf es einer Personalausstattung, die dem höheren Betreuungsaufwand quantitativ entspricht und entsprechend spezialisierte professionelle Qualifikationen aufweist, andererseits kann ein Frauenhaus die Bedarfe psychisch kranker oder alkoholmissbrauchender Frauen auch konzeptionell (nicht zuletzt mit Rücksicht auf die anderen Bewohnerinnen) nicht auffangen.

Bislang stehen für Frauen mit psychiatrisch relevanter Erkrankung nur wenige spezialisierte Angebote, die fachlich auf deren Unterstützungsbedarf im Hinblick auf erlebte Gewalt eingestellt sind, zur Verfügung; es fehlen also Angebote, an die Frauenhäuser weiterverweisen könnten.

Eine Quantifizierung des ungedeckten Bedarfs der genannten Gruppen ist auf der Grundlage der Studie nicht möglich.

Als problematisch erweist sich auch die verbreitete Praxis einer Altersobergrenze für mitgebrachte Söhne, wenn dies dazu führt, dass gewaltbetroffene Frauen deshalb keine geeignete Schutzeinrichtung finden können.

2.6 Zugang für Migrantinnen als Zielgruppe von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen

Seit Jahren ist bekannt, dass unter den Nutzerinnen von Frauenhäusern ein sehr hoher Anteil von Frauen einen Migrationshintergrund hat; so hatten nach der Bewohnerinnenstatistik der Frauenhauskoordinierungsstelle für 2010 rund 50 Prozent der Frauen einen Migrationshintergrund. Dies bestätigt auch dieser Bericht; die Zahlen werden nach Bundesländern differenziert ausgewiesen. Erwartungsgemäß zeigen sich hier beträchtliche Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern, in denen der Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund generell niedriger ist.

Mehr als 80 Prozent der Frauenhäuser sehen sich als gut geeignet für die Versorgung von Migrantinnen an. Zugleich besteht bei den Frauenhausmitarbeiterinnen ein ausgeprägtes Bewusstsein für Barrieren, die einer angemessenen Versorgung von Migrantinnen entgegenstehen.

Verbesserungsbedarf wird hinsichtlich der Sprachmittlung geltend gemacht, die vielfach über Eigenmittel oder ehrenamtliche Mitarbeit finanziert wird. Zuwendungen der Kommune für die Finanzierung der Dolmetscherinnen werden von rund 20 Prozent der Frauenhäuser, von denen hierzu Angaben vorliegen, angegeben.

Offenbar sind Migrantinnen, wenn sie Schutz vor Gewalt suchen bzw. sich aus einer gewaltbelasteten Beziehung lösen wollen, häufig in einer Lebenslage, in der sie zu ihrem Schutz auf Frauenhäuser als für sie geeignete Versorgungsform angewiesen sind.

Nichtaufnahmen, die auf den Aufenthaltsstatus der Frauen und damit auf die leistungsrechtlichen Voraussetzungen der Refinanzierung ihres Aufenthalts Bezug nehmen, wurden bei der Einrichtungsbefragung nicht besonders häufig genannt; die benannten Einzelfälle betrafen Asylbewerberinnen und Frauen ohne legalen Aufenthaltsstatus. Allerdings zeigt die Aufbereitung der sozialrechtlichen Zugangshürden im Rechtsgutachten, dass die Klärung der individuellen Ansprüche für Migrantinnen aufgrund der damit verknüpften komplexen rechtlichen und tatsächlichen Fragestellungen mit besonders hohem Aufwand verknüpft sein kann.

Hinweise auf besondere Schwierigkeiten der Finanzierung eines Frauenhausaufenthalts über die Grenzen eines Bundeslandes hinweg waren auch ein Ergebnis früherer Studien zur Unterstützung in Fällen von Zwangsverheiratung. Zusätzlich stellen sich hier nicht selten besondere Fragen der sozialleistungsrechtlichen Zuordnung, diese waren u. a. Gegenstand einer durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend veröffentlichten Handreichung für die Praxis²⁶. Aufgrund der Gefährdungslage ist in Fällen von Zwangsverheiratung häufig eine Unterbringung in anderen Bundesländern notwendig; und es besteht, da die Betroffenen häufig sehr jung sind und noch keine selbständige Lebensführung erlernt haben, ein spezifischer, sehr intensiver Betreuungsbedarf, der die Frauenhäuser vor besondere Herausforderungen stellt.

Aus der Tatsache, dass offenbar viele Migrantinnen den Weg in die Einrichtungen finden und von diesen aufgenommen werden, lässt sich aus Sicht der Bundesregierung daher nicht folgern, dass die Berichte aus der Praxis über Probleme wegen leistungsrechtlicher Voraussetzungen der Finanzierung ohne Relevanz seien. Vielmehr betreffen organisatorische Abläufe und rechtliche Hürden, die einer schnellen Klärung der Finanzierung des Aufenthalts entgegenstehen oder die den Leistungsumfang für diese Frauen begrenzen, potenziell eine große Gruppe von Betroffenen in möglicherweise besonders prekärer Situation; sie sind daher auch für die Einrichtungen von großem praktischem Gewicht.

Die hierzu im Rechtsgutachten aufbereiteten Fragestellungen und Lösungsansätze bedürfen daher einer aufmerksamen Prüfung.

Fachberatungsstellen sehen sich in der Mehrheit mit ihrem Beratungsangebot ebenfalls gut auf Migrantinnen eingestellt; Migrantinnen werden jedoch von Fachberatungsstellen oft als Zielgruppe benannt, die nicht zuletzt wegen sprachlicher Hürden noch zu wenig erreicht wird. Eine Ausnahme bilden diejenigen Fachberatungsstellen,

²⁶ S. dazu Handreichung für die Praxis „Zwangsverheiratung bekämpfen – Betroffene wirksam schützen“, <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=119908.html>; zur Problembeschreibung „Zwangsverheiratung in Deutschland“, <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=100648.html>; sowie „Zwangsverheiratung in Deutschland – Anzahl und Analyse von Beratungsfällen“, <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=119908.html>.

die auf Migrantinnen als Zielgruppe spezialisiert sind bzw. auf Gewaltformen, von denen Migrantinnen besonders betroffen sind, z. B. Fachberatungsstellen für Betroffene von Zwangsverheiratung oder von Menschenhandel. Sprachmittlung melden diese Beratungsstellen oft als Finanzierungsproblem an.

2.7 Versorgung mitbetroffener Kinder in der Frauenhausarbeit

Eine Herausforderung stellt die Versorgung von Kindern in Schutzeinrichtungen dar; es ergeben sich starke Hinweise auf häufig vorzufindende qualitative Defizite in der Versorgung.

Die Arbeit mit Mädchen und Jungen, die in Begleitung ihrer Mütter in der Schutzeinrichtung Aufnahme finden, bildet mittlerweile einen Kernbereich der Frauenhausarbeit. Alle stationären Schutzeinrichtungen nehmen mitgebrachte Kinder auf und organisieren deren Betreuung in unterschiedlicher Form; in vielen Häusern gibt es Zeiten der Kinderbetreuung oder Freizeitaktivitäten für Kinder, aber keine Angebote der Beratung oder Aufarbeitung von Gewalterlebnissen. Für die mit der Versorgung von Kindern und Jugendlichen verbundenen fachlichen Fragen finden sich in der Praxis konzeptionell sehr heterogene Lösungsansätze. Viele Einrichtungen verfügen jedoch nicht über ausreichende Ressourcen, um in ausreichendem Umfang ein eigenständiges, qualifiziertes Angebot für mitgebrachte Kinder und Jugendliche zur Bewältigung (mit-) erlebter Gewalt zu ermöglichen.

Für Jungen gibt es überwiegend eine Altersgrenze, die häufig mit der räumlichen Ausstattung der Hilfseinrichtung zusammenhängt.

Die Mehrzahl der Einrichtungen betrachtet Kinderschutz als konzeptionellen Bestandteil ihres Angebots und bearbeitet Fragen der Kindeswohlgefährdung, häufig in Kooperation mit Jugendämtern und externen Angeboten für Kinder und Jugendliche.

Zur Finanzierung der kinderbezogenen Angebote können grundsätzlich sowohl Leistungstatbestände des SGB II – wobei Kinderbetreuung gewissermaßen als Annex der Leistungen an die Mutter betrachtet wird – als auch unterschiedliche Vorschriften des SGB VIII herangezogen werden. In welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen das SGB VIII für kinderbezogene Leistungen der Frauenhäuser zur Anwendung kommt, ließ sich im Rahmen der Studie vor dem Hintergrund der heterogenen und differenzierten Praxis nicht umfassend abbilden. Im Rahmen des rechtswissenschaftlichen Gutachtens werden die damit verknüpften Rechtsfragen näher beleuchtet und auf Abgrenzungsprobleme zwischen den unterschiedlichen Leistungssystemen hingewiesen.

2.8 Fachliche Kriterien der Versorgungsqualität und personelle Ausstattung als limitierender Faktor

Das sozialwissenschaftliche Gutachten lenkt den Blick darauf, dass es einer fachlichen Diskussion über einzelne

qualitative Merkmale bzw. über Standards einer fachlich-konzeptionell sachgerechten Ausrichtung der Angebote bedarf.

Anhand mehrerer, differenziert abgebildeter Indikatoren wird deutlich, dass die Frage der personellen Ausstattung von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen als limitierender Faktor für die fachliche Qualität der Versorgung wirkt.

Ein Indikator, an dem sich beispielhaft zugleich fachlich-konzeptionelle Fragen als auch Ressourcenfragen aufzeigen lassen, ist die Frage, wie professionell die Aufnahme-situation geregelt ist und zu welchen Zeiten Frauen aufgenommen werden können:

In 90 Prozent der Frauenhäuser werden schutzsuchende Frauen 24 Stunden täglich aufgenommen. Recht häufig – mit unterschiedlicher Ausprägung je nach Bundesland – erfolgt die Aufnahme (insbesondere zu Randzeiten und am Wochenende) aber nicht durch Fachkräfte, sondern durch (oft ehrenamtliche) Mitarbeiterinnen im Bereitschaftsdienst oder durch Mitbewohnerinnen. Dies ist historisch gewachsen und oft in fachlichen bzw. politischen Diskussionen problematisiert worden. Ob und inwieweit Frauenhäuser ihrer Aufgabe als jederzeit zugängliche und verlässliche Zufluchtseinrichtung für besonders belastete Frauen in akuten Krisen- und Gefährdungssituationen gerecht werden können, zeigt sich nicht zuletzt an diesen qualitativen Merkmalen des Aufnahmeprozesses.

Sowohl in stationären als auch in ambulanten Einrichtungen wird in nicht unerheblichem Umfang und für ein sehr breites fachliches Aufgabenspektrum ehrenamtliche und unbezahlte Arbeit geleistet.

Generell stellt das Spektrum der Qualifikationen, die im Team eines Frauenhauses oder einer Fachberatungsstelle vertreten sind, ein Qualitätsmerkmal zur Deckung von heterogenen Schutz- und Beratungsbedarfen dar. Größere Frauenhäuser können eher Mitarbeiterinnen mit spezialisierten Qualifikationen beschäftigen, wohingegen kleine Einrichtungen Personal brauchen, das für alle Alltagsfragen kompetent sein muss und von daher nicht so spezialisiert sein kann. Auch bei ambulanten Angeboten spiegeln sich das Spektrum der angebotenen Leistungen und die Spezialisierung auf bestimmte Beratungsschwerpunkte in der Qualifikation des eingesetzten Fachpersonals.

2.9 Probleme der Finanzierung der Unterstützungsangebote aus Sicht der Einrichtungen

In den meisten Bundesländern besteht für Frauenhäuser und Frauenschutzwohnungen eine Mischfinanzierung aus Tagessätzen und Zuwendungen aus Haushaltsmitteln des Landes und/oder der Kommune. Bei einer Tagessatzfinanzierung werden diese für die meisten Nutzerinnen auf der Basis individueller Leistungsansprüche nach SGB II, SGB XII oder AsylbLG von den jeweils zuständigen Verwaltungsebenen übernommen. Bestehen solche Ansprüche nicht, tragen die Nutzerinnen als Selbstzahlerinnen ganz oder teilweise ihre Kosten selbst. In manchen Bundesländern werden Frauenhäuser nahezu vollständig

aus Zuwendungen der Länder oder Kommunen finanziert. Eine weitere Einnahmequelle sind in allen Bundesländern Spenden oder Eigenmittel der Einrichtungsträger. Die Ausgestaltung der Finanzierung im Einzelnen ist sehr heterogen.

Die Finanzierung durch verschiedene Kostenträger ist häufig mit divergierenden Förderzielen und Fördergestaltungen verbunden. Dies führt teilweise zu Inkonsistenzen bei der Zuwendungsgebung und macht die Beantragung und Rechnungslegung für die Zufluchtseinrichtungen unnötig komplex, besonders aufwendig und ressourcenintensiv.

Auf den Zugang bzw. die Aufnahme von Frauen schlägt dies aber offenbar in geringerem Maße durch als teilweise befürchtet. In der Regel werden alle schutzsuchenden Frauen zunächst aufgenommen; anschließend versucht das Frauenhaus, finanziell tragfähige Lösungen zu finden. Dies gelingt nicht immer, in solchen Fällen tragen die Einrichtungen das Risiko fehlender Refinanzierung.

Von Einrichtungen, die überwiegend über Tagessätze finanziert werden, werden Kurzeitaufenthalte von zwei bis drei Tagen als praktisch bedeutsamstes und am häufigsten ungelöst bleibendes Refinanzierungsproblem genannt. Auch Aufenthalte ortsfremder Frauen und besonders lange Aufenthalte können zu Refinanzierungsproblemen führen, hier gelingt es aber häufiger, eine Lösung zu finden. Es kommt vor, dass eine Kostenerstattung nur für die Unterkunft, nicht aber für die psychosoziale Betreuung erfolgt.

Die sozial- und finanzierungsrechtliche Problemanalyse im Rechtsgutachten bestätigt, dass es aufgrund Fehlens von Regelungen, die ausdrücklich auf den Zweck der Versorgung gewaltbetroffener Frauen zugeschnitten sind, zu rechtlichen Inkonsistenzen auf der Ebene der Leistungsansprüche und der verwaltungsorganisatorischen Abläufe kommt, die sich mittelbar als Zugangshindernisse auswirken. Der mosaikartige Charakter der Rechtsgrundlagen zur Organisation und Finanzierung von Unterstützungsangeboten führt zu fehlender Verlässlichkeit aus Sicht der Einrichtungen und zu Intransparenz aus Sicht der Nutzerinnen.

Viele Schutzzeineinrichtungen sind aufgrund knapper personeller oder räumlicher Ressourcen nicht in der Lage, alle wissenschaftlich anerkannten fachlichen Standards zu erfüllen.

Frauenberatungsstellen werden in der Regel aus kommunalen oder Landesmitteln über Zuwendungen finanziert, die eine feste Personalausstattung abdecken. Ebenso wie die Frauenhäuser setzen sie ergänzend in erheblichem Umfang ehrenamtliche Mitarbeiterinnen ein.

2.10 Zugang zu Beratung aus Sicht potenzieller Nutzerinnen und Rückschlüsse auf ungedeckten Unterstützungsbedarf und Zugangsbarrieren

Die Perspektive potenzieller Klientinnen wurde im Rahmen der sozialwissenschaftlichen Studie mittels einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung erhoben.

Mit dieser repräsentativen Bevölkerungsbefragung zum Beratungszugang nach erfahrener Gewalt sind repräsentative Aussagen zur beratungsrelevanten Gewaltbetroffenheit, zum Beratungszugang und zu Barrieren auf dem Weg zu Beratung (Unkenntnis von Hilfen bzw. Suchstrategien, Scham) möglich. Anhand einer Auswertung nach Sozialdaten können relevante Problemgruppen mit Gewalterfahrungen im Lebensverlauf, aber unzureichendem Zugang zu Beratung identifiziert werden.

Etwa fünf Prozent aller Frauen haben schon mindestens einmal wegen eigener Gewalterfahrung Beratung gesucht.

Nicht jede Frau, die akut oder zurückliegend Gewalt erfahren hat, hat jedoch eine Beratung in Anspruch genommen: 9 Prozent aller befragten Frauen haben – obwohl sie von Gewalt betroffen waren – keine Beratung genutzt. Dabei ist allerdings nicht bekannt, ob bei diesen Frauen jeweils auch ein subjektiver Bedarf für Beratung bestand oder nicht.

Damit bestätigt die Bevölkerungsbefragung in etwa die Ergebnisse der Repräsentativuntersuchung von 2004²⁷: Auch nach der aktuellen Befragung kann davon ausgegangen werden, dass es etwa doppelt so viele Frauen gibt, die nach erfahrener Gewalt keine professionelle Hilfe in Anspruch genommen, wie Frauen, die im Zusammenhang mit der Bewältigung der Gewaltfolgen Hilfe gesucht haben. Die Gesamtprävalenz der Gewaltbetroffenheit liegt in dieser Befragung aus methodischen Gründen etwas niedriger als in früheren Repräsentativbefragungen²⁸.

Bei niedrigerer Bildung und Wohnen in einer Mietwohnung ergab sich ein jeweils signifikant höherer ungedeckter Bedarf nach Beratung, d. h. ein höherer Anteil von Frauen, die trotz Gewalterfahrung keine Beratung genutzt haben. Bei der Altersgruppe der 30- bis 39-Jährigen ist der ungedeckte Bedarf am höchsten.

Nach den Gründen befragt, warum keine externe Unterstützung gesucht wurde, nannten diejenigen, die bereits selbst Gewalt erlebt hatten, besonders oft Gründe im Zusammenhang mit der Privatheit der Gewalterfahrung, oder es wurde angegeben, dass man „alleine klargekommen“ sei. Auch Angst vor den Folgen der Beratung wurde nicht selten genannt.

Die Befragung zeigt eine insgesamt recht gute Bekanntheit von Hilfsangeboten; die meisten Befragten wissen auch, wie sie an Informationen kommen können; in der Reihenfolge der präferierten Informationsquellen werden zuerst Beratungsstellen (rd. 66 Prozent), dann das Internet (rd. 44 Prozent), danach nahestehende Personen, Ämter und Printmedien genannt; insbesondere der Zugang zu Informationen über das Internet ist eine Frage des Alters und der Bildung.

²⁷ „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“, s. <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publicationen/publikationen,did=20560.html>

²⁸ Dies kann u. a. damit zusammenhängen, dass hier pauschal nach Gewalterleben gefragt wurde, während in der Prävalenzstudie von 2004 konkret einzelne Gewalthandlungen anhand einer ausführlichen Liste abgefragt wurden; s. dazu Erläuterung in der Studie unter D.5. und D. Einleitung.

Gefragt, welche Stellen sie einer Freundin nach einer Misshandlung durch den Partner oder nach sexueller Belästigung oder sexueller Gewalt empfehlen würden, kennen nur wenige keine Ansprechstellen und noch weniger raten zum Schweigen. Die Polizei genießt eine große Vertrauensstellung, gefolgt von Ärzten und Ärztinnen. Offenbar wird bei akuter Gewalt eher an Fragen des Schutzes und der medizinischen Versorgung gedacht als an psychosoziale Beratung. Bei Misshandlung durch den Partner werden Frauenhaus und Familien- und Frauenberatungsstellen gleichauf mit Ärzten und Ärztinnen genannt. Beratungsstellen folgen bei sexueller Gewalt an dritter Stelle. Das Frauenhaus wird als gute Ansprechstelle eher bei Misshandlung als bei sexueller Gewalt genannt und umgekehrt Therapeutin/Therapeut eher bei sexueller Gewalt als bei Misshandlung.

Als ein wichtiges Ergebnis ist festzuhalten, dass offenbar in allgemeiner Form zwar ein recht guter Informationsstand über Stellen, „an die man sich wenden kann“ einschließlich Kenntnis von Angeboten zum Schutz gewaltbetroffener Frauen besteht, aber nicht in ausreichendem Maße bekannt ist, welche Art der Unterstützung von psychosozialen Beratungsstellen erwartet werden kann, während alle Menschen eine Vorstellung von dem haben, was Polizei und medizinische Versorgung leisten können.

Vor diesem Hintergrund sollten die (teilweise bereits gut ausgebauten) Kooperationen von Polizei und Gesundheitswesen mit Beratungsstellen weiter gestärkt werden. Einem solchen Ansatz folgt auch das durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderte Modellprojekt „Medizinische Intervention gegen Gewalt an Frauen (MIGG)“. Zentrale Ziele waren die Entwicklung eines für die Praxen von niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten tauglichen Interventionsprogramms zur ambulanten medizinischen Versorgung gewaltbelasteter Frauen, die Einbeziehung der ambulanten medizinischen Versorgung in die multiprofessionelle Interventionskette (Frauenhäuser, Beratungsstellen, Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichte) sowie die Integration von niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten in vorhandene Netzwerkstrukturen. Nach Abschluss des Projektes stehen die Projektergebnisse für den gesamten ambulanten ärztlichen Versorgungsbereich in Deutschland zur Verfügung. Insbesondere der auf der Grundlage der Erfahrungen im Modellprojekt erarbeitete Implementierungsleitfaden soll die weitere Umsetzung der Projektergebnisse auf regionaler Ebene befördern²⁹. Weitere Maßnahmen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend z. B. als Informationsmaterial für die ärztliche Praxis unterstützen die regionale Implementierung.

Die Hälfte der Frauen, die Beratung aufgesucht haben, hat dies innerhalb einer relativ kurzen Zeit von weniger als zwei Monaten nach der Gewalterfahrung getan, ein erheblicher Anteil meldete sich jedoch erst nach einem sehr viel längeren Zeitraum, teilweise erst nach vielen Jahren.

²⁹ Die Projektergebnisse zur Unterstützung der ärztlichen Arbeit stehen auf der neuen – vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderten Website – www.Gesundheit-und-Gewalt.de zur Verfügung.

Die Studie belegt damit Beratungsbedarf auch bei Frauen, bei denen die Erfahrung länger als ein Jahr zurückliegt und die möglicherweise entweder zu hohe Hürden zu überwinden hatten oder die zunächst dachten, dass sie die Erfahrungen ohne Unterstützung bewältigen können.

Die Beratung wurde überwiegend positiv bewertet: Für drei Viertel der Frauen, die hierzu Angaben machten, hat sich die Situation nach der Beratung verbessert.

Signifikante Unterschiede ergibt diese repräsentative Bevölkerungsbefragung insbesondere in Abhängigkeit vom Bildungsgrad der Frauen: Frauen mit einer niedrigen Schulbildung haben weniger Wissen darüber, wie sie an Informationen über Hilfsangebote kommen könnten, sie haben zudem eine größere Beratungsdistanz, zugleich sind sie stärker von Gewalt betroffen.

Aus Sicht der Bundesregierung sind die Ergebnisse der repräsentativen Bevölkerungsbefragung zum Beratungszugang nach Gewalt zugleich eine Bestätigung für die Bedeutung eines lebensverlaufsorientierten, differenzierten Ansatzes für die Weiterentwicklung der Unterstützungsangebote und für die Politik zur Bekämpfung von Gewalt generell.

Die quantitativen Resultate lassen aus Sicht der Bundesregierung noch keine belastbare quantifizierte Bedarfs einschätzung zu, sie können jedoch als gesicherte Anhaltspunkte zum Umfang des möglicherweise existenten ungedeckten Bedarfs verstanden werden.

Zudem untermauern die Ergebnisse die Notwendigkeit niedrigschwelliger Zugänge mit Brücken- bzw. Lotsenfunktion ins Unterstützungssystem (wie das geplante bundesweite Hilfetelefon), sie vermitteln Hinweise darauf, für welche Zielgruppen es möglicherweise besonderer Anstrengungen bedarf, um Schwellen bei der Inanspruchnahme von Beratung zu senken.

2.11 Neue Medien als Chance für niedrigschwellige Zugänge zu professioneller Unterstützung

Die Befragung zeigt, dass ein relativ großer Anteil der Frauen die traditionelleren Formen der psychosozialen Beratung als relativ hochschwelliges Angebot wahrnimmt; zugleich zeigt sich, dass das Internet ein immer wichtigerer Weg als Zugang zur Hilfe wird.

Dies verweist auf eine neue Herausforderung für die Ausrichtung der Angebote vor Ort, die von den Einrichtungen angenommen wird.

Die Einrichtungsbefragung zeigt, welche niedrigschwelligen Angebotsformen von den Fachberatungsstellen bei Gewalt gegen Frauen bereitgestellt werden; als niedrigschwellig anzusehen sind telefonische Beratung und noch stärker die Online-Beratung, die noch unpersönlicher genutzt werden kann.

Gut die Hälfte der Fachberatungsstellen bei Gewalt gegen Frauen gibt an, dass auch Online-Beratung angeboten wird. Telefonische Beratung bieten erwartungsgemäß fast alle (95 Prozent) Fachberatungsstellen. Bei den Schwangeren- und Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen ist der Anteil der Stellen mit Online-Beratung etwa ebenso

groß; bei den sonstigen, nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Beratungsstellen ist der Anteil deutlich niedriger.

Über Bereitstellung von Informationen mittels Internetpräsenz, über Angebote wie Online- oder Chatberatung besteht ein zusätzlicher Zugang zu Angeboten psychosozialer Beratung durch Fachberatungsstellen für solche Gruppen von Nutzerinnen, die aufgrund der Privatheit der Gewalterfahrung eher Vertrauen zu unverbindlichen, anonymen Angeboten aufbauen.

Über die regionale Reichweite solcher Online-Beratungsangebote, über deren Ausgestaltung und über das Profil der über diese Kommunikationsform von Beratungsstellen tatsächlich erreichten Klientinnengruppe liegen keine näheren Erkenntnisse aus der Studie vor.

Die Bestandsaufnahme belegt damit aus Sicht der Bundesregierung den positiven Trend, dass ein großer Teil der Unterstützungsangebote bei Gewalt gegen Frauen sich auf den Weg gemacht hat, die Chancen neuer Medien sowohl als Informationsplattform für die eigene Öffentlichkeitsarbeit als auch für niedrigschwelligere (Erst-)Beratungskontakte zu nutzen.

Auch das vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderte Modellprojekt einer interkulturellen Onlineberatung bei Zwangsverheiratung und familiärer Gewalt³⁰ hat gezeigt, dass niedrigschwellige und anonyme Online-Beratungsangebote die Betroffenen gut erreichen können und dass diese Angebotsform gerade für bestimmte Zielgruppen wie von Zwangsverheiratung bedrohte oder betroffene junge Frauen und Mädchen Vorzüge gegenüber dem persönlichen Kontakt aufweist.

Aber auch Aktionsformen aus der Zivilgesellschaft wie beispielsweise die Online-Kampagne „#ichhabnichtangezeigt“, deren Zielsetzung in erster Linie die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für „das immer noch tabuisierte Ausmaß sexualisierter Gewalt“ ist, können zur Überwindung von Barrieren des Hilfesystems beitragen, indem sie Opfern von Gewalt eine niederschwellige, geschützte Plattform für informellen Erfahrungsaustausch mit ähnlich Betroffenen bieten und über eingebundene Erstinformationen eine Türöffnerfunktion zum Hilfesystem übernehmen können.

An diesen Beispielen zeigt sich: Für eine zeitgemäße Weiterentwicklung des Hilfesystems für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder ist es von maßgeblicher Bedeutung, die große gesellschaftliche Dynamik im Bereich der neuen Medien mit ihren Chancen aktiv zu nutzen und deren eventuelle Risiken rechtzeitig zu erkennen.

Beratungs- und Schutzeinrichtungen, deren Koordinierungsstellen und Zusammenschlüsse auf Bundes- und

³⁰ Das Projekt wurde von „PAPATYA – Kriseneinrichtung für junge Mädchen und Frauen mit Migrationshintergrund“ in Berlin von 2007 bis 2010 als Modellprojekt des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchgeführt und wird zur Zeit von mehreren Bundesländern unterstützt; Projektbericht s. <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=164092.html>; Evaluationsbericht s. <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=164098.html>.

Länderebene sowie alle verantwortlichen Akteure in Bund und Ländern werden sich mit den Herausforderungen und Auswirkungen der neuen Medien im Bereich der Beratungsarbeit, der Qualitätssicherung, der Öffentlichkeitsarbeit und des Zugangs zum Hilfesystem verstärkt auseinandersetzen müssen.

2.12 Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung als notwendige Bestandteile einer koordinierten Weiterentwicklung des Hilfesystems

Ob die Angebotsstruktur der Bedarfslage der Frauen und ihrer Kinder gerecht wird, lässt sich nicht generell bejahen oder verneinen. Die empirischen Befunde erlauben den Schluss, dass derzeit von einer regional ungleich verteilten Versorgung mit Hilfe- und Unterstützungsangeboten auszugehen ist und es insbesondere an flexiblen (vor allem ambulanten) Angeboten fehlt.

Um das Ziel einer bedarfsgerecht gesteuerten und abgestimmten Weiterentwicklung des Hilfesystems zu erreichen, bedarf es nach Einschätzung der wissenschaftlichen Arbeitsgruppe, die die Studie erstellt hat, des Einsatzes von Instrumenten, mit denen der Bedarf genauer analysiert und die Herausforderungen vorausschauend planerisch angegangen werden können. Unter Einbindung der betroffenen Einrichtungen, Verbände und zuständigen Entscheidungsträger sollte der Bedarf einschließlich der Qualitätsanforderungen, der Kostenstruktur und ggf. normierten Standards konsensual abgestimmt werden. Eine solche als wünschenswert erachtete Bedarfsplanung könnte landesweit, regional differenziert oder kommunal ansetzen. Im Rechtsgutachten wird hierzu eine Anlehnung an schon bestehende Modelle der Bedarfsplanung für soziale Dienstleistungen vorgeschlagen (z. B. in Anlehnung an die allgemeine kommunale Sozialplanung, die Krankenhaus- und Pflegeplanung oder die Jugendhilfeplanung).

2.13 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für bundesrechtliche Regelungen zur besseren Einbindung von Hilfen für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder in die geltenden Sozialleistungsgesetze

Ein wesentlicher Teil des rechtlichen Gutachtens ist der Frage gewidmet, ob und unter welchen Voraussetzungen bundesgesetzliche Regelungen mit dem Ziel einer besseren rechtlichen Verankerung von Hilfe und Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder verfassungsrechtlich zulässig sind.

Diese Fragestellung war bereits Gegenstand der Anhörung im Bundestagsausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 12. November 2008 und war dort nicht einheitlich beurteilt worden³¹.

³¹ Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestags; Protokoll Nr. 16/69; Protokoll und Stellungnahmen s. <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1247&id=1134>.

Die Studie hat dazu zunächst mit der sozialwissenschaftlichen Bestandsaufnahme einen gesicherten empirischen Befund in Form eines umfassenden und detaillierten Gesamtbilds der zur Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und deren Kinder in Deutschland bereit gestellten Hilfsangebote erarbeitet. Einen wesentlichen Beitrag zur empirischen Bestandsaufnahme bildet dann zusätzlich die Beschreibung der Rechtswirklichkeit im Rahmen der sozialrechtlichen Analyse des geltenden Rechts.

Auf Basis dieser gesicherten Bestandsaufnahme war dann durch das verfassungsrechtliche Teilgutachten die Frage zu beantworten, ob eine Bundesregelung unter den Aspekten der Wahrung der Rechtseinheit oder der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet „erforderlich“ im Sinne des Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz (GG) ist.

Mit diesem mehrstufigen und wechselbezüglichen Vorgehen betritt die Studie Neuland; das Rechtsgutachten erreicht durch die breite rechtstatsächliche Basis aus Sicht der Bundesregierung eine besondere Verlässlichkeit gegenüber früheren juristischen Stellungnahmen, die sich in ihrer Beurteilung auf ausschnittshafte Darstellungen verlassen mussten.

Ob ein Bundesgesetz, das die Versorgung mit Hilfe- und Unterstützungsangeboten für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder umfassend neu regelt, „erforderlich“ im Sinne des Artikel 72 Absatz 2 GG ist, erscheint nach dem Ergebnis der verfassungsrechtlichen Prüfung auf der Grundlage der derzeit vorliegenden empirischen Befunde weiter fraglich.

Hingegen stehen bundesgesetzlichen Regelungen, die die derzeitige Einbindung der Leistungen der Frauenhäuser und der Unterstützungsangebote in die Sozialleistungsgesetze (z. B. SGB II, SGB XII, SGB VIII, AsylbLG) verbessern, keine verfassungsrechtlichen Gründe entgegen; sie sind nach Einschätzung der Studie unter dem Aspekt der Wahrung der Rechtseinheit sowie der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet „erforderlich“ im Sinne des Artikel 72 Absatz 2 GG und könnten auf die Gesetzgebungskompetenz des Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG gestützt werden.

Das Gutachten stützt damit die zurückhaltende Auffassung der Bundesregierung und die ablehnende Haltung der GFMK gegenüber einer umfassenden bundesgesetzlichen Neuregelung z. B. in Form eines „Frauenhausfinanzierungsgesetzes“ des Bundes.

2.14 Landesrechtliche Optionen zur Absicherung der Einrichtungsfinanzierung und zur bedarfsgerechten Steuerung der Weiterentwicklung des Hilfesystems

Im Rechtsgutachten wird dargestellt, mit welchen unterschiedlichen Instrumenten die Bundesländer steuernd auf die Ausgestaltung des Hilfesystems für gewaltbetroffene Frauen Einfluss nehmen, indem sie ihre finanzielle Beteiligung an den Unterstützungseinrichtungen über Rahmenvereinbarungen, Förderrichtlinien, Verordnungen oder Gesetze regeln, Zielvorgaben und inhaltliche Schwerpunkte in der Förderung setzen und über fachliche Vorgaben im Zuwendungsrecht maßgeblich auf das Aufgaben-

spektrum und die qualitativen Standards für die im Land vorhandenen Angebotsformen einwirken. Mit der Entscheidung für die Verankerung der Förderung durch Gesetz (wie in Schleswig-Holstein) oder Verordnung (wie in Thüringen) ist aus Sicht von Einrichtungen und Kommunen eine größere Planungssicherheit und Rechtsklarheit hinsichtlich der Verteilung der Verantwortlichkeiten verbunden. Auch langfristig angelegte Rahmenvereinbarungen auf Landesebene (wie in Bayern) führen zu größerer Transparenz hinsichtlich quantitativer und qualitativer Zielvorgaben und damit zu mehr Planungssicherheit bei der Finanzierung; sie können dazu beitragen, die Klärung der Kostenträgung im Verhältnis unterschiedlicher Verwaltungsebenen von Streitfragen zu entlasten. Damit steht den Bundesländern ein breites und ausbaufähiges Spektrum von Möglichkeiten zur Gestaltung verlässlicher Rahmenbedingungen für das Hilfesystem zum Schutz gewaltbetroffener Frauen zur Verfügung.

3 Schlussfolgerungen der Bundesregierung

3.1 Schutz und Unterstützung bei Gewalt und bei der Bewältigung ihrer Folgen als Aufgabe aller staatlichen Handlungsebenen

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des mit dem Bericht vorgelegten Rechtsgutachtens, dass die Aufgabe, Schutz vor Gewalt sowie Hilfe und Unterstützung für gewaltbetroffene Menschen zu organisieren, als Ausprägung des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip alle staatlichen Ebenen in gemeinsamer Verantwortung trifft.

Im Bereich der Infrastruktur sozialer Dienstleistungen entspricht es dem föderalen Prinzip, in der Heterogenität der Ausgestaltung vor Ort grundsätzlich zunächst eine Chance zu sehen, weil damit Spielräume eröffnet werden, wie den Bedarfslagen der Zielgruppen und deren Nutzungsverhalten, das auch von den strukturellen Gegebenheiten vor Ort geprägt wird, am besten Rechnung getragen werden kann. Insoweit trifft die Bewertung der GFMK zu, dass das föderale System die besten Voraussetzungen für die Vorhaltung einer bedarfsgerechten Infrastruktur nach den Gegebenheiten vor Ort bietet. Die durch die Bestandsaufnahme festgestellten gewachsenen Unterschiede der Versorgungsinfrastruktur für gewaltbetroffene Frauen sind aus Sicht der Bundesregierung zulässige und gewollte Ausprägungen der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik Deutschland und deuten nicht per se auf Versorgungsdefizite hin.

Die vorrangige Zuständigkeit der Länder sowie – im Rahmen der landesrechtlich konkretisierten Aufgabe der Daseinsvorsorge – auch der Kommunen, in ausreichendem Umfang für Hilfsangebote für Opfer von Gewalt und für deren verlässliche Finanzierung Sorge zu tragen, entbindet den Bund jedoch nicht von seiner grundrechtlich begründeten Pflicht, im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz tätig zu werden, wenn die konkrete Ausgestaltung in den Ländern für die zu schützenden Menschen mit unzumutbaren Schwierigkeiten verknüpft wäre oder wenn sich – wie beim bundesweiten Hilfetelefon – ein konkretes Regelungsziel nur durch eine auf Bundesebene verankerte Lösung umsetzen lässt.

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung findet dies seinen Ausdruck in der Bindung des Bundesgesetzgebers an das Kriterium der Erforderlichkeit bundesrechtlicher Regelung nach Artikel 72 GG.

Die Bestandsaufnahme hat bestätigt, dass es insgesamt ein dichtes und ausdifferenziertes Netz an Unterstützungseinrichtungen für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder im Bundesgebiet gibt. Trotz punktueller Versorgungslücken und Zugangsschwierigkeiten für bestimmte Zielgruppen und trotz einer verbesserbaren regionalen Angebots- und Kooperationsstruktur kann im Großen und Ganzen davon ausgegangen werden, dass gewaltbetroffene Frauen regelmäßig unmittelbaren Schutz vor Gewalt sowie Beratung und Unterstützung in professionell dafür ausgelegten Einrichtungen finden; Anhaltspunkte für eine strukturelle oder flächendeckende Unter-versorgung fehlen.

Insofern bedarf es nach Auffassung der Bundesregierung derzeit keiner grundsätzlich angelegten rechtlichen Neuordnung durch ein eigenständiges Bundesgesetz, mit dem etwa das Vorhalten und die Finanzierung von Einrichtungen zum Schutz vor Gewalt durch bundesweit einheitliche Vorgaben umfassend geregelt würden.

Auf der Grundlage des Rechtsgutachtens erscheint es derzeit plausibel und realistisch, dass die festgestellten Defizite im Wege behutsamer, aber effektiver Fortentwicklung des geltenden Rechts auf bundesgesetzlicher oder landesgesetzlicher Ebene sowie durch aktive Nutzung konsensualer Instrumente auf untergesetzlicher Ebene angegangen werden können, ohne dass dazu eine bundesgesetzliche Neuordnung mit Auswirkung auf die Verteilung der Finanzierungsverantwortlichkeiten erforderlich wäre.

Um die durch die Bestandsaufnahme zu Tage getretenen Schwachstellen des Hilfesystems auszugleichen, bedarf es des Engagements und des Zusammenwirkens aller maßgeblichen Akteure in Bund, Ländern und Kommunen. Es ist daher folgerichtig, dass das Rechtsgutachten sowohl Anforderungen und Empfehlungen enthält, die sich an den Bund richten, als auch solche, die in die Zuständigkeit der Länder und Kommunen fallen.

3.2 Notwendigkeit eines verstetigten bundesweiten Monitorings und einer Indikatorik zur Beurteilung der Bedarfsgerechtigkeit der Maßnahmen zum Schutz vor Gewalt

Die Bestandsaufnahme macht deutlich, dass eine fundierte Einschätzung des quantitativen und qualitativen Bedarfs an Unterstützungseinrichtungen allein aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse zur Inanspruchnahme und zur Auslastung der bestehenden Angebote nicht möglich ist. Ohne eine solche Informationsgrundlage fehlt auch Überlegungen zur Orientierung der Versorgungsdichte an bevölkerungsbasierten Bemessungszahlen eine fundierte Begründung.

Es bedarf daher auf Bundesebene der Entwicklung von Instrumenten für ein Monitoring und für eine verstetigte Indikatorik, anhand derer aktualisierte Daten zur Prävalenz von Gewalt im Lebensverlauf von Frauen, insbeson-

dere in engen persönlichen Beziehungen, differenzierte Informationen zur Inanspruchnahme von Unterstützungsangeboten und zur Wahrnehmung rechtlicher Instrumente des Gewaltschutzes und Anhaltspunkte zur Frage der Kongruenz von Angebot, tatsächlicher Inanspruchnahme und Bedarf an professioneller Unterstützung bei der Bewältigung der Folgen von Gewalterfahrungen gewonnen werden können. Ziel sollte ein einfach handhabbares, kontinuierliches und kostengünstiges Instrumentarium zur Gewinnung der Daten sein, das Bund, Länder, Kommunen und Einrichtungen zur Planung und Evaluierung von strukturellen und rechtlichen Maßnahmen im Kontext der Gewaltschutzpolitik einsetzen können.

Die Notwendigkeit systematischen Monitorings ergibt sich nicht zuletzt aus den im Rechtsgutachten aufgezeigten verfassungsrechtlichen Beobachtungspflichten des Bundes; sie wird zudem gestützt durch das von Deutschland bereits gezeichnete Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt³², das unter anderem in Artikel 11 Maßgaben zur Datensammlung und Forschung auf nationaler Ebene beinhaltet.

Überlegungen für eine verstetigte Indikatorik sind derzeit Gegenstand einer durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Auftrag gegebenen Studie. Diese Studie ist noch nicht abgeschlossen; erste Zwischenergebnisse sind jedoch bereits in die Bestandsaufnahme für diesen Bericht eingeflossen. Die Studie wird Vorschläge aufzeigen, ob und wie die Bundesregierung auf Grundlage bestehenden Datenmaterials bzw. leicht modifizierbarer bestehender Datenerfassungen kontinuierlich und in regelmäßigen Abständen repräsentativ Ausmaß, Formen und Folgen von Gewalt gegen Frauen/Männer und die Wirkungen der Anti-Gewalt-Politik bei Institutionen, Organisationen und Betroffenen in Bund und Ländern evaluieren kann. Die Studie fokussiert auf Formen von körperlicher, sexueller und psychischer Gewalt, die erwachsene Frauen und Männer in Partnerschaften erleben. Darüber hinaus werden auch sexuelle Gewalt und sexuelle Belästigung außerhalb von Partnerschaften berücksichtigt.

Über die Machbarkeit und die konkrete Ausgestaltung eines solchen verstetigten Monitoringinstruments kann erst nach dem endgültigen Abschluss der o. g. Studie entschieden werden.

3.3 Bedarfsanalyse, Bedarfsplanung und Kooperationsstrukturen als Bestandteile einer koordinierten Weiterentwicklung des Hilfesystems vor Ort nutzen

Wie im Gutachten gezeigt, gibt es Anhaltspunkte für nicht unerhebliche regionale Unterschiede in der Gewaltprävalenz sowie Anhaltspunkte für unterschiedliches Inanspruchnahmeverhalten z. B. in städtischen Ballungs-

³² Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011, SEV Nr. 210.

räumen einerseits und kleineren Ortschaften andererseits sowie für unterschiedliche Beratungsschwerpunkte in Korrelation mit der soziodemographischen Zusammensetzung der Bevölkerung. Auch die historisch gewachsenen Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen, deren tatsächliche Einzugsgebiete und deren Eingebundenheit in das Netz staatlicher Institutionen und sozialer Dienstleistungen verschiedener Fachrichtung weisen große regionale Unterschiede in Struktur und Leistungsfähigkeit auf, die für die Frage der Bedarfsdeckung zu berücksichtigen sind.

Diese Einflussfaktoren sind nicht statisch, sondern sie sind, wie z. B. mit Blick auf den demografischen Wandel deutlich wird, einer teilweise voraussehbaren Dynamik unterworfen, aus der ein Veränderungsbedarf in der Versorgungsinfrastruktur erwachsen kann. Die oben erwähnten bundesweiten Monitoringinstrumente könnten möglicherweise auch für die regionale Ebene sinnvolle Ausgangsdaten beisteuern, sie können aber eine bis auf die örtliche Ebene abgestufte Bedarfsanalyse nicht ersetzen.

Um zu gewährleisten, dass vor Ort eine flexible und in sich abgestimmte bedarfsgerechte Infrastruktur von Hilfsangeboten für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder bereitgestellt werden kann, sollte künftig auf Landes- bzw. kommunaler Ebene die Nutzung von Instrumenten der Bedarfsanalyse und der konsensualen Bedarfsplanung auch im Bereich der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in Erwägung gezogen werden. Für ein Zusammenwirken aller maßgeblichen Partner mit dem Ziel einer passgenauen Weiterentwicklung des Hilfesystems könnten außerdem regional abgestufte regelhafte Kooperationsstrukturen von Nutzen sein. Die (teilweise bereits recht gut etablierte) Einbeziehung von Polizei, Ärzten und anderen Partnern des Gesundheitssystems sollte vor dem Hintergrund der vorliegenden positiven Erfahrungen weiter gestärkt werden.

Die Realisierbarkeit solcher Instrumente könnte, da hierzu aus dem Bereich der Hilfen für gewaltbetroffene Frauen kaum Erfahrungen vorliegen, evtl. zunächst im Rahmen eines modellhaft angelegten Erkundungsprozesses auf regionaler oder kommunaler Ebene, ggf. im Zusammenwirken mit der Landesebene, erprobt werden. Die Bundesregierung wird in den Grenzen ihrer Zuständigkeit prüfen, ob und wie sie gegebenenfalls einen solchen Prozess oder dessen Evaluierung unterstützen kann.

Landesweite oder regionale Kooperationsstrukturen, mit denen eine abgestimmte Weiterentwicklung z. B. unter Einbeziehung aller Beteiligten ermöglicht wird, oder Instrumente einer konsensualen Bedarfsplanung und Grundlagen der Bedarfsbemessung könnten auch Gegenstand von landesgesetzlichen Regelungen sein. Es bestehen keine verfassungsrechtlichen Hindernisse für eine entsprechende Landesgesetzgebung.

3.4 Bundesweites Hilfetelefon bei Gewalt gegen Frauen als niedrigschwelliges Angebot mit Lotsenfunktion ins Hilfesystem einrichten

Schon bisher war bekannt, dass aus einem Bündel unterschiedlicher Gründe viele Frauen keinen Zugang zu den

vorhandenen Angeboten professioneller Hilfe finden. Die Bestandsaufnahme hat die vorhandenen Erkenntnisse bestätigt und mit der Repräsentativbefragung potenzieller Nutzerinnen um weitere Aspekte bereichert.

Um einige der Barrieren abzubauen, die Frauen daran hindern, externe Hilfe zu suchen, fehlte bislang unter anderem ein niedrigschwelliges Hilfeangebot, das jederzeit und anonym erreichbar ist und Frauen den Weg zu den Unterstützungseinrichtungen vor Ort weist.

Die Bundesregierung hat auf diese Erkenntnis reagiert und baut zur Zeit auf der Basis des am 14. März 2012 in Kraft getretenen Hilfetelefongesetzes ein bundesweites Hilfetelefon bei Gewalt gegen Frauen auf, das neben den betroffenen Frauen auch Menschen aus ihrem sozialen Umfeld und Personen, die beruflich oder ehrenamtlich gewaltbetroffene Frauen beraten, unterstützen wird. Das Hilfetelefon soll zum Jahreswechsel 2012/2013 seinen Dienst aufnehmen und die Lücke im Hilfesystem schließen.

Der Erfolg des Hilfetelefons als neuer Baustein mit niedrigschwelliger Lotsenfunktion im Hilfesystem ist eng verknüpft mit dem Vorhandensein eines funktionsfähigen und differenzierten Netzes von qualifizierten Unterstützungseinrichtungen vor Ort.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Bund, Länder und Kommunen auch langfristig weiter gefordert sind, Hilfebedarfe genauer zu identifizieren und durch Weiterentwicklung des Hilfesystems Antworten zu entwickeln.

3.5 Verortung der psychosozialen Leistungen bei Gewalt im System des sozialen Leistungsrechts überprüfen und rechtlichen Klärungsbedarf hinsichtlich sozialrechtlicher Schnittstellen aufgreifen

In Anknüpfung an eine Diskussion, die in der Fachöffentlichkeit schon kurz nach dem Inkrafttreten des SGB II begonnen hat und seitdem in unterschiedlicher Akzentuierung fortgeführt wird, benennt das Gutachten als grundlegenden strukturellen Nachteil, dass die leistungsrechtliche Verortung der Hilfen für gewaltbetroffene Frauen zur Zeit überwiegend über Normen des Sozialrechts erfolgt, die aber auf andere Ereignisse im Lebensverlauf zugeschnitten sind und nicht auf den individuellen Hilfebedarf bei Gewalterfahrungen.

Dies gilt insbesondere für das SGB II, das in erster Linie die Eingliederung arbeitssuchender Menschen in den Arbeitsmarkt bezweckt, das aber derzeit für einen Großteil der gewaltbetroffenen Frauen mit ihren Kinder diejenigen Rechtsgrundlagen bereitstellt, die für die Kosten der Unterkunft (KdU) im Frauenhaus, aber auch für die dort bereitgestellten psychosozialen Leistungen an Frauen und Kinder herangezogen wird. Aber auch für Frauen, deren Aufenthalt im Frauenhaus nach den Vorschriften des SGB XII oder des AsylbLG finanziert werden muss, bestehen strukturell ähnliche Probleme insbesondere im Hinblick auf Leistungen zur psychosozialen Betreuung.

Lösungsansätze wurden bislang in der Praxis mit einigem Erfolg im Wege der problemadäquaten Nutzung von Ermessensspielräumen gesucht; diese haben seit Inkrafttreten des SGB II z. B. in den von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt zusammengestellten „Models of good practice bei der Bearbeitung von Anträgen nach dem SGB II für von häuslicher Gewalt betroffene Frauen“³³, in Empfehlungen des Deutschen Vereins³⁴ und in diversen örtlichen KdU-Richtlinien³⁵ ihren Niederschlag gefunden.

Die fortdauernde Problematisierung dieser Praxis und die festgestellte Heterogenität der Anwendung zeigen jedoch, dass der jetzige Rechtszustand nicht mit der wünschenswerten Sicherheit zu problemadäquaten Lösungen für die gewaltbetroffenen Frauen führt und die Zufluchtseinrichtungen in der Erfüllung ihrer Aufgaben hemmt.

In bestimmten Fallkonstellationen, z. B. für Frauen, die nicht erwerbslos sind, wenn sie im Frauenhaus Zuflucht suchen, die aber mit der Finanzierung des Aufenthalts unangemessen belastet oder überfordert wären, bedarf es zudem einigen argumentativen Aufwands, um im Einzelfall eine Rechtsgrundlage für eine Übernahme der Tagessätze für Frau und Kinder zu finden.

Aus Sicht der Bundesregierung spricht angesichts des Fortdauerns dieser Diskussion vieles dafür, dass die sozialrechtliche Verortung der Leistungen im Frauenhaus, insbesondere der psychosozialen Beratung bei Gewalt, der Überprüfung mit dem Ziel einer sachgerechteren Zuordnung innerhalb der bestehenden Systematik der sozialleistungsrechtlichen Regelungskontexte bedarf.

Neben verschiedenen punktuellen Anpassungen, die im Rechtsgutachten aufgezeigt werden, wird die Bundesregierung auch den notwendigen gesetzlichen und untergesetzlichen Klarstellungsbedarf bei Leistungen für Kinder prüfen, die diese zur Bewältigung der Gewalterfahrungen benötigen. Klarstellungsbedarfe im Regelungskontext etwa der §§ 67 ff SGB XII wird die Bundesregierung in den geeigneten Gremien aktiv ansprechen.

Unabhängig von dieser Frage nimmt die Bundesregierung auch die weiteren durch das Rechtsgutachten aufbereiteten Befunde ernst, nach denen die derzeit bestehenden Vorrang- bzw. Ausschlussregelungen an den Schnittstellen einzelner Leistungsgesetze zu dem Ergebnis führen können, dass gewaltbetroffene Frauen trotz vergleichbarer persönlicher und wirtschaftlicher Situation und trotz vergleichbaren Hilfebedarfs nicht in jeder Fallkonstellation Zugang zu Leistungen zur Finanzierung der notwendigen psychosozialen Unterstützung und Unterkunft im Frauenhaus haben.

Soweit sich die beschriebenen Schnittstellenprobleme auf Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes beziehen, ist

es Angelegenheit des Bundesgesetzgebers, die entsprechenden Schritte zur Beseitigung der hieraus erwachsenden Hindernisse zu ergreifen. Die Bundesregierung wird daher prüfen, ob es im Schnittstellenbereich von SGB II, SGB XII und BAföG oder im AsylbLG klarstellender Regelungen bedarf. Im Hinblick auf die spezifische Situation von Studentinnen, Auszubildenden oder Schülerinnen mit entsprechendem Hilfebedarf wird eine Optimierung der Umsetzung im Zusammenspiel der Leistungssysteme für die Grundsicherung einerseits und für die Ausbildung andererseits erfolgen, um eine möglichst adäquate Finanzierung des Frauenhausaufenthaltes einschließlich der dort erbrachten psychosozialen Leistungen sicherzustellen; an der grundsätzlichen Trennung der o. g. Leistungssysteme ist allerdings festzuhalten.

3.6 Ungleichgewichte infolge inkompatibler Finanzierungsmodelle reduzieren

Als weiteres Schnittstellenthema mit bundesgesetzlichen Bezügen erweist sich die Frage der Kostenerstattung für Frauenhausaufenthalte zwischen Kostenträgern am Ort des Frauenhauses und am früheren Wohnort der Frau.

Es geht dabei nicht um Leistungsansprüche der gewaltbetroffenen Frauen selbst, sondern um die Frage der adäquaten wechselseitigen Beteiligung an den aus kommunalen oder Landesmitteln zuwendungsfinanzierten Kostenanteilen des Frauenhauses, wenn es Frauen aus dem Einzugsgebiet anderer örtlicher Kostenträger aufnimmt.

Frauenhäuser sind häufig als Zufluchtseinrichtung auch über die Landes- und Kreisgrenzen hinaus von Bedeutung und werden in Abhängigkeit von den Gegebenheiten der örtlichen Infrastruktur teilweise in sehr erheblichem Umfang von Frauen aus benachbarten, aber auch z. T. aus entfernteren Kommunen genutzt. Mit Einzug in das Frauenhaus fällt die Finanzierung der Tagessätze nach SGB II in die Zuständigkeit des örtlichen Trägers am Sitz des Frauenhauses. Unproblematisch ist dies für den Teil der Tagessätze, die durch den Bund finanziert werden, also z. B. den Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft. Für den kommunalen Anteil jedoch stellt sich die Frage, welche Kommune diese Kosten trägt. Ohne Erstattungsanspruch gegen den früher zuständigen örtlichen Träger am vorherigen Wohnsitz der Frau würde die Kostenlast für Frauenhausaufenthalte immer ausschließlich diejenigen Kommunen treffen, in denen ein Frauenhaus vorgehalten wird. Diesem Umstand sollte die Kostenerstattungsregelung des § 36a SGB II Rechnung tragen.

Mit § 36a SGB II ist aus Sicht der Bundesregierung die rechtliche Frage des Umfangs der Erstattungsansprüche im Verhältnis unterschiedlicher örtlicher Kostenträger zumindest für den Anwendungsbereich des SGB II zwar grundsätzlich geklärt; gleichwohl werden in diesem Bereich noch immer Probleme berichtet. In der Frage, ob z. B. auch Kosten der psychosozialen Beratung einschließlich der Kosten für die psychosoziale Betreuung der mit der Zuflucht suchenden Frau aufgenommenen

³³ <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen, did=106284.html>.

³⁴ S. oben Fußnote 8.

³⁵ Beispiele dazu s. Anhang des rechtswissenschaftlichen Gutachtens.

Kinder³⁶ erfasst werden, steht eine höchstrichterliche Klärung durch das Bundessozialgericht an.

Das Nebeneinander von Tagessatz- und Zuwendungsfinanzierung, an denen unterschiedliche öffentliche Träger (in der Regel Land und kommunale Träger) beteiligt sind, führt nicht selten zu einem aufwändigen Verfahren, das die Zurechnung der erstattungsfähigen Kosten und eine verlässliche Planung für die Einrichtungs- wie die Kostenträger erschwert.

Besonders dort, wo Frauenhäuser zu einem hohen Anteil oder vollständig über Zuwendungen aus dem Landeshaushalt (oder über vom Land umgeleitete Mittel des kommunalen Finanzausgleichs) finanziert werden, können Ungleichgewichte entstehen, weil Kosten für ortsfremde Frauen formal nicht geltend gemacht werden können, während für Frauen aus der eigenen Kommune, die in ein anders Bundesland geflohen sind, die Kosten zu erstatten sind.

Um Intransparenz und fehlende Abstimmung der gegenwärtigen Frauenhausmischfinanzierung abzumildern, wird im Rechtsgutachten empfohlen, auf untergesetzlicher Ebene Vereinbarungen zwischen Kostenträgern auszubauen. Zuwendungsfinanzierte Kostenbestandteile z. B. für die psychosoziale Betreuung können dabei ggf. über die Bildung kalkulatorischer Tagessätze rechnerisch abgebildet werden. Solche Vereinbarungen unter örtlichen Trägern, die auch Regelungen für die Kostentragung über den Kreis der nach SGB II leistungsberechtigten Frauenhausnutzerinnen hinaus treffen können, nehmen offenbar in der Praxis bereits einen festen Platz ein und haben auch aus Sicht der Frauenhäuser offenbar zur Klärung von Refinanzierungsfragen erheblich beigetragen.

Für das Sonderproblem der Einrichtungen mit weitgehender Zuwendungsfinanzierung durch ihr Bundesland, die in erheblichem Umfang durch Frauen aus anderen Bundesländern genutzt werden, sollte in den betroffenen Bundesländern vorrangig geprüft werden, ob z. B. im Wege von länderübergreifenden Vereinbarungen eine Lösung gefunden werden kann.

Im Kontext der bereits erwähnten Prüfung bundesgesetzlicher Vorschriften wird auch zu prüfen sein, inwieweit es zur Schaffung von Rechtssicherheit weiterer klarstellender Regelungen zur Kostenerstattung im SGB II und SGB XII bedarf.

3.7 Fachliche Diskussion zu qualitativen Fragen der Unterstützung gewaltbetroffener Frauen fortführen

Die Bestandsaufnahme hat gezeigt, dass es zur Weiterentwicklung der Unterstützungsangebote auch einer offenen Diskussion qualitativer Fragen und fachlicher Standards der Arbeit in den Unterstützungsangeboten bedarf.

Beispiele sind die in der Studie angesprochenen Fragen der Ausgestaltung der Aufnahmesituation im Frauenhaus

mit qualifiziertem Personal, die Frage qualifizierter eigenständiger Angebote für mitbetroffene Kinder, die Frage der räumlichen Ausstattung zur Unterbringung älterer Söhne oder Fragen der angebotsübergreifenden Kooperation oder die Ausrichtung von Beratung auf flexiblere oder mobile Arbeitsweisen. Hierzu enthält die Studie weitere konkrete Anregungen, die aus Sicht der Bundesregierung weiterverfolgt und auf ihre Realisierbarkeit geprüft werden sollten.

Hierbei geht es zum einen um die Frage einer auskömmlichen Finanzierung fachlich vernünftiger qualitativer Rahmenbedingungen und deren Beschreibung z. B. im Kontext zuwendungsrechtlicher Instrumente auf Landes- oder kommunaler Ebene. Partner der notwendigen Diskussion sind insoweit die Kostenträger und Leistungserbringer in den Ländern.

Zum anderen geht es aber auch um eine fachbezogene Diskussion der professionellen Arbeitsweisen durch die Einrichtungen selbst.

Durch die Bündelung fachlicher Expertise und die Bereitstellung von Plattformen zur fachlichen Diskussion und Vernetzung haben in den letzten Jahren die drei durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderten bundesweiten Vernetzungsstellen Frauenhauskoordinierung e.V. (FHK), Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe e.V. (bff) und Koordinierungskreis gegen Menschenhandel und Gewalt gegen Frauen im Migrationsprozess e.V. (KOK) in erheblichem Umfang zum Prozess der Qualitätsentwicklung in den Einrichtungen beigetragen.

Unter Berücksichtigung der Veränderungen des Spektrums der Angebote sollte der Prozess der fachlichen Vernetzung des Hilfesystems auf Bundesebene fortgesetzt werden. Die Bundesregierung wird dazu die bundesweite Vernetzung der Unterstützungseinrichtungen für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder auch weiterhin durch Projektförderung unterstützen.

3.8 Spezialisierte Versorgungsmodelle für gewaltbetroffene Frauen mit spezifischen Bedürfnissen entwickeln

Weiterentwicklungsbedarf identifiziert die Studie bei Unterstützungsangeboten für gewaltbetroffene Frauen mit spezifischen Bedürfnissen.

Die Bereitstellung von Unterstützungsangeboten für gewaltbetroffene Frauen mit spezifischen Bedürfnissen fällt grundsätzlich in die Zuständigkeit der Länder.

Dies gilt sowohl für die Frage des bedarfsgerechten Ausbaus barrierefreier Unterstützungsangebote für Frauen mit Behinderungen als auch für Angebote zur Unterstützung von suchtkranken oder psychisch kranken Frauen bei der Bewältigung von Gewalterfahrungen, wenn diese Frauen aufgrund ihrer Erkrankung in Frauenhäusern oder Frauenberatungsstellen nicht adäquat versorgt werden können.

Hierbei sollten auch bislang noch wenig erprobte oder neue Wege beschritten werden, um die Versorgungssitua-

³⁶ Vgl. Nachweise im Rechtsgutachten bei Fußnote 392.

tion für gewaltbetroffene Frauen mit psychischen Erkrankungen oder Suchterkrankungen zu verbessern, wie im Rechtsgutachten angeregt.

3.9 Neue Impulse für Versorgungskonzepte aufgreifen und modellhaft erproben

Der Bericht hat aufgezeigt, dass es auch über die oben bereits angesprochenen Handlungsfelder hinaus zur Bewältigung der angesprochenen zukünftigen Herausforderungen an das Hilfesystem weiterhin kreativer konzeptioneller Weiterentwicklungen für neuartige Versorgungskonzepte und -modelle bedarf.

Es gilt, die hierzu aus wissenschaftlicher Fachöffentlichkeit und Praxis kommenden konkreten Impulse, Anstöße und Ideen aufzugreifen und Raum für Entwicklung zu ge-

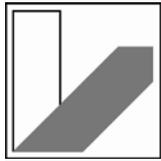
ben. Als Entwicklungsthemen deuten sich z. B. die Entwicklung mobiler und flexibler Angebote für strukturschwache ländliche Regionen, die Entwicklung von alternativen Konzepten für Schutz- und Beratungseinrichtungen z. B. in Form einer „All-in-One-Einrichtung“ oder modellhafte Ansätze der Arbeit mit Mädchen und Jungen als Mitbetroffene häuslicher Gewalt sowie die Erprobung von Instrumenten der Bedarfsanalyse und konsensualen Bedarfsplanung auf regionaler Ebene an.

Die Bundesregierung wird im Rahmen zur Verfügung stehender Haushaltsmittel prüfen, ob und welche der Anregungen aus der Studie oder aus der nationalen und internationalen fachlichen Diskussion ggf. im Rahmen von Modellprojekten mit finanzieller Unterstützung des Bundes aufgegriffen werden können.

Gutachten

„Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“

im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend



**UNIVERSITÄT
BAYREUTH**

SoFFI F.

Lehrstuhl für Öffentliches Recht I

Universitätsstr. 30

95447 Bayreuth

Tel.: 0921/55-6011

Fax: 0921/55-6012

E-Mail: oer1@uni-bayreuth.de

Sozialwissenschaftliches Frauenforschungsinstitut

im Forschungs- u. Innovationsverbund

an der Ev. Hochschule Freiburg e.V. (FIVE)

Bugginger Str. 38, 79114 Freiburg

Tel 0761 47 812 - 690 / Fax - 699

soffi@eh-freiburg.de

Berliner Büro

Tel 030 691 48 32

SoFFI.K.-Berlin@web.de

www.soffi-f.de

**Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser,
der Fachberatungsstellen
und anderer Unterstützungsangebote
für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder**

Gutachten

im Auftrag des

Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

März 2012

Prof. Dr. Cornelia Helfferich, Sozialwiss. Frauenforschungsinstitut Freiburg / Ev. Hochschule Freiburg

Prof. Dr. Barbara Kavemann, Sozialwiss. Frauenforschungsinstitut Freiburg / Kath. Hochschule Berlin

Prof. Dr. Stephan Rixen, Universität Bayreuth

Vorwort

Hiermit legt das Sozialwissenschaftliche FrauenForschungsInstitut Freiburg das Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“ vor.

Das vorliegende Gutachten, das am 30.12.2010 und mit Änderungsvertrag vom 18.10.2011 vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Auftrag gegeben wurde, soll für einen Bericht der Bundesregierung entsprechende empirische Daten zum Stand der Versorgungsangebote in ausgewählten Bereichen von Gewalt im Nahraum bereitstellen. Erhebungszeitraum der Daten war März bis November 2011.

Das Gutachten besteht aus zwei Teilen: In dem ersten Teil wird die Ist-Situation aus sozialwissenschaftlicher Perspektive analysiert (Prof. Dr. Barbara Kavemann, Prof. Dr. Cornelia Helfferich, SoFFI F.). Der zweite Teil besteht aus einem rechtswissenschaftlichen Gutachten (Prof. Dr. Stephan Rixen, Universität Bayreuth), das die Situation aus sozialrechtlicher und verfassungsrechtlicher Perspektive bewertet. Vereinbarungsgemäß steht Gewalt gegen Frauen im Mittelpunkt der Analyse.

Wir danken allen, die zu der Bestandsaufnahme beigetragen und uns Daten zur Verfügung gestellt haben.

Barbara Kavemann, Cornelia Helfferich, Stephan Rixen
Freiburg/Berlin/Bayreuth 31.03.2012

Aufbau des Gutachtens¹

Teil I	
Sozialwissenschaftliche Ist-Analyse	33
A Einführung	35
B Daten zu den Unterstützungsangeboten	43
C Bundeslandprofile	113
D Beratungszugang nach Gewalt – Eine repräsentative Bevölkerungsbefragung zur Bedarfseinschätzung und Nutzung von Beratung	174
E Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen	189
F Literatur	198
Teil II	
Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen	201
Teil 1: Gutachtauftrag und Gutachtenprofil	205
Teil 2: Problemanalyse des geltenden Rechts, insb. der sozial- und finanzierungsrechtlichen Situation	207
Teil 3: Verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen für Verbesserungen des Zugangs zu Frauenhäusern und anderen Unterstützungsangeboten für gewaltbetroffene Frauen	240
Teil 4: Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen“	251
Teil III	
Gesamtzusammenfassung der sozialwissenschaftlichen und der rechtswissenschaftlichen Bestandsaufnahme	255
Teil IV	
Anhang	259
1 Anhang zum sozialwissenschaftlichen Gutachten	259
2 Anhang zum rechtswissenschaftlichen Gutachten	303

¹ Die Detailgliederung ist Teil 1 und Teil 2 jeweils vorangestellt.

Teil I

Sozialwissenschaftliche Ist-Analyse

Inhaltsverzeichnis

	Seite
A Einführung	35
A1 Würdigung der bisherigen Entwicklung	35
A2 Reichweite der Analyse und Ziel der Ist-Analyse	36
A3 Vorhandene Daten und Analysen des Versorgungsangebotes und eigene Erhebungen	37
A3.1 Vorhandene Daten	37
A3.2 Eigene Erhebungen und Recherche	37
A4 Bedarfseinschätzung aus unterschiedlichen Perspektiven	42
B Daten zu den Unterstützungsangeboten	43
B1 Einleitung	43
B2 Gesamtüberblick	43
B2.1 Ländervergleich bezogen auf Profile und Versorgungslage	44
B2.2 Anzahl der Schutz- und Beratungseinrichtungen in den Bundes- ländern	44
B2.3 Gewaltbetroffenheitsquote der Bundesländer	48
B2.4 Wie ist die Ausstattung Deutschlands mit Schutzeinrichtungen bei Gewalt gegen Frauen einzuschätzen?	50
B3 Vorläufige Indikatoren für Qualität und Bedarfsdeckung	51
B3.1 Frauenhäuser	52
B3.2 Fachberatungsstellen bei Gewalt gegen Frauen	76
B3.3 Nicht auf Gewalt spezialisierte Beratungsstellen	88
B3.4 Kommunale Bedingungen und Vernetzungsstrukturen	97
B4 Umsetzung und Nutzung von rechtlichen Schutzmöglichkeiten	102
B4.1 Polizeiliche Praxis als Bestandteil des Unterstützungssystems bei Gewalt gegen Frauen	102
B4.2 Polizeiliche Intervention	107
B4.3 Erledigungspraxis der Familiengerichte in Verfahren nach §§ 1, 2 Gewaltschutzgesetz	111
C Bundeslandprofile	113
C1 Einführung: Qualität der Versorgungslage auf Länderebene	113
C2 Demographische Entwicklung als ein kritischer Faktor bei der Sicherung des Schutz- und Beratungsangebots	114
C2.1 Fläche und Bevölkerung	114

	Seite
C2.2 Abwanderung junger Frauen aus strukturschwachen Regionen und Alterung der Gesellschaft	116
C3 Das Unterstützungssystem bei Gewalt gegen Frauen und dessen Finanzierungspraxis in den Bundesländern	117
C4 Charakteristiken und Unterschiede von Frauenhäusern	167
C4.1 Frauenhäuser in westlichen und östlichen Bundesländern	167
C4.2 Frauenhäuser in Städten und ländlichen Regionen	167
C4.3 Profilbeispiele	167
C4.4 Zusammenfassende Bewertung	174
D Beratungszugang nach Gewalt – Eine repräsentative Bevölkerungsbefragung zur Bedarfseinschätzung und Nutzung von Beratung	174
D1 Methodisches Vorgehen	175
D2 Ergebnisse zur Bekanntheit von Hilfeeinrichtungen und Empfehlung von Hilfen bei Misshandlung und bei sexueller Gewalt	175
D2.1 Empfohlene Stellen	176
D2.2 Profile der empfehlenden Frauen	177
D2.3 Profile der empfohlenen Stellen	178
D3 Quellen und Suchstrategien bei fehlenden Informationen	178
D3.1 Präferierte Quellen und Suchstrategien	179
D3.2 Profil der Informationen suchenden Frauen	179
D3.3 Profil der Informationsquellen	180
D4 Bisheriger Besuch einer Beratungsstelle oder einer anderen Stelle, die zum Thema Streit, Konflikte und Gewalt in der Partnerschaft oder zu sexueller Belästigung durch andere Personen berät	180
D4.1 Bestimmung von Formen der Bedarfsdeckung	180
D4.2 Bedarfsdeckung nach sozialem Hintergrund	184
D4.3 Gründe für den Besuch einer Beratungsstelle/bekannte Fragen und Probleme	185
D4.4 Gründe, trotz Kenntnis der Probleme keine Beratung zu suchen	186
D4.5 Wartezeit bis zum Aufsuchen der Beratung und eingetretene Veränderung	187
D5 Diskussion und Fazit	188
E Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen	189
F Literatur	198
IV Anhang zum sozialwissenschaftlichen Gutachten	259
Abbildungsverzeichnis	324
Tabellenverzeichnis	328

A Einführung

A1 Würdigung der bisherigen Entwicklung

Gewalt gegen Frauen ist seit Mitte der 1970er Jahre zum Thema von Sozialer Arbeit, Intervention und Prävention gemacht worden: 1976 Gründung der ersten Frauenhäuser (Berlin als Bundesmodellprojekt, Hagemann-White u. a. 1981); 1977 Gründung der ersten „Notrufe“-Fachberatungsstellen für vergewaltigte Frauen; 1986 Gründung der ersten „Wildwasser“-Fachberatungsstelle für sexuell missbrauchte Mädchen (als Bundesmodellprojekt, Günther/Kavemann/Ohl 1993; Kavemann 1997); seit 1989 gründeten sich in den neuen Bundesländern Frauenhäuser und Fachberatungsstellen (Schrötte 1999); 1991 Gründung des Interventionsprojekts gegen sexuelle Gewalt in Magdeburg (vgl. Kavemann/Fastie 1996); 1995 Gründung des Berliner Interventionsprojekts gegen häusliche Gewalt BIG (als Bundesmodellprojekt, Kavemann u. a. 2001). Weitere Interventionsprojekte gründeten sich in Ländern und Kommunen. Ab 1997 ff. nahmen auf Bundesebene die Vernetzungs- und Koordinierungsstellen wie die Bundesweite Frauenhauskoordinierung (FHK), die Zentrale Informationsstelle der autonomen Frauenhäuser (ZIF), der bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt gegen Frauen im Migrationsprozess (KOK), der Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff) ihre Arbeit auf; 1997 wurde die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel eingerichtet, ab 2000 die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt auch als Steuerungs- und Begleitgremien zu den Aktionsplänen der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen.

Parallel zu dieser Entwicklung fanden Veränderungen im Strafrecht statt, so wurde 1997 Vergewaltigung in der Ehe als eigener Straftatbestand eingeführt. 1999 wurde der erste Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen beschlossen, Aktionspläne auf Landesebene folgten; 2002 trat das Gewaltschutzgesetz in Kraft (vgl. Rupp 2005); ab 2001 wurde in den Polizeigesetzen der Länder die Eingriffsbefugnis bei Gewalt im privaten Raum erweitert und die Wegweisung eingeführt; die Fachberatungsstellen reagierten mit der Entwicklung pro-aktiver und aufsuchender Angebote (Kavemann/Grieger 2006; Löbmann/Herbers 2005); 2007 wurde der zweite Aktionsplan der Bundesregierung beschlossen; mit dem Aufbau eines bundesweiten Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ wurde 2011 begonnen.

In der Zwischenzeit durchliefen die Schutz- und Unterstützungseinrichtungen einen intensiven Prozess von Professionalisierung (Brückner 1996), der nachhaltig auf viele Bereiche der Sozialen Arbeit ausstrahlte. Sie entwickelten vielfältiges Öffentlichkeitsmaterial und eine differenzierte Angebotsstruktur.

Auf Landesebene und Bundesebene sowie international schlossen sich die Einrichtungen und Interventionsprojekte zu Arbeitsgemeinschaften zusammen, lokal und regional waren sie initiativ beim Aufbau einer inter-institutionellen Vernetzung und Kooperation. Der inhaltliche Schwerpunkt, der in den frühen Jahren bei sexueller Gewalt gelegen hatte, verschob sich mehr und mehr zu Gewalt in Partnerschaften.

Der Übergang zu einer stärker strukturellen Prävention, die staatliche Institutionen wie Polizei und Justiz ihrem Arbeitsauftrag entsprechend in die Verantwortung nimmt, beinhaltet einen Perspektivenwechsel: Gewalt gegen Frauen gilt nicht mehr nur als moralisch verwerflich und (bei bestimmten Ausmaßen) als Privatangelegenheit, sondern sie wird als eine Rechtsverletzung behandelt. Der staatliche Zugriff erstreckt sich auch auf den privaten Bereich der intimen Beziehungen, in dem Grundrechte und Menschenrechte durchzusetzen sind. Entsprechend der Entwicklung im Bereich staatlicher Intervention und rechtlichen Schutzes wurde im Unterstützungsbereich pro-aktive und aufsuchende Beratung konzipiert und umgesetzt.

Zunehmend verschob sich die Nutzung – vor allem von Frauenhäusern – hin zu Frauen mit multiplen Problemlagen. Die Kompetenz der Mitarbeiterinnen wurde stark gefordert über die Unterstützung bei Gewalt und die Bearbeitung der Folgen der Gewalt hinaus. Die Situation der Töchter und Söhne wurde in den Blick genommen, präventive Konzepte entwickelt (Seith/Kavemann 2010) und auch pro-aktive Angebote für Kinder und Jugendliche entwickelt. Das Angebotsspektrum wurde weiter ausdifferenziert. Neben der traditionellen Spezialisierung auf häusliche Gewalt, sexuelle Gewalt und sexuellen Missbrauch im Beratungsbereich spezialisierten sich einzelne Frauenhäuser auf den Schutz psychisch kranker Frauen oder Migrantinnen. Eine intensive Diskussion über die Versorgung bislang schwer erreichbarer Gruppen begann (Kavemann 2011).

Die rechtliche Position der Unterstützungseinrichtungen hingegen verblieb im Bereich sog. freiwilliger Aufgaben (kritisch dazu Emanuel 2011). Sie wurde über die Jahre kontinuierlich, schwankend nach Haushaltslage und politischer Schwerpunktsetzung und in der Mehrheit chronisch unterhalb einer angemessenen Höhe von Ländern und Kommunen finanziert.

Parallel zu dieser Entwicklung in der Praxis wurden Studien zu Gewaltprävalenzen und vielfältige Praxisevaluationen durchgeführt (eine Zusammenfassung in GIG-net 2008). Die Forschung bestätigte die gesellschaftliche Relevanz der Problematik, die Schwere der Gewaltfolgen, die Auswirkungen auf die nachfolgende Generation und trug zur Qualifizierung der Unterstützungsangebote bei. Ein konstruktiver Dialog zwischen Forschung und Praxis entwickelte sich, der z. B. in den regelmäßigen Fachtagungen der Bundesweiten Frauenhauskoordinierung und des Bundesverbandes der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe sowie in einer Vielzahl von Fachtagen, die lokal und regional von den Unterstützungseinrichtungen und den Vernetzungsgremien organisiert werden, seinen Ausdruck und Rahmen findet.

Trotz dieser Expansion, Differenzierung und Konsolidierung zeichnen sich drei Problemkreise ab: Erstens stellen sich für die Schutz- und Unterstützungseinrichtungen immer wieder existenzielle Fragen der Finanzierung, zweitens ist die Versorgungslandschaft uneinheitlich und unübersichtlich aufgrund der unterschiedlichen Regelungen auf Landes- und kommunaler Ebene und drittens erreichen nicht alle Betroffenen Schutz oder Beratung. Aus diesem Grund wurde in dem Koalitionsvertrag der CDU, FDP und CSU von 2009 vereinbart, dass ein „Bericht zur Lage der Frauen- und Kinderschutzhäuser“ erstellt werden soll.

A2 Reichweite der Analyse und Ziel der Ist-Analyse

Deutschland verfügt über ein ausdifferenziertes Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen. Ziel der Bestandsaufnahme ist es, ein möglichst vollständiges Bild des existierenden Systems spezialisierter Hilfen bei Gewalt gegen Frauen zu erstellen und ergänzend nicht spezialisierte Unterstützungsangebote nach Indikatoren einzubeziehen. Diese Ist-Analyse ist an einem „Leitbild“ orientiert, das die Auswahl der recherchierten Daten und die Bewertung der Ergebnisse anleitet. Das Leitbild beinhaltet die Anforderungen an die Versorgungslandschaft, vier zentrale Aufgaben optimal zu erfüllen: den Schutz von Frauen vor Gewalt, die sofortige Beendigung akuter Gewalt, die Unterstützung von Frauen bei der Wahrnehmung ihrer Rechte als Opfer von Gewalt und die Unterstützung bei der Verarbeitung von Gewalterleben. Das Leitbild bezieht sich sowohl auf drohende oder akute Gewalt als auch auf Gewalt, die länger oder kürzer zurückliegt. Es wird davon ausgegangen, dass eine Absicherung der Finanzierung von Angeboten und eine hohe Qualität der Angebote für die Erfüllung der Aufgaben wichtige Voraussetzungen sind. Nicht jede Einrichtung wird alle Aufgaben erfüllen können, aber eine Bedarfsplanung muss die Abdeckung dieser Aufgaben durch eine Kooperation der Einrichtungen vor Ort sicherstellen.

Leitbild für eine anzustrebende Bedarfsdeckung:

Orientiert an den Zielen: Schutz, Beendigung der Gewalt, Wahrnehmung von Opferrechten, Verarbeitung der Gewalterfahrung

- Jede akut von Gewalt betroffene Frau soll umgehend Schutz erhalten. Auch ihre Kinder sollen Schutz erhalten.
- Jede Frau, die akut Gewalt erfährt, soll zeitnah Zugang zu einer Beratungsstelle haben, um ihre Situation und ihre Handlungsmöglichkeiten abklären zu können, um Unterstützung bei der Beendigung der Gewalt bzw. der Gewaltbeziehung zu erhalten und um über ihre Rechte als Opfer in möglichen Strafverfahren gegen Täter informiert zu werden. Alle Hemmnisse und Hürden, die dem zeitnahen Kontakt entgegenstehen, sind abzubauen. Kinder, die Gewalt zwischen den Eltern miterlebt haben, sollen eigenständige Unterstützung erhalten.
- Jede Frau, die zurückliegende Gewalterfahrungen aufarbeiten, ihre Rechte als Opfer wahrnehmen oder eine Anzeige erstatten möchte, soll Zugang zu entsprechender, für sie geeigneter Beratung und Begleitung haben. Bei Bedarf – vor allem nach traumatischem Gewalterleben – soll Zugang zu geeigneter Therapie ermöglicht werden. Auch hier sind alle Hemmnisse und Hürden, die dem Kontakt entgegenstehen, abzubauen.

Dieses Leitbild liegt den zusammenfassenden Bewertungen der Ergebnisse zur Situation der Frauenhäuser (Kapitel 3.1.9), der Fachberatungsstellen (Kapitel 3.2.4) und

der nicht spezialisierten Beratungsstellen (Kapitel 3.3.1) zugrunde.

Eine Besonderheit der Landschaft der Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder ist die große Vielfalt bezogen auf Finanzierungsformen, Konzeptionen, Größe, Trägerschaft, Aufgabenspektrum etc. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass mehrere Institutionen mit jeweils unterschiedlichen Kompetenzen auf Ausgestaltung und Absicherung des Hilfesystems Einfluss nehmen:

- Die zuständigen Stellen in Ländern und Kommunen: Den Kommunen obliegt aus Sicht der Länder die Daseinsvorsorge, die Länder übernehmen aber in fast allen Bundesländern einen Teil der Verantwortung für das Hilfesystem bei Gewalt gegen Frauen. Die Bundesebene nimmt nur begrenzt Einfluss, z. B. indem Modellprojekte initiiert und evaluiert werden oder Bundeskoordinierungsstellen finanziert werden. Die Finanzierung und der Umfang des Angebotes sind durch diese Akteure uneinheitlich und häufig als Mischfinanzierung gestaltet.
- Trägervereine, Verbände, Landes- und Bundesarbeitsgemeinschaften der Einrichtungen bestimmen die Ausgestaltung von Inhalten und Konzeptionen. Sie diskutieren auch die politischen Positionen der Einrichtungen und Fragen der Finanzierung auf Landesebene.
- Auf Bundesebene existieren unterschiedliche fachliche Vernetzungen. Die bundesweite Frauenhauskoordination (FHK), der Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff), die Zentrale Informationsstelle der autonomen Frauenhäuser (ZIF), 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 (u. a. im Werkstattgespräch der Frauenhäuser) und entwickeln die Angebote weiter. Sie sind in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe häusliche Gewalt bzw. in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel vertreten. Zusätzlich sind weitere Vernetzungen bundesweit aktiv: die Konferenz der Landeskoordinierungsstellen gegen häusliche Gewalt (KLK), die Bundeskonferenz der Interventions- und Kooperationsprojekte gegen häusliche Gewalt, BAG FORSA – Bundesarbeitsgemeinschaft Feministischer Organisationen gegen Sexuelle Gewalt an Mädchen und Frauen e.V., Weibernetz e.V. – die bundesweite Interessenvertretung behinderter Frauen, integra – Deutsches Netzwerk zur Überwindung weiblicher Genitalverstümmelung.

Die Daten zu den Einrichtungen und Angeboten sind zum großen Teil nicht zentral zugänglich und mussten auch auf der Ebene kleinteiliger räumlicher Aggregate (Daten auf kommunaler Ebene, Befragung von Einrichtungen) erhoben werden.

Einbezogene Angebotsbereiche

In die Befragungen der hier vorgelegten Bestandsaufnahme einbezogen wurden folgende Hilfeangebote:

- Frauenhäuser und Frauenschutzwohnungen/Zufluchtswohnungen,

Eine einheitliche Definition, wann von einem Frauenhaus und wann von einer Zuflucht- oder Schutzwohnung gesprochen wird, existiert nicht. Im Folgenden wurde sich am Selbstverständnis der Einrichtungen orientiert.

- spezialisierte Beratungsangebote für gewaltbetroffene Frauen bei häuslicher Gewalt, sexueller Gewalt, sexuellem Missbrauch von Frauen in der Kindheit und Jugend, Menschenhandel,
- spezialisierte Angebote für gewaltbetroffene Migrantinnen, insbesondere bei Zwangsverheiratung, Genitalverstümmelung,
- spezialisierte Angebote für gewaltbetroffene Frauen mit Behinderung,

Im Folgenden wird die Bezeichnung „Fachberatungsstellen“ verwendet. Gemeint sind die oben genannten spezialisierten Stellen für von Gewalt betroffene Frauen.

- Interventionsstellen/Erstberatungsstellen nach polizeilicher Intervention,
- nicht einschlägig spezialisierte Angebote, bei denen Frauen wegen ihrer Gewaltbetroffenheit in einem relevanten Ausmaß Hilfe suchen (z. B. Ehe-/Familien-, Lebensberatungsstellen, Erziehungsberatungsstellen, Opferberatungsstellen, Schwangeren- und Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen, Suchtberatungsstellen, spezifische Angebote des Gesundheitssystems etc.).

Im Folgenden wird die Bezeichnung „Beratungsstellen“ verwendet, wenn diese nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Einrichtungen gemeint sind.

- Telefonische Beratung auch außerhalb der Bürozeiten der Einrichtungen (Hotlines) und Online-Beratung.

Nicht in die Befragung einbezogen wurden Einrichtungen speziell für Kinder und Jugendliche, ebenso wenig spezialisierte Einrichtungen für Täterarbeit. Angebote für Männer, die Opfer von Gewalt durch Frauen wurden, wurden erfragt (dargestellt in den Profilen der Bundesländer, C3).

Sozialräumliche Differenzierungen

Weil die Steuerung der Finanzierung von Frauenhäusern vorwiegend über die Landesebene erfolgt, war es sinn-

voll, die Ergebnisse der Befragungen nach Bundesländern zu differenzieren, zumal die Rahmenbedingungen in den Ländern sehr unterschiedlich sind. Dabei handelt es sich weder um ein Rating noch um ein Ranking (Dreus 2005:71), sondern es geht mit dem Ziel einer Ausdifferenzierung der Praxis um eine Beschreibung der Praxis in den Bundesländern, um das Vorstellen unterschiedlicher Konzepte und Modelle der Gestaltung des Unterstützungssystems in den Bundesländern. Bundesweite Durchschnittsaussagen verwischen diese unterschiedlichen Modelle und sind deshalb nicht sinnvoll.

Neben der Landesebene wurde die kommunale Ebene in einer Befragung einbezogen. Kommunen sind weitgehend an der Finanzierung und an den Qualitätsvorgaben für Frauenhäuser und Fachberatungsstellen beteiligt und bei der Bestandsaufnahme gilt es, spezielle kommunale Bedingungen wie Größe und Lage zu berücksichtigen.

A3 Vorhandene Daten und Analysen des Versorgungsangebotes und eigene Erhebungen

A3.1 Vorhandene Daten

Es gab in den vergangenen Jahren mehrere Aktivitäten, eine Übersicht über Angebote zum Schutz von Frauen und ihren Kindern bei Gewalt zu erlangen. Daran knüpft diese Bestandsaufnahme an:

- eine öffentliche Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 12. November 2008 zur Möglichkeit der bundeseinheitlichen Finanzierung von Frauenschutzhäusern,
- eine Befragung der Frauenhäuser in Deutschland zur Situation der Kinder in Frauenhäusern durch die Frauenhauskoordinierung in 2010–2011,
- eine Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der Fraktion Die Linke im Bundestag vom 21. Juli 2011, BT-Drs. 17/6685.

A3.2 Eigene Erhebungen und Recherche

Für das Gutachten wurden mehrere eigenständige Erhebungen durchgeführt:

- Befragung aller bekannten Frauenhäuser und Zufluchtswohnungen (führt ein Trägerverein mehrere Wohnungen, wurde der Träger gezählt, nicht die einzelne Wohnung) mit einem Fragebogen zu Ausstattung, Finanzierung, Angebotsspektrum und Inanspruchnahme (Vollerhebung, Datenbasis N=222 Fragebögen)
- Befragung aller bekannten spezialisierten Fachberatungsstellen bei Gewalt gegen Frauen (Beratungsstellen zu Gewalt gegen Frauen allgemein, Interventionsstellen, Fachberatungsstellen bei sexueller Gewalt und Stalking/Notrufe, Fachberatungsstellen für Frauen nach sexuellem Missbrauch in der Kindheit, Fachberatungsstellen für Menschenhandel, Fachberatungsstellen für Gewalt gegen Migrantinnen/Zwangsverheira-

- tung) mit einem Fragebogen zu Ausstattung, Finanzierung, Angebotsspektrum und Inanspruchnahme (Vollerhebung, Datenbasis N=265 Fragebögen)
- Befragung nicht auf Gewalt spezialisierter Beratungsstellen (Ehe-/Familienberatungsstellen, Erziehungsberatungsstellen, Opferberatungsstellen, Schwangeren- und Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen, Suchtberatungsstellen) zu Ausstattung, Finanzierung, Angebotsspektrum und Eignung für bzw. Inanspruchnahme durch von Gewalt betroffene Frauen (Stichprobenselektion durch Zugang, Datenbasis N=215 Fragebögen)
 - Befragung der hauptamtlichen kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten (Vollerhebung angestrebt, aber Selektionseffekte, Datenbasis N= 371 Fragebögen)
 - Interviews mit allen 16 für die Förderung von Frauenunterstützungseinrichtungen zuständigen Ressorts in den entsprechenden Landesministerien (Vollerhebung)
- Recherche in Internet und vielfältigen Dokumenten und Quellen zum Vorhandensein spezialisierter Angebote bei Gewalt gegen Frauen, wenn erforderlich telefonische Überprüfung
 - Fachgespräche mit der Bundesweiten Frauenhauskoordination (FHK), dem Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff), dem Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess (KOK), (Datenbasis N=7)
 - Recherche im Internet und 3 Fachgespräche mit Expertinnen zur Dokumentation von Polizeieinsätzen wegen Gewalt gegen Frauen und zur Häufigkeit von Verfahren nach dem Gewaltschutzgesetz
 - Zur Erhebung der Sicht von Frauen: Repräsentative Bevölkerungsbefragung von 18- bis 65jährigen Frauen, in Privathaushalten lebend, Datenbasis N=1.138.

Rücklauf der Einrichtungsbefragungen²

Tabelle 1

Rücklauf der Fragebögen gesamt

	Zugang ggf. Auswahl	Gesamtanzahl der angeschriebenen Stellen ³	auswertbarer Rücklauf	Rücklauf in %
Frauenhäuser	Adressen über Frauenhauskoordination und eigene Recherchen	353 Vollerhebung	222	62
Fachberatungsstellen bei Gewalt gegen Frauen	Adressen über Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe sowie eigene Recherchen	721 Vollerhebung	265	37
nicht auf Gewalt spezialisierter Beratungsstellen	Versand der Fragebögen zentral über Fachverbände (s. u.), Größe der Grundgesamtheit unbekannt	unbekannt, wie viele erreicht wurden	224	Unbekannt
kommunale Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte	Versand zentral über die Bundesgeschäftsstelle der kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten (s. u.), Größe der Grundgesamtheit laut Bundesgeschäftsstelle: ca. 1.900	Insgesamt: 1.900 unbekannt, wie viele davon angeschrieben wurden	371	Geschätzt 19,5

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSEJ/SoFFI F.

* Für alle Stellen wurde ein Online- Fragebogen eingesetzt oder auf Wunsch der Fragebogen als Papierversion zugeschickt

² Die Angaben zu der Repräsentativbefragung finden sich in Abschnitt D zusammen mit der Darstellung der Ergebnisse.

³ Angeschrieben wurden die zum damaligen Zeitpunkt bekannten Stellen. Im Laufe der Recherche wurden weitere Stellen bekannt, die nicht mehr in die Befragung aufgenommen werden konnten.

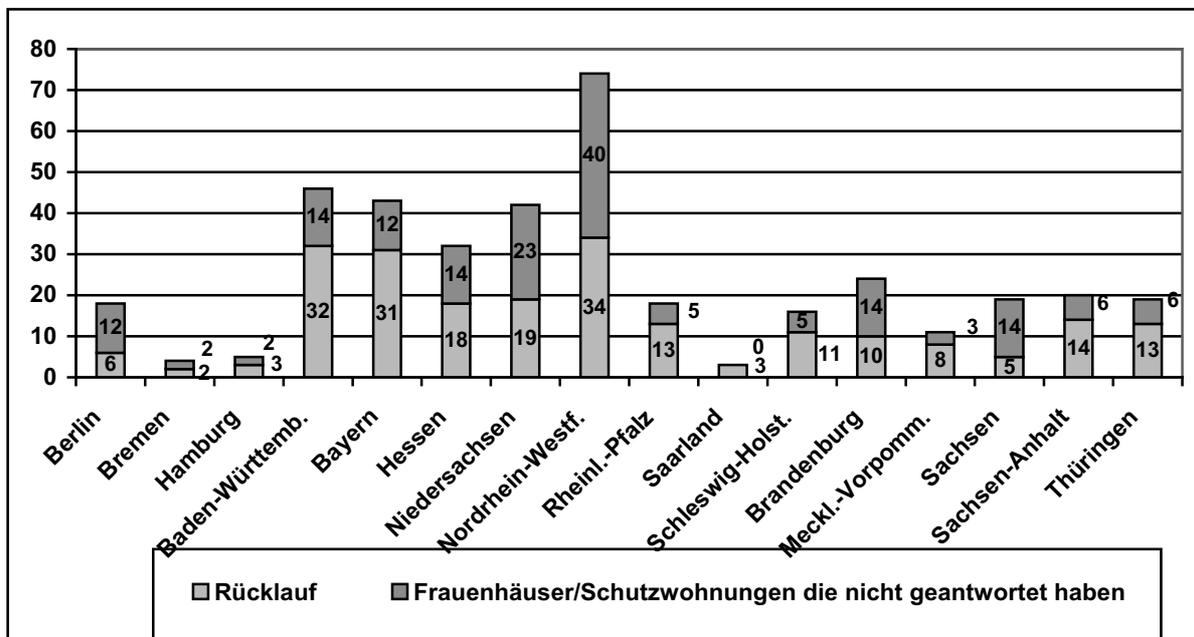
Bei der Befragung der *Frauenhäuser* und *spezialisierten Fachberatungsstellen* handelt es sich um eine Vollerhebung. Bei der Befragung der nicht spezialisierten Beratungsstellen und der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten kann nicht davon ausgegangen werden, da der Verteiler nicht kontrolliert werden konnte. Die Rücklaufquoten von 62 % und 37 % sind für Erhebungen dieser Art gute Werte, dennoch können sie nicht dem Anspruch der Vollständigkeit genügen. Nachteilig wirkte sich die kurze Erhebungsfrist aus; nach Ende der Erhebung wurden noch weitere Fragebögen zurückgeschickt.

Mit Blick auf die Bundesländer zeigt sich, dass der Anteil der *Frauenhäuser* und *Schutz- bzw. Zufluchtswohnungen*, die an der Befragung teilnahmen, unterschiedlich ausfällt, die jeweilige Landespraxis somit unterschiedlich stark in der Befragung vertreten ist. Zwar konnten z. B. im Saarland 100 % der Frauenhäuser erreicht werden, doch ist die Fallzahl klein. Aus NRW antwortete gerade einmal die Hälfte der Frauenhäuser, aus Sachsen nur ein Viertel. Bei den Fachberatungsstellen ist das Bild ähnlich. Um die Interpretationsprobleme transparent zu machen, werden in den Grafiken, die sich auf die Bundesländer beziehen, wenn möglich, absolute Zahlen angegeben.

Es gibt in Deutschland entsprechend den Angaben des Bundesverbandes der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe und unserer Recherche nach 721 Fachberatungsstellen für von Gewalt betroffene Frauen. Dies bedeutet nicht, dass es 721 Einrichtungen sind. Oft bietet eine Einrichtung *spezialisierte Angebote für mehr als eine Zielgruppe*: Es gibt Fachberatungsstellen, die sowohl für Opfer von Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung, als auch für Prostituierte Angebote machen; es gibt viele Fachberatungsstellen, die Frauen nach Vergewaltigungen ebenso beraten, wie Frauen, die in ihrer Kindheit sexuell missbraucht wurden; es gibt Fachberatungsstellen für Migrantinnen, die gleichzeitig ein spezialisiertes Angebot bei drohender Zwangsverheiratung machen, Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel, die ebenfalls zu Zwangsverheiratung arbeiten usw. Und es gibt Fachberatungsstellen, die für jeweils *ein* Gewaltphänomen spezialisiert beraten. Manche Einrichtungen werden für mehr als einen thematischen Schwerpunkt eigens gefördert und erhalten teilweise Zuwendungen aus unterschiedlichen Ressorts. In solchen Fällen werden sie im Folgenden doppelt gezählt.

Abbildung 1

Beteiligung von Frauenhäusern und Zufluchtswohnungen an der Befragung im Verhältnis zur Gesamtheit der Frauenhäuser nach Bundesländern
(in abs. Zahlen)

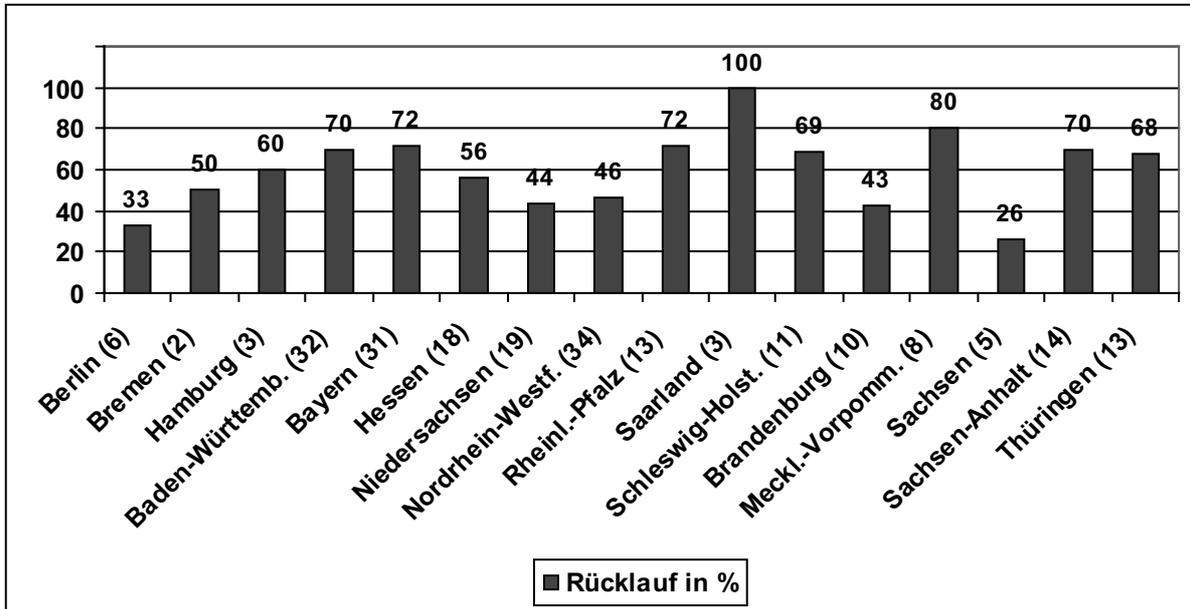


Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/Soffi F., a) Frauenhausbefragung, n=222; b) fehlende Anzahl errechnet aus Differenz zum Verzeichnis aller Frauenhäuser n=394⁴

⁴ Die Gesamthöhe der Säulen gibt die Anzahl der existierenden Frauenhäuser und Schutzwohnungen in dem jeweiligen Bundesland an.

Abbildung 2

Rücklauf Fragebögen der Frauenhäuser und Zufluchtswohnungen nach Bundesländern (in %)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis n=222
Zahlen in Klammern: Absolute Zahl der Frauenhäuser, für die Antworten vorliegen

Laut Recherche gab es zum Jahreswechsel 2011/2012 in Deutschland folgende spezialisierte Beratungsangebote:

- 310 Fachberatungsstellen bei Gewalt gegen Frauen allgemein: Sie beraten Frauen mit unterschiedlichem Gewalterleben;
- 183 Fachberatungsstellen für von sexueller Gewalt betroffene Frauen;
- 67 Fachberatungsstellen für Frauen, die in Kindheit und Jugend sexuell missbraucht wurden;
- 130 Interventionsstellen, die pro-aktive Beratung nach polizeilicher Intervention wegen häuslicher Gewalt anbieten;
- 40 Fachberatungsstellen spezialisiert auf Opfer von Menschenhandel, teilweise mit Schutzwohnungen;
- 12 Fachberatungsstellen spezialisiert für Mädchen und Frauen, die von Zwangsverheiratung bedroht sind, eine davon eine bundeslandübergreifende Online-Beratung, einige mit Schutzwohnungen;
- 2 Fachberatungsstellen spezialisiert auf Betroffene von Stalking;
- 1 Fachberatungsstelle spezialisiert auf die Problematik der Genitalverstümmelung;
- 3 landesweite und 1 kommunale Hotline bei häuslicher Gewalt
- 1 überregionale Hotline bei Zwangsverheiratung

In die Bundeslandprofile (C3) wurden auch weitere Beratungseinrichtungen aufgenommen: für Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen, Migrantinnen, Prostituierte, Frauen als Opfer von Straftaten, Lesben und Trans*-Menschen⁵. Diese Stellen können ebenfalls Frauen ihrer Klientel bei Gewalt unterstützen, sind jedoch nicht auf diese Thematik spezialisiert und werden im Weiteren nicht berücksichtigt.

In den meisten Bundesländern konnte etwa die Hälfte der Fachberatungsstellen erreicht werden.

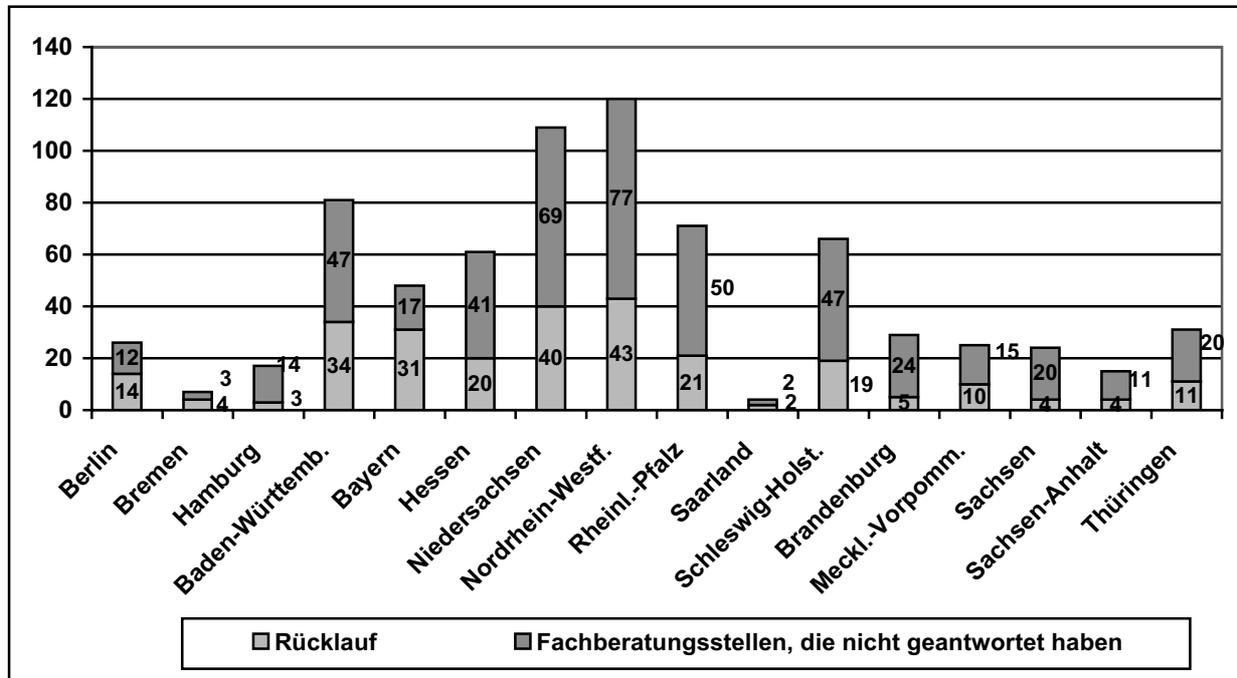
Für die Befragung der *allgemeinen, nicht auf Gewalt spezialisierten Beratungsstellen* kann der Rücklauf nicht errechnet werden. Die Fragebögen wurden über Fachverbände verschickt wie den Bundesverband der Erziehungsberatungsstellen sowie der Ehe- und Familienberatungsstellen, die Bundesgeschäftsstelle von pro-familia, den Bundesverband der Opferberatungsstellen und den Fachverband Drogen und Rauschmittel. Die Zahl der Adressaten, bei denen der Fragebogen ankam, ist unbekannt. Es ist davon auszugehen, dass der Rücklauf schwach ist. Der Rücklauf liegt bei 224 Fragebögen.

Ein noch größeres Problem stellte die Befragung der ca. 1.900 *kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten* dar. Die Fragebögen wurden über die Bundesge-

⁵ Trans*-Menschen ist gemeint als umfassende Bezeichnung für Menschen, die sich als transsexuell, transient oder transgender verstehen.

Abbildung 3

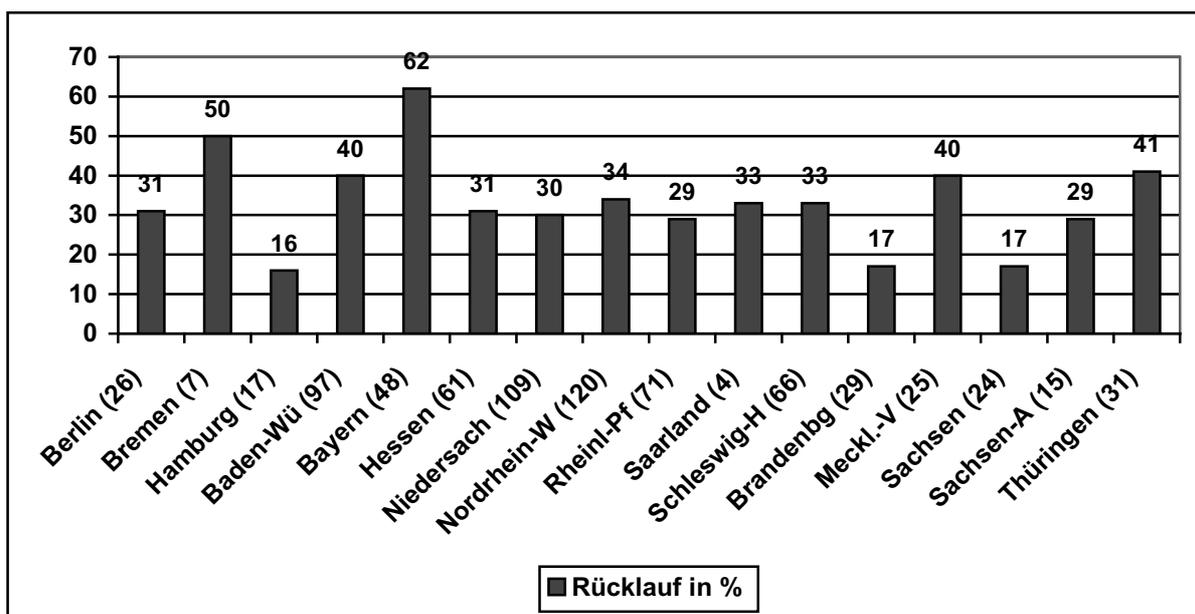
Beteiligung von Fachberatungsstellen an der Befragung
(in abs. Zahlen)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der Fachberatungsstellen, Datenbasis N=265

Abbildung 4

Rücklauf der Fragebögen der Fachberatungsstellen nach Bundesländern
(in %)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der Fachberatungsstellen, Datenbasis N=265
Zahlen in Klammern: Anzahl der Fachberatungsstellen in dem Bundesland in absoluten Zahlen

schaftsstelle der kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten versandt, die die Befragung unterstützte. Anschließend gab es Irritationen, da einige Kommunen sich der Befragung nur mit einer Empfehlung der Städtetage bzw. Landkreistage anschließen wollten und diese nur Empfehlungen aussprechen wollten, falls ihre Bundesverbände ihre Unterstützung gaben. Dadurch ging viel Zeit verloren und die Befragung wurde zwar in den Oktober hinein verlängert, jedoch ohne großen Erfolg. Für Befragungen dieser Zielgruppe muss eine deutlich längere Frist zur Verfügung stehen. Der Rücklauf liegt bei 371 Fragebögen. Aussagekräftig für die Situation in den Kommunen oder die Beteiligung der Kommunen an der Ausstattung und Absicherung der Schutz- und Beratungsangebote sind diese Daten nicht.

Datenqualität

Die vorliegenden Daten unterscheiden sich in ihrer Aussagekraft und Verwertbarkeit. Während die Antworten zu Ausstattung, Angebotsspektrum und Arbeitsweise der Frauenhäuser und spezialisierten Beratungsstellen kompetent und verlässlich sind, gibt es Zweifel an der Genauigkeit der Antworten zu Fragen nach der Finanzierung der Einrichtungen. Die Komplexität und individuelle Vielfalt der aus unterschiedlichen und wechselnden Quellen zusammengesetzten Gesamtfinanzierung einer Einrichtung konnten in einem Fragebogen mit einem notwendigerweise beschränkten Umfang nicht genau genug abgebildet werden. Die Angaben der Einrichtungen zur Finanzierung enthalten teilweise Widersprüche zu den Vorgaben der Förderrichtlinien der Länder und können nicht als verlässlich gelten. Ähnliche Probleme ergaben sich aus der Befragung der kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten. Die divergierenden Finanzierungslogiken der Kommunen mit je eigenen Einordnungen und Gruppierungen von Ausgaben für Frauenhäuser und Beratungsstellen und die Unterschiede zu den Kategorisierungen auf Landesebene erschwerten es, ein sinnvolles Gesamtbild zu erhalten.

Landesweite oder bundesweite Verallgemeinerungen können auf dieser Datenbasis nicht vorgenommen werden. Deshalb werden im Weiteren alle Ergebnisse der unterschiedlichen Datenquellen getrennt dargestellt; Inkonsistenzen sind möglich.

A4 Bedarfseinschätzung aus unterschiedlichen Perspektiven

Die Situationsanalyse hat die Aufgabe, Probleme bei der Bedarfsgerechtigkeit der Versorgungslandschaft zu überprüfen. Sie kann aber selbst keine Bedarfsanalyse leisten: Es ist wünschenswert, aber kaum möglich, den Bedarf an Versorgung genau zu bestimmen, da nicht bekannt ist, wie viele Frauen ein Angebot gebraucht hätten und keine oder nicht die richtige Unterstützung bekamen. Bedarfserhebungen, wie sie z. B. für die Planung von Krankenhausbetten gemacht werden, gibt es für den Bereich der Unterstützung bei Gewalt nicht. Das Leitbild (s. o.), das sich an den vier zentralen Zielen „Schutz, Beendigung der Gewalt, Wahrnehmung der Opferrechte und Verarbei-

tung des Gewalterlebens“ orientiert, legt aber einen Maßstab für eine Bedarfssicherung fest. Darüber hinaus werden Versorgungslücken erfasst, z. B. wenn bestimmte Gruppen von Frauen ausgeschlossen sind, eine unzureichende Ausstattung das Angebot begrenzt etc. (Perspektive der Einrichtungen, Teil B). Aus Sicht von (potenziellen) Nutzerinnen wurden Hürden der Inanspruchnahme erhoben (Bevölkerungsbefragung, Teil D).

Es ist durch neuere Forschung bekannt (vgl. Helfferich u. a. 2004), dass der Unterstützungsbedarf von Frauen nach Gewalterleben sehr heterogen und nicht statisch ist, sondern von mehreren Faktoren abhängt:

- von der Zeit, die das Gewalterleben zurückliegt; Frauen in akuten Bedrohungs- und Gewaltsituationen bedürfen einer anderen Unterstützung als Frauen, bei denen die Gewalt lange zurückliegt,
- von dem objektiven und dem subjektiv wahrgenommenen Ausmaß, Chronizität und Bedrohlichkeit bzw. Gefährlichkeit der Gewalt, und, damit zusammenhängend, von dem Grad der Traumatisierung und der destruktiven Folgen der Gewalt (entsprechend wird der Bedarf stärker bei Schutz, bei Rechtsberatung, bei gesundheitlicher Versorgung, bei psychosozialer Unterstützung oder bei Traumatherapie liegen),
- von der aktuellen Lebenssituation, der Lebensplanung (Ist Trennung eine Option oder geht es im Augenblick eher darum, die Beziehung hin zu einem gewaltfreien Zusammenleben zu verändern?), der aktuellen Verfassung (Hat sie eine klare Vorstellung, wie es für sie und ihre Kinder weitergehen kann? Erlebt sie sich als entscheidungskräftig und handlungsmächtig und braucht vor allem Informationen? Steht sie unter Schock und braucht eine Krisenintervention und eine Begleitung, um weitere Schritte zu unternehmen? Oder ist sie durch Gewalt traumatisiert und braucht eine längerfristige Stabilisierung, um sich in die Lage zu versetzen, sich darüber klar zu werden, wie sie weiterleben will?),
- von dem Zugang zu verständlichen, verlässlichen Informationen über das Unrecht, das Gewalt darstellt, und über Rechte, die sie hat (dies kann Voraussetzung dafür sein, zu allererst einen Bedarf an konkreter Unterstützung entwickelt bzw. formulieren zu können).
- Auch die Qualität der Intervention und Unterstützung spielt eine maßgebliche Rolle. Gelingende und schützende Intervention seitens der Polizei und Kriseninterventionen können einen gewünschten Prozess der Veränderung hin zu einer Beendigung der Gewalt in Gang setzen, in dessen Verlauf weiterer Beratungs- und Schutzbedarf zu Tage tritt.

Prinzipiell gibt es mehrere Möglichkeiten, Antworten auf die Frage nach der Bedarfsgerechtigkeit zu finden:

- a) Einschätzung auf politischer Ebene: In der Befragung der Bundesländer durch das BMFSFJ zur Beantwortung der Großen Anfrage (s. o.) wurde diese Frage direkt gestellt und mehrere Bundesländer antworteten dezidiert, das Angebot decke den Bedarf im Land. Bayern

hat z. B. einen Platzschlüssel pro Frauenanteil an der Bevölkerung (1 Platz im Frauenhaus auf 10.000 Einwohnerinnen), in Schleswig-Holstein werden ein Sockelbetrag und eine Orientierung an einem Einwohner-schlüssel von einem Platz pro 8.100 Einwohner/innen geplant. In Abschnitt C werden die Schlüssel der Frauenhausplätze auf die Einwohnerzahl angegeben.

- b) Befragungen von Einrichtungen bzw. Angebotsvernetzungen: Entwicklung von Indikatoren für strukturell nicht gedeckten Bedarf (z. B. Wartelisten, Zugangshürden, Zusammensetzung der Klientel im Vergleich zur Zusammensetzung von Betroffenengruppen); operativ: Konferenzen auf kommunaler und regionaler Ebene, die die Angebote als ganzes System auf Lücken hin analysieren,
- c) Opferbefragungen zu individuellen Bedarfen und Hürden der Bedarfsdeckung: Wie oft und von welchen Frauen wird Bedarf an Flucht- und Schutzmöglichkeiten geäußert? Welche Frauen haben in welchen Situationen Bedarf an ambulanter Beratung, an pro-aktiver, aufsuchender oder anonym-telefonischer Beratung? Welche anderen Bedarfe werden geäußert, z. B. Beratung des gewalttätigen Partners oder des Paares, Unterstützung bei der Bewältigung anderer Belastungen in Partnerschaft und Familie? Welchen Unterstützungsbedarf haben Kinder und Jugendliche aus diesen Familien? Welche Bedarfe wurden bislang noch nicht wahrgenommen? Darüber hinaus wäre erforderlich, zu erheben, ob existierende Angebote von den Frauen, die Bedarf formulieren, in Anspruch genommen wurden/werden oder ob sie als nicht geeignet angesehen werden, den individuellen Bedarf zu decken. Welche Barrieren verhindern die Inanspruchnahme, z. B. Unkenntnis der Angebote oder keine Eignung der Angebote in der existierenden Form, um den Bedarf zu decken?

Die hier vorgelegten Ergebnisse stellen keine Bedarfserhebung dar, können aber in mehrerer Hinsicht Hinweise auf Bedarfsdeckung bzw. auf Versorgungslücken geben, die für die Diskussion zur Weiterentwicklung des Unterstützungssystems genutzt werden können.

B Daten zu den Unterstützungsangeboten

B1 Einleitung

Da es nicht sinnvoll erschien, die recherchierten Daten im Detail und in aller Fülle (siehe A2.1) in den Text der Bestandsaufnahme aufzunehmen, werden in den folgenden Kapiteln die wichtigsten Ergebnisse präsentiert und diskutiert, weitere Daten wurden in den Anhang gestellt.

Die Ergebnisse werden im Folgenden anhand ausgewählter Indikatoren dargestellt, um Aussagen nicht nur über das Vorhandensein, sondern über die Qualität des Schutz- und Beratungsangebots machen zu können und vorsichtige Hinweise auf Bedarfsgerechtigkeit zu gewinnen. Die Aussagen zu Ausstattung und Erreichbarkeit und Inan-

spruchnahme der Einrichtungen geben Hinweise auf Versorgungslücken und ungedeckte Bedarfe.

Bei aller Unterschiedlichkeit der Situation und der Regelungen in den Bundesländern ist ihnen vieles gemeinsam:

- In allen Bundesländern gibt es Frauenhäuser bzw. Schutz- und Zufluchtswohnungen und spezialisierte Fachberatungsstellen.
- Alle Bundesländer finanzieren Anteile an den Kosten der Angebote.
- Alle Bundesländer haben die Beteiligung an der Ausstattung und Sicherung der Schutz- und Beratungseinrichtungen in Regelwerken verankert, wenn auch auf unterschiedliche Weise.
- Alle interviewten Vertreter/innen der Landesministerien betonten, dass die Daseinsvorsorge und damit implizit auch Hilfe bei Gewalt Aufgabe der Kommunen sei. Die Länder beteiligten sich freiwillig an der Sicherung der Angebote, könnten den Kommunen aber nicht die Verwendung von Geldern vorschreiben, wenn Landesmittel an die Kommune und nicht an die Einrichtung fließen.

B2 Gesamtüberblick

Insgesamt kann es nach der aktuellen Recherche als gut gesichert angesehen werden, dass es zum Jahreswechsel 2011/2012 insgesamt 353 Frauenhäuser sowie mindestens 41 (teilweise einem Frauenhaus oder einer Fachberatungsstelle angegliederte) Schutz- bzw. Zufluchtswohnungen für Frauen in Deutschland gab, die insgesamt mindestens rund 6.800 Plätze für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder zur Verfügung stellten. Jährlich finden – nach einer Hochrechnung der Bewohnerinnenstatistik der Frauenhauskoordinierung von 2010 (FHK 2011) – etwa 15.000 bis 17.000 Frauen mit ihren Kindern (d. h. etwa 30.000 bis 34.000 Personen) in Frauenhäusern und Zufluchtswohnungen Schutz und Unterstützung. Weiterhin gab es 310 Fachberatungsstellen zu Gewalt gegen Frauen allgemein: Sie beraten Frauen mit unterschiedlichem Gewalterleben, 183 Fachberatungsstellen für von sexueller Gewalt betroffene Frauen, 67 Fachberatungsstellen für Frauen, die in Kindheit und Jugend sexuell missbraucht wurden, 130 Interventionsstellen, die proaktive Beratung nach polizeilicher Intervention wegen häuslicher Gewalt anbieten, 40 Fachberatungsstellen spezialisiert auf Opfer von Menschenhandel, teilweise mit Schutzwohnungen, 12 Fachberatungsstellen spezialisiert für Mädchen und Frauen, die von Zwangsverheiratung bedroht sind, eine davon eine Bundesland-übergreifende Online-Beratung, einige mit Schutzwohnungen, zwei Fachberatungsstellen spezialisiert auf Betroffene von Stalking, eine Fachberatungsstelle spezialisiert auf die Problematik der Genitalverstümmelung. Und es gab drei landesweite und eine kommunale Hotline bei häuslicher Gewalt, eine überregionale Hotline bei Zwangsverheiratung.

B2.1 Ländervergleich bezogen auf Profile und Versorgungslage

Ein zentraler Aspekt des Gutachtens ist die Dokumentation der Versorgungslage und der Finanzierungsmodelle in den Bundesländern (vgl. C3). Dabei handelt es sich nicht um einen Vergleich in Form eines Rankings oder Ratings. Sowohl unter einem Ranking als auch einem Rating wird eine spezielle Vergleichs- und Beurteilungsmethodik verstanden, die Untersuchungsobjekte in eine eindeutige Rangfolge stellt, um einen qualitativen Bewertungsvorgang bzw. ein Bewertungsergebnis zu erhalten (Drews 2005:71). Dies ist beim Ländervergleich dieses Gutachtens nicht der Fall. Es geht vielmehr um einen Blick auf die in den Bundesländern praktizierten Fördermethoden und den aktuellen Stand der Unterstützungsangebote, um aus den Erfahrungen Schlüsse für mögliche weitere Planung und Entwicklung ziehen zu können.

In den Länderprofilen wird das Spektrum des existierenden Unterstützungssystems dargestellt und ins Verhältnis zur Bevölkerung gesetzt. Die Finanzierungspraxis wird aus der Perspektive der Landesregierungen präsentiert.

Das Ergebnis spiegelt die Heterogenität der Praxis der Bundesländer: Länder mit einer hohen Platzzahl in Frauenhäusern im Verhältnis zur weiblichen Bevölkerung und einer großen Anzahl spezialisierter Fachberatungsstellen stehen neben Ländern, in denen das Verhältnis von Platzzahl und Bevölkerung weniger günstig entwickelt ist. Länder mit einer pauschalen Finanzierung von Schutzeinrichtungen durch das Land stehen neben Ländern, in denen die Inanspruchnahme vollständig über individuelle Rechtsansprüche der Schutzsuchenden finanziert wird. Es überwiegen Modelle der Mischfinanzierung aus mehreren Quellen, die für die Einrichtungen mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden sind.

B2.2 Anzahl der Schutz- und Beratungseinrichtungen in den Bundesländern

Die Versorgung mit Frauenhäusern⁶ und auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten sowie auf bestimmte Risikogruppen spezialisierten Beratungsstellen in Deutschland weist erhebliche regionale Unterschiede auch innerhalb eines Bundeslandes auf. In Ballungsgebieten gibt es erkennbar mehr Frauenhäuser als in strukturschwachen, weniger besiedelten Regionen (vgl. C3). Das Verhältnis zu einem Bevölkerungsschlüssel kann in wenig besiedelten Ländern trotz geringer Anzahl der Einrichtungen günstig ausfallen und umgekehrt in Ballungsräumen

kann, trotz hoher Anzahl, weniger Versorgungsdichte gewährleistet sein.

Mit Bezug auf das vorweggestellte Leitbild (vgl. A2) muss bei der Betrachtung der nachstehenden Ausführungen zur Versorgungsdichte bedacht werden, dass eine Bewertung der Versorgungslage mehrere Faktoren zu berücksichtigen hat. Neben der Anzahl von Frauenhäusern und spezialisierten Fachberatungsstellen geht es um ihre Einbettung in ein Unterstützungssystem, das geeignet ist, die Vielfalt der Bedarfe entsprechend der Vielfalt der Lebenslagen abzudecken (s. u.).

Am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns zeigt sich, dass die Zahl der Einrichtungen in einem Bundesland wenig sagt. In Relation zur Bevölkerungsdichte steht das Land trotz der kleinen Anzahl von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen nicht schlechter da als Länder, in denen es sehr viele Unterstützungsangebote gibt (s. u.).

Die Ballungsgebiete und Großstädte zeichnen sich erkennbar durch eine hohe Dichte von Einrichtungen aus.

Ganz ähnlich sieht die Situation bei der Frage nach der Anzahl der Frauenhausplätze in einem Bundesland aus. Auch hier macht nur die Relation zur Bevölkerung Sinn. Im Folgenden wurde die Anzahl der Frauenhausplätze in den Bundesländern in Bezug zur weiblichen Bevölkerung gesetzt.

Der leichteren visuellen Vergleichbarkeit wegen sind die Bundesländer in allen sie betreffenden Abbildungen nicht alphabetisch gereiht, sondern gruppiert nach Stadtstaaten, alten und neuen Bundesländern.

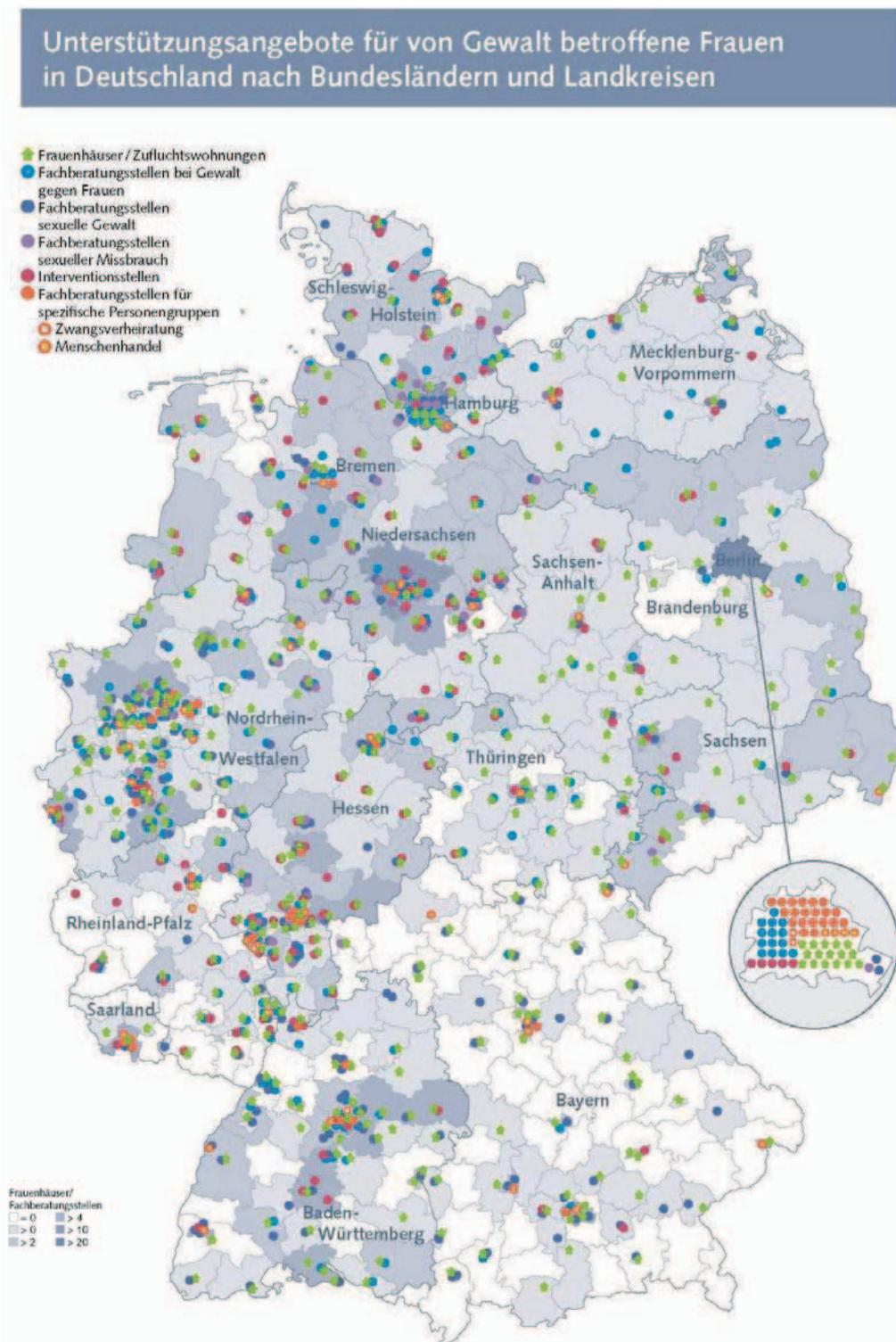
Die Verteilung nach Bundesländern zeigt, dass die Anzahl der Frauenhäuser und auch der Frauenhausplätze in einem Land nur wenig über die Versorgungslage aussagt. Von größerer Bedeutung ist das Verhältnis der Plätze zur Bevölkerung. Die Stadtstaaten bieten eine hohe Platzzahl im Verhältnis zu den hier lebenden Frauen (a); einige Länder, wie das Saarland oder Bayern, bieten weniger Plätze im Verhältnis zu ihrem Bevölkerungsreichtum. Die dünner besiedelten neuen Länder (b) wiederum bieten die Platzzahl pro Frau in verhältnismäßig wenigen Einrichtungen an. Das bedeutet, dass im ersten Fall (a) Frauen ein Frauenhaus in ihrer Nähe finden, und eher vor dem Problem stehen können, dass es keinen freien Platz hat, während im anderen Fall (b) der freie Platz wahrscheinlicher ist, als dass ein Frauenhaus in der Nähe des Wohnortes zu finden ist.

Ähnlich wie bei den Frauenhäusern ist auch die Anzahl der auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Fachberatungsstellen in den Bundesländern ungleich verteilt. In den neuen Bundesländern gibt es nicht nur deutlich weniger Frauenhäuser, sondern auch weniger Beratungseinrichtungen.

⁶ Im Folgenden wird der Einfachheit halber von Frauenhäusern gesprochen, die Schutz- und Zufluchtswohnungen sind eingeschlossen.

Abbildung 5

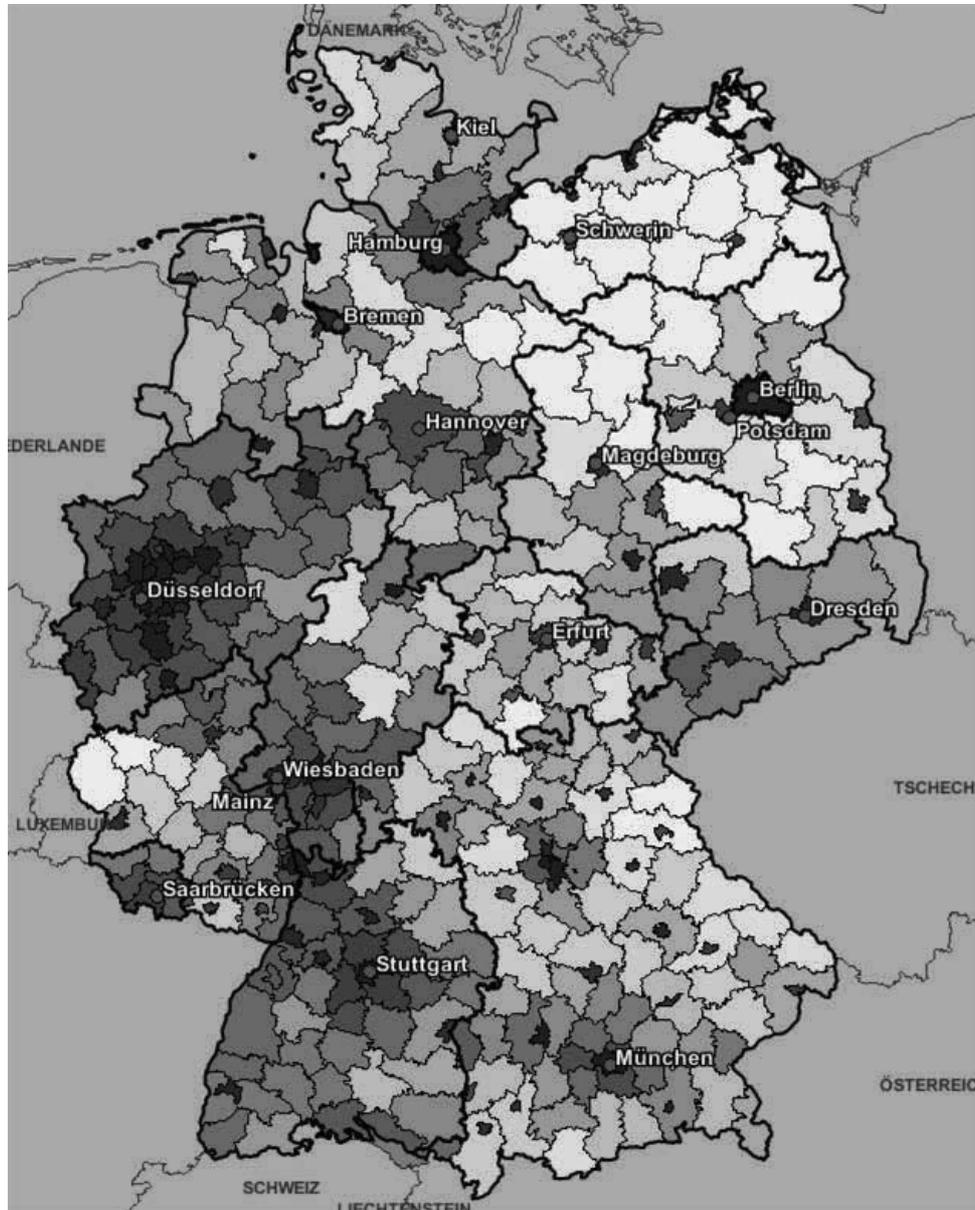
Versorgungsdichte mit Frauenhäusern/Fachberatungsstellen in Deutschland nach Landkreisen



Quelle: Alle recherchierten Frauenhäuser, Schutzwohnungen und Fachberatungsstellen bei Gewalt gegen Frauen bis 1.10.11, SoFFI F., Grafik: S. Stumpf Kommunikation & Design, Lauf

Abbildung 6

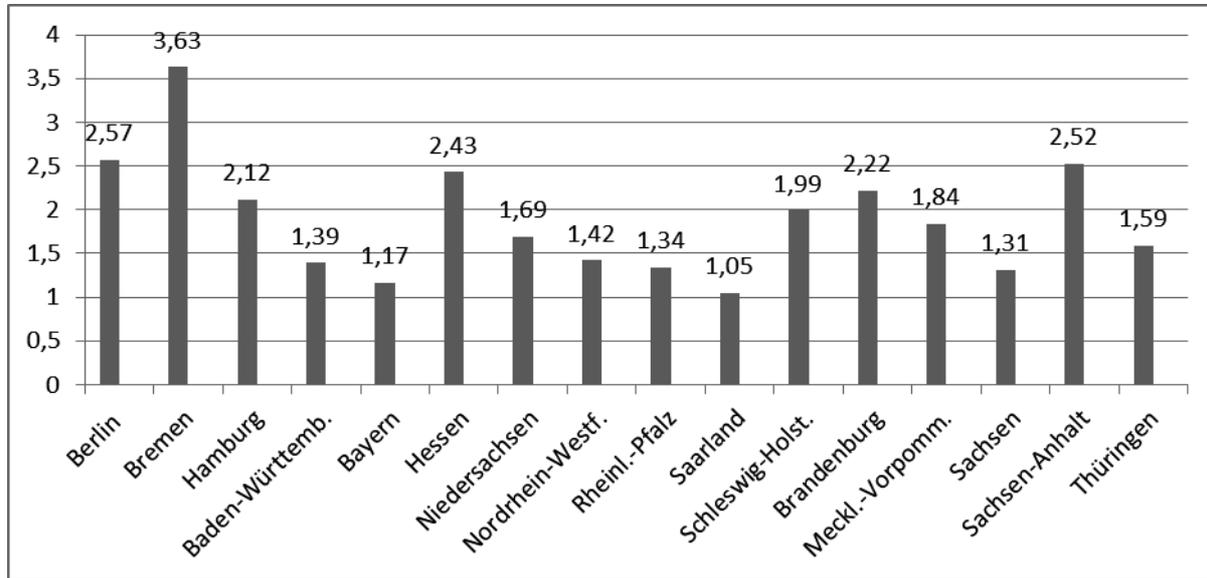
Bevölkerungsdichte in Deutschland nach Bundesländern und Landkreisen
(Einwohner pro qkm 2009)



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder: <http://ims.destatis.de/indikatoren/Default.aspx?https=1>

Abbildung 7

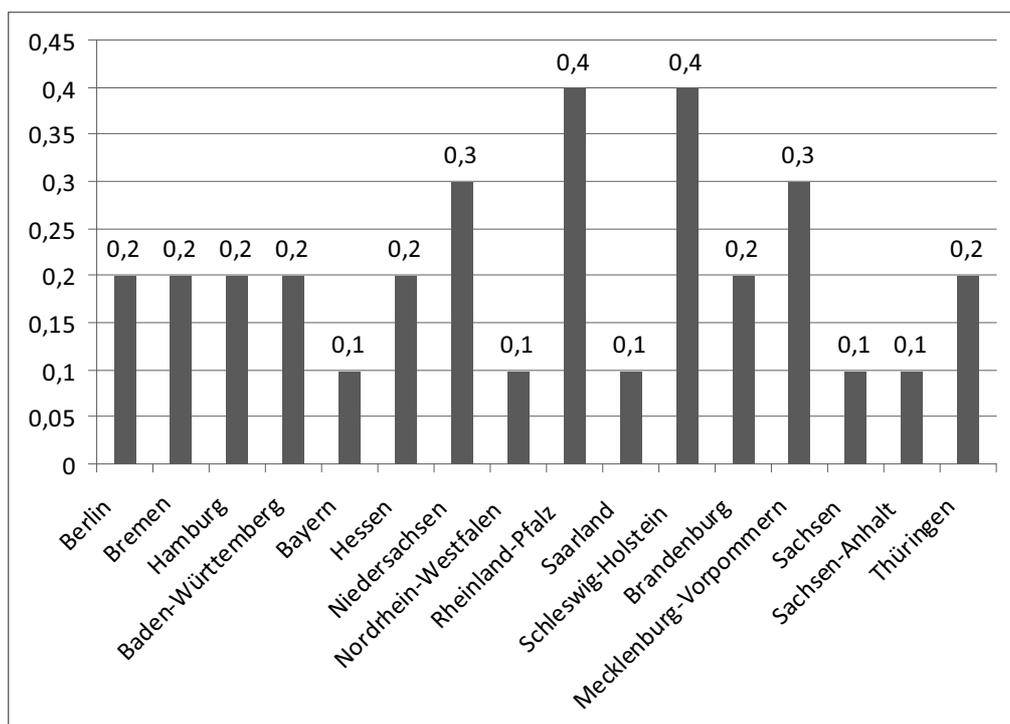
Anzahl Frauenhausplätze auf 10.000 Frauen nach Bundesländern
(in abs. Zahlen)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F. a) Befragung der Landesministerien, n=16; zugrundeliegende Daten nur bedingt vergleichbar; Sachsen: nur Erwachsenenbetten; s. Länderprofile in Teil C. b) Zahl Einwohnerinnen: Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder; überwiegend 2010; Datenbasis siehe Länderprofile

Abbildung 8

Anzahl der Fachberatungsstellen auf 10.000 Frauen, nach Bundesländern
(in abs. Zahlen)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F. a) Eigene Recherche in den Bundesländern, b) Zahl Einwohnerinnen: Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder; überwiegend 2010; Datenbasis siehe Länderprofile

Dieses Gutachten konnte ausschließlich der Frage der Versorgungslage in Relation zur Bevölkerungsdichte nachgehen. Unbeantwortet bleibt die Frage, welche Distanzen Frauen auf der Suche nach einer für sie geeigneten Schutz- und Beratungseinrichtung zurücklegen müssen. Für Großbritannien wurde eine Analyse der Wege und Entfernungen durchgeführt (Coy u. a. 2011:404–425).

In Bezug zum Frauenanteil an der Bevölkerung zeigt sich erneut, dass eine hohe Anzahl der Fachberatungsstellen in einigen Ländern keineswegs eine dichte Versorgung bedeutet und umgekehrt die geringe Anzahl in einem positiven Verhältnis zu den Frauen eines Bundeslandes stehen könnte, wenn nicht die großen Entfernungen und damit eine schwierigere Erreichbarkeit hinzukämen. Es kann natürlich nicht in jeder Stadt oder jedem Landkreis spezialisierte Fachberatungsstellen für jedes Gewaltphänomen geben. Bei einer bedarfsgerechten Planung von Versorgung müssten das Spektrum der Beratungsschwerpunkte und die zurückzulegenden Distanzen in einer Region berücksichtigt und im Verhältnis zum öffentlichen Nahverkehr sowie ihrer telefonischen und persönlichen Erreichbarkeit gesehen werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass für Fachberatungsstellen die Wohnortnähe wichtiger ist als für Frauenhäuser, denn sie werden nicht nur in Ausnahmesituationen genutzt, sondern hier werden regelmäßig über einen längeren Zeitraum Termine in Anspruch genommen.

B2.3 Gewaltbetroffenheitsquote der Bundesländer

Im Folgenden werden die Daten der Gewaltbetroffenheit von Frauen aus der Prävalenzstudie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ (Schröttle/Müller 2004, im Folgenden „Prävalenzstudie“) nach Bundesländern aufgeschlüsselt.⁷ Wenn im Folgenden auf Unterschiede in der Gewaltbetroffenheit zwischen Bundesländern eingegangen wird, muss berücksichtigt werden, dass die Gewaltprävalenzrate in Deutschland im europäischen Vergleich generell hoch ist. Unabhängig von graduellen Unterschieden muss grundsätzlich ausreichend Unterstützung vorgehalten werden.⁸

Im Vergleich der Bundesländer zeigen sich Unterschiede im Ausmaß der Betroffenheit von Frauen durch körperliche und sexuelle Gewalt, die statistische Signifikanz erreichen, zwischen den alten und neuen Bundesländern sowie zwischen Gemeindegrößenklassen. Diese Unterschiede sind erklärungsbedürftig. Repräsentative Studien zu Gewalt gegen Frauen erfassen eine relativ große Stichprobe – die Untersuchung in Deutschland (Schröttle u. a.

2004) enthält über 10.000 Interviews – die ein repräsentatives Abbild der Gesamtbevölkerung geben. Ihre Ergebnisse sind als Mindestwert der Gewaltbetroffenheit anzusehen, hinter dem ein Dunkelfeld steht, das nicht ganz erhellt wurde. Die Größe des Dunkelfeldes wird von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen abhängen. Zu den Unterschieden zwischen den Bundesländern kann daher angenommen werden, dass historische Entwicklung und Strukturentwicklung eine Rolle bei der Aussagebereitschaft befragter Frauen spielen können.

- Die besondere Tabuisierung, der Gewalt gegen Frauen in der damaligen DDR unterlag, und die starke Stigmatisierung von Gewaltopfern kann anhaltend Einfluss auf die Offenbarungsbereitschaft von Frauen der neuen Bundesländer gehabt haben bzw. noch haben.
- Unterschiede gibt es im Stadt-Land-Gefälle, insbesondere in den Großstädten deuten sich höhere Gewalt-niveaus an. Hier können Faktoren wie die größere soziale Kontrolle in kleineren Ortschaften oder ländlichen Regionen, die die Bereitschaft erlebte Gewalt zu offenbaren einschränken kann, eine Rolle spielen, wohingegen die größere Anonymität von Städten, insbesondere Großstädten, die Mitteilungsbereitschaft fördern kann.
- Die Unterschiede können Hinweise darauf geben, dass in einigen Bundesländern bzw. Regionen weniger intensive Kampagnen und Öffentlichkeitsarbeit zu Gewalt gegen Frauen durchgeführt wurden und das Thema stärker im Privaten belassen ist.

Insofern ist es wichtig zu betonen, dass die Unterschiede sowohl Unterschiede in der Gewaltbetroffenheit anzeigen können als auch Unterschiede in der Bereitschaft, über diese Dritten gegenüber zu berichten. Es könnte also auch sein, dass in Regionen mit intensiver und guter Öffentlichkeitsarbeit und einem guten Netz von Unterstützungsangeboten mehr Frauen Unterstützung suchen und auch in Befragungen eher über eigene Gewalterfahrungen berichten.

Die Verteilung bei sexueller Gewalt und häuslicher Gewalt ist ähnlich. Bei beiden Gewaltphänomenen stehen die Stadtstaaten an der Spitze. Generell ist die Offenbarungsbereitschaft bei Gewalt in Paarbeziehungen durchweg höher als bei sexueller Gewalt, unabhängig vom Täter.

Die regionale Verteilung von Gewaltaufkommen orientiert sich auch an der Größe der Ortschaften. Wie oben am Beispiel der Stadtstaaten schon gesehen, haben Großstädte das höchste Gewaltaufkommen bzw. die größte Mitteilungsbereitschaft. In kleineren Kommunen mit höherer sozialer Kontrolle kann sowohl das eine als auch das andere geringer ausfallen.

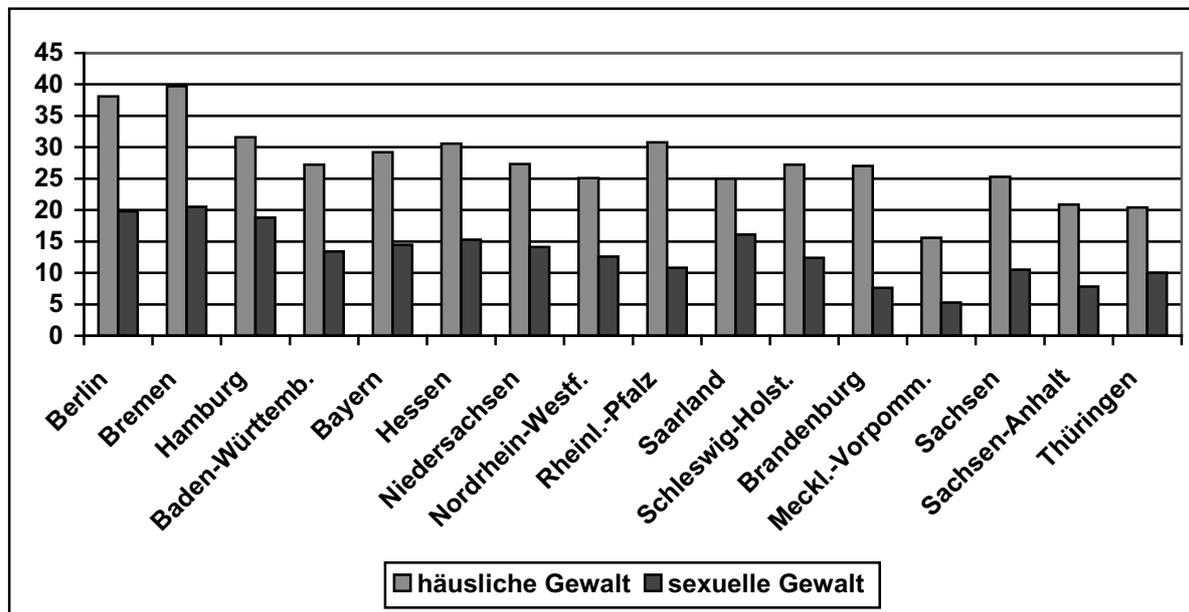
Angesichts der unterschiedlich intensiven Gewaltbelastung von Städten und den Orten in ihrem Umfeld oder der unterschiedlichen Mitteilungsbereitschaft von Frauen in diesen Städten und Regionen könnten Schlüsse auf die Ausstattung dichter und weniger dicht besiedelter Regionen mit den erforderlichen Angeboten in Anzahl und

⁷ Wir danken Dr. Monika Schröttle für die Sonderauswertung.

⁸ „Im europäischen Vergleich beträgt die Spanne der Viktimisierung von Frauen durch körperliche Gewalt im Erwachsenenleben bei Untersuchungen, die Gewalt gegen Frauen auch unabhängig vom Täter-Opfer-Kontext erhoben haben, zwischen 14 % und 30 %. Damit liegen die Werte der deutschen Studie mit 37 % bezogen auf körperliche Gewalt hoch.“ (Schröttle u. a. 2004: 11)

Abbildung 9

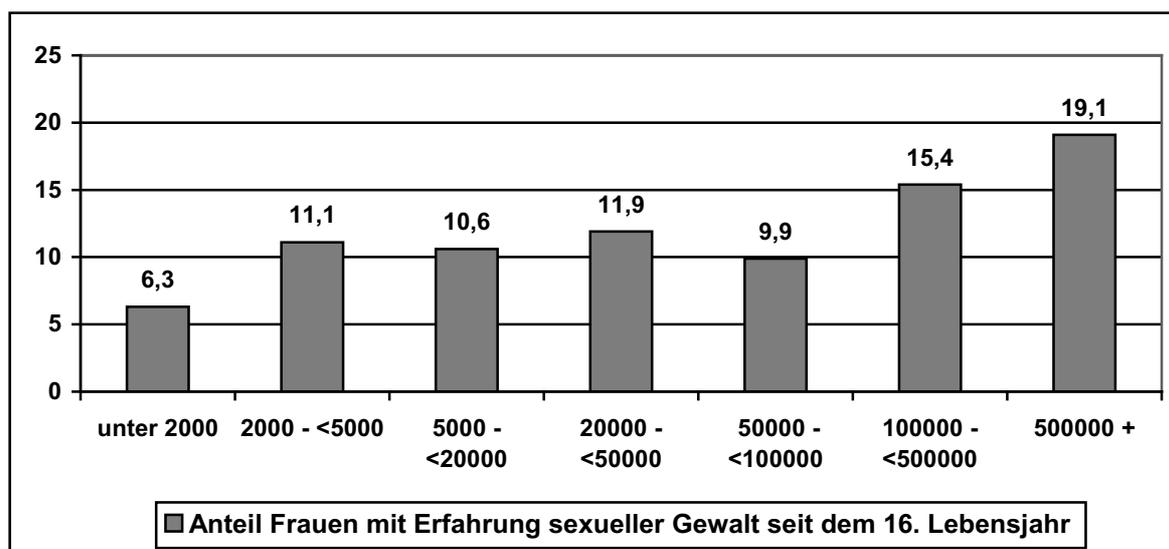
Lebenszeitprävalenz körperliche und/oder sexuelle Gewalt durch aktuelle/frühere Partner und täterunabhängig sexuelle Gewalt seit 16. Lebensjahr, nach Bundesländern (in %)



Quelle: Prävalenzstudie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ 2003 (Schröttle/Müller 2004); Sonderauswertung M. Schröttle; Lebenszeitprävalenz ab dem 16. Lebensjahr: jemals erfahrene häusliche/sexuelle Gewalt. Datenbasis: Alle befragten Frauen 16 bis 65 Jahre (N=8.445)

Abbildung 10

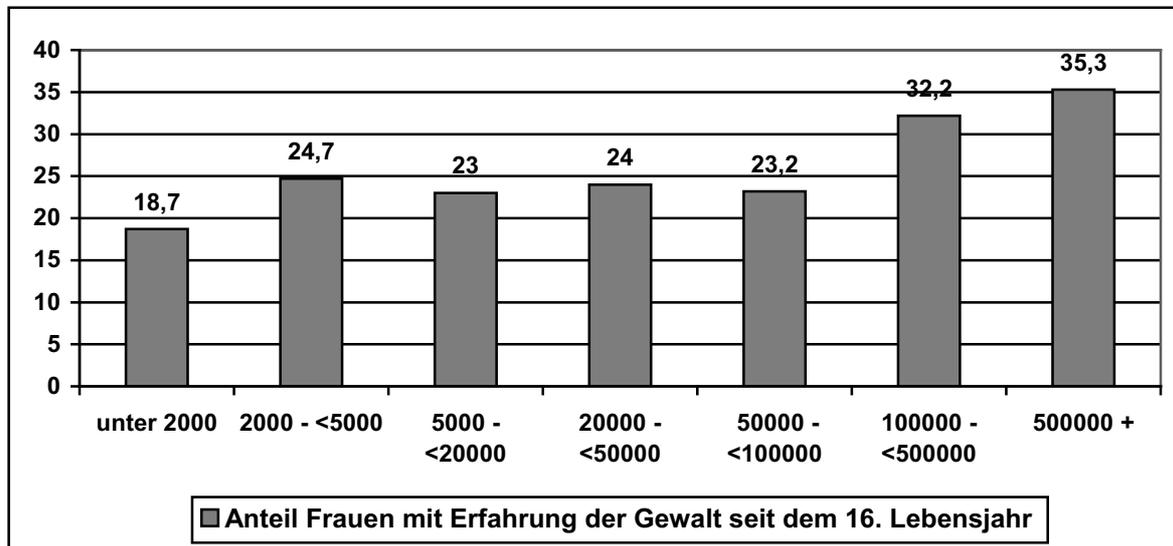
Lebenszeitprävalenz sexuelle Gewalt seit 16. Lebensjahr, täterunabhängig, nach Gemeindegrößenklassen (in %)



Quelle: Prävalenzstudie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ 2003 (Schröttle/Müller 2004); Sonderauswertung M. Schröttle; Lebenszeitprävalenz ab dem 16. Lebensjahr: jemals erfahrene sexuelle Gewalt. Datenbasis: Alle befragten Frauen 16 bis 65 Jahre (N=8.445)

Abbildung 11

**Lebenszeitprävalenz körperliche und/oder sexuelle Gewalt durch aktuelle/frühere Partner
seit 16. Lebensjahr, nach Gemeindegrößenklassen
(in %)**



Quelle: Prävalenzstudie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ 2003 (Schröttle/Müller 2004); Sonderauswertung M. Schröttle; Lebenszeitprävalenz ab dem 16. Lebensjahr: körperliche und/oder sexuelle Gewalt durch aktuelle/frühere Partner. Datenbasis: Alle befragten Frauen 16 bis 65 Jahre (N=8.445)

Konzeption gezogen werden. Z. B. könnten in Regionen mit wenig Gewaltaufkommen bzw. geringer Mitteilungsbereitschaft seitens der Kommunen oder des Landes Öffentlichkeitsarbeit intensiviert und die lokalen Einrichtungen besser bekannt gemacht bzw. diese für zugehendes Arbeiten ausgestattet werden. In Regionen mit hohem Gewaltaufkommen oder großer Mitteilungsbereitschaft müsste überprüft werden, ob die Kapazitäten existierender Einrichtungen ausreichen.

B2.4 Wie ist die Ausstattung Deutschlands mit Schutzeinrichtungen bei Gewalt gegen Frauen einzuschätzen?

Mit Art. 23 der „Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence“ (Convention CETS No. 210) des Europarats verpflichten sich die Vertragsstaaten, „die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um die Einrichtung von geeigneten, leicht zugänglichen Schutzunterkünften in ausreichender Zahl zu ermöglichen, um Opfern, insbesondere Frauen und ihren Kindern, eine sichere Unterkunft zur Verfügung zu stellen und aktiv auf Opfer zuzugehen“ zu treffen. Die Task Force geht von einem Bevölkerungsschlüssel für die Ausstattung europäischer Länder mit Frauenhäusern von einem Platz für eine Familie pro 10.000 Einwohner aus. Der Explanatory Report führt dazu aus:

„135. Mit dieser Bestimmung wird zur Schaffung einer ausreichend großen Anzahl von Unterkünften aufgerufen,

um allen Opfern übergangsweise eine angemessene Unterbringung anzubieten. Jede Art von Gewalt erfordert einen besonderen Schutz und besondere Unterstützung. Das Personal sollte entsprechend ausgebildet sein, um dies gewähren zu können. Die Bezeichnung „in ausreichender Zahl“ wird verwendet, um dafür Sorge zu tragen, dass den Bedürfnissen aller Opfer im Hinblick auf verfügbare Zufluchtsorte und spezialisierte Hilfe entsprochen wird. Im Abschlussbericht der Task Force des Europarats zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (EG-TFV (2008)6) wird eine sichere Unterkunft für Frauen in Frauenhäusern empfohlen, die auf alle Regionen verteilt sind und eine Familie pro 10.000 Einwohner aufnehmen können. Die Anzahl der Schutzunterkünfte sollte sich jedoch nach dem tatsächlichen Bedarf richten. Auch für Opfer sonstiger Formen von Gewalt hängt die Anzahl der Einrichtungen vom tatsächlichen Bedarf ab. (Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Explanatory Report, 135)

Das europäische Bündnis Women Against Violence Europe (WAVE) stellte im Juni 2011 anhand eigener Recherchen eine Übersicht auf, die die Anzahl der Frauenhäuser und Frauenhausplätze auf diesen Bevölkerungsschlüssel rechnete. Deutschland befindet sich auf Platz zehn (vgl. Tabelle 45 im Anhang).⁹

⁹ Der Rechnung liegen mit nur 346 Frauenhäusern weniger Einrichtungen zugrunde als die hier vorgelegte Bestandsaufnahme recherchieren konnte.

Eine auf die Bevölkerung bezogene Rechnung ist durchaus sinnvoll, allerdings stellt sich die Frage, ob dies das alleinige Kriterium bleiben kann. Dieses Gutachten weist auf mehrere andere Aspekte hin, die es zu berücksichtigen gilt:

- Neben der Häufigkeit der Einrichtungen in einem Land spielt z. B. auch die geographische Verteilung eine Rolle. Gibt es z. B. viele Frauenhäuser in großen Städten und Ballungsgebieten, kann dies dazu reichen, eine Quote zu erfüllen, bedeutet aber eine Unterversorgung im ländlichen Raum. Demographische Gegebenheiten müssen berücksichtigt werden.
- Wird in einer Region intensive Öffentlichkeitsarbeit betrieben, kann dies dazu führen, dass vermehrt Frauen sich entschließen, gewaltförmige Beziehungen zu verlassen und Frauenhausplätze nicht ausreichen, obwohl sie der Quote gemäß eingerichtet wurden. Die Aufhellung des Dunkelfeldes steht in direktem Verhältnis zum Bedarf.
- Ist in einer Region mit hohen sozialen Belastungen oder in sozialen Brennpunkten das Aufkommen von Gewalt gegen Frauen größer als an anderen Orten, werden hier mehr Plätze benötigt als in „ruhigeren“ Regionen. Die sozialen Rahmenbedingungen sind von Belang.
- Frauenhausplätze allein bieten einen schützenden Ort; ausschlaggebend für nachhaltige Veränderung ist jedoch die qualifizierte Beratung in der Einrichtung und

deren Einbindung in eine lokale/regionale Vernetzung mit anderen Einrichtungen. Das Angebotsspektrum kann entscheidend sein.

- Frauenhäuser sind nicht für alle Gruppen von Gewalt betroffener Frauen geeignet. Viele wollen ihr Zuhause nicht verlassen, wieder andere werden durch Vorurteile abgehalten oder haben keine Informationen. Die Zugänglichkeit ist zu berücksichtigen. Frauen mit Problemlagen, die einen sehr hohen Betreuungsaufwand verlangen, brauchen oft mehr bzw. anderes als ein Frauenhaus bieten kann.
- Frauenhäuser sind geeignet bei Gewalt in Beziehungen bzw. einem hohen akuten Grad der Bedrohung. Bei vielen anderen Formen der Gewalt gegen Frauen ist ein Verlassen der eigenen Wohnung nicht nötig. Das System der spezialisierten Fachberatungsstellen – Beratung in ihren vielfältigen und teilweise niedrigschwelligen Formen – ist ein zentraler Bestandteil des Unterstützungssystems jenseits einer Berechnung von Frauenhausplätzen.

Es sollte Aufgabe einer Expert/inn/en-Runde sein, mögliche Kriterien für eine sinnvolle Bemessungsgrundlage zu diskutieren.

Ein Bevölkerungsschlüssel wird auch in Deutschland diskutiert und wurde z. B. von Bayern aufgegriffen, das einen Bevölkerungsschlüssel von einem Frauenhausplatz pro 10.000 Frauen vorsieht. (vgl. unter B 2.2. und C3).

B3 Vorläufige Indikatoren für Qualität und Bedarfsdeckung

Indikatoren für die Qualität und die Bedarfsdeckung der Arbeit der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen werden im Folgenden an dem oben eingeführten Leitbild orientiert.

Angebotsspektrum und Angebotsbedingungen:

- Um *jeder* akut von Gewalt betroffenen Frau und ihren Kindern Schutz zu gewähren, müssen:
 - eine entsprechende Anzahl und Verteilung von Frauenhäusern bzw. Schutzwohnungen vorgehalten werden,
 - das Angebot und der Kontakt zu Frauenhäusern bekannt gemacht werden,
 - Zugangsschwellen reduziert werden,
 - Eigenständige Angebote für Mädchen und Jungen vorgehalten werden.

Daher werden das Angebotsspektrum von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen sowie ihre Arbeitsweise erfragt und ihre regionale Verteilung dokumentiert.

Ausstattung: Qualifikationen von Personal:

- Um *jeder* akut von Gewalt betroffenen Frau und jeder Frau, die zurückliegende Gewalterlebnisse aufarbeiten will, zeitnah einen Zugang zu einer spezialisierten Beratung zu gewährleisten, muss
 - eine entsprechende Anzahl und Verteilung von Fachberatungsstellen vorgehalten werden,
 - unterschiedlichen Bedarfen an Beratung und Unterstützung sowie unterschiedlichen Belastungen Rechnung getragen werden.

Daher werden Angaben zu den Mitarbeiterinnen erhoben.

Ausstattung: Volumen an bezahlter und unbezahlter Arbeitszeit:

- Um die obigen Anforderungen zu leisten, muss ausreichend bezahlte Arbeitszeit zur Verfügung gestellt werden. Betroffene Frauen und ihre Kinder haben einen Anspruch auf qualifizierte *und* professionelle Unterstützung.

Daher wird der Umfang von bezahlter und unbezahlter Arbeit in den Frauenhäusern und Fachberatungsstellen erhoben.

Ausstattung: Eignung und Zugänglichkeit für Zielgruppen:

- Um *jeder* akut von Gewalt betroffenen Frau Schutz sowie zeitnahen Zugang zu einer spezialisierten Beratung zu gewährleisten,
 - muss Zugang zu Frauenhäusern bzw. Schutzwohnungen für Frauen mit unterschiedlichem Gewalterleben, unterschiedlichen Kompetenzen und unterschiedlichen zusätzlichen Belastungen ermöglicht werden,
 - müssen Frauenhäuser und Fachberatungsstellen ausreichende Mittel für Dolmetscherinnen erhalten,
 - müssen Frauenhäuser und Fachberatungsstellen mit Kommunikationshilfen für behinderte Frauen ausgestattet und die Mitarbeiterinnen im Umgang mit ihnen qualifiziert werden.

Daher wird die Selbsteinschätzung der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen, für welche Zielgruppen sie sich als geeignet ansehen, erfragt. Zudem wird ihre Ausstattung hinsichtlich Sprachmittlung erhoben.

Inanspruchnahme durch Betroffene:

- Das Ausmaß der Inanspruchnahme und das der Nicht-Aufnahme bzw. der Weiterverweisungen gibt Auskunft über die Grenzen der Kapazität der Einrichtungen und über Zugangsbarrieren. Wenn alle Hemmnisse und Hürden, die den Zugang zu Schutz und Beratung verhindern oder erschweren, abgebaut werden sollen, müssen sie bekannt sein.
- Die Auslastung kann Hinweise auf den gedeckten Bedarf an Schutz und Beratung geben,
- Kooperation und Vernetzung geben Auskunft darüber, wie die Praxis der Weitervermittlung aussieht.

Deshalb werden sowohl die Inanspruchnahme, als auch Weiterverweisungen und ihre Begründungen erhoben. Darüber hinaus wird erfragt, in welches regionale Unterstützungssystem das Frauenhaus oder die Fachberatungsstelle eingebettet ist, an wen weitervermittelt werden kann und wer ergänzende bzw. weitergehende Angebote macht.

Unter B3.1 werden Ergebnisse der Befragung der Frauenhäuser präsentiert, unter B3.2 Ergebnisse für auf die Arbeit mit von Gewalt Betroffenen spezialisierte Fachberatungsstellen. Ergänzt werden diese Ergebnisse durch die Befragung nicht auf Gewalt spezialisierter Beratungsstellen unter B3.3 und von Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten unter B3.4.

B3.1 Frauenhäuser

Unter der Bezeichnung Frauenhaus finden sich Einrichtungen sehr unterschiedlicher Größe, Reichweite und Ausgestaltung. Im Folgenden sind auch Schutz- bzw. Zufluchtswohnungen einbezogen. Allen 394 Einrichtungen gemeinsam ist, dass sie Frauen und ihren Kindern bei Gewalt durch den Partner/Vater Schutz bieten, beraten, stabilisieren und bei Entscheidungen begleiten und auch den Kindern Unterstützung anbieten. Umfang und Art dieser Angebote können sich jedoch sehr unterscheiden.

Es wird noch einmal daran erinnert, dass im Folgenden keine Aussagen zur Bedarfsdeckung gemacht werden können, da Bedarf an Schutz und Beratung ein heterogenes Feld ist und die vorliegenden Daten der Befragung nur die Situation eines Teils der Frauenhäuser wiedergeben. Es kann nicht eingeschätzt werden, ob das erfasste

Spektrum der Frauenhäuser auch für diejenigen Frauenhäuser steht, die nicht geantwortet haben. In Abbildungen wird deshalb die Anzahl der fehlenden Frauenhäuser sichtbar gemacht.

B3.1.1 Angebotsspektrum und Angebotsbedingungen**Institutionelle Bereiche der Frauenhäuser**

Zu einem Frauenhaus gehört heute in vielen Fällen mehr als nur die Unterbringung und Unterstützung von Bewohnerinnen und ihren Kindern. Etwas mehr als die Hälfte (51 %) der befragten Frauenhäuser (n=222) gaben an, eine externe Fachberatungsstelle zu haben (vgl. Tabelle 19 im Anhang). Dort können sowohl Vor- als auch Nachgespräche geführt werden, präventive Gespräche, die Bedarf abklären und möglicherweise einen Frauenhausaufenthalt überflüssig machen. Relativ selten (15 %) übernehmen Frauenhäuser gleichzeitig die Aufgabe der Interventionsstelle (Erstberatung nach polizeilicher Intervention). Diese Tätigkeit ist häufiger an eine Fachberatungsstelle angebunden als an eine stationäre Einrichtung, die unter anonymen Adresse arbeitet und vor allem Sicherheit gewährleisten muss. Ebenfalls 15 % gaben an, über einen externen Kinderbereich zu verfügen. Das be-

deutet, dass mehrheitlich die kleinen Kinder tagsüber und die Schulkinder nachmittags im Frauenhaus ihre Freizeit verbringen, was durchaus zu einer Belastung führen kann, wenn es nicht ausreichend Raum und Betreuungspersonal gibt. Allerdings nutzen Frauenhäuser auch in Absprache nahegelegene Kitas. Obwohl alle Frauenhäuser Kinder aufnehmen und für das Wohl der Kinder Verantwortung tragen, gaben nur drei Häuser an, Jugendhilfeträger zu sein.

Hauptsächliches Einzugsgebiet

Die Mehrheit der Frauenhäuser unserer Befragung nennt als hauptsächliches Einzugsgebiet die Stadt, in der das Frauenhaus steht (67 % der Antworten, Mehrfachantworten waren möglich) und einen oder mehrere angrenzende Landkreise (65 %) und 16 % das ganze Bundesland. Somit werden die Frauenhäuser erwartungsgemäß von Frauen aus einem weiteren Einzugsgebiet genutzt. 46 % der Antworten bezogen sich darauf, dass auch Frauen aus anderen Bundesländern in die Einrichtung kommen (vgl. Tabelle 21 im Anhang).

Trägerschaft der Frauenhäuser

Die Mehrheit der Frauenhäuser befindet sich in der Trägerschaft eines eigenen Trägervereins. An zweiter Stelle kommen Wohlfahrtsverbände und kirchliche Verbände: Arbeiterwohlfahrt, Sozialdienst katholischer Frauen, Diakonie und Caritas. Die Mehrheit der Frauenhäuser in Trägerschaft eines eingetragenen Vereins ist Mitglied im Paritätischen Wohlfahrtsverband.

Platzangebot der Frauenhäuser

Ein Frauenhausplatz ist schwer zu definieren. Teilweise werden Platzzahlen in den Verträgen mit Land und Kommune festgelegt, aufgeschlüsselt nach Plätzen für Frauen und Plätzen für Kinder, teilweise machen die Frauenhäuser in der Befragung selbst diese Unterscheidung. Andere Frauenhäuser geben eine Gesamtplatzzahl an, die nicht aufgeschlüsselt ist, sondern nach Bedarf belegt wird. Für diese Auswertung wurde die Gesamtplatzzahl genommen, wenn es keine Aufschlüsselung gab, und die Platzzahl für Frauen, wenn sie eigens ausgewiesen wurde.

Die Mehrheit der Frauenhäuser (62,4 %, n=221) verfügt über zehn bis 20 Plätze, weitere 21,7 % über 21 bis 30 Plätze. Frauenhäuser mit unter 10 Plätzen sind selten, in Thüringen gehört jedoch fast die Hälfte der befragten Frauenhäuser dieser Größenordnung an (46,2 %). Große Häuser mit über 50 Plätzen (2,7 %) gibt es nur in Großstädten, in Berlin waren es 50 % (vgl. Tabelle 20 im Anhang).

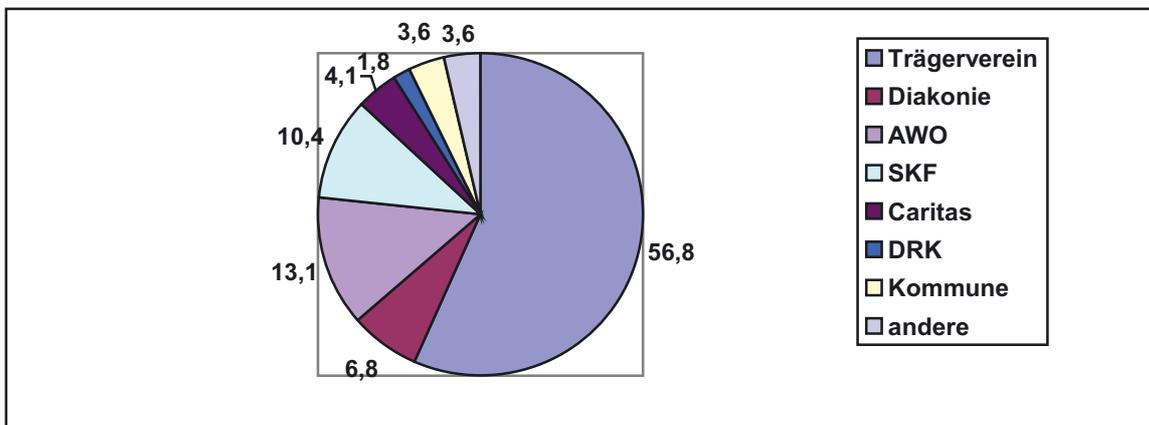
Die Platzzahlen der Frauenhäuser sind in den Bundesländern sehr unterschiedlich. Durchschnittlich haben die befragten Häuser 20 Plätze (Mittelwert; Median 17 Plätze), bei einem Minimum von 4 und einem Maximum von 105 Plätzen.

Über die Beratung hinausgehende Angebote der Frauenhäuser

Alle Frauenhäuser bieten den Bewohnerinnen neben dem Schutz des Hauses und der Unterkunft eine qualifizierte psychosoziale Beratung an. Ebenfalls alle Frauenhäuser

Abbildung 12

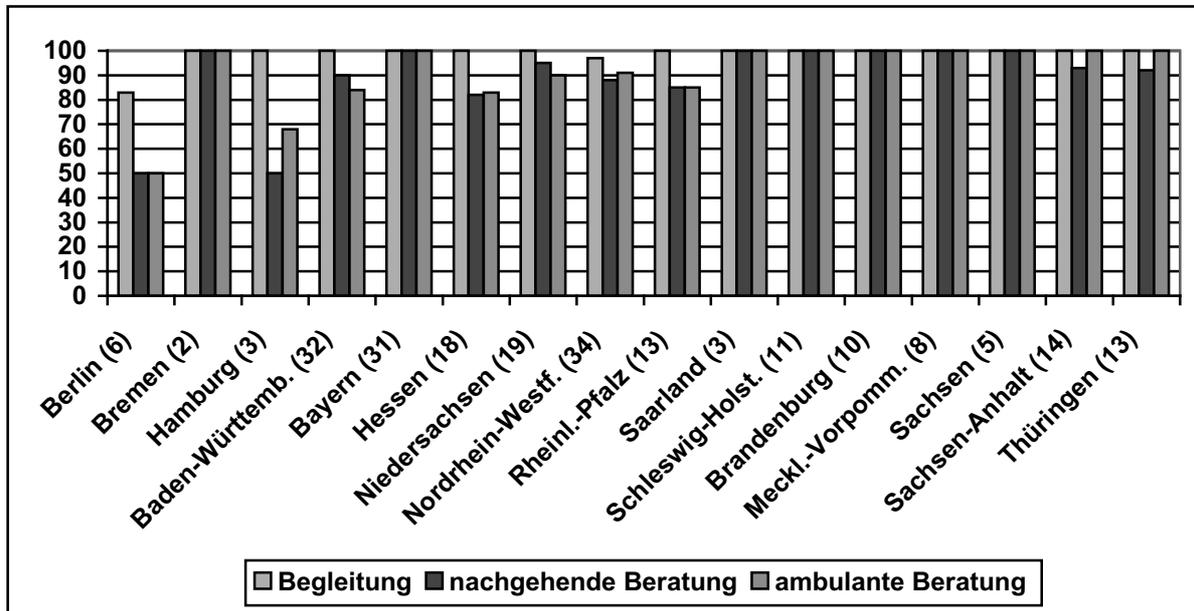
Trägerschaft der Frauenhäuser
(in %)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis: n=222

Abbildung 13

Zusätzliche Angebote der Frauenhäuser für Unterstützung suchende Frauen nach Bundesländern
(in % der Frauenhäuser)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SofFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis n=222

Zahlen in Klammern: Absolute Zahl der Frauenhäuser, für die Antworten vorliegen

beraten eine Frau, die anruft und nicht weiß, ob sie ins Frauenhaus kommen soll oder nicht, telefonisch und vermitteln ihr ein passendes Angebot. Die große Mehrheit der befragten Frauenhäuser bietet zudem Begleitung zu Ämtern, Polizei, Familiengericht und anderen Behörden an. Auch telefonische oder persönliche ambulante Beratung für Frauen, die nicht im Frauenhaus wohnen, gehört zum Angebotsspektrum ebenso wie nachgehende Beratung nach einem Auszug aus dem Haus. Es fällt auf, dass die beiden Großstädte Berlin und Hamburg deutlich weniger von diesen Leistungen anbieten. Dies kann mit der Größe der Häuser und der großen Anzahl der Bewohnerinnen zusammenhängen, denn diese Angebote sind sehr zeitintensiv. Möglich ist auch, dass die größere Anzahl von Einrichtungen, das breitere Spektrum von Angeboten in den Großstädten eher eine Arbeitsteilung zwischen den Einrichtungen ermöglicht, wohingegen in weniger dicht ausgestatteten Regionen die einzelne Einrichtung alles aus einer Hand vorhalten muss.

Das Angebotsspektrum für Kinder und Jugendliche wird unter B3.1.7 vorgestellt.

B3.1.2 Ausstattung: Qualifikationen des Personals

Das Spektrum der Qualifikationen, die im Team eines Frauenhauses vertreten sind, kann als Merkmal von Qualität zur Deckung von heterogenem Schutz- und Beratungsbedarf gesehen werden. Hierbei ist zu berücksichti-

gen, dass nur große Einrichtungen Mitarbeiter/innen mit spezialisierten Qualifikationen beschäftigen können, wohingegen kleine Einrichtungen Personal brauchen, das für alle Alltagsfragen kompetent sein muss und von daher nicht so spezialisiert sein kann (s. u. B3.1.5).

Die häufigste Qualifikation im Team von Frauenhäusern ist, wie zu erwarten, die der Sozialarbeiterin/Sozialpädagogin. Fast alle Frauenhäuser (96 %) verfügen über eine oder mehrere Mitarbeiterinnen mit dieser Kompetenz. Sie leisten den Löwenanteil der Beratungsarbeit mit den Bewohnerinnen. Die personelle Ausstattung für die Betreuung der Kinder in Frauenhäusern ist deutlich geringer. Nur 61 % haben eine oder mehrere Erzieherinnen im Team.

Angesichts der Tatsache, dass Frauenhäuser Zufluchts-einrichtungen für Frauen und Kinder in akuten Krisensituationen sind, ist die Ausstattung mit spezialisiertem Personal gering: 11 % der Frauenhäuser können sich eine Psychologin oder Psychotherapeutin und nur 7 % eine Heilpädagogin leisten. Allerdings gaben über 40 % der befragten Einrichtungen an, Kolleginnen mit anderen als den vorgegebenen Qualifikationen zu beschäftigen. Dabei handelte es sich überwiegend um spezifische erzieherische Berufe oder um Mitarbeiterinnen mit therapeutischer oder beraterischer Zusatzqualifikation.

Ein Drittel der befragten Frauenhäuser beschäftigt eine Hauswirtschafterin für die Organisation des Zusammen-

lebens im Haus. Dies betrifft ausschließlich große Einrichtungen. Über eine Verwaltungsfachkraft verfügen 35 %. Allerdings können Häuser in verbandlicher Trägerschaft die Verwaltung oft über den Träger abwickeln lassen.

11,4 % (n=25) der befragten Frauenhäuser haben männliche Mitarbeiter, in zwei Fällen gibt es mehr als einen Mitarbeiter (1x 2 und 1x 3) (n=219). Überwiegend sind die Männer als Hausmeister tätig. Weitere Bereiche: Jungen- und Jugendarbeit, Selbstverteidigung.

B3.1.3 Ausstattung: Volumen an bezahlter und unbezahlter Arbeitszeit

Die Mehrheit der befragten Frauenhäuser deckt die benötigte Arbeitszeit sowohl mit bezahlter als auch unbezahlter Arbeit ab. Bei den bezahlten Arbeitsstellen handelt es sich überwiegend um Teilzeitstellen, fast die Hälfte der Frauenhäuser (40,2 %), verfügt über keine und weitere 23 % nur über eine Vollzeitstelle (vgl. Tabelle 24 im Anhang) (n=174).

Personelle Ausstattung der Frauenhäuser (nach Personalstellen)

Im Mittelwert gaben die befragten Frauenhäuser 1,2 Vollzeitstellen (Angaben von n=174) (Min 0 – Max 11) und 4,3 Teilzeitstellen (Angaben von n=214) (Min 0 – Max 39)

an. Durchschnittlich arbeiten fünf Ehrenamtliche (Angaben von n=181) mit (Min 0 – Max 35) an.

Generell beschränkt sich die Ausstattung mit bezahltem Personal auf wenige Stellen, ein Fünftel (20,6 %), verfügt über ein bis zwei Teilzeitstellen und die Hälfte (49,5 %) über zwei bis drei Teilzeitstellen (vgl. Tabelle 25 im Anhang) (n=214).

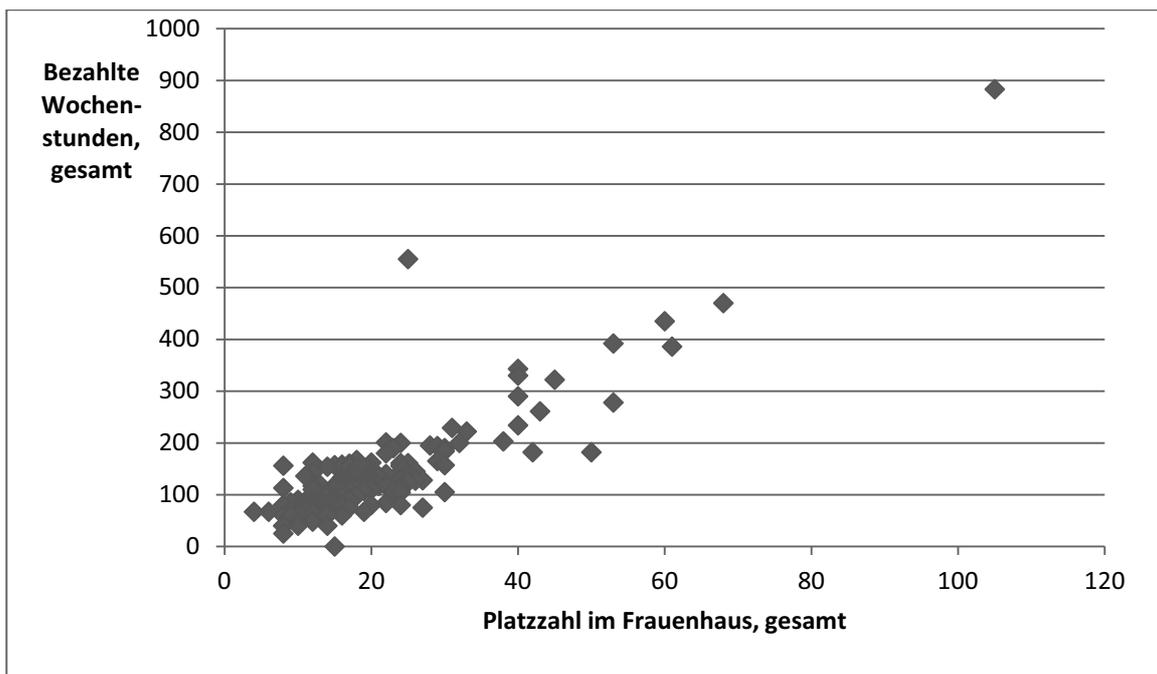
Ein Teil der Arbeit – vor allem Bereitschaftsdienste nach der regulären Arbeitszeit und an Wochenenden – wird in mehr als der Hälfte der befragten Einrichtungen (n=181) durch ehrenamtliche Mitarbeiterinnen abgedeckt (vgl. Tabelle 26 bis 29 im Anhang). Diese Zeiten verbindlich zu besetzen ist in mehreren Bundesländern eine Verpflichtung der Frauenhäuser, die für schutzsuchende Frauen jederzeit aufnahmebereit sein müssen.

Das Volumen an bezahlter und unbezahlter Arbeitszeit muss im Zusammenhang mit der Größe eines Frauenhauses gesehen werden. Dabei zeigt sich, dass auch Einrichtungen mit bis zu 20 bzw. 30 Plätzen weniger als zwei bis zu drei bezahlte Vollzeitstellen aufweisen.

Von 181 Frauenhäusern liegen Angaben zur Zahl der verbindlich eingebundenen Ehrenamtlichen vor. 42,2 % der Einrichtungen kommt ohne die Unterstützung Ehrenamtlicher aus. Ein Viertel (26,5 %) beschäftigt bis zu fünf Ehrenamtliche, über zehn werden seltener genannt (16 %). Wer die ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen sind,

Abbildung 14

Bezahlte Wochenstunden (gesamt) in Frauenhäusern (nach Anzahl der Plätze)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/Soffi F., Frauenhausbefragung, Datenbasis n=190

kann nicht allgemein beantwortet werden. Teilweise handelt es sich um ehemalige Praktikantinnen oder Mitarbeiterinnen, die der Einrichtung verbunden bleiben, teilweise um Frauen des Trägervereins, auf jeden Fall um Mitarbeiterinnen, die qualifiziert sind bzw. wurden, die Einrichtung gut kennen und in engem Kontakt zu den Hauptamtlichen stehen.

Die Frage nach der Anzahl der unbezahlten Wochenstunden erbrachte andere Ergebnisse. Hierzu äußerten sich 165 Frauenhäuser. 37 % gaben an, keine unbezahlte Arbeit leisten zu lassen. In der Differenz zu den Frauenhäusern, die keine Ehrenamtlichen haben, wird sichtbar, dass auch angestellte Mitarbeiterinnen unbezahlte Arbeitsstunden einbringen (vgl. Tabelle 29 im Anhang).

Nach Bundesländern aufgeschlüsselt gaben die befragten Frauenhäuser aus Berlin, Hamburg und dem Saarland an, keine Ehrenamtlichen zu beschäftigen. Relativ viele Ehrenamtliche wurden aus Bayern und NRW genannt. Die Träger unterscheiden sich hinsichtlich der Mitarbeit von Ehrenamtlichen kaum, nur der Sozialdienst katholischer Frauen nennt deutlich mehr ehrenamtliche Mitarbeiterinnen.

B3.1.4 Finanzierung der Frauenhäuser und Finanzierungsprobleme

Grundsätzlich setzt sich die Finanzierung der Frauenhäuser durch Landesmittel, kommunale Mittel und Eigenmittel zusammen. Neben der pauschal festgesetzten Förderung von Einrichtungen durch Zuwendungen aus Landes- bzw. kommunalen Etats spielen Tagessätze, die auf der Grundlage von individuellen Leistungsansprüchen der Bewohnerinnen nach Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II), Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) und Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) an die Einrichtungen gezahlt werden eine große Rolle. Tagessätze decken ausschließlich die Kosten von Unterbringung und Beratung, Kosten für z. B. ambulante Beratung am Telefon oder Begleitung sind nicht enthalten. Für die Unterbringung kommt das Jobcenter¹⁰ auf, für die Beratung die Kommune. Eine Finanzierung nach SGB XII, wie bei Einrichtungen für Wohnungslose üblich, erhalten nur wenige Frauenhäuser.

Die Angaben der Frauenhäuser zu ihrer Finanzierung im Rahmen der Befragung waren widersprüchlich und schwer auszuwerten. Ganz offenbar gab es Missverständnisse, was unter bestimmten Finanzierungsformen zu verstehen ist. Zudem antworteten nur knapp Dreiviertel der 222 Frauenhäuser, von denen Fragebogen vorliegen, auf die Fragen nach ihrer Finanzierung, sodass die Ergebnisse kaum aussagekräftig sind. Bei diesem Thema ist möglicherweise das Misstrauen gegenüber einer Befragung im ministeriellen Auftrag besonders hoch. Verlässlichere Daten über die finanzielle Sicherung der Einrichtungen bietet die Befragung der Landesministerien. Die dort genannten Finanzierungsmodelle (vgl. C3) umreißen

die Grundsicherung der Frauenhäuser über Landesfinanzierung oder kommunale Finanzierung bzw. eine Kombination, was der häufigste Fall ist. Nur in Berlin und Hamburg erhalten die Frauenhäuser keine kommunalen Zuschüsse, sondern ausschließlich Landesmittel. In Bremen wird ausschließlich über Tagessätze finanziert, ohne Landesmittel. In Schleswig-Holstein wurden die Landesmittel für die Frauenhäuser in den kommunalen Finanzausgleich gegeben. Die Befragung zeigte jedoch, dass Frauenhäuser ihre Angebote überwiegend aus mehreren Quellen in Form einer Mischfinanzierung absichern, nicht nur Landesmittel und kommunale Mittel, sondern eingeworbene Eigenmittel über Spenden oder Beiträge der Bewohnerinnen bilden einen Anteil der Finanzierung. Frauen zahlen für ihren Aufenthalt selbst, wenn sie erwerbstätig sind. Das kann bedeuten, dass Frauen mit niedrigem Erwerbseinkommen – vor allem, wenn sie mit Kindern kommen – den Beitrag nicht aufbringen können und sich im Rahmen eines SGB II-Darlehens verschulden müssen.

Wir überprüften die gering erscheinende Zahl von 50,3 % Frauenhäusern, die angaben Spenden einzunehmen. Tatsächlich erhalten alle Frauenhäuser Spenden. Möglicherweise werden von einigen Einrichtungen Spenden nicht als finanzielle Absicherung, sondern als zusätzliche Einnahmen für besondere Zwecke angesehen und deshalb hier nicht benannt.

Zusätzliche Gelder, die unregelmäßig für projektbezogene Vorhaben z. B. über Stiftungen beantragt werden, nennen 87,6 % (n=210). Diese Mittel sind zweckgebunden und zeitlich befristet und nicht geeignet, die Kernaufgaben eines Frauenhauses zu sichern.

Die Untersuchung fragte nach bestimmten Problemen der Refinanzierbarkeit von Gruppen von Bewohnerinnen, die seit geraumer Zeit in der Diskussion sind.¹¹

Finanzierungsprobleme bei ortsfremden Frauen

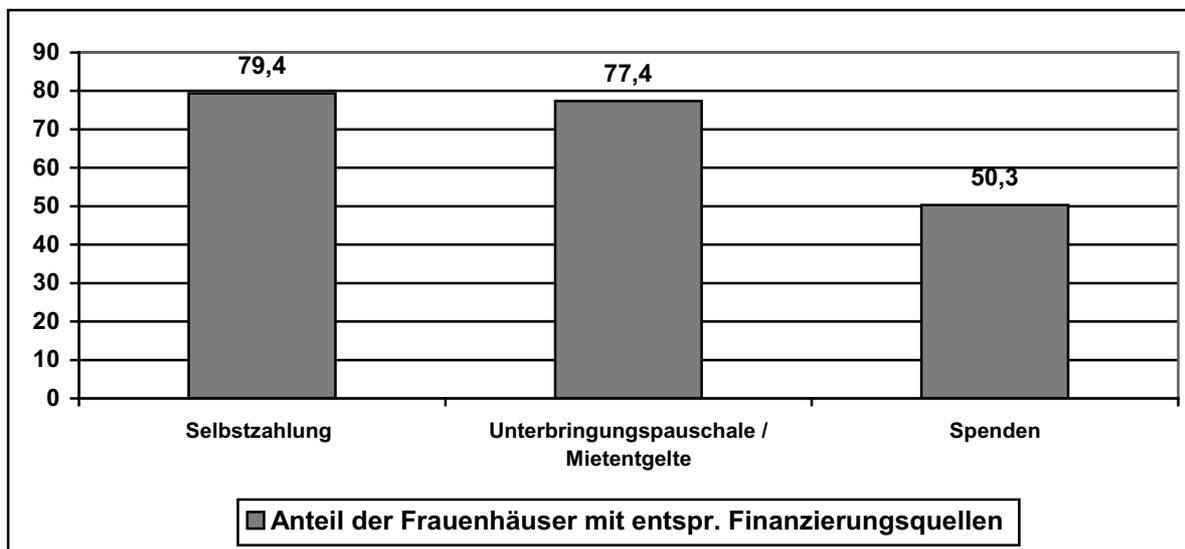
Im Hinblick auf die vor der Einführung von § 36a SGB II (Kostenerstattung bei Aufenthalt im Frauenhaus) bekannt gewordenen Probleme wurde nach der Aufnahme von Frauen aus anderen Kommunen oder Bundesländern gefragt. Die Finanzierung des Aufenthalts von Frauen, die nicht aus der bzw. den Kommunen kommen, die sich an der Finanzierung der Einrichtung beteiligen, wurde nicht überall als Problem benannt. Vielerorts gibt es Vereinbarungen, die die Kommune, die das Frauenhaus trägt, mit anderen Kommunen zur Verrechnung der Ansprüche abgeschlossen hat. Ist dies nicht der Fall, besteht das Risiko, dass das Frauenhaus auf den Kosten für erbrachte Leistungen „sitzen bleibt.“ Es kommt vor, dass die Kostenerstattung nur die Unterkunftskosten der Frau abdeckt, nicht aber die Aufwendungen für Beratung. In der Regel werden alle schutzsuchenden Frauen zunächst aufgenommen; anschließend wird versucht Lösungen zu finden.

¹⁰ Jobcenter (die früheren ARGen/Argen, vgl. § 6d SGB II)

¹¹ Vergl. hierzu Materialien und Stellungnahmen der bundesweiten Frauenhauskoordinierung unter <http://www.frauenhauskoordinierung.de>.

Abbildung 15

Eigenmittel der Frauenhäuser
(in % der Frauenhäuser)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis für Selbstzahlung und Pauschale n=159, Datenbasis Spenden n= 189

Die Lösungssuche kann nach Angaben der Vernetzungsstellen mit einem hohen bürokratischen und zeitlichen Aufwand verbunden sein.

Die Anzahl der Frauen aus Städten oder Landkreisen, die keine Kosten für die Unterbringung und Beratung erstatten, liegt zwischen 0 und 68 pro Einrichtung in 2010. Einigen Frauenhäusern waren Zahlen zu dieser Frage nicht bekannt.

Tabelle 2

Zahl der ortsfremden Bewohnerinnen aus Regionen, die keine Kosten für Frauenhausaufenthalte erstatten
(in % der Angaben)

Zahl der ortsfremden Frauen	%
keine	51,3
1–5 Frauen	13,9
6–10 Frauen	11,6
11–20 Frauen	11,6
mehr als 20 Frauen	11,6
Insgesamt	100

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, in % der Angaben, n=173.

63 Frauenhäuser machten Angaben dazu, wie sie diese Finanzierungsprobleme lösen. Zu einem Viertel geben sie an, dass sich die Refinanzierung durch den Kostenträger doch noch durch Verhandlungen erreichen lässt, zu einem

Drittel sind es die Stadt oder die Jobcenter, die die Finanzierung durchsetzen. In mehr als einem Drittel der Fälle organisiert das Frauenhaus eine Lösung über Eigenmittel, Spenden oder andere Möglichkeiten. Nur ein Frauenhaus gab an, dass eine Klage in einem solchen Fall anhängig sei. Die Angaben zu diesem Themenkomplex in den Fragebögen waren lückenhaft und lassen Fragen offen.

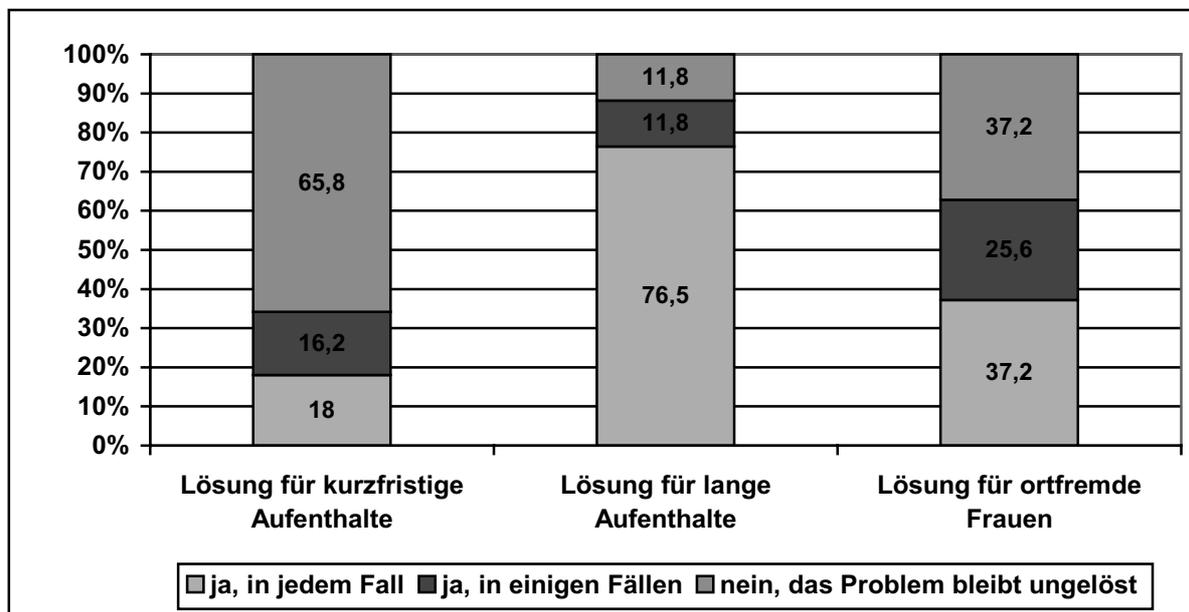
Weitere Finanzierungsprobleme

Ein weiteres Problem bei der Finanzierung stellt die Aufenthaltsdauer der Frauen dar, die sehr kurz bleiben und z. B. im Verlauf eines Wochenendes das Frauenhaus wieder verlassen, sodass keine Anträge auf Finanzierung gestellt werden können. Dies ist ausschließlich ein Problem der Einrichtungen, die sich über Tagessätze finanzieren. Auch längere Aufenthalte können finanziell zum Problem werden. Von 28,4 % der Frauenhäuser wurde angegeben, dass sie seitens des Trägers oder der Geldgeber eine Begrenzung des Aufenthaltes gesetzt bekamen (n=204). Von 61 Frauenhäusern ist die Dauer der zeitlichen Begrenzung bekannt: Bei nur drei Frauenhäusern liegt diese Grenze bei unter 6 Wochen. Am häufigsten liegt sie bei bis zu drei Monaten, in einem guten Viertel bei bis zu sechs Monaten. Überschreitet die Aufenthaltsdauer von Frauen diese Grenzen, müssen die Mitarbeiterinnen die Verlängerung begründen und um die Finanzierung verhandeln (vgl. Rechtswissenschaftliches Gutachten B I.2.b.aa).

Das gravierendste Problem sind die Kurzaufenthalte, womit in der Regel Aufenthalte gemeint sind, die von Freitag bis Montag gehen oder anderweitig zwei bis drei Tage dauern. Hier gibt es in weit über der Hälfte der uns mitgeteilten Fälle keine Lösung. Das Risiko bleibt voll-

Abbildung 16

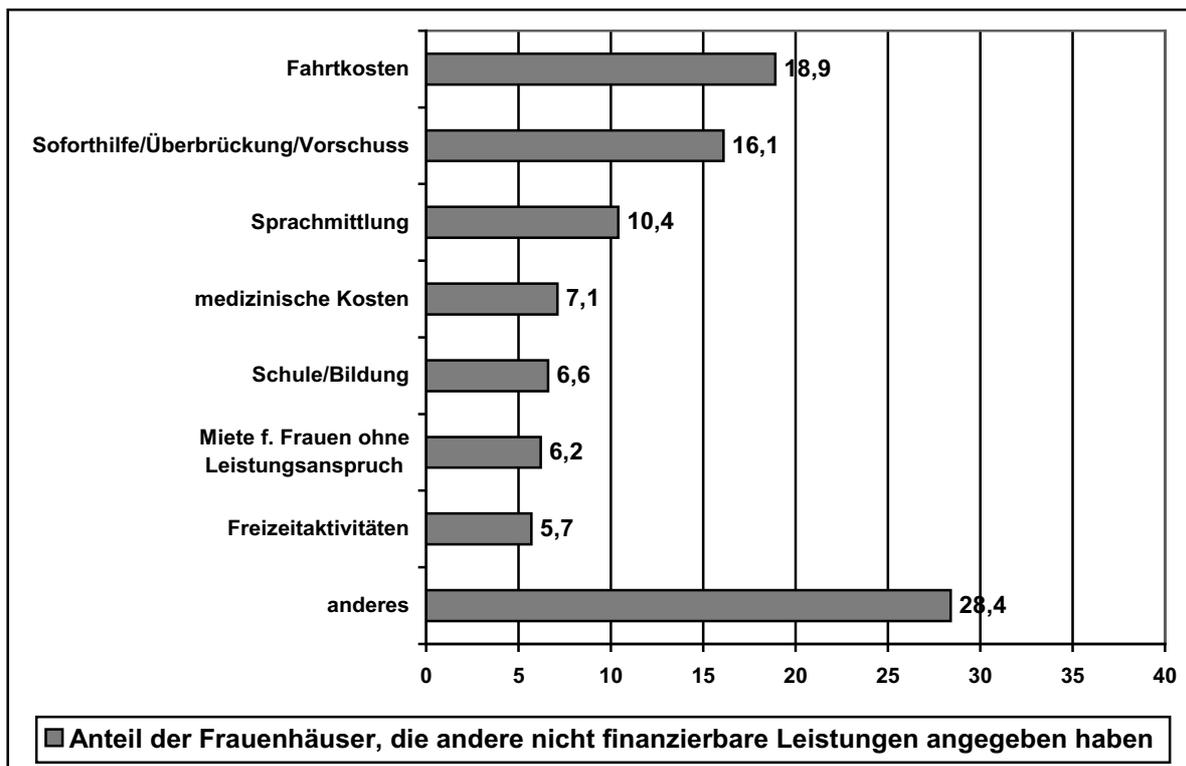
Lösung für Probleme der Refinanzierung in Frauenhäusern
(in %)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis: n=222

Abbildung 17

Andere nicht refinanzierbare Leistungen der Frauenhäuser
(Nennungen in % der Frauenhäuser)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis: n=198

ständig bei der Einrichtung Frauenhaus, die versuchen muss, aus eigenen Mitteln einen Ausgleich zu schaffen (vgl. Tabelle 34 im Anhang).

Es gibt weitere Kosten, die Frauenhäuser nicht über ihre laufende Finanzierung abdecken können. 56,1 % der Frauenhäuser gaben hierzu an, dass verschiedene Posten aus Eigenmitteln aufgebracht werden müssen (n=198). Sie werden in der folgenden Abbildung aufgelistet.

Zu den Finanzierungsproblemen vgl. auch das Rechtsgutachten (Rechtswissenschaftliches Gutachten B I.2.b).

Diese Übersicht und die nicht unerhebliche Anzahl von kleineren Posten, die hier unter „anderes“ gefasst wurden, zeigt, dass teilweise um die Kernaufgaben des Frauenhauses zu bewältigen – Soforthilfe zu geben, wenn eine Frau ohne Geld ankommt; Fahrtkosten für die Begleitung zu den Ämtern und Behörden usw. – teilweise um Zusätzliches zu ermöglichen – wie einmal eine Freizeitaktivität mit Frauen und/oder Kindern zu unternehmen – Frauenhäuser aus anderen Quellen Mittel einwerben müssen. Die Basisfinanzierung durch die öffentliche Hand ist nicht ausreichend auf die Bedarfe der Bewohnerinnen eingestellt.

B3.1.5 Ausstattung: Eignung und Zugänglichkeit für bestimmte Zielgruppen

Aufnahme in Frauenhäuser

Angesichts der akuten Krise, die zur Flucht in ein Frauenhaus führt, kann die Frage, ob das Frauenhaus in dem

Moment zugänglich ist, in dem die Frau es braucht, und wie die Aufnahme geregelt ist, als ein Indikator für die Eignung des Angebots für besonders belastete Frauen gesehen werden.

In 90 % der Frauenhäuser werden schutzsuchende Frauen 24 Stunden täglich aufgenommen. Dies ist in elf Bundesländern der Fall. In Baden-Württemberg sagte ein Drittel der befragten Frauenhäuser, dass dies nicht der Fall ist. Auch in Bayern, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz gab es vereinzelt Frauenhäuser, die nicht rund um die Uhr aufnehmen (vgl. Tabelle 22 im Anhang).

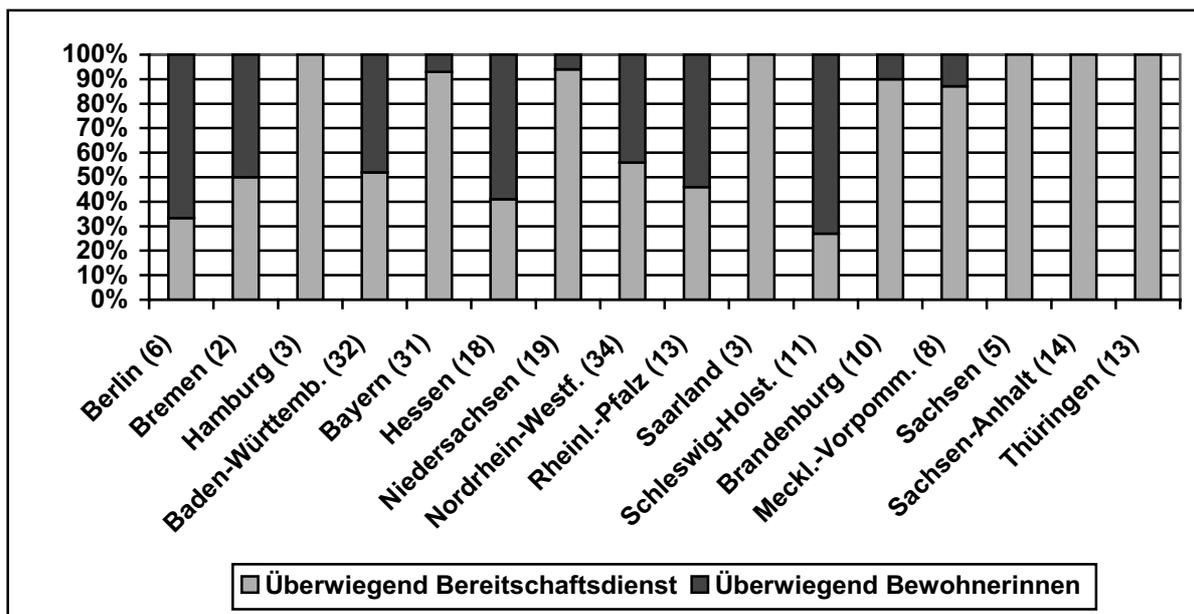
Wenn Frauen in ein Frauenhaus kommen, werden sie entweder von einer Mitarbeiterin im Dienst, von einer Mitarbeiterin im Bereitschaftsdienst – dann oft einer ehrenamtlichen Mitarbeiterin – oder einer Bewohnerin aufgenommen. Dies ist historisch gewachsen und oft Thema fachlicher bzw. politischer Diskussion. Entsprechend unterschiedlich ist der Stand in den Bundesländern.

Eignung der Frauenhäuser für bestimmte Zielgruppen

Ob eine Einrichtung die gewünschten Zielgruppen erreicht und von allen Betroffenen, die das Angebot benötigen, in Anspruch genommen werden kann, ist die zentrale Frage, wenn es um eine ausreichende bzw. bedarfsgerechte Versorgung geht. Es gibt wichtige konzeptionelle Gründe, weshalb nicht jedes Frauenhaus Frauen mit jeder Problematik und jedem Belastungsniveau aufnehmen kann.

Abbildung 18

Regelung der Aufnahme in Frauenhäusern außerhalb der regulären Dienstzeiten nach Bundesländern (in % der Frauenhäuser)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SOFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis: n=207, s. Tabelle 23 im Anhang
 Zahlen in Klammern: Absolute Zahl der Frauenhäuser, für die Antworten vorliegen

Frauenhäuser sind eine stationäre Einrichtung. Die Frau, die hier Schutz sucht, muss sich entschieden haben, ihr Zuhause zumindest zeitweilig zu verlassen. Dies ist eine weitgehende Entscheidung, die entweder in akuter Not und Bedrängnis oder nach reiflicher Überlegung getroffen wird. Von daher sind Frauenhäuser vergleichsweise hochschwellige Einrichtungen.

Frauenhäuser beantworteten die Frage nach der Eignung ihrer Einrichtung differenziert. Neben Gruppen, für die mehrheitlich eine Eignung gesehen wird – allen voran Migrantinnen (83 % ja), auf die Frauenhäuser seit langem gut eingestellt sind oder junge Frauen, die von Zwangsverheiratung bedroht sind (67 % ja) – wird die Eignung der Einrichtung für Seniorinnen bereits kritischer gesehen (62 % ja). Den Sicherheitsstandard für Opfer von Menschenhandel sehen 43 % der Frauenhäuser bei sich gegeben. Für lesbische Frauen (70 % ja) sieht die Mehrheit ihr Frauenhaus als geeigneten Schutzort, wohingegen dies für Trans*-Menschen nur von einem Fünftel (21 %) so gesehen wird.

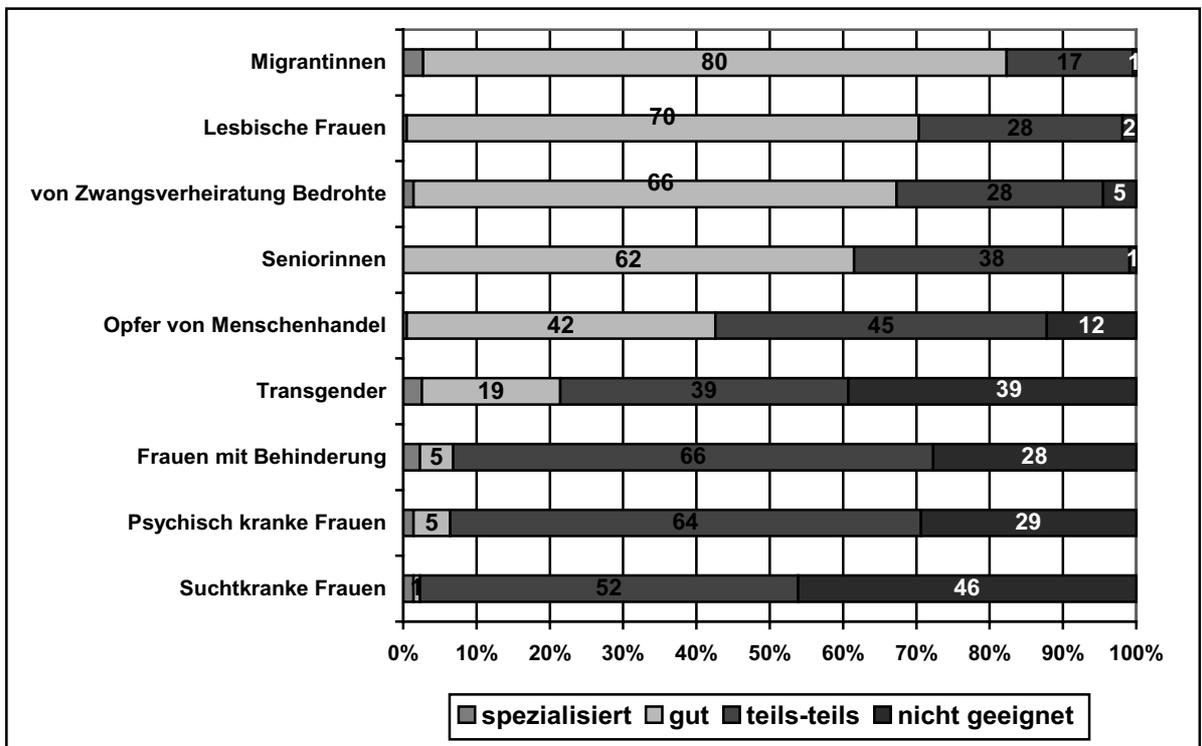
Auf die Gruppe der psychisch erkrankten und suchtkranken Frauen sind Frauenhäuser nicht gut eingestellt. 7 % bzw. 2 % halten ihr Haus mit Blick auf diese Gruppen für gut geeignet. Es sind zwar immer noch mehr als die Hälfte der befragten Frauenhäuser, die sagen, dass sie das Haus für diese Zielgruppen teilweise für geeignet halten, viele sehen hier aber ein klares Ausschlusskriterium (vgl. B3.1.6).

Frauenhäuser mit einer Spezialisierung für bestimmte Zielgruppen sind in Deutschland sehr selten. Als spezialisiert bezeichnen sich (Mehrfachnennungen waren möglich):

- für Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen: 5 Frauenhäuser
- für Migrantinnen: 6 Frauenhäuser
- für psychisch erkrankte Frauen: 3 Frauenhäuser
- für suchtkranke Frauen: 3 Frauenhäuser
- für lesbische Frauen: 1 Frauenhaus
- für Trans*-Menschen: 5 Frauenhäuser

Abbildung 19

Eignung der Frauenhäuser für bestimmte Zielgruppen
(Selbsteinschätzung, in % der Frauenhäuser)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis: zwischen n=198 und n=221

- für Opfer von Menschenhandel: 1 Frauenhaus¹²
- für von Zwangsverheiratung bedrohte Frauen: 3 Frauenhäuser.

Mehrheitlich wird ein allgemeines Angebot für ein breites Spektrum von Nutzerinnen vorgehalten. Das bedeutet in der Regel, dass einige Gruppen, die besondere Anforderungen an die Einrichtung stellen, nicht gleichermaßen gut versorgt werden können wie Gruppen, die schon immer als die klassischen Frauenhausbewohnerinnen galten.

Auf die Versorgung einiger Zielgruppen soll im Weiteren genauer eingegangen werden.

Migrantinnen

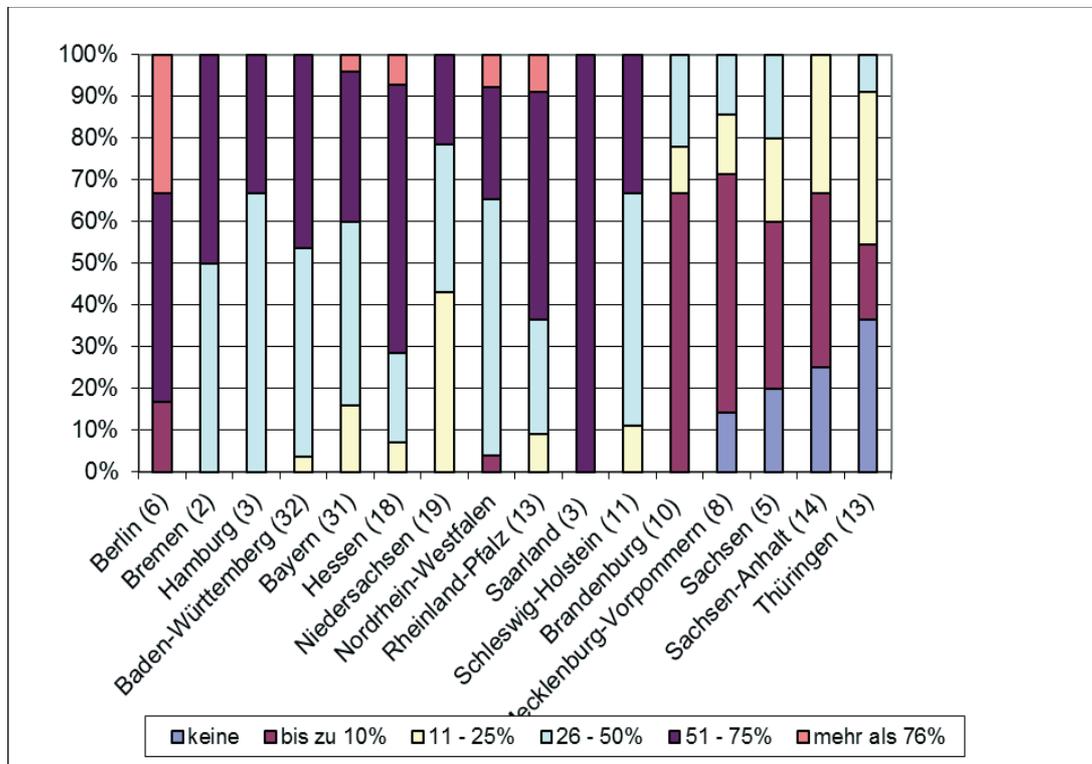
Migrantinnen sind eine Gruppe, die bei Gewalt Frauenhäuser stark in Anspruch nimmt. Die Bundesweite Frau-

enhauskoordinierung (FHK) führt jährlich eine Statistik der Inanspruchnahme von Frauenhäusern in Deutschland durch, an der sich ein großer Teil der Einrichtungen beteiligt. Diese Statistik gibt Einblick in Alter, Bildungsstand, Herkunft, Einkommen usw. der Bewohnerinnen. Außerdem wird dokumentiert, wie sie ins Frauenhaus gefunden haben, wo sie danach verblieben sind und welche rechtlichen Schritte sie zu ihrem Schutz während ihres Aufenthalts unternommen haben. Auch die familiäre Situation wird erhoben. Die Statistik weist für das Jahr 2010 einen Anteil von 50,8 % Frauen mit sog. Migrationshintergrund aus (n=7.565). 43,2 % der Migrantinnen hatten einen befristeten Aufenthaltsstatus. Frauen ohne deutschen Pass kamen überwiegend aus osteuropäischen Ländern (27,5 %) oder der Türkei (21,2 %) (n=2.894). Sie waren im Durchschnitt jünger als Frauenhausbewohnerinnen ohne Migrationshintergrund, hatten fast doppelt so häufig keinen Schulabschluss und hatten häufiger Kinder (Frauenhauskoordinierung 2011: 29-34). Mit 19,5 % war eine Verständigung auf Deutsch nur zum Teil möglich und mit 7,2 % war sie nicht möglich (n=3.842) (ebenda: 20).

¹² Es ist anzumerken, dass Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel oft über eigene Schutzwohnungen verfügen.

Abbildung 20

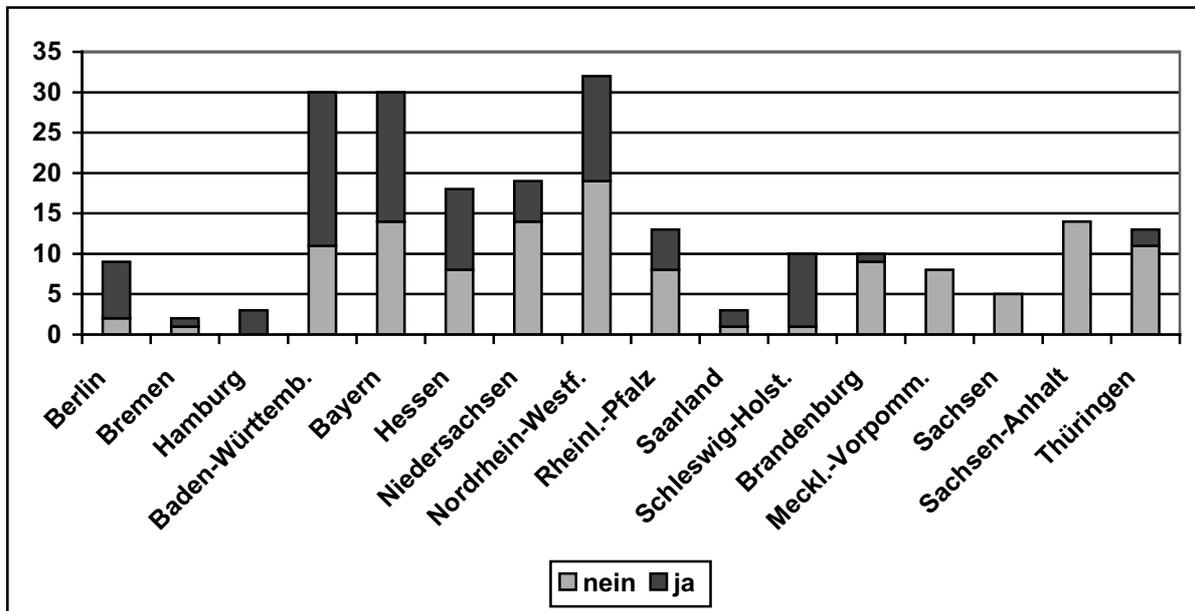
Anteil Migrantinnen in Frauenhäusern nach Bundesländern
(in % der Frauenhäuser)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis: n=183, in Klammern die Anzahl der Frauenhäuser, die sich an der Befragung beteiligt haben.

Abbildung 21

Finanzierung für Dolmetscherinnen in Frauenhäusern nach Bundesländern
(in abs. Zahlen der Frauenhäuser)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis: n=222

In unserer Erhebung gab es in vier Bundesländern Einrichtungen, in denen mehr als Dreiviertel der Bewohnerinnen Migrantinnen waren. Die Zugänglichkeit der Frauenhäuser für Migrantinnen wird ganz überwiegend (83 %) als gut beschrieben. Sechs Frauenhäuser haben sich auf die Arbeit mit Migrantinnen spezialisiert, drei Häuser geben an, auf die Arbeit mit von Zwangsverheiratung bedrohten Frauen spezialisiert zu sein.

Migrantinnen waren aber auch die Gruppe, die am häufigsten genannt wurden bei der Frage, welche Zielgruppen seitens der Frauenhäuser nicht gut erreicht werden (vgl. Tabelle 44 im Anhang). Die Mitarbeiterinnen gehen von einer hohen Gewaltbetroffenheit dieser Gruppe aus und nennen vor allem Sprachprobleme, die für Migrantinnen eine Barriere bei der Schutzsuche darstellen.

Aus fast allen Bundesländern antworteten Frauenhäuser, dass sie keine Finanzierung für Dolmetscherinnen hätten.

Die Frauenhäuser ermöglichen eine Finanzierung der Kosten für Sprachmittlung weitgehend über Eigenmittel (Trägerverein und Spenden) oder durch die Mitarbeit Ehrenamtlicher.

Bei der Verteilung nach Bundesländern zeigt sich die regionale Unterschiedlichkeit am Ausländeranteil in der Bevölkerung: In den neuen Bundesländern, in denen der Anteil an eingewanderten Familien niedrig ist, gibt es deutlich mehr Frauenhäuser, die angeben, dass keine Migrantinnen das Haus nutzen.

Tabelle 3

Wer finanziert die Dolmetscherinnen?
(n=146)

Finanzierung durch	Angaben in %
Trägerverein	37,2
Spenden	25,0
Zuwendungen Stadt/Land	20,3
Ehrenamtliche Dolmetscherinnen	7,4
kostenlos durch Kooperation	1,4
anderes	7,4
insgesamt	100,0

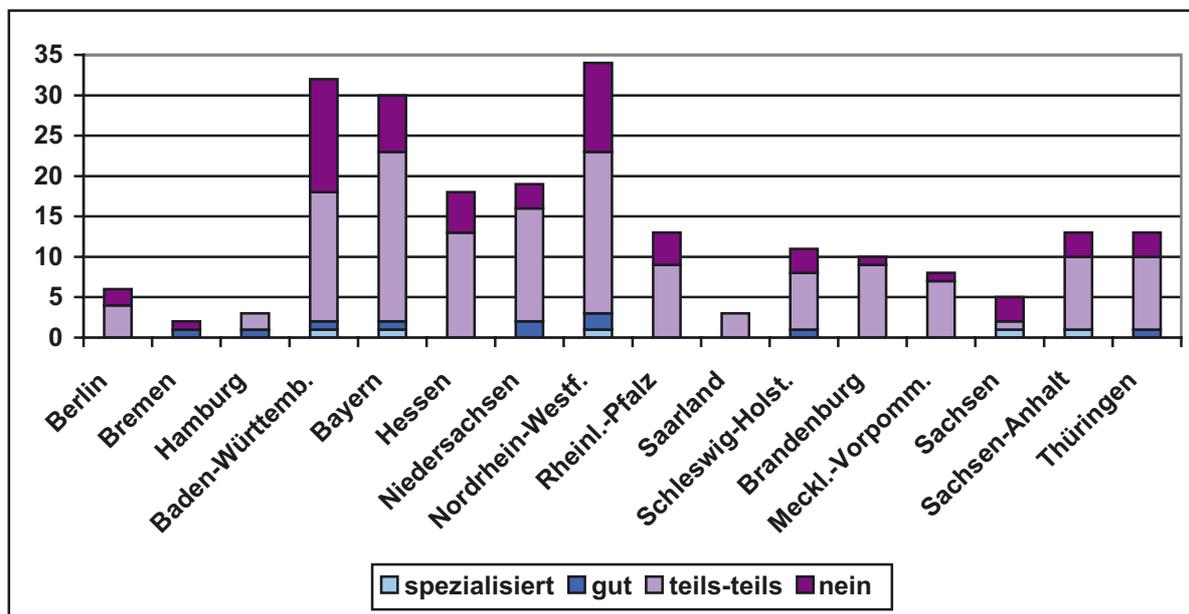
Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis: n=146

Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen

Der Zugang von Frauen mit unterschiedlichen Behinderungen und Beeinträchtigungen wird seit 2009 verstärkt durch die Organisationen der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen diskutiert. Es geht um die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention – das 2006 beschlos-

Abbildung 22

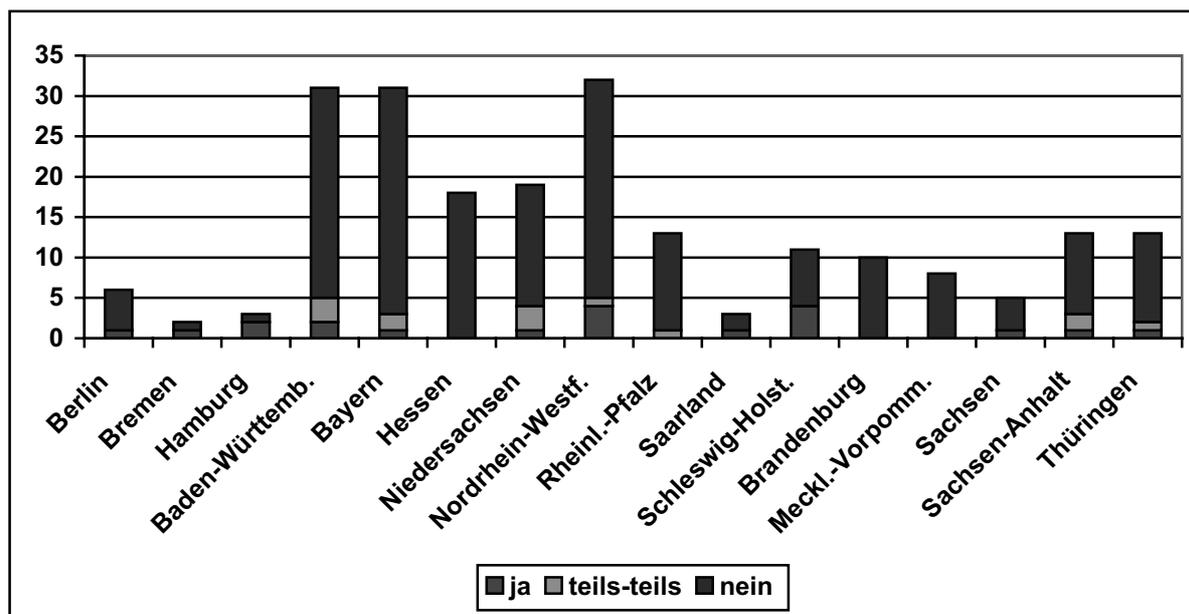
Eignung von Frauenhäusern für Frauen mit Beeinträchtigung und Behinderung
(in abs. Zahlen der Frauenhäuser)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis: n=222

Abbildung 23

Rollstuhlgerechte Ausstattung von Frauenhäusern nach Bundesländern (Eingang, Zimmer, Toiletten)
(in abs. Zahlen der Frauenhäuser)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis: n=222

sene Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, das 2009 ratifiziert wurde und damit auch für Deutschland verbindlich ist. Das Übereinkommen konkretisiert und spezifiziert die universellen Menschenrechte aus der Perspektive der Menschen mit Behinderungen und vor dem Hintergrund ihrer Lebenslagen, die im Menschenrechtsschutz Beachtung finden müssen. Umgesetzt werden müssen sie zukünftig auch in Schutz- und Beratungseinrichtungen für Frauen. Hier besteht Nachholbedarf, der nicht ausschließlich konzeptionell bzw. nicht durch die Einrichtungen allein zu bewältigen ist.

Eine besonders aufwendige Veränderung ist es, ein Frauenhaus für Rollstuhlfahrerinnen zugänglich zu machen. Dies ist bislang kaum der Fall. In allen Bundesländern überwiegen deutlich die „nein“-Antworten, bis auf Hamburg und Bremen, hier gleichen sich die Kategorien aus. Aus Hessen und Mecklenburg-Vorpommern antwortete kein rollstuhlgerechtes Haus, aus allen anderen Ländern vereinzelte.

Frauen, die psychisch erkrankt oder suchtkrank sind

Diese beiden Gruppen erfordern einen besonders hohen Betreuungsaufwand, den viele Frauenhäuser nicht leisten können. Zudem sind hierfür spezifische Kompetenzen erforderlich, die nicht immer vorhanden sein können. Weitere Aspekte, die hierbei eine Rolle spielen, sind der

Schutz von Bewohnerinnen und ihren Kindern, die Gewalt durch einen psychisch kranken oder suchtkranken Mann/Vater erlebt haben, oder Bewohnerinnen und Kinder, die in der Krise nicht mit diesen Problemen in der Enge des Zusammenlebens im Haus konfrontiert werden sollen.

Es gibt elf Frauenhäuser in unserer Befragung, die angeben, dass ihre Einrichtung generell gut für psychisch erkrankte Frauen geeignet ist und drei Häuser, die sich auf die Arbeit mit dieser Zielgruppe spezialisiert haben. In vielen Häusern wird die Eignung kritisch gesehen, aber es besteht eine große Bereitschaft, den Einzelfall zu prüfen und nicht pauschal abzuweisen.

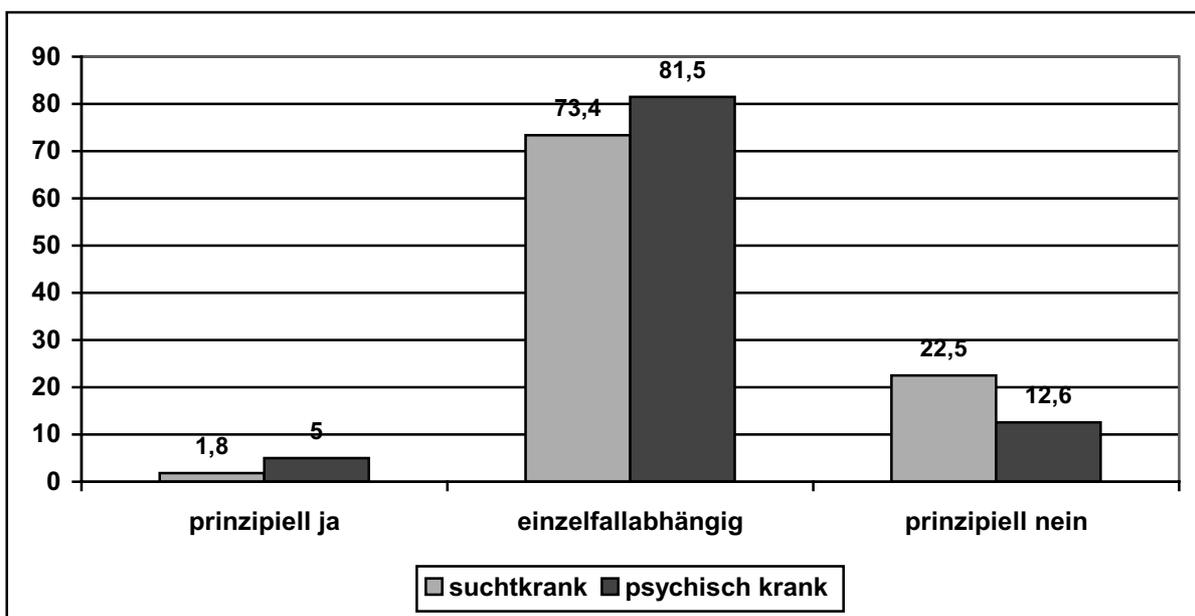
Auch auf den Schutz suchtkranker Frauen haben sich drei Frauenhäuser spezialisiert. Hier sind es darüber hinaus nur zwei Einrichtungen, die sich als geeignet für die Aufnahme dieser Gruppe bezeichnen.

Psychische Erkrankungen sind ebenso wie z. B. Alkoholmissbrauch bekannte Folgen der Gewalt in Partnerschaften, vor allem wenn diese sich chronifiziert und lange andauert (GIG-net 2008: 51). Bei Alkohol kommt noch dazu, dass Frauen oft zum Mittrinken durch ihren trinkenden, gewalttätigen Partner genötigt werden. Einrichtungen der Suchthilfe haben bislang Gewalt gegen Frauen nur selten zum Thema ihrer Arbeit gemacht und damit fehlen Frauenhäusern Weitervermittlungsmöglichkeiten (vgl. Befragung der anderen Beratungseinrichtungen B3.3). Hier ist eine Versorgungslücke festzustellen.

Abbildung 24

Aufnahme psychisch erkrankter und suchtkranker Frauen in Frauenhäusern
(in % der Frauenhäuser)

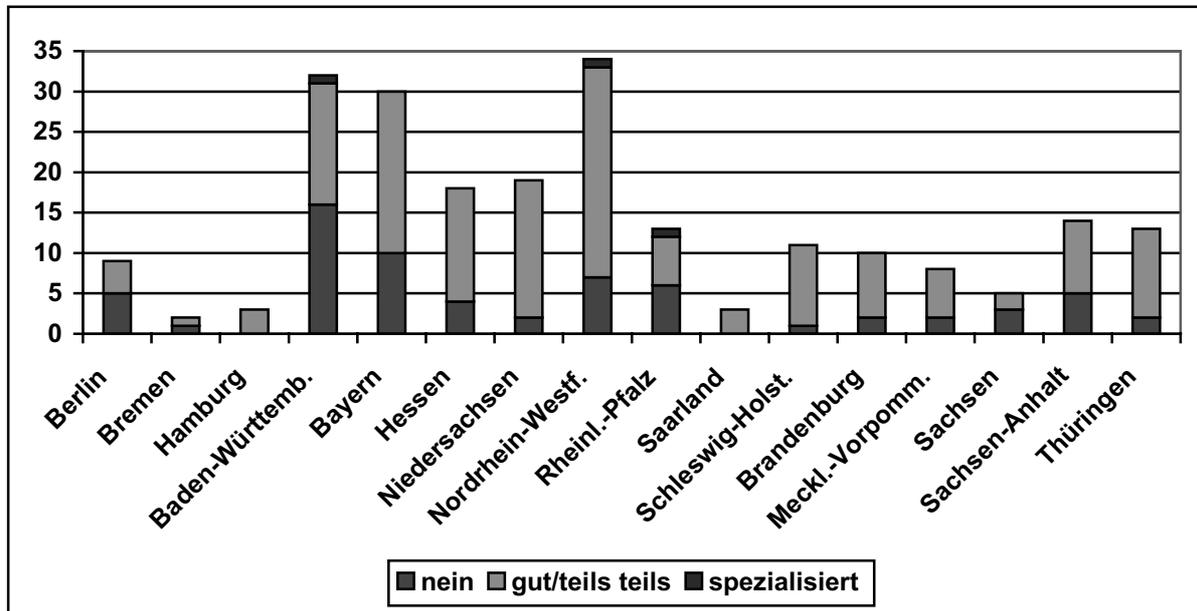
Es werden psychisch erkrankte bzw. suchtkranke Frauen aufgenommen ...



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis: n=222

Abbildung 25

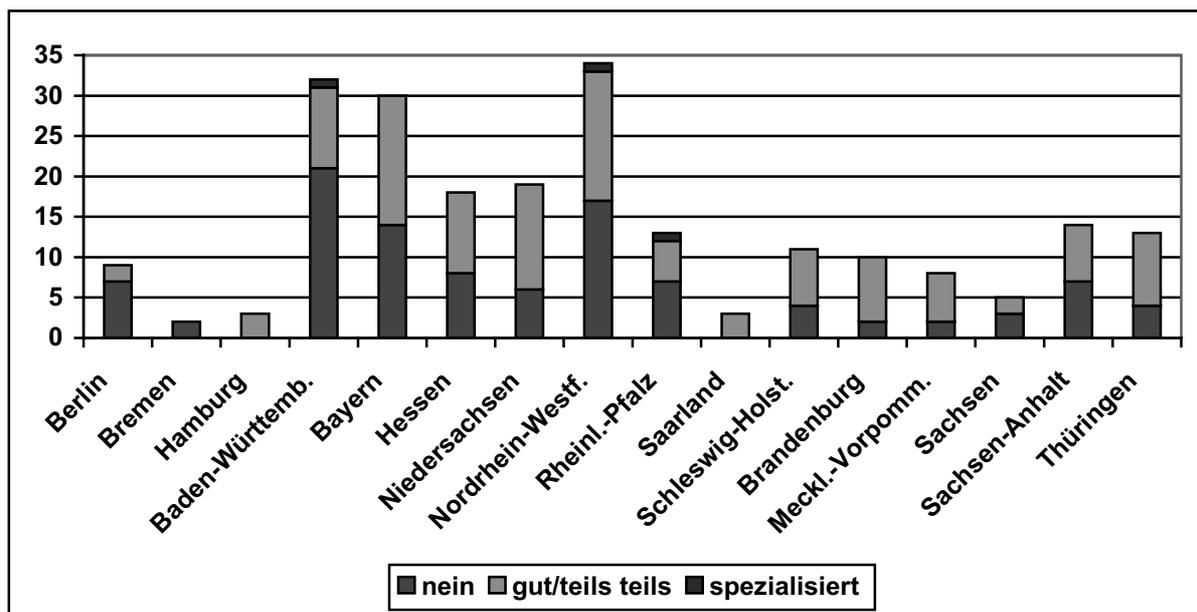
Eignung der Frauenhäuser für psychisch kranke Frauen nach Bundesländern
(in abs. Zahlen der Frauenhäuser)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis: n=222

Abbildung 26

Eignung der Frauenhäuser für suchtkranke Frauen nach Bundesländern
(in abs. Zahlen der Frauenhäuser)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis: n=222

B3.1.6 Inanspruchnahme und Nicht-Aufnahme/ Weiterverweisungen

Die Inanspruchnahme von Frauenhäusern sagt aus, wie oft dieses Schutzangebot aufgesucht wurde und die Anzahl von Nicht-Aufnahmen/Weitervermittlungen wegen Platzmangel gibt Hinweise darauf, ob der Schutzbedarf das Angebot übersteigt.

Zur Inanspruchnahme lagen Angaben aus 199 Frauenhäusern vor. Sie haben im Jahr 2010 insgesamt 22.055 Frauen und Kinder (11.175 Frauen) aufgenommen (siehe Tabellen 32 und 33 im Anhang). Die Bundesweite Frauenhauskoordinierung dokumentiert in der regelmäßig erhobenen bundesweiten Bewohnerinnenstatistik für das Jahr 2010 eine Aufnahme von 7.565 Frauen (Frauenhauskoordinierung 2011: 3). Allerdings beteiligen sich an dieser Datensammlung ebenfalls nur ein Teil der deutschen Frauenhäuser, in 2010 waren es 162 Frauenhäuser. Die hier vorgelegte Bestandsaufnahme ist mit 222 Frauenhäusern über ein Drittel umfassender und damit aussagekräftiger als die regelmäßig erhobenen Daten.

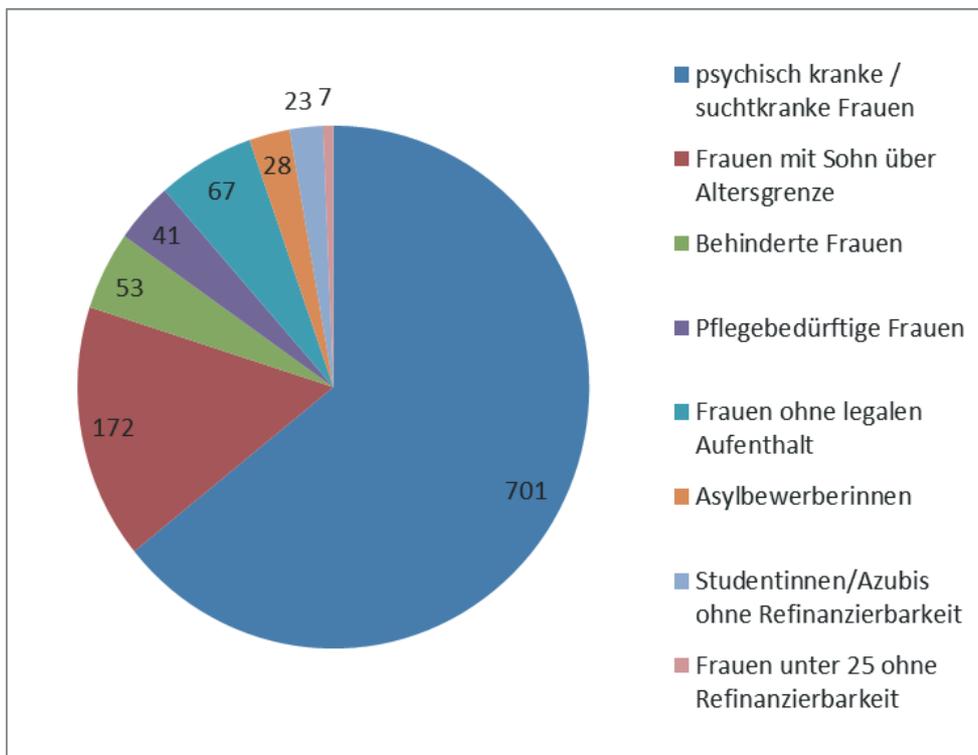
Die Verweildauer von Bewohnerinnen ist unterschiedlich, ein deutlicher Schwerpunkt der häufigsten Verweildauer liegt bei bis zu drei Monaten (79,5 %) (n=199). Darüber hinaus bleiben nur wenige Frauen in einem Frauenhaus (vgl. Tabelle 34 und 35).

Frauenhäuser waren nicht immer offen für schutzsuchende Frauen. Fast die Hälfte (46 %) der Frauenhäuser, die sich hierzu äußerten gaben an, in 2010 eine Warteliste geführt zu haben, überwiegend (34,8 %) für weniger als sechs Monate (n=198).

Fast alle Frauenhäuser (90,2 %) gaben an, dass nicht alle Frauen aufgenommen werden können. Insgesamt waren 8 905 Frauen betroffen. Nur 19 Frauenhäuser von 129 haben in 2010 keine Frauen weiterverwiesen. Nicht aufgenommen wurde aus mehreren Gründen. Platzmangel war der am häufigsten genannte Grund: Es war kein Platz/kein Zimmer frei, als die schutzsuchende Frau anrief (97,5 %). Aber für 75 % der Frauenhäuser spielten auch andere Gründe eine Rolle (n=198). Am meisten betraf das

Abbildung 27

Nicht aufgenommene/weitervermittelte Frauen in Frauenhäusern nach Gruppenzugehörigkeit in 2010
(in abs. Zahlen der Frauen)

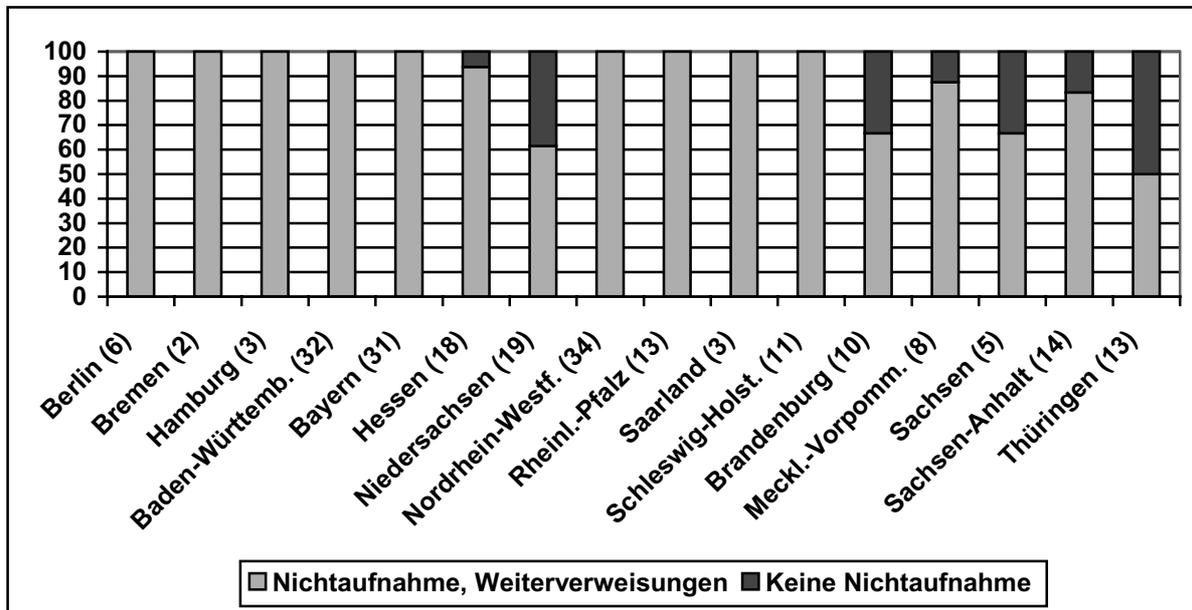


Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/Soffi F., Frauenhausbefragung, insgesamt wurde die Zahl von 1.092 Frauen genannt, deren Verteilung dargestellt ist.

Abbildung 28

Nichtaufnahme/Weiterverweisungen in Frauenhäusern in 2010 nach Bundesländern
(in % der Frauenhäuser)

Es haben im Jahr 2010 Frauen nicht aufgenommen und weiterverwiesen...



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/Soffi F., Frauenhausbefragung, Datenbasis: n=193

Frauen, die in einem Maße psychisch erkrankt oder suchtkrank waren, das einem Zusammenleben mit anderen im Frauenhaus entgegen stand oder professionelle Versorgung erforderte, die das Frauenhaus nicht bieten konnte. Ebenfalls betroffen waren Frauen, die einen Sohn über der Altersgrenze mitbringen wollten (vgl. B3.1.7). Auch behinderte und pflegebedürftige Frauen oder Frauen ohne legalen Aufenthaltsstatus wurden in wenigen Fällen nicht aufgenommen (vgl. Tabellen 37 und 38 im Anhang). Weiterverweisungen wegen fehlender Refinanzierbarkeit des Aufenthaltes der Frau wurden nur selten genannt. In seltenen Fällen wurden Frauen weiterverwiesen, weil kein Aufnahmegrund vorlag, sondern es sich z. B. um Wohnungslosigkeit handelte.

Nicht-Aufnahme bedeutet in der Regel Weiterverweisungen an andere Frauenhäuser bzw. andere geeignete Einrichtungen, z. B. an weiter entfernt liegende Frauenhäuser, die freie Plätze haben, an Einrichtungen für spezifische Zielgruppen, an Frauenhäuser in anderen Bundesländern, wenn die Nähe des Frauenhauses zum Wohnort der Familie/des Täters eine Gefährdung darstellt, an Frauenhäuser, die andere finanzielle Bedingungen haben und deshalb nicht vor dem Problem fehlender Refinanzierbarkeit stehen. In der Regel dokumentieren Frauenhäuser diese Weiterverweisungen nicht, zudem ist es ihnen nicht möglich, Aussagen dazu zu machen, ob die Frau in der empfohlenen Einrichtung ankommt. Dies ist nur dann möglich, wenn z. B. eine Frau von den Mitarbeiterinnen eines Hauses in ein anderes Frauenhaus begleitet wird

oder eine Rückmeldung durch das andere Frauenhaus erfolgt. Das Ergebnis von Empfehlungen und Weiterverweisungen, in der Regel im Rahmen telefonischer Beratung, ist eine Leerstelle im Wissen über die Arbeit des Unterstützungssystems.

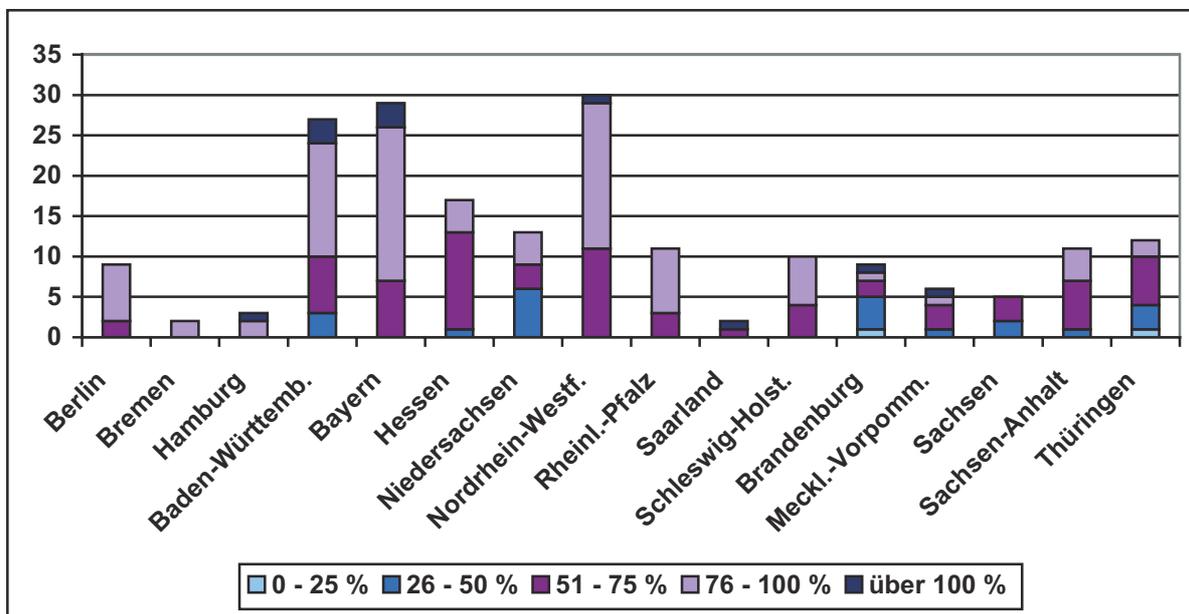
Die Befragung zeigt, dass Gründe für die Weitervermittlung von Frauen sehr viel stärker in der fehlenden Zugänglichkeit der Einrichtungen für Frauen mit psychischen Problemen und Suchtproblemen liegen sowie im Problem der Altersgrenze für Söhne, als in den rechtlichen Rahmenbedingungen der Refinanzierbarkeit des Aufenthaltes im Frauenhaus. Für die finanziellen Probleme lässt sich eher eine Lösung finden als für die Grenzen der Aufnahmefähigkeit der Einrichtung, die im Mangel an getrennten Wohneinheiten bzw. der Ausstattung der Einrichtung liegen oder im Fehlen spezialisierter Schutz für die Problemgruppen.

Auslastung

Auch die Auslastung der Frauenhäuser kann Hinweise geben, in welchem Verhältnis das Angebot an Schutz zum Bedarf an Schutz steht. Die Auslastung wurde in der Befragung der Frauenhäuser erhoben. Sie trugen die Auslastungsquote ein, die sie in ihren Rechenschaftsberichten angeben. Ob hier nach Belegung durch Frauen und Kinder differenziert wird oder ob Gesamtzahlen verwendet werden, konnte nicht im Einzelnen überprüft werden.

Abbildung 29

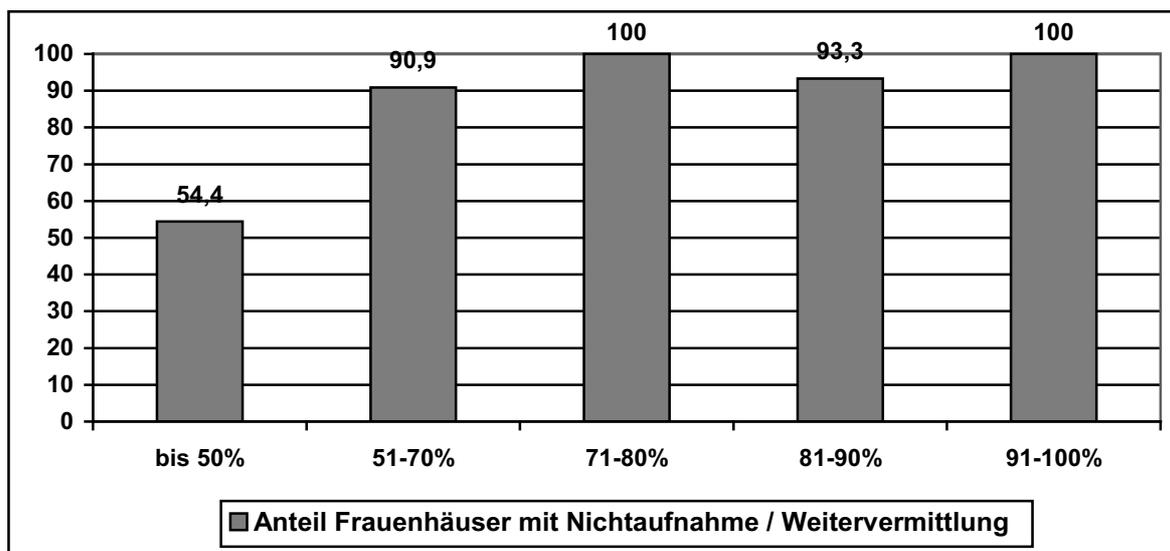
Auslastungsquoten in Frauenhäusern im Jahresdurchschnitt 2010 nach Bundesländern
(in abs. Zahl der Frauenhäuser)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis: n=195.

Abbildung 30

Nichtaufnahme/Weitervermittlung in Frauenhäusern (alle Gründe) nach Auslastungsquoten der Frauenhäuser in 2010
(in %)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis: n=222
Lesebeispiel: Von allen Frauenhäusern mit einer Auslastungsquote zwischen 71 % bis 80 % haben alle (100 %) in 2010 Frauen weiterverwiesen.

Die Auslastungsquote (im Jahresdurchschnitt 2010) der Frauenhäuser, die zu dieser Frage Angaben machten, lag selten unter 50 %, zu knapp der Hälfte zwischen 51 % und 80 % und zu einem guten Drittel zwischen 81 % und 100 %. Einige Einrichtungen waren über 100 % ausgelastet (n=195). Somit war die Auslastung der Frauenhäuser im Jahresdurchschnitt gut. Eine höhere Auslastung hätte in vielen Fällen Überbelegung bzw. eine höhere Anzahl von Weitervermittlungen bedeutet.

Eine geringere Auslastungsquote bedeutet nicht, dass das Frauenhaus zu jeder Zeit aufnahmefähig wäre. Im Laufe des Jahres wechseln sich Zeiten von hoher Auslastung oder sogar Überfüllung mit denen geringerer Auslastung ab. Die folgende Abbildung zeigt, dass auch Frauenhäuser mit einer verhältnismäßig geringen Auslastung (bis 50 %) im Verlauf des Jahres anfragende Frauen an andere Einrichtungen in Spitzenzeiten weiterverweisen mussten. Für Frauenhäuser mit einer hohen Auslastungsquote von bis zu 100 % ist es unvermeidlich, Schutz suchende Frauen in andere Einrichtungen zu schicken.

Die widersprüchlichen Verläufe der Inanspruchnahme machen eine Planung schwierig, da nicht vorhersehbar ist, wann viele Frauen oder Frauen mit vielen Kindern erwartet werden können.

B3.1.7 Kinder in Frauenhäusern

Die deutsche Prävalenzstudie (Schrötle u. a. 2004: 261) weist Schwangerschaft (10 %) und die Geburt von Kindern (20 %) als kritische Lebensereignisse aus, an denen die Befragten den Beginn der Gewalt festmachten. Töchter und Söhne sind immer von der Gewalt in der Beziehung der Eltern betroffen und dadurch belastet (vgl. Kavamann/Kreyssig 2006).

In allen Frauenhäusern werden Kinder aufgenommen. Die Bewohnerinnenstatistik der Frauenhauskoordinierung weist für das Jahr 2010 eine Zahl von 7.332 Kindern in Frauenhäusern aus. 55,5 % waren unter 6 Jahren alt.

Das bedeutet, dass 65 % aller Frauen mit mindestens einem Kind ins Frauenhaus kamen (Frauenhauskoordinierung 2011: 25).

Im Folgenden werden zu den Ergebnissen der im Rahmen der Bestandsaufnahme geführten Erhebung auch Ergebnisse einer Befragung von Frauenhäusern hinzugenommen, die die Bundesweite Frauenhauskoordinierung (FHK) Anfang 2011 durchführte und die ebenfalls von SoFFI F. ausgewertet wurde.¹³ Im Rahmen dieser Befragung wurden 388 Frauenhäuser und Zufluchtwohnungen angeschrieben. Mit 174 auswertbaren Bögen lag der Rücklauf bei 45 %.

Aufnahme von Kindern in Frauenhäuser

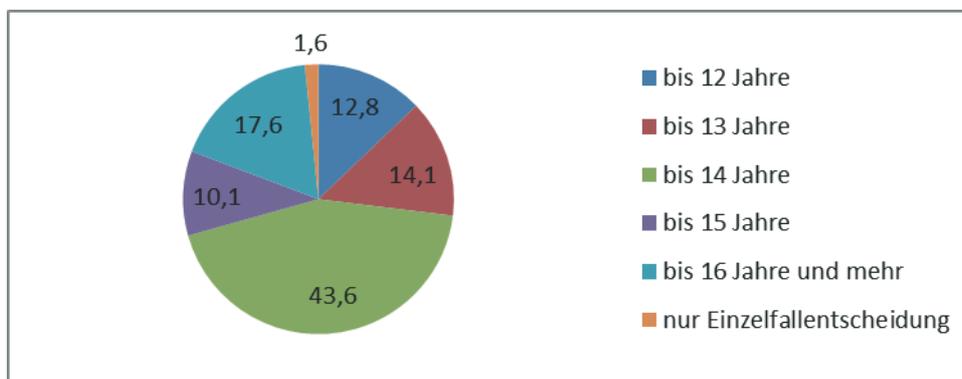
93 Frauenhäuser (54 %) der FHK-Befragung (N=174) gaben an, Aufnahmegespräche mit Kindern und Jugendlichen zu führen. In vielen Frauenhäusern werden diese Gespräche dokumentiert (85 Frauenhäuser/49 %). 103 Frauenhäuser gaben an, dass Aufnahmegespräche mit Kindern konzeptionell verankert seien (79 %). Dieser Widerspruch erklärte sich in einer Diskussion im Werkstattgespräch der Frauenhäuser dahingehend, dass es an Personal zur Umsetzung der Konzeption fehlt.

Mädchen werden in jedem Alter aufgenommen, für Jungen gibt es in 84,5 % der befragten Frauenhäuser unserer Erhebung (n=188) Altersgrenzen, die konzeptionell von jedem Frauenhaus individuell festgelegt werden. 15,5 % (28 Frauenhäuser) nehmen Jungen ohne Altersbegrenzung auf. N=21 Frauenhäuser geben zwar eine Altersgrenze „in der Regel“ an, sie relativieren diese Aussage jedoch durch zusätzliche Bemerkungen: „Je nach Entwicklungsstand“ der Jungen oder „nach Rücksprache“ oder „nach Einzelfall“ wird über die Aufnahme entschieden oder „wir machen viele Ausnahmen“.

¹³ Wir danken der Bundesweiten Frauenhauskoordinierung, dass wir die Ergebnisse verwenden dürfen.

Abbildung 31

Altersgrenzen für Jungen in Frauenhäusern
(in %)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis: n=188

Dass ältere Jungen nicht aufgenommen werden, begründen die Frauenhäuser mit ihren ungünstigen baulichen Gegebenheiten. Die Bewohnerinnen leben auf engem Raum, oft teilen sie sich ein Zimmer, sehr häufig gibt es gemeinsam genutzte Duschen und Toiletten. Sowohl für dort wohnende Frauen als auch für männliche Jugendliche sind dies keine zumutbaren Bedingungen. Überwiegend wird die Altersgrenze bei 14 Jahren und höher gezogen. Eine Altersgrenze bis 12 Jahre bedarf allerdings einer anderen Begründung. Sie weist eher darauf hin, dass das Frauenhaus als „Frauenwelt“ verstanden wird. Hierzu geben die Fragebögen keine Auskunft.

Söhne, die bereits gegen ihre Mutter gewalttätig waren, werden grundsätzlich nicht aufgenommen, wenn dies bekannt ist.

Personalressourcen für Kinder in Frauenhäusern

In 18 % der Frauenhäuser gibt es keine speziellen Mitarbeiterinnen für die Unterstützung der Kinder und Jugendlichen, diese Arbeit wird von den Mitarbeiterinnen des Frauenbereichs mitgeleistet. In 32 % der Häuser gibt es zwar spezielle Mitarbeiterinnen, trotzdem werden zusätzlich Mitarbeiterinnen des Frauenbereichs für die Betreuung bzw. Unterstützung der Mädchen und Jungen gebraucht. Die Mehrheit der Frauenhäuser hat ein bis zwei Mitarbeiterinnen für die Unterstützung der Kinder und Jugendlichen zur Verfügung. Mehrheitlich haben diese Teilzeitstellen, wenn es bezahlte Stellen sind. Für die Kinderbetreuung werden sehr oft Ehrenamtliche eingesetzt, die tageweise oder stundenweise arbeiten. Nur ein

Viertel der Häuser verfügt über mindestens eine Vollzeitstelle im Kinderbereich.

Nach der FHK-Befragung (N=174) arbeiten in Frauenhäusern überwiegend Erzieherinnen mit den Kindern, häufig aber auch Sozialpädagoginnen (43 %), selten Heilpädagoginnen/Heilerzieherinnen (6 %) oder Psychologinnen (2 %). Von 21 % der Frauenhäuser ist bekannt, dass sie nur ehrenamtliche Mitarbeiterinnen einsetzen, 33 % setzen auch Praktikantinnen im Kinderbereich ein, weil kein spezielles Personal vorhanden ist.

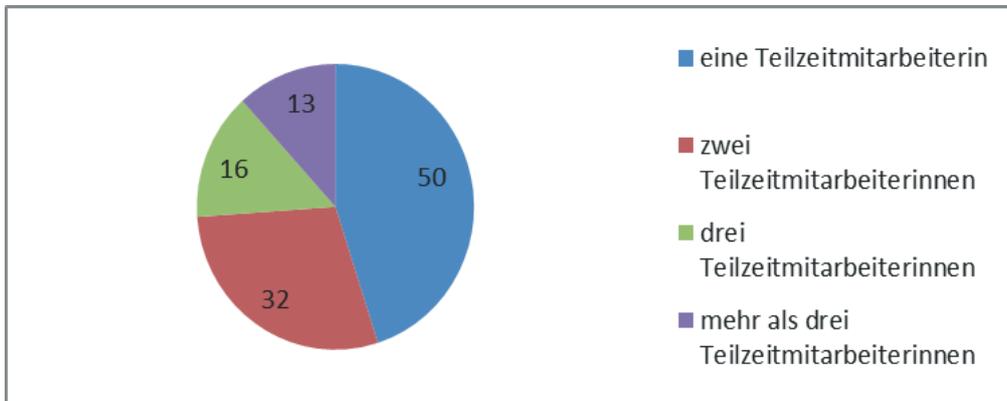
Angebote für Kinder in Frauenhäusern

Alle Frauenhäuser halten – in sehr unterschiedlichem Umfang – ein Angebot für Kinder vor. Das bedeutet allerdings nicht immer, dass es eigenständige Unterstützungsangebote gibt, diese sind eindeutig eine Ressourcenfrage. In vielen Häusern gibt es Zeiten der Kinderbetreuung oder Freizeitaktivitäten für Kinder, aber keine Angebote der Beratung oder Aufarbeitung von Gewalterlebnissen.

Von 188 Frauenhäusern bieten 61 (35 %) eine Teilzeit-Betreuung an. 15 (8,6 %) der Frauenhäuser eine ganztägige. In den meisten Häusern überwiegt die flexible/anlassabhängige Betreuung. Dies gilt vor allem für kleinere Frauenhäuser mit geringer Platzzahl und wenig Personal. Aber auch andere Frauenhäuser können keine regelmäßige Kinderbetreuung einrichten, sie regeln die Betreuung oft in Kooperation mit Kindertagesstätten in der Nachbarschaft. In 8 (4 %) der Häuser finden diese Angebote regelmäßig statt, in 109 (63 %) bei Bedarf und in 36 (21 %) sowohl regelmäßig als auch zusätzlich bei Bedarf, z. B. in Ferienzeiten.

Abbildung 32

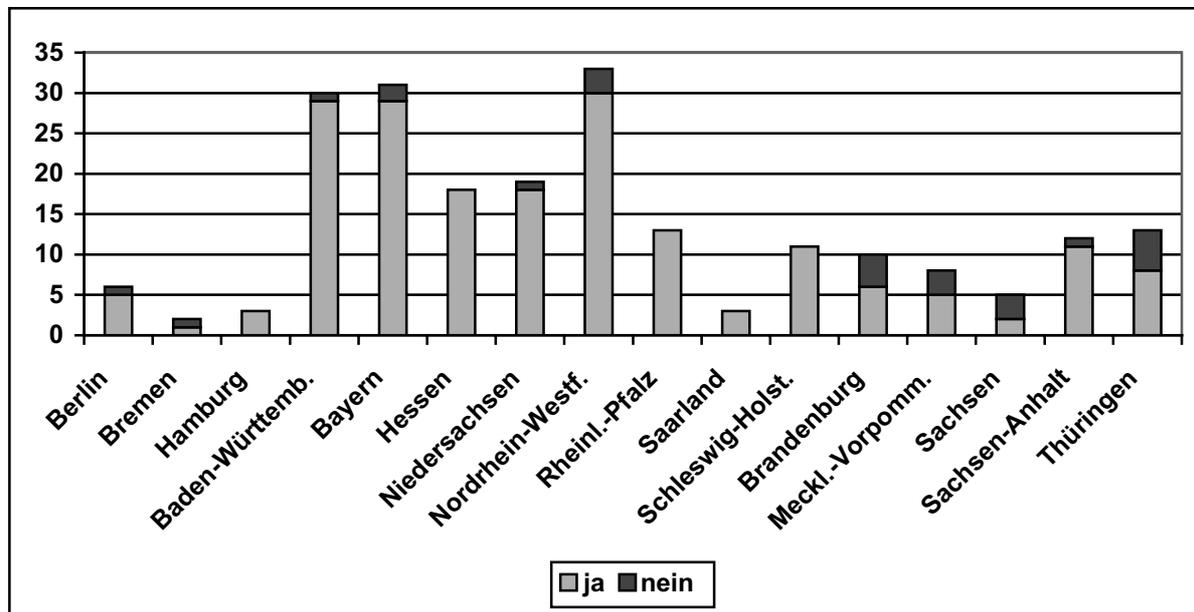
Anzahl der Teilzeitmitarbeiterinnen im Kinderbereich der Frauenhäuser
(in abs. Zahl der Frauenhäuser)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis: n=111 gültige Antworten

Abbildung 33

Eigenständige Unterstützungsangebote für Kinder in Frauenhäusern (in abs. Zahl der Frauenhäuser)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis: n=217

Männliche Mitarbeiter im Kinderbereich

In 25 Frauenhäusern (11,3 %) sind Männer beschäftigt, für 21 Frauenhäuser gibt es Angaben zu deren Tätigkeit: zehn Männer arbeiten als Hausmeister/Haustechniker, neun Männer im Kinderbereich und zwei in einer Doppelfunktion: sowohl als Hausmeister als auch für die Unterstützung der Jungen im Frauenhaus. In einem Frauenhaus der Diakonie sind es zwei Männer, in einem des SkF drei. Männer werden von Frauenhäusern in unterschiedlicher Trägerschaft beschäftigt.

Unterstützungsangebote nach Alter und Geschlecht

Unterstützungsangebote werden hier verstanden als eine Zuwendung an die Mädchen und Jungen, die über Betreuung hinausgeht: Beratungsgespräche, sozialpädagogische Gruppenarbeit zu den Problemen der Kinder und Jugendlichen, Angebote zur Bestärkung und zum Aufbau von Sicherheitsgefühl und Selbstwertgefühl, Informationen zu Kinderrechten.

Die meisten Häuser bieten Unterstützung für alle Altersgruppen an. In ca. 20 % der Häuser gibt es keine Unterstützungsangebote für Kinder unter 4 oder über 14 Jahren. 12 Häuser bieten bei über 14-Jährigen die Unterstützung nur für Mädchen an, da sie Jungen ab diesem Alter nicht aufnehmen.

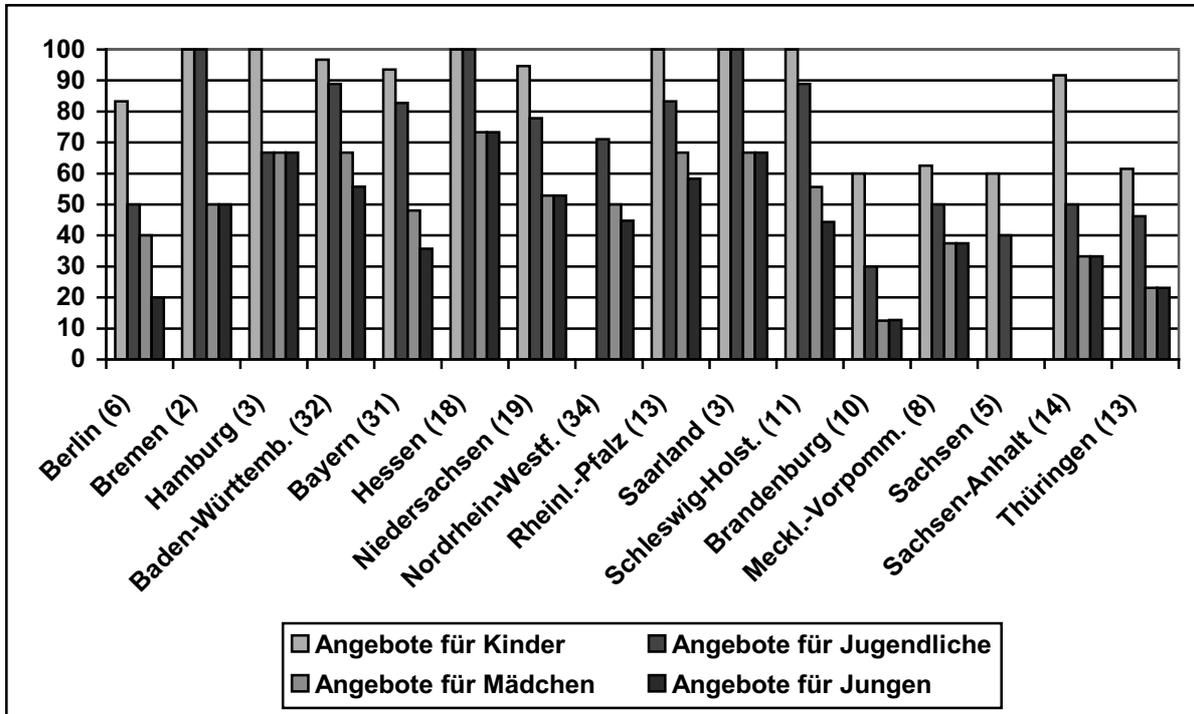
Zu ihrem Aufgabenkanon zählen viele Frauenhäuser nicht nur die Beratung der Frauen und die Betreuung der Kinder, sondern auch die Arbeit mit Müttern und die Auseinandersetzung mit ihnen in Fragen des Kindeswohls. Die FHK-Befragung legt dazu Ergebnisse vor: In 97 % der Frauenhäuser gibt es spezifische Angebote für Mütter zur Stärkung ihrer Versorgungs- und Erziehungskompetenz (N=174). Weil auch dies wieder eine Frage der kritischen Personalausstattung ist, sind einige Frauenhäuser Kooperationen mit Fachberatungsstellen oder Erziehungsberatungsstellen eingegangen und holen externe Fachkräfte in die Einrichtung: In 29 % der Frauenhäuser gibt es externe Fachkräfte für die Kinder- und Jugendarbeit, in 42 Frauenhäusern (25 %) für die Angebote für Mütter und in 14 % für beide Bereiche (N=174).

Kinderschutz in der Konzeption der Frauenhäuser

Laut Befragung der FHK (N=174) haben 84 % der Frauenhäuser den Kinderschutz in ihr Konzept eingebunden. Dies kann auf unterschiedliche Weise vorgenommen werden. Frauenhäuser können entsprechende Ausführungen in ihrer Konzeption festschreiben oder sich in einem zusätzlichen Dokument dazu verpflichten; sie können sich auf die Konzeption des Trägers beziehen, wenn dieser entsprechende Beschlüsse gefasst hat. Ein verankertes Bekenntnis zum Kinderschutz trägt dazu bei, dass die Belange der Kinder ebenso ernst genommen werden wie die

Abbildung 34

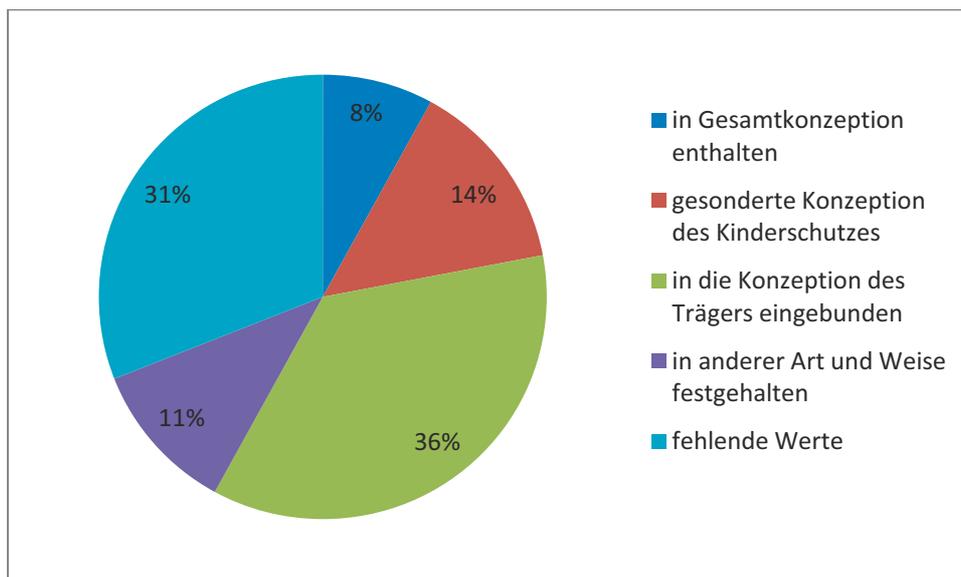
Angebote für Kinder, Jugendliche, Mädchen und Jungen in Frauenhäusern nach Alter und Geschlecht
(in %, Anteil an den antwortenden Frauenhäusern, der das Angebot vorhält)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis: n=174
 Fehlende % zu 100 %: Angebot nicht vorgehalten
 Zahlen in Klammern: Absolute Zahl der Frauenhäuser, für die Antworten vorliegen

Abbildung 35

Konzeptionelle Verankerung von Kinderschutz in Frauenhäusern
(in %)



Quelle: Befragung der bundesweiten Frauenhauskoordinierung zur Situation der Kinder in Frauenhäusern, Datenbasis: N=174

Belange der Frauen. Darüber hinaus zeigt diese Verantwortungsübernahme für die Kinder Wirkung in der Kooperation mit Jugendämtern und Beratungseinrichtungen zum Kinderschutz, die wichtige Partner der Frauenhäuser sind. Öffentliche Gelder für die Unterstützung von Mädchen und Jungen während ihres Aufenthaltes im Frauenhaus können auf diesem Wege begründet werden. Von 68 % gibt es Ausführungen, wie die Verankerung vorgenommen wurde.

Frauenhäuser verwenden zur Abklärung von Kindeswohlgefährdungen und zu deren Dokumentation unterschiedliche Instrumente. Überwiegend wird die individuelle Einschätzung der Mitarbeiterinnen dokumentiert – in der Regel in einer Abstimmung im Team mit anderen Mitarbeiterinnen, die Kind und Mutter kennen bzw. beraten – aber zu fast einem Drittel verwenden sie auch standardisierte Kinderschutzbögen und zu 15 % andere Instrumente (N=174).

Fazit

Unterstützung von Kindern und Kinderschutz ist seit geraumer Zeit zu einem zentralen Aufgabenbereich der Frauenhäuser geworden, es geht um mehr als Betreuung zur Entlastung der Mütter in der Krise. Ein eigenständiger Anspruch der Mädchen und Jungen auf Schutz und Unterstützung wird gesehen und ist weitgehend konzeptionell verankert. Probleme zeigen sich bei der Umsetzung.

Die personellen Ressourcen im Kinderbereich sind mehrheitlich gering, oft kaum vorhanden. Es gibt bis auf wenige Ausnahmen größerer Frauenhäuser zu wenige Ressourcen in diesen Einrichtungen, um mehr als eine – teilweise rudimentäre – Kinderbetreuung zu gewährleisten. Manche Frauenhäuser – überwiegend kleinere Einrichtungen in den neuen Bundesländern – können dies nur stundenweise mit ehrenamtlicher Unterstützung tun. Das hat zur Folge, dass die Praxis sehr uneinheitlich ist. Dem Unterstützungsbedarf von Mädchen und Jungen, die in einer krisenhaften Situation mit ihrer Mutter in ein Frauenhaus flüchten, kann dieses geringe Angebot nicht gerecht werden.

Dringend erforderlich ist – neben einer besseren personellen Ausstattung der Frauenhäuser – eine Initiative von Ländern und Kommunen, um Wohneinheiten innerhalb der Frauenhäuser zu schaffen, damit Frauen mit älteren Söhnen diesen nicht in den Notdienst oder eine Pflegestelle geben müssen, wenn sie ins Frauenhaus gehen. Diese belastenden Trennungen wären mit verhältnismäßig geringem Aufwand zu vermeiden.

Unterstützung von Mädchen und Jungen, die mit ihren Müttern in Frauenhäuser flüchten, ist aus mehr als einem Grund von großer Bedeutung. Zum einen sind sie sehr betroffen, nahezu immer belastet und oft in ihrer Entwicklung geschädigt, wenn sie dieser Gewalt ausgesetzt waren (s. o.). Alle benötigen Unterstützung, einige brauchen therapeutische Hilfe bei der Bewältigung traumatischer Erlebnisse (vgl. Kavemann/Kreyssig 2006). Frauenhäuser müssen personell in der Lage sein, eine Krisenintervention für Kinder und Jugendliche zu bieten und an diese geeignete Unterstützungsangebote anzubinden. Davon gibt es noch deutlich zu wenige. Zum anderen ist die Unterstützung der Mädchen und Jungen eine zentrale präventive Maßnahme. Die Prävalenzstudie zeigt deutlich, dass das Miterleben von Gewalt in der Beziehung der Eltern ein starker Risikofaktor für späteres Gewalterleben in der eigenen Partnerschaft ist (vgl. Schröttle/Khelaifat in: BMFSFJ 2008, sowie Hornberg, Schröttle, Bohne et al. 2008).

B3.1.8 Kooperation und Vernetzung

Die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen und Einrichtungen kann als ein Indikator für die Qualität eines Unterstützungsangebots gesehen werden. Angesichts der Heterogenität der Lebenslagen und Bedarfe kann eine Einrichtung allein in der Regel nicht alles abdecken. Zudem ist, wenn es um Gefährdungen geht, die Polizei zuständig. Wenn es um das Wohl der Kinder bei Trennungen wegen häuslicher Gewalt geht, ist oft das Jugendamt gefragt, bei weitergehendem oder speziellem Unterstützungsbedarf das Angebot anderer Beratungseinrichtungen.

Die befragten Frauenhäuser (n=202) gaben mehrheitlich (56,4 %) an, keine verbindlichen Kooperationsvereinbarungen mit anderen Institutionen zu haben. Das ist erstaunlich, wenn man bedenkt, in welchem Umfang einzelfallbezogene Kooperation stattfinden muss und wie intensiv Frauenhäuser in Vernetzungen eingebunden sind. Eine mögliche Erklärung ist, dass die fallbezogene Kooperation personengebunden ist, wohingegen verbindliche Vereinbarungen mit der Leitung der Institutionen abgeschlossen werden müssen. 32 % nannten Kooperationsvereinbarungen mit der Polizei, 28 % mit dem Jugendamt und 24 % mit anderen Beratungseinrichtungen. 26,8 % hatten Vereinbarungen mit mehr als einer anderen Institution. (vgl. Tabelle 41 im Anhang).

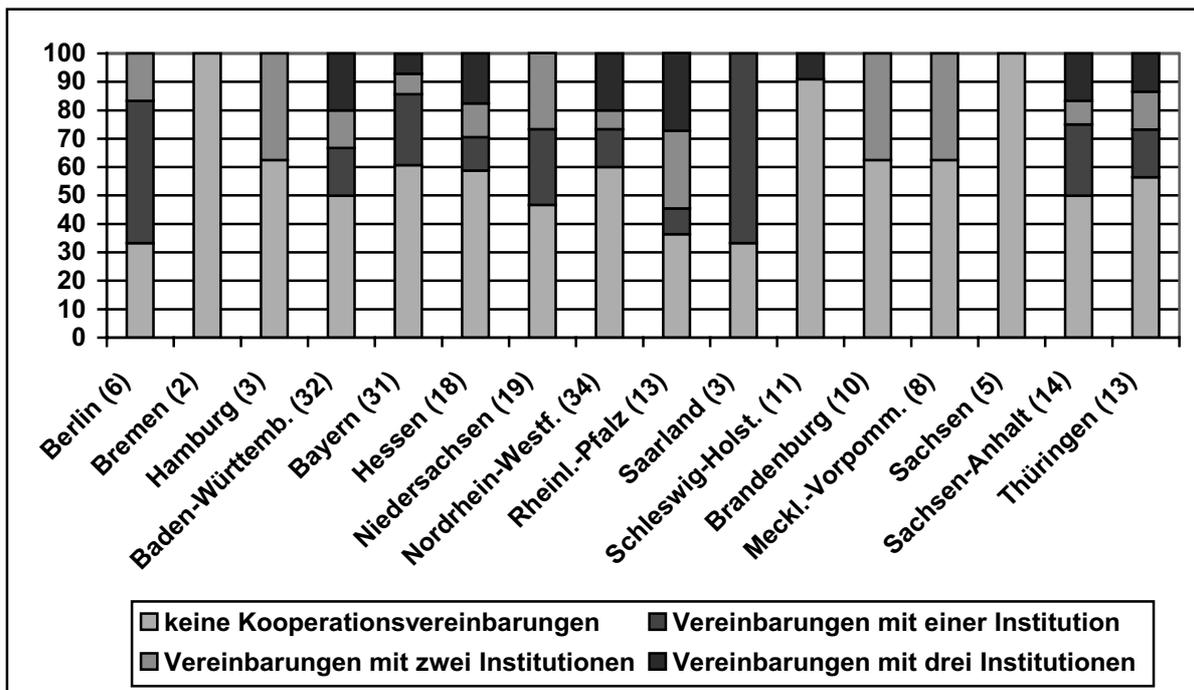
Verbindliche Kooperationsvereinbarungen wurden unterschiedlich häufig in den Bundesländern genannt (vgl. Tabelle 42 im Anhang). Z. B. wurden aus Sachsen und Bremen keine solchen Kooperationsverhältnisse angegeben, im Saarland gab es eine Vereinbarung mit dem Jugendamt, aber nicht mit anderen, in Schleswig-Holstein waren die Vereinbarungen generell gering.

Sehr aktiv waren die Frauenhäuser in der lokalen und regionalen Vernetzung vertreten. 97,9 % arbeiteten in einem Facharbeitskreis vor Ort mit, 82,3 % saßen an einem Runden Tisch und 43,9 % waren an einem Interventionsprojekt beteiligt (n=193). Nur in Bayern, Brandenburg und Thüringen gaben Frauenhäuser an, in keinen Facharbeitskreis eingebunden zu sein. In Bremen gab es seitens beider Frauenhäuser eine Mitarbeit im Facharbeitskreis und mit dem Kinderschutz, sonst jedoch keine weitere Kooperation. In Rheinland-Pfalz waren alle Frauenhäuser, die hierzu Angaben gemacht hatten, sowohl in Facharbeitskreise, einem Interventionsprojekt und einem Runden Tisch eingebunden. Hier zeigte sich die regionale Struktur des landesweiten Interventionsprojekts.

Auch die Zusammenarbeit mit Einrichtungen zum Kinderschutz ist häufig. Ca. 80 % geben an, mit einer Einrichtung zum Kinderschutz oder einer Erziehungsberatungsstelle zusammenzuarbeiten.

Abbildung 36

Häufigkeit verbindlicher Kooperationsvereinbarungen der Frauenhäuser nach Bundesländern
(in % der Frauenhäuser)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/Soffi F., Frauenhausbefragung, Datenbasis: n=222
Zahlen in Klammern: Absolute Zahl der Frauenhäuser, für die Antworten vorliegen

Die Kooperation mit Paarberatung bzw. Täterarbeit wurde von fast der Hälfte der Frauenhäuser genannt (vgl. Tabelle 43 im Anhang).

Lokale und/oder regionale Vernetzung ist für die Mehrheit der Frauenhäuser zu einer Selbstverständlichkeit geworden. Nur dort, wo Vernetzung noch nicht weit entwickelt ist, gibt es wenig Einbindung. Daran lässt sich erkennen, wie einerseits die Akzeptanz der Institution Frauenhaus durch Behörden wie Jugendamt, Polizei und Justiz fortgeschritten ist und wie andererseits das Frauenhaus sich für die fallbezogene und fallübergreifende Kooperation mit anderen Einrichtungen geöffnet hat. Die Institutionalisierung dieser Kooperationsverhältnisse steht erst am Anfang. Hier gilt es noch, weiterhin in Austausch und vertrauensbildende Maßnahmen zu investieren.

B3.1.9 Zusammenfassende Bewertung

Es gibt Frauenhäuser in großer Zahl in Deutschland, ihre regionale Verteilung ist historisch gewachsen und nicht geplant erfolgt. Es gibt Regionen, in denen es deutlich weniger Frauenhäuser gibt. In der Regel sind dies strukturschwache und weniger besiedelte Regionen. Für diese Regionen ist, gemessen an dem Leitbild, an dem sich diese Untersuchung orientierte (vgl. A2), ein Mangel dahingehend zu sehen, als schutzsuchende Frauen nicht *umgehend Schutz erhalten*. Sie müssen (weite) Entfernungen zurücklegen, um in ein Frauenhaus zu kommen. In diesem Fall sind vor allem Frauen betroffen, bei denen dem Aufsuchen eines Frauenhauses die Sorge entgegensteht, den Arbeitsplatz zu verlieren, die Kinder aus ihrer Schule nehmen zu müssen und ein möglicherweise stützendes soziales Umfeld zu verlieren. Auch eine Lösung wie die in NRW, wo die Landesarbeitsgemeinschaft der Frauenhäuser eine Internetseite angelegt hat, auf der in einem „Ampelsystem“ zu sehen ist, in welchem Frauenhaus Plätze frei sind, hilft den Frauen nicht, die keine weite Entfernung zu ihrem Wohnort in Kauf nehmen wollen oder können. Anders ist die Situation für die Frauen, die besonders bedroht sind und einen Schutzraum suchen, der von ihrem bisherigen Wohnort weiter entfernt ist.

Das Kriterium der *zeitnahen Abklärung der Handlungsmöglichkeiten* ist in der Hinsicht erfüllt, als die Mehrheit der Frauenhäuser neben der Unterstützung der Bewohnerinnen auch telefonische Beratung für Frauen anbietet, die nicht entschieden sind, ins Frauenhaus zu kommen und dies möglicherweise auch gar nicht müssen. Darüber hinaus gehört die Begleitung zu Ämtern und Behörden sowie nachgehende Beratung für Frauen, die aus dem Frauenhaus ausgezogen sind, zum Standardangebot vieler Frauenhäuser. Vor allem in ländlichen Regionen halten die Frauenhäuser ein Allround-Angebot vor, während in Großstädten häufiger eine Arbeitsteilung zwischen Frauenhäusern und Fachberatungsstellen anzutreffen ist.

Die Art und Weise, *wie* der Bedarf an Beratung und Begleitung vorgehalten wird, variiert stark. Die Ausstattung der Frauenhäuser unterscheidet sich sehr nach Größe und Standort. Ein Frauenhaus in einer Großstadt oder einem Ballungsgebiet kann sein Angebot auf bestimmte Gruppen wie z. B. Migrantinnen spezialisiert zuschneiden, in

den weiten Regionen der Flächenländer und in ländlichen Regionen muss es ein Allround-Angebot vorhalten und flexibel auf jeglichen Bedarf reagieren. Die Qualifikationen der Mitarbeiterinnen in den Einrichtungen hängen von der Größe des Frauenhauses ab. Nur große Einrichtungen können ein differenziertes Angebot an Personal bieten. Es fällt auf, dass es durchweg häufig Mitarbeiterinnen mit Zusatzqualifikationen gibt. Die Erhebung zeigt zudem, dass die große Mehrheit der Frauenhäuser nicht ohne die Unterstützung durch Ehrenamtliche auskommt. Vor allem die Bereitschaftsdienste werden mit Ehrenamtlichen besetzt. Bereitschaftsdienste bedeuten Arbeit außerhalb der üblichen Beratungszeiten, nachts und am Wochenende. Es wäre zu wünschen, dass Frauenhäuser sich stärker als Kriseneinrichtung verstehen und auch nachts und am Wochenende Mitarbeiterinnen vor Ort vorhalten.

Es gibt starke Hinweise dafür, dass das Kriterium verletzt ist, nach dem *jede Frau*, die von akuter Gewalt betroffen ist, umgehend Schutz erhalten soll. Die Nachfrage nach Schutz übersteigt zurzeit die Anzahl der Frauenhausplätze. 2010 wurden fast überall Frauen weiterverwiesen – und zwar überwiegend wegen Platzmangel. Allerdings kann nicht geklärt werden, wie viele Frauen, die weiterverwiesen wurden, am Ende unversorgt blieben und wie viele in einem anderen Frauenhaus unterkamen. Aber auch andere Gründe von Nicht-Aufnahme geben Hinweise auf Versorgungslücken. Es mangelt an Angeboten für schutzsuchende Frauen mit spezifischen Problemen wie psychische Erkrankung oder Suchterkrankungen, die mehrheitlich von Frauenhäusern nicht aufgenommen werden. Damit werden zwei Gruppen von Frauen nicht angemessen versorgt, deren Problematik nach dem Forschungsstand auf besondere Weise mit Gewalterleben verknüpft ist und ein hohes Risiko von Reviktimisierung birgt.

Insbesondere gibt es Hürden für Frauen mit Behinderung, Schutz vor akuter Gewalt zu erfahren. Die Eignung der Frauenhäuser für Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen wird seit 2010 zunehmend von der Frauenhauskoordinierung thematisiert. Die Barrierefreiheit in allen Frauenhäusern zu erreichen, ist ein stolzes Ziel. Unter Barrierefreiheit ist viel mehr zu verstehen als das Vorhalten eines für Rollstühle geeigneten Zimmers. Es ist davon auszugehen, dass Frauen mit Beeinträchtigungen bereits in großer Zahl in Frauenhäusern aufgenommen werden, ohne dass dies als Arbeit mit Behinderten gilt. Frauen mit Depressionen sind in Frauenhäusern öfter anzutreffen, Frauen mit leichteren Seh- und Hörproblemen – oft durch Schläge verursacht – werden ebenso aufgenommen wie Frauen mit leichteren Lernschwierigkeiten. Die Diskussion um Barrierefreiheit bezieht sich auf ausgeprägte Formen von Behinderung. Materialien für Frauen mit unterschiedlichen Behinderungen wurden inzwischen erarbeitet. Es fehlt an Fortbildung und an Mitteln der Umsetzung.

Ein Problem bei der Umsetzung von Verbesserungen liegt darin, dass die Unstimmigkeiten bei der Deckung des Bedarfs nicht ohne weiteres durch eine Erhöhung der Platzzahl in den Einrichtungen zu lösen sind. Frauenhäuser, die in 2010 nicht voll ausgelastet waren, konnten trotz-

dem kurzzeitig wegen Platzmangel anfragende Frauen nicht aufnehmen. Bereits die Aufnahme einer Frau mit mehreren Kindern kann dazu führen, dass ein Haus mit wenigen Plätzen plötzlich belegt ist. Das Problem ist, dass Aufnahmen in Notsituationen nicht planbar sind.

Das Kriterium des umgehenden Schutzes bei akuter Gewalt bezieht die Kinder von Frauen ein. Zwar nehmen alle Frauenhäuser Kinder und weibliche Jugendliche auf, aber bezogen auf männliche Jugendliche besteht ein Mangel: Bei ihnen greifen unterschiedliche Altersgrenzen – teilweise bereits ab 12 Jahren, also noch im Kindesalter, häufiger ab 14 Jahren. Begründet wird dies mit der beengten Wohnsituation und unzureichenden räumlichen Abtrennungsmöglichkeiten. Den Angaben der Frauenhäuser nach werden auch viele Ausnahmen gemacht und die Aufnahme vom Einzelfall bzw. der aktuellen Situation im Haus abhängig gemacht. Frauenhäuser, die über einzelne Zimmer und getrennte Sanitäranlagen für Frauen mit ihren Kindern bzw. über getrennte Wohneinheiten verfügen, können die Altersgrenzen anders handhaben. Bislang steht die Ausstattung der Frauenhäuser der Aufnahme von Müttern mit ihren Söhnen im jugendlichen Alter mehrheitlich entgegen.

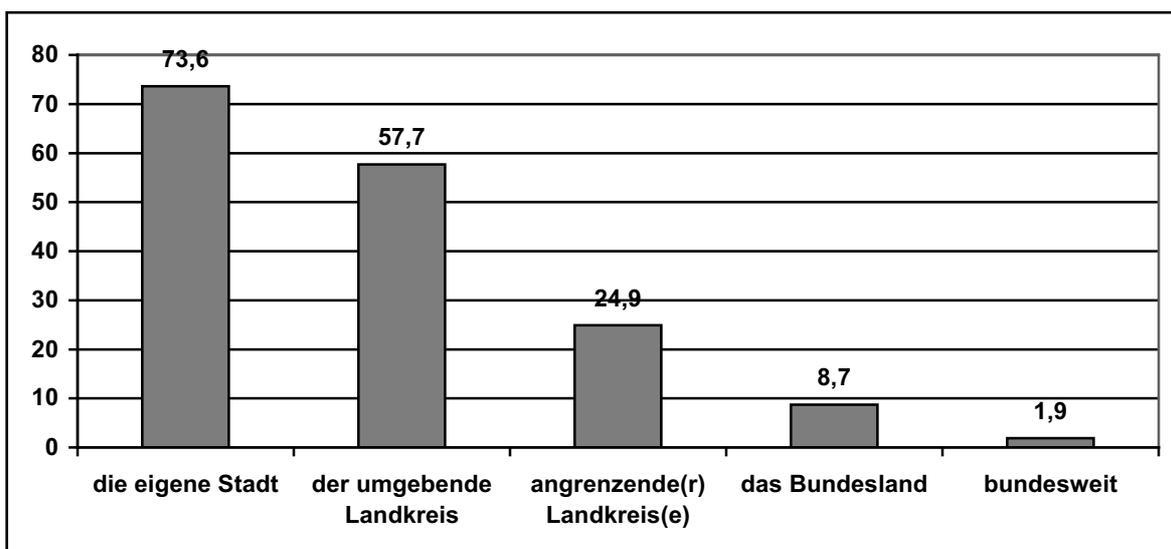
Die Unterstützungsmöglichkeiten für Kinder sind strukturell begrenzt. Die Personalressourcen der Frauenhäuser reichen bis auf wenige Ausnahmen nicht, um den Töchtern und Söhnen eine angemessene fachliche Unterstützung in der Krise der Flucht zukommen zu lassen. Hier besteht mit Blick auf Gewaltprävention dringender Handlungsbedarf.

B3.2 Fachberatungsstellen bei Gewalt gegen Frauen

Die Landkarten, die den Bundeslandprofilen beigelegt wurden (siehe C3), zeigen, dass es in fast jedem Bundesland Landkreise und Regionen gibt, die kaum oder gar nicht über Einrichtungen verfügen, die auf Gewalt gegen Frauen spezialisiert sind. Zudem muss bedacht werden, dass die Fachberatungsstellen unterschiedliche Schwerpunkte setzen: Gibt es in einer Stadt oder einem Landkreis eine Fachberatungsstelle zu häuslicher Gewalt, bedeutet das nicht, dass hier ein Opfer von Menschenhandel am richtigen Platz ist. Eine Fachberatungsstelle für sexuelle Gewalt ist womöglich nicht für alle Aspekte des Gewaltschutzgesetzes kompetent. Fachberatungsstellen, die mit Frauen arbeiten, die von jedweder Gewalt betroffen sind, haben ein breites Spektrum an Kompetenz, können aber nicht für alle Bereiche so spezialisiert sein, wie eine entsprechend spezialisierte Einrichtung. Das Vorhandensein einer Fachberatungsstelle in einer Stadt oder einem Landkreis sagt somit noch nichts darüber aus, ob der Bedarf der Frauen ausreichend gedeckt ist. Zudem muss Beratung wohnortnah erreichbar sein, denn hier werden über einen längeren Zeitraum Termine regelmäßig in Anspruch genommen. Fachberatungsstellen finden ihre Klientinnen viel stärker als Frauenhäuser in ihrer engeren Umgebung. Das zeigt auch die Beantwortung der Frage nach dem Einzugsgebiet der Fachberatungsstellen. Mit bundesweitem Einzugsgebiet arbeiten vor allem die Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel, da ihre Klientinnen oft aus Sicherheitsgründen weiter entfernt untergebracht werden müssen.

Abbildung 37

Einzugsgebiet der spezialisierten Fachberatungsstellen
(in %)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=265. Mehrfachantworten möglich

B3.2.1 Angebote und Nutzung der Fachberatungsstellen

Schwerpunkte der erreichten Fachberatungsstellen

Die größte Anzahl der Fachberatungsstellen, die mit der Befragung erreicht wurden, bezeichnen wir als Fachberatungsstellen bei Gewalt gegen Frauen allgemein. Es handelt sich um Beratungseinrichtungen, die Klientinnen mit ganz unterschiedlichem Gewalterleben beraten, von zurückliegendem sexuellem Missbrauch über sexuelle Gewalt zu häuslicher Gewalt, Stalking und anderem. Sie sind ein wichtiges Angebot in Regionen, in denen spezialisierte Einrichtungen nicht erforderlich sind, und für Klientinnen, die kein Angebot für nur eine bestimmte Form der Gewalt suchen.

Zu Gewalt in Paarbeziehungen gibt es sowohl die Frauenhausberatungsstellen, die in der Regel den externen Beratungsbereich der stationären Einrichtung darstellen und für Vor- und Nachgespräche sowie Prävention genutzt werden, als auch die Interventionsstellen, die die Erstberatung nach polizeilicher Intervention anbieten. Fachberatungsstellen zu sexueller Gewalt werden üblicherweise Frauennotruf genannt. Die meisten von ihnen bieten auch Unterstützung bei sexuellem Missbrauch an. Zu sexuellem Missbrauch in Kindheit und Jugend arbeiten darüber hinaus spezialisierte Fachberatungsstellen. Spezialisierte Einrichtungen gibt es für Opfer von Menschenhandel. Ei-

nige unterstützen auch Mädchen und Frauen, die von Zwangsverheiratung bedroht sind. Die Thematik der Zwangsverheiratung wird ebenfalls von einigen Fachberatungsstellen für Migrantinnen aufgegriffen, ebenso das Thema Genitalverstümmelung. Für Betroffene von Stalking gibt es einzelne spezialisierte Unterstützungsangebote.

Die Anzahl der Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel ist gering, es gibt aber inzwischen in jedem Bundesland mindestens eine. Fachberatungsstellen für die Themen Zwangsverheiratung, Genitalverstümmelung und Stalking gibt es vereinzelt und in keiner systematischen Verteilung. Daher wurden sie in die unten stehende Abbildung nicht aufgenommen.

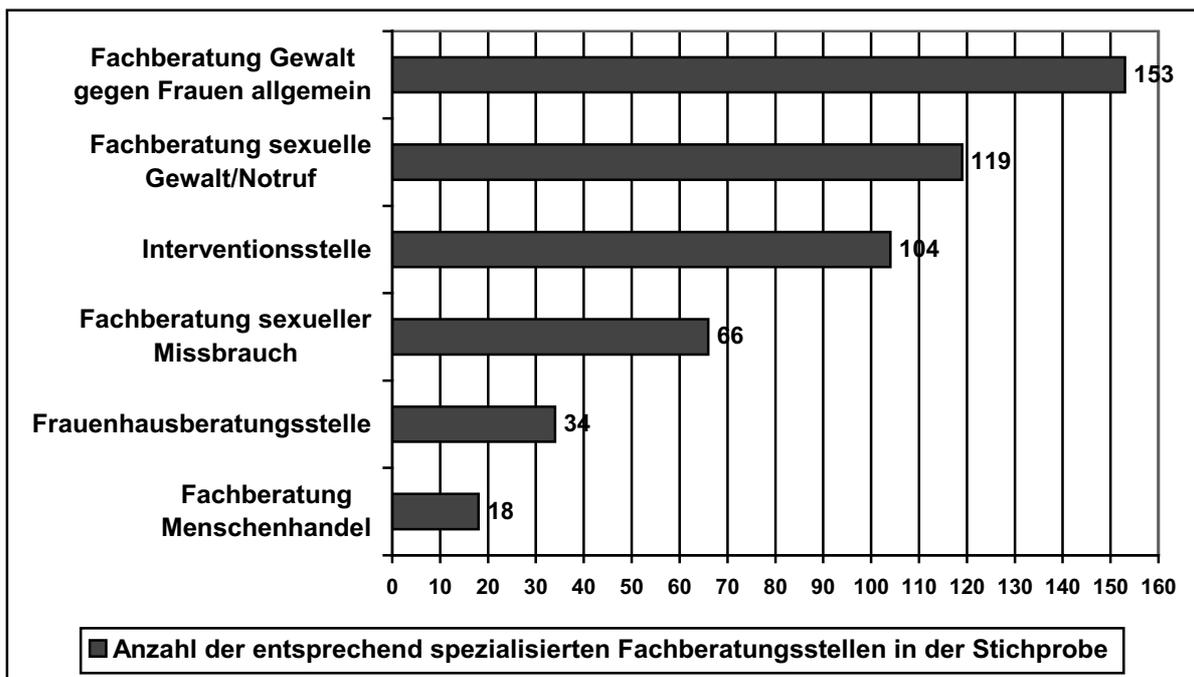
Trägerschaft

Ähnlich wie bei den Frauenhäusern, jedoch noch ausgeprägter, befindet sich die große Mehrheit der Fachberatungsstellen in der Trägerschaft eigener Trägervereine (69,1 %). Träger wie die AWO (9,1 %), der Sozialdienst katholischer Frauen (6,8 %) oder die Diakonie bzw. andere evangelische Träger (3,8 %) kommen deutlich seltener vor, andere in noch geringerer Anzahl (n=265).

Frauenberatungsstellen in eigener Trägerschaft sind mehrheitlich Mitglied im Paritätischen Wohlfahrtsverband.

Abbildung 38

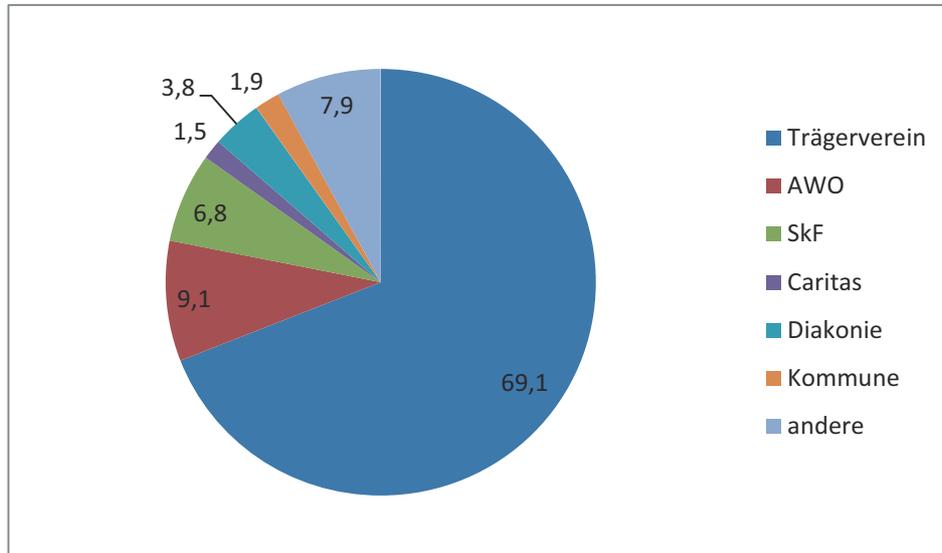
Art der auf Gewalt spezialisierten Fachberatungsstellen
(in abs. Zahlen)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/Soffi F., Befragung der Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=265. Mehrfachnennungen der Zuständigkeiten waren möglich

Abbildung 39

**Trägerschaft der auf Gewalt spezialisierten Fachberatungsstellen
(in %)**



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=265

Anzahl Klientinnen und Beratungskontakte

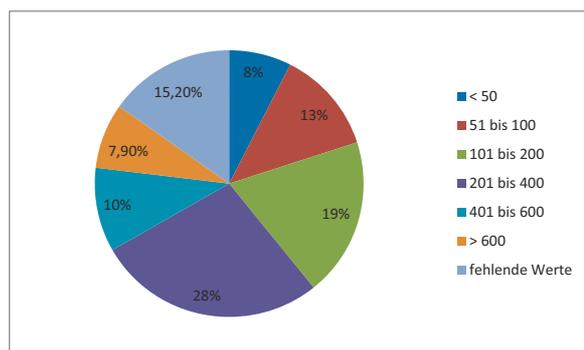
Die Anzahl der Klientinnen hängt von der Art der Fachberatungsstelle ab. Es gab Unklarheiten hinsichtlich der Angaben der Fachberatungsstellen in den Fragebögen. Einige merkten an, dass sie nur Erstkontakte zählen, andere unterschieden zwischen persönlicher und telefonischer Beratung. Da viele Stellen eine hohe Anzahl angaben, ist wahrscheinlich, dass telefonische Beratungsverläufe mehrfach gezählt wurden bzw. Beratungskontakte und nicht Beratungsfälle genannt wurden. Interventionsstellen haben besonders viele telefonische Kontakte und kaum Beratungsverläufe. Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel haben sehr kleine Klientinnenzahlen und sehr lange Beratungsverläufe. Viele Stellen gaben an, dass es keine typischen Verläufe gibt und sie sowohl Kurzberatungen als auch Langzeitberatungen durchführen.

Beratungskontakte werden nicht von allen Fachberatungsstellen dokumentiert. Zudem gab es auch hier Irritationen beim Ausfüllen der Fragebögen. Etwa ein Drittel der Stellen gab für 2010 bis zu 500 Kontakte an, 30 % bis zu 1000 und ein Viertel bis zu 2000. Eine kleinere Gruppe verzeichnete teilweise sehr hohe Kontaktzahlen, das Maximum lag bei knapp 3.000 Kontakten.

Beratungsverläufe dauern unterschiedlich lange, es gibt aber keine Dauer, die hervorsteicht.

Abbildung 40

**Anzahl der Klientinnen der spezialisierten
Fachberatungsstellen in 2010
(in %)**



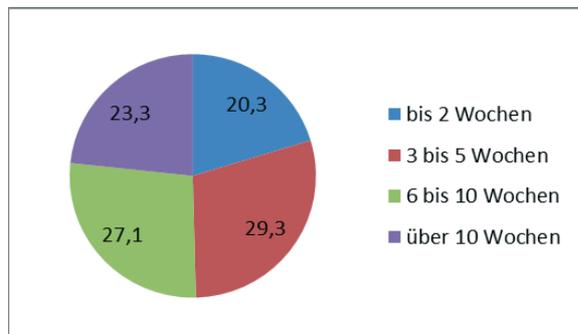
Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=225

Warteliste, Weiterverweisungen

In der Regel müssen Frauen auf ein persönliches Erstgespräch warten, 9,7 % der Fachberatungsstellen geben an, dass eine Frau in der Regel innerhalb von ein bis zwei Tagen einen Termin bekommt, aber immerhin ein Viertel aller Einrichtungen hat für Klientinnen je nach aktueller Si-

Abbildung 41

Häufigste/typische Dauer von Beratungsverläufen (in %, n=133)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der spezialisierten Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=133

situation Wartezeiten von zwei bis fünf Wochen. Längere Wartezeiten kommen selten vor. Die längste Wartezeit in 2010 betrug meist weniger als eine Woche (61,9 %) bzw. ein bis zwei Wochen (31,7 %) (n=265).

Signifikant länger warten die Klientinnen der Fachberatungsstellen bei sexuellem Missbrauch, was sich dadurch erklärt, dass der sexuelle Missbrauch in der Kindheit bzw. Jugend vergleichsweise lange zurück liegt, wenn Frauen sich an Fachberatungsstellen wenden, und nicht immer eine akute Krise besteht, sondern oft ein wohlüberlegter Entschluss, sich mit den Kindheitserlebnissen auseinanderzusetzen. Signifikant schneller erhalten Klientinnen, die Fachberatungsstellen mit Schutzwohnungen zu Zwangsverheiratung oder Menschenhandel kontaktieren, einen Termin zum Gespräch.

In den Fachberatungsstellen werden relativ selten Frauen nicht angenommen bzw. weiterverwiesen. Nur 39 von 243 Stellen (16 %) geben an, dass sie in 2010 Klientinnen nicht angenommen haben. Von denjenigen, die Gründe nannten, bezogen sich nur acht Fachberatungsstellen auf finanzielle Gründe wie fehlende Übernahme der Therapiekosten. Andere Beratungseinrichtungen gaben an, für diese Klientinnen regional nicht zuständig gewesen zu sein, oder dass die Frau bei ihnen nicht an der richtigen Stelle war. In diesen Fällen wurde weitervermittelt.

Angebotsspektrum

Das Beratungsangebot der Fachberatungsstellen ist vielseitig.

Einige Fachberatungsstellen – z. B. die auf Menschenhandel oder Zwangsverheiratung spezialisierten – bieten neben der Beratung auch Unterbringung in Schutzwohnungen an (vgl. B3.2.3).

Der Schwerpunkt der Angebote liegt eindeutig bei Beratung. Anders als in den Fachberatungsstellen für sexuellen Missbrauch wird wenig Therapie durchgeführt. Die

Einrichtungen sind darauf angewiesen, dass es Therapieplätze gut erreichbar in ihrem Umfeld gibt, an die sie verweisen können. Rechtsberatung/rechtliche Beratung wird in mehr als der Hälfte der Fachberatungsstellen angeboten, telefonische Beratung ist Standard, Online-Beratung bieten etwa die Hälfte der Stellen an. Etwas weniger machen Angebote in offenen Treffpunkten. Aufsuchende Beratung wird nicht nur von Interventionsstellen angeboten, auch andere Einrichtungen machen Hausbesuche, jedoch nicht regelhaft, sondern eher in Ausnahmefällen, da diese Arbeit sehr zeitintensiv ist.

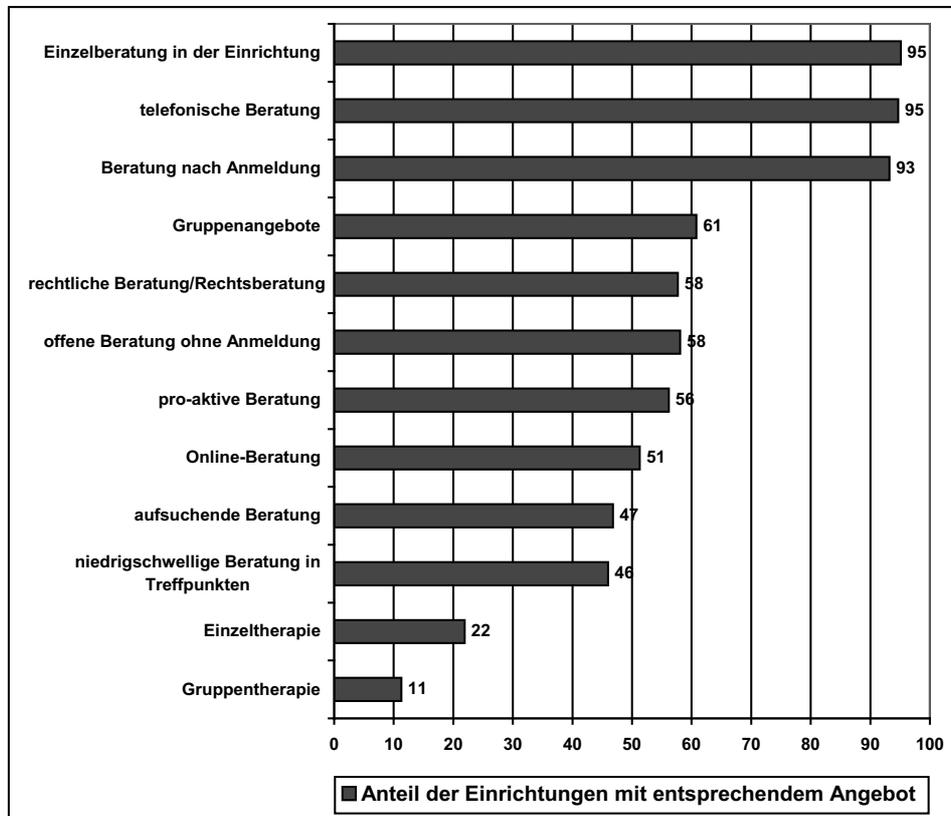
Im Spektrum der Beratungsangebote gibt es neben der klassischen Beratung nach Anmeldung auch recht niedrigschwellige Angebote. Von niedrigschwellig kann gesprochen werden, wenn die Inanspruchnahme der Angebote wenig voraussetzt. Dies ist der Fall bei telefonischer Beratung. Hier muss die Anruferin ihren Namen nicht nennen und ist nicht zu erkennen. Noch stärker ist es bei Online-Beratung der Fall, die noch unpersönlicher genutzt werden kann. Es gibt keine Stimme am Telefon und es kann ausreichend überlegt werden, was geschrieben wird, und auch die Antwort kann in Ruhe gelesen, auch mehrfach gelesen werden. Ebenfalls niedrigschwellig sind offene Treffpunkte, die aufgesucht werden können, ohne einen konkreten Beratungsbedarf zu formulieren. Eine Frau kann zu einem Frühstückstreffen im Stadtteil oder einem offenen Café in einer Beratungseinrichtung gehen und sich einen Eindruck verschaffen, bevor sie sich mit einem Problem an eine Beraterin wendet. Angebote, die voraussetzen, dass der Name genannt wird oder dass ein konkreter Beratungsbedarf formuliert wird, sind deutlich hochschwelliger.

Über die Beratung Betroffener und ihrer Angehörigen hinaus übernehmen die Fachberatungsstellen fast durchweg weitere Aufgaben. Zusätzlich führen alle spezialisierten Fachberatungsstellen fallbezogene Beratung von Fachkräften anderer Einrichtungen durch und darüber hinaus fallübergreifende Beratungen und Tätigkeiten wie Prävention. Einige sind durch ihre Leistungsverträge zur Durchführung von Präventionsveranstaltungen verpflichtet, ohne dass sie dafür zusätzliches Personal erhalten. Gleiches gilt für die Öffentlichkeitsarbeit, die sehr zeitintensiv ist und in der Regel mit der Unterstützung ehrenamtlicher Vereinsmitglieder durchgeführt wird.

Alle spezialisierten Einrichtungen übernehmen mit der Beratung und Begleitung von Fachkräften und der Durchführung von Fortbildungen eine zentrale Aufgabe innerhalb der regionalen Netzwerke. Sie bringen ihre spezialisierte Kompetenz ein, qualifizieren dadurch das Netzwerk und entlasten Fachkräfte anderer Institutionen, indem sie ihnen zu mehr Sicherheit in der Intervention verhelfen. Um diese Rolle in dem Maße erfüllen zu können wie erforderlich und von anderen Einrichtungen gewünscht, reichen sehr oft die Ressourcen nicht. Zeitintensiv ist vor allem die fallbezogene Begleitung von Fachkräften, z. B. während einer Interventionsplanung oder wenn zusätzlich zur Gewalt gegen die Frau noch Kinderschutzfragen oder Sorge- und Umgangsregelungen anstehen.

Abbildung 42

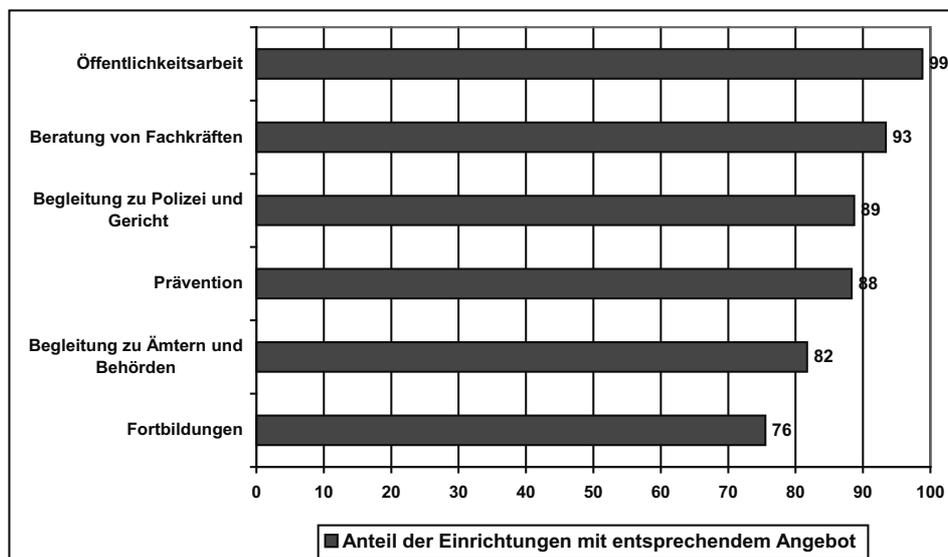
Angebotsspektrum der spezialisierten Fachberatungsstellen für Gewalt gegen Frauen
(in % der Fachberatungsstellen)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/Soffi F., Befragung der spezialisierten Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=257

Abbildung 43

Zusätzliche Aufgaben der spezialisierten Fachberatungsstellen
(in % der Fachberatungsstellen)



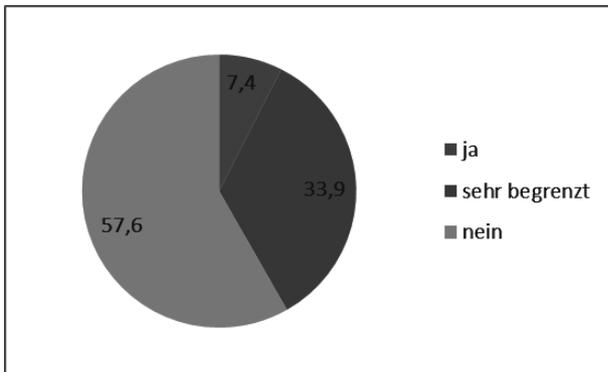
Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/Soffi F., Befragung der spezialisierten Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=257

Kinderbetreuung

Die Mehrheit der Fachberatungsstellen hat keine Ressourcen für Kinderbetreuung und ein Drittel nur äußerst geringe. Nur ein kleiner Teil hat die Möglichkeit, Klientinnen, die ihre Kinder nicht allein lassen können, das Angebot einer Betreuung zu machen, damit das Beratungsgespräch ungestört von den Bedürfnissen des Kindes und ohne das anwesende Kind zu belasten, geführt werden kann.

Abbildung 44

Ressourcen für Kinderbetreuung in auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Fachberatungsstellen
(in %)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der spezialisierten Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=247

Beratung von Jungen und Männern

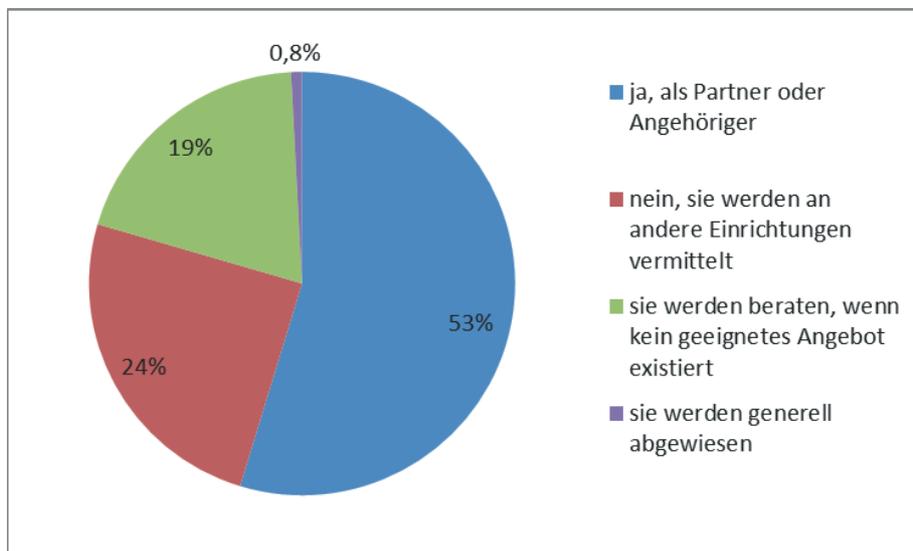
Im Unterschied zu Frauenhäusern, die Männer aus Sicherheitsgründen nicht zulassen – ausgenommen diejenigen, die einzelne männliche Mitarbeiter beschäftigen – haben die Fachberatungsstellen für Gewalt gegen Frauen viel Kontakt zu Jungen und Männern. Diese wenden sich häufig an die Fachberatungsstellen bei Gewalt gegen Frauen und zwar in 56,3 % der Fachberatungsstellen als Partner bzw. Angehöriger betroffener Frauen und zu 24,2 % als Opfer von Gewalt. Sie werden dort nicht immer, aber häufig beraten. Interessant ist, dass die Fachberatungsstellen für diejenigen Männer, die um Beratung anfragen, Verantwortung übernehmen: Sie werden an geeignete Einrichtungen weitervermittelt und – wenn es diese nicht gibt – doch beraten. Nur 0,8 % der Fachberatungsstellen weisen generell Männer ab. Interventionsstellen sind durch ihren Auftrag verpflichtet, auch betroffene Männer zu kontaktieren und zu beraten.

Inhaltliche Schwerpunkte der Beratungsarbeit mit bestimmten Zielgruppen

Die Befragung bildet ein sehr breites Spektrum an Zielgruppen ab, die in den Fachberatungsstellen Unterstützung bekommen. Erwartungsgemäß liegt der große Schwerpunkt bei den unterschiedlichen Formen erlebter Gewalt. Hier geht es nicht nur um akutes Gewalterleben und Krisenintervention, sondern in großem Umfang auch um zurückliegende Gewalterlebnisse. Auffallend hoch ist auch der Beratungsschwerpunkt bei sozialen und ökonomischen Belastungen, der zeigt, dass die Klientinnen mit

Abbildung 45

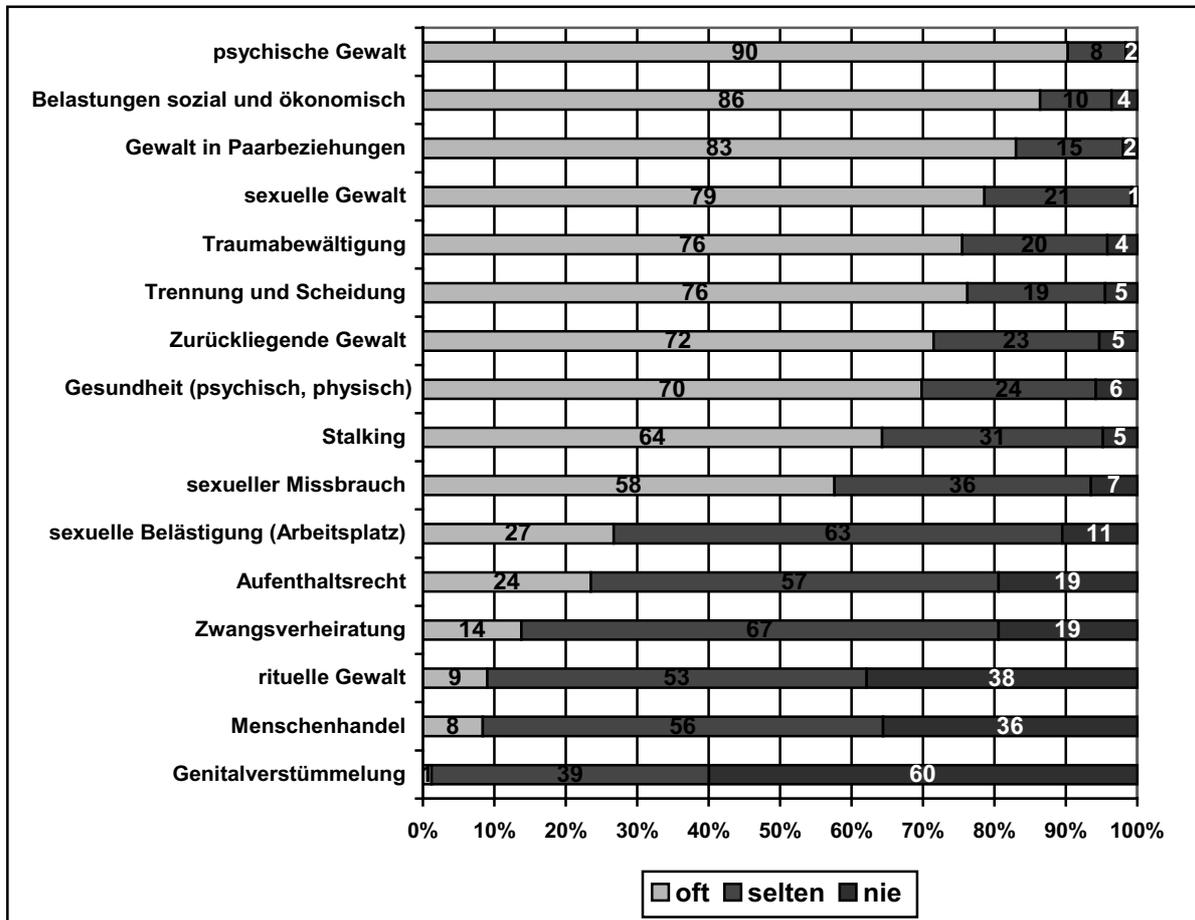
Beratung von Männern und Jungen in spezialisierten Fachberatungsstellen für Gewalt gegen Frauen
(in % der Fachberatungsstellen)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der spezialisierten Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=257

Abbildung 46

Schwerpunkte der Beratungsarbeit in spezialisierten Fachberatungsstellen
(in % der Fachberatungsstellen)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der spezialisierten Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=257

multiplen Problemlagen in die Beratung kommen. Auch eher seltene Gewaltformen wie rituelle Gewalt oder Genitalverstümmelung werden bearbeitet, wenn auch bei weitem nicht in allen Stellen. Sie werden vor allem von spezialisierten Fachberatungsstellen bearbeitet, z. B. bei ritueller Gewalt mit einer Spezialisierung auf sexuellen Missbrauch oder bei Genitalverstümmelung mit einer Spezialisierung auf Migration – ebenso wie Zwangsverheiratung. Opfer von Menschenhandel werden durchge-

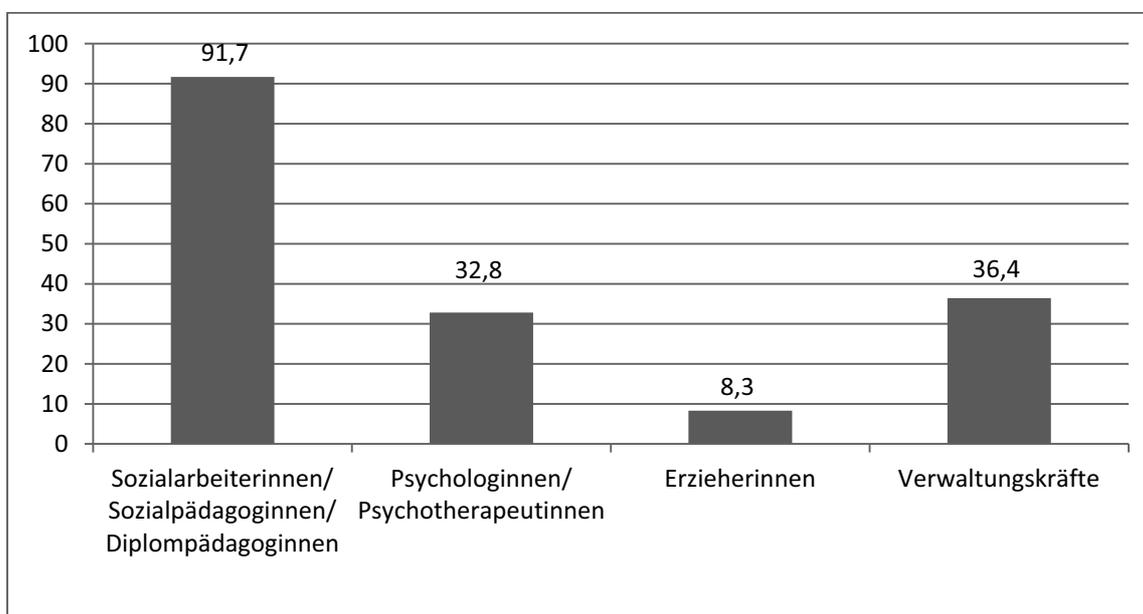
hend an spezialisierte Stellen vermittelt, die es in jedem Bundesland gibt.

Qualifikationen

Das Spektrum an Qualifikationen in den Fachberatungsstellen entspricht ihrer Angebotsstruktur: überwiegend Beratungsfachkräfte, zum Teil mit therapeutischer Zusatzausbildung, zu etwa einem Drittel Therapeutinnen und wenige Erzieherinnen.

Abbildung 47

Qualifikation von Mitarbeiterinnen der spezialisierten Fachberatungsstellen
(in % der Fachberatungsstellen)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der spezialisierten Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=253

B3.2.2 Volumen an bezahlten und unbezahlten Arbeitsstunden in der Woche

Fast alle Fachberatungsstellen verfügen über regulär bezahlte Arbeitsstunden. Von vier Stellen wurde angegeben, dass dies nicht der Fall ist, sie verfügen nur über Honorarmittel und ehrenamtliche Mitarbeit. Sie sind Ausnahmen. Die große Mehrheit der Fachberatungsstellen hat reguläre, bezahlte wöchentliche Arbeitszeit im Umfang von mindestens einer halben Stelle bis hin zu zwei vollen Stellen zur Verfügung. Angesichts der Anzahl von über 30 % Fachberatungsstellen mit bis zu 200 Klientinnen im Jahr und weiteren 27 % mit bis zu 400 Klientinnen und 56 % Beratungsverläufen zwischen drei und zehn Wochen ist die Personaldecke dünn.

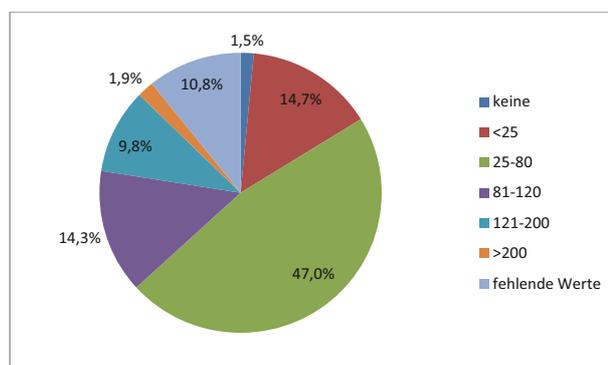
Ehrenamtliche Mitarbeit

In Fachberatungsstellen arbeiten nur etwas weniger Ehrenamtliche als in den Frauenhäusern. Ein Drittel der Fachberatungsstellen setzte keine Ehrenamtlichen ein, etwa ein Viertel verfügte über bis zu zehn unbezahlte Wochenstunden. Hohe Zahlen kamen vereinzelt vor – das Maximum lag bei 850 Wochenstunden.

Wer die Ehrenamtlichen sind, lässt sich nicht allgemein beantworten. Teilweise handelt es sich um ehemalige Praktikantinnen oder Mitarbeiterinnen, die der Einrichtung verbunden bleiben, teilweise um Studentinnen oder auch um Frauen des Trägervereins. Grundsätzlich sind es Mitarbeiterinnen, die eine entsprechende Qualifikation mitbringen oder eingearbeitet werden. Sie übernehmen häufig ganz praktische Unterstützung: helfen bei Umzügen oder beim Ausfüllen von Formularen bzw. bei Bewerbungen, begleiten zu Behörden, dolmetschen, machen Angebote für Kin-

Abbildung 48

Volumen an regulär bezahlten Wochenstunden in spezialisierten Fachberatungsstellen
(in % der Fachberatungsstellen)



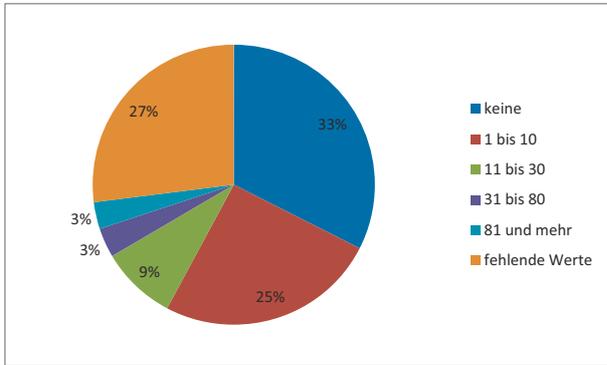
Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der spezialisierten Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=236

der und sind aktiv in der Öffentlichkeitsarbeit. Zudem gibt es Ehrenamtliche, die ihre Fachkompetenz ins Projekt einbringen, indem sie z. B. die Internetseite betreiben (Webdesignerin), bei der Buchhaltung unterstützen (Finanzbuchhalterin), Intervention anbieten (Gesprächspsychotherapeutin) oder die rechtlichen Kenntnisse der Mitarbeiterinnen aktualisieren (Anwältin).¹⁴

¹⁴ Wir danken dem bff für die Abfrage bei den Fachberatungsstellen.

Abbildung 49

Volumen an ehrenamtlichen Wochenstunden in spezialisierten Fachberatungsstellen
(in % der Fachberatungsstellen)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der spezialisierten Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=191

Es zeigt sich, dass viele Fachberatungsstellen auf ihre ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen angewiesen sind und diese teilweise eine erhebliche Stundenzahl arbeiten. Das große Spektrum der Aufgaben, die Fachberatungsstellen bei Gewalt gegen Frauen schultern, kann in vielen Fällen nur mit dieser Unterstützung bewältigt werden. Vor allem auch die Öffentlichkeitsarbeit, die von großer Bedeutung ist, um Betroffenen den Weg zum Unterstützungsangebot zu ebnet, ist auf die Unterstützung Ehrenamtlicher angewiesen.

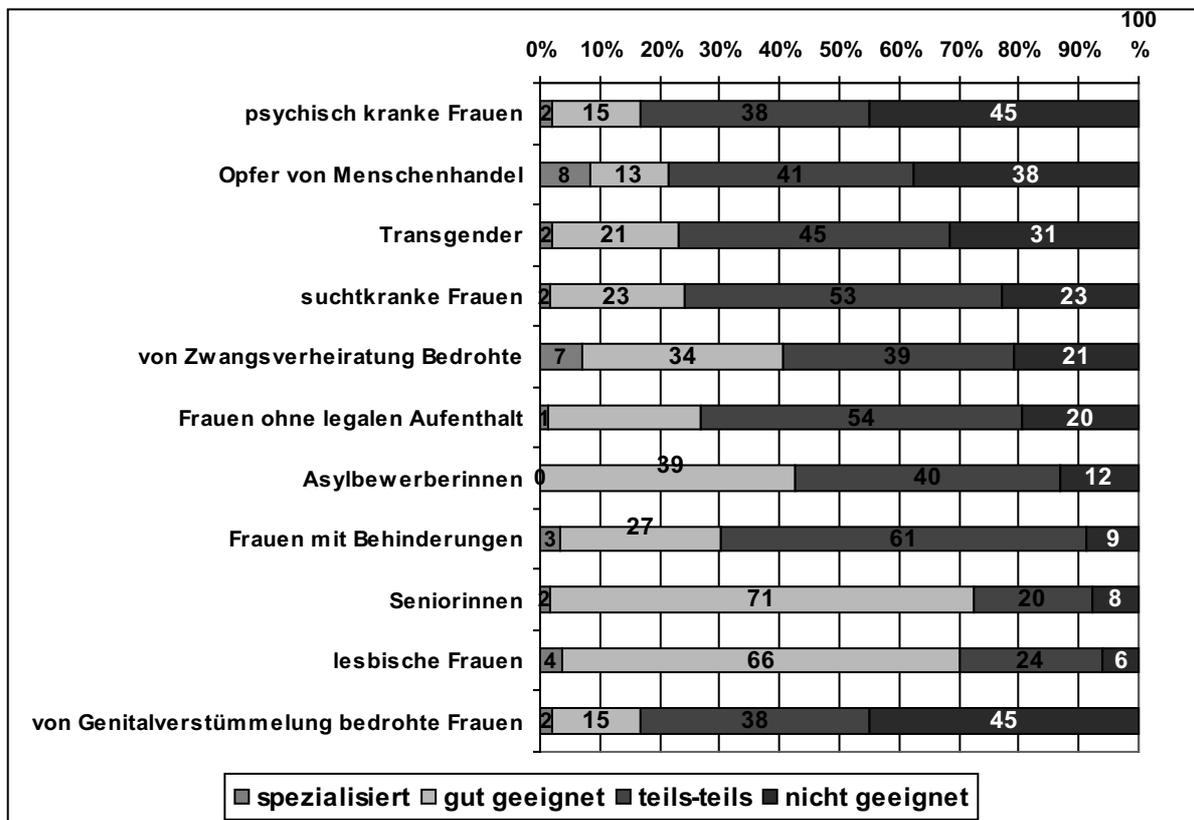
B3.2.3 Zugänglichkeit und Eignung für bestimmte Zielgruppen

Wir fragten die Fachberatungsstellen nach ihrer Einschätzung der Zugänglichkeit ihrer Einrichtung für bestimmte Zielgruppen.

Die Fachberatungsstellen bieten vielfältige Kompetenz und arbeiten mit einem breiten Spektrum an Problemlagen und Herausforderungen. Auf die Problemlagen von Migrantinnen, Seniorinnen und lesbischen Frauen ist die Mehrheit der Fachberatungsstellen gut eingestellt. Für alle anderen Gruppen überwiegt die Angabe „teils-teils“.

Abbildung 50

Eignung der spezialisierten Fachberatungsstellen für bestimmte Zielgruppen
(in %)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der spezialisierten Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=265

Für Gruppen wie Opfer von Menschenhandel oder von Genitalverstümmelung bedrohte Frauen sehen sich ca. ein Drittel der Fachberatungsstellen und mehr nicht als geeignet an. Psychisch kranke Frauen oder suchtkranke Frauen – die Gruppe, die kaum Aufnahme in Frauenhäusern findet – sind im ambulanten Beratungsbereich deutlich besser versorgt. Allerdings kann nicht von flächendeckender Versorgung gesprochen werden. Außerdem bleibt die Frage offen, wie diese Frauen geschützt werden, wenn ambulante Beratung bei Gewalterleben nicht ausreicht.

Vor besonderen Herausforderungen stehen die Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel. Sie arbeiten überwiegend mit Klientinnen, die sehr bedroht werden. Neben der Beratung ist vor allem eine geschützte Unterbringung erforderlich. Mehrere dieser Fachberatungsstellen verfügen über Schutzwohnungen, andere vermitteln in Frauenhäuser. Diese sind jedoch nicht immer ein geeigneter Ort für Opfer von Menschenhandel zum Zwecke sexueller Ausbeutung. Wegen ihrer Tätigkeit in der Prostitution erleben die Betroffenen in Frauenhäusern zum Teil Diskriminierung. Wegen der Bedrohung sehen sich Frauenhäuser oft nicht in der Lage, das notwendige Maß an Schutz zu gewährleisten. Die spezifischen Schutzwohnungen sind hier die beste Lösung. Für die Fachberatungsstellen bei Menschenhandel bedeutet dies, dass sie nicht nur für ihre Beratungstätigkeit, sondern auch für den Unterbringungsbereich die erforderlichen Personal- und Sachkosten absichern müssen.

Für Fachberatungsstellen, die auf Zwangsverheiratung spezialisiert sind, gilt Ähnliches. Auch hier ist oft eine sofortige unbürokratische und geschützte Unterbringung erforderlich und einige dieser Stellen haben eigene Schutzwohnungen.

Gruppen, die nicht erreicht werden

Die befragten Fachberatungsstellen benennen mehrere Gruppen von Frauen, die von Gewalt betroffen sind, aber den Weg zu den Fachberatungsstellen nicht ausreichend finden. Es handelt sich um Gruppen, die in besonderem Maße von Gewalt betroffen sind.

- Migrantinnen mit Sprachschwierigkeiten. Teilweise wird die Angabe kommentiert, sie werden „immer noch nicht“ erreicht, obwohl die Fachberatungsstellen zum Teil mehrsprachiges Informationsmaterial zur Verfügung stellen. Allerdings arbeiten in den Fachberatungsstellen im Vergleich zu den Frauenhäusern verhältnismäßig wenige Migrantinnen. Über ein mehrsprachiges Team – über Englisch und Französisch hinaus – verfügen nur 19,4 % der Fachberatungsstellen (n=253). Weniger als ein Viertel (23,8 %) haben eine Finanzierung für Sprachmittlung. Migrantinnen mit geringen oder keinen deutschen Sprachkenntnissen leiden eher unter sozialer Isolation und unter Abhängigkeit vom gewalttätigen Partner und verfügen über weniger Kenntnis des Unterstützungssystems. Zudem sind sie häufiger von schwerer Gewalt betroffen.
- Frauen mit Behinderungen. Nur ein Viertel der Fachberatungsstellen sieht sich für diese Zielgruppe gut ge-

eignet. Es fehlt an entsprechender Ausstattung und wahrscheinlich auch an Kompetenzen, für deren Erwerb Fortbildung erforderlich ist. Im Rahmen des Bundesverbandes der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff) wird zurzeit eine intensive Debatte über die Barrierefreiheit in Fachberatungsstellen geführt, die Veränderungen zur Folge haben wird. Die Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen (Schröttle/Hornberg u. a. 2011) zeigte in großer Deutlichkeit, dass Frauen mit Behinderungen überproportional von Gewalt betroffen sind. Eines der gravierenden Ergebnisse dieser Studie im Hinblick auf die Gewalterfahrungen von Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen ist, dass diese zwei- bis dreimal häufiger sexuellem Missbrauch in Kindheit und Jugend ausgesetzt waren als der weibliche Bevölkerungsdurchschnitt. Die hohe Betroffenheit durch sexuelle Gewalt in Kindheit und Jugend der Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen setzt sich vielfach auch im Erwachsenenleben fort. So hat mehr als jede dritte bis fünfte Frau der Studie erzwungene sexuelle Handlungen im Erwachsenenleben angegeben (21–38 %). Die Frauen waren damit auch im Erwachsenenleben etwa zwei- bis dreimal häufiger von sexueller Gewalt betroffen als Frauen im Bevölkerungsdurchschnitt. Wurden alle Frauen zusammengenommen, die in Kindheit und Jugend und/oder im Erwachsenenleben sexuelle Gewalt erlebt haben, dann war mehr als jede zweite bis dritte Frau der vorliegenden Studie im Lebensverlauf von sexueller Gewalt betroffen (34–56 %). Mindestens eine Situation körperlicher Gewalt im Erwachsenenleben haben mit 58–73 % fast doppelt so viele Frauen der vorliegenden Studie wie Frauen im Bevölkerungsdurchschnitt erlebt (Schröttle/Hornberg u. a. 2011). Dies zeigt, dass der Bedarf in dieser Gruppe als hoch einzuschätzen ist, das vorhandene Angebot wird dem nicht gerecht.

- Seniorinnen. Obwohl der ganz überwiegende Teil der Fachberatungsstellen sich für diese Zielgruppe gut geeignet sieht, werden sie nicht ausreichend erreicht. Auch für sie müssen – auch angesichts des demographischen Wandels – die Zugangsschwellen gesenkt werden. Eine Untersuchung im Daphne-Programm der EU zu Gewalt in Paarbeziehungen älterer Frauen (Nägele u. a. 2011) wies nach, dass Gewalt in Paarbeziehungen mit dem Alter zwar abnehmen kann, aber nicht verschwindet. Es besteht Bedarf an Schutz und Unterstützung, obwohl die größte Gewaltbetroffenheit bei jüngeren Frauen liegt (Schröttle 2004). Für Seniorinnen bestehen große Hindernisse bei der Hilfesuche.
- Besserverdienende Frauen. Frauen mit guter Bildung und Einkommen werden von den Unterstützungsangeboten nicht gut erreicht, dabei handelt es sich um eine Risikogruppe für schwere Gewalt bei asymmetrischen Beziehungen (Schröttle 2010). Eine Tagung des Bundesverbandes der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff) zu Gewalt in bildungsnahen Schichten eröffnete eine Diskussion über diese Seite der Thematik.

- Frauen mit prekärer Einkommenssituation. Obwohl die Beratung durchweg kostenlos ist – nur 4,8 % der Fachberatungsstellen (n=248) geben an, dass ihre Beratung kostenpflichtig ist – werden Frauen mit geringen ökonomischen Ressourcen nach Einschätzung der Fachberatungsstellen nicht genügend erreicht. Auch diese Gruppe ist als Risikogruppe für schwere Gewalt anzusehen, wenn es sich um junge Paare mit geringen Ressourcen bei Bildung und mit prekärem Einkommen handelt (Schröttle 2010).
- Frauen, die auf dem Land leben und uninformierte Frauen. Diese Frauen werden schlecht erreicht, weil die Ressourcen für zugehende Arbeit nicht ausreichen. Sind die Entfernungen zu den Fachberatungsstellen zu weit, die Infrastruktur unzureichend und die Verkehrsverbindungen schlecht, sind die Zugangsschwellen hoch. Auf dem Land gibt es nur wenige spezialisierte Einrichtungen, die Versorgung mit Ärztinnen/Ärzten ist schlecht und mit Therapeutinnen/Therapeuten geradezu katastrophal (vgl. Tabelle 46 im Anhang). Telefonische und mobile Beratungsangebote sowie Außensprechstunden von Fachberatungsstellen in Einrichtungen vor Ort, z. B. im Büro der Gleichstellungsbeauftragten einer ländlichen Kommune oder der Erziehungsberatungsstelle vor Ort, können dazu beitragen, spezialisierte Unterstützung zugänglicher zu machen.

B3.2.4 Zusammenfassende Bewertung

Aufgabe der Fachberatungsstellen ist die Erfüllung mehrerer Kriterien des Leitbildes (A2): bei akuter Gewalt die Abklärung der Handlungsmöglichkeiten, Unterstützung bei der Beendigung der Gewalt bzw. der Gewaltbeziehung sowie bei zurückliegender Gewalt Hilfe bei der Verarbeitung von Gewalterfahrungen und allgemein Information über die Rechte als Opfer.

Die Fachberatungsstellen verzeichnen bei dünner Personaldecke eine hohe Inanspruchnahme und bieten ein breites Spektrum an Leistungen. Eine Größenordnung von ca. 300 Fällen pro Jahr – die Inanspruchnahme der großen Mehrheit der Fachberatungsstellen – entspricht der Arbeit einer gut besuchten Familienberatungsstelle (EJF 2011: 14). Die Erhebung verdeutlicht aber auch, dass keineswegs jede betroffene Frau diese Unterstützung in Anspruch nehmen kann bzw. nimmt. Trotz der intensiven Inanspruchnahme der Fachberatungsstellen gehen die hier tätigen Expertinnen von einem dahinter liegenden Dunkelfeld aus, das nur unzureichend erreicht wird.

Für die Fachberatungsstellen gilt zudem – wie für Familien- und Erziehungsberatungsstellen auch (ebenda: 15) – ein im Leitbild nicht erwähntes Kriterium: der präventive Charakter der Beratungsarbeit. Wegen der Niedrigschwelligkeit der Angebote kann frühzeitig Hilfe angeboten und den Jugendämtern können teure Folgekosten erspart werden. Fachberatungsstellen bei Gewalt gegen Frauen können durch frühzeitige Beratung und Unterstützung Gewaltverläufe abkürzen und einerseits Frauenhausaufenthalte vermeiden helfen und andererseits bei der Bearbeitung von Gewalterleben unterstützen, was die

Chronifizierung von Gewaltfolgen zu Krankheitsbildern vermeiden hilft und ebenfalls Folgekosten im Gesundheitswesen senkt.

B3.2.5 Auf sexuelle Gewalt gegen Frauen spezialisierte Fachberatungsstellen

Die fachliche Diskussion und Interventionspraxis zu Vergewaltigung und sexueller Nötigung sowie sexueller Belästigung stagniert seit einigen Jahren und steht im Schatten der dominierenden Auseinandersetzung mit häuslicher Gewalt (seit Ende der 1990er Jahre) sowie mit sexuellem Missbrauch (erneut seit Anfang 2010). Diese Problematik wird in der Fachdiskussion aufgegriffen (Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe 2011) und nach einer Lösung gesucht, wie das Thema Vergewaltigung stärker positioniert werden kann. Das Gutachten möchte diese Ausblendung nicht wiederholen, deshalb wird im Folgenden ein gesonderter Blick auf die Fachberatungsstellen geworfen, die spezialisiert für Frauen arbeiten, die von sexueller Gewalt betroffen sind. Häufig nennen sie sich Frauennotrufe. Da viele Fachberatungsstellen sich zwar als spezialisiert ausweisen, aber Frauen nicht abweisen, die mit einem anderen Gewaltproblem zu ihnen kommen – vor allem in Regionen mit wenig ausgebautem Unterstützungssystem – kann der Vergleich nur Tendenzen zeigen.

Fachberatungsstellen, die sich auf sexuelle Gewalt spezialisiert haben (n=119), unterscheiden sich in einigen Punkten von den Fachberatungsstellen, die überwiegend zum Thema häusliche Gewalt oder Gewalt gegen Frauen allgemein arbeiten (n=146).

- Sie geben etwas häufiger an, für Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen geeignet zu sein (93 % im Unterschied zu 89 %). Dies bezieht sich offenbar vor allem auf Frauen mit sog. geistigen Behinderungen und Lernschwierigkeiten. Kenntnisse in leichter Sprache sind in den auf sexuelle Gewalt spezialisierten Fachberatungsstellen deutlich öfter vorhanden (71 % im Unterschied zu 53 %). Da diese Gruppe von Frauen besonders stark von sexueller Gewalt betroffen ist (Schröttle u. a. 2011), übernehmen diese Fachberatungsstellen hier eine spezifische Aufgabe, die es auszubauen gilt.
- Ihre Eignung für psychisch kranke Frauen schätzen die auf sexuelle Gewalt spezialisierten Fachberatungsstellen besser ein als andere (als spezialisiert bzw. gut geeignet sehen sich 45 % im Unterschied zu 31 %). Diese Zielgruppe, die ebenfalls besonders stark von sexueller Gewalt betroffen ist, findet hier Fachberatungsstellen, die auf sie eingestellt sind.
- Ähnliches gilt für die Gruppe der Menschen mit geänderter oder uneindeutiger sexueller Identität (Trans*-Menschen). Die auf sexuelle Gewalt spezialisierten Fachberatungsstellen sehen sich zu 28 % gut geeignet, andere Fachberatungsstellen zu 19 %.
- Deutlich öfter ist Traumabewältigung ein Arbeitsschwerpunkt in den Fachberatungsstellen für sexuelle Gewalt (94 % im Unterschied zu 58 %). Die spezifisch

schädigende Auswirkung dieser Gewalt ist Thema der Fachberatungsstellen und wird hier aufgefangen.

- Für die Fachberatungsstellen bei Menschenhandel zum Zwecke sexueller Ausbeutung kommt hinzu, dass sie in der Regel für schützende Unterbringung und sehr oft für Sprachmittlung sorgen müssen. Zudem stehen ihre Klientinnen oft vor dem Problem, keinen legalen Aufenthaltsstatus zu haben.

Es fällt auf, dass die Fachberatungsstellen für sexuelle Gewalt ihre Klientinnen häufiger zu Ämtern, Polizei und Gericht begleiten, aber seltener Kooperationsvereinbarungen mit der Polizei haben (47 % im Unterschied zu 60 %) – ausgenommen die Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel, die alle klare Vereinbarungen mit der Polizei haben. Es hat sich in den vergangenen Jahren beim Thema Vergewaltigung keine vergleichbare Vernetzung und Kooperation aufbauen lassen, wie das im Rahmen der Interventionsprojekte und Runden Tische zu häuslicher Gewalt gelungen ist. Möglicherweise kommt hier ein Phänomen zum Tragen, das in der Forschung thematisiert wird: Vergewaltigungsmythen und Vorurteile gegenüber vergewaltigten Frauen, die auch bei Polizeibeamt/innen und Jurist/innen verbreitet sind (Eyssel 2011, Krahe 2009 und 2011). Von besonderer Bedeutung ist daher Öffentlichkeitsarbeit und Weiterbildung zum Thema Vergewaltigung.

B3.2.6 Interventionsstellen

Als Interventionsstellen werden Beratungsstellen bezeichnet, die nach einem Polizeieinsatz wegen häuslicher Gewalt pro-aktiv beraten. Diesem Auftrag entsprechend beraten Interventionsstellen zum Teil sowohl Frauen als auch Männer bzw. vermitteln von häuslicher Gewalt betroffene Männer an geeignete Einrichtungen. Interventionsstellen sind autorisiert, von den Einsatzkräften der Polizei per Fax über Einsätze wegen häuslicher Gewalt informiert zu werden.¹⁵ Sie sind gehalten, innerhalb von 24 Stunden mit den Betroffenen Kontakt aufzunehmen – meist telefonisch – und ihnen Information und Unterstützung anzubieten. Diese zugehende Beratungsform wird pro-aktiv genannt. Es gibt der Recherche nach 130 autorisierte Interventionsstellen in Deutschland (vgl. C3), die teilweise an mehr als einem Standort arbeiten. Meist wurde diese Aufgabe bereits bestehenden Beratungsstellen in unterschiedlicher Trägerschaft übertragen. Es konnten aber auch Beratungsstellen auf eigene Initiative mit pro-aktiver Arbeit in Absprache mit den örtlichen Polizeibehörden beginnen, weshalb diese Zahl keine Aussage über die Gesamtheit pro-aktiver Beratungsarbeit macht. In Nordrhein-Westfalen gibt es z. B. vier Einrichtungen, die als Interventionsstellen „aktiv im Rahmen des Gewaltschutzgesetzes“ geführt werden, wohingegen 60 weitere Frauenberatungsstellen angeben, ebenfalls pro-aktiv tätig zu sein.

Die Datenschutzregelungen, denen die Faxinformation durch die Polizei unterworfen ist, sind in Länderhoheit

¹⁵ Bei sexueller Gewalt außerhalb einer Ehe oder Beziehung gibt es diese pro-aktive Arbeit nicht.

und unterschiedlich (vgl. die Angaben zu den Bundesländern unter C3).

In einigen Bundesländern wurden durch die Landesregierungen im Kontext von Landesinterventionsprojekten flächendeckend für jede Polizeidirektion oder für festgelegte Regionen Interventionsstellen eingerichtet:

- In Mecklenburg-Vorpommern gibt es auf Initiative des Landesinterventionsprojektes CORA¹⁶ seit 2000 in jeder der fünf Polizeidirektionen eine Interventionsstelle.¹⁷ Ihr stehen jeweils zwei Opferberaterinnen und seit 2008 eine Kinder- und Jugendberaterin zur Verfügung (Coelen/Evers 2008). Die Interventionsstellen werden über die Landesregierung finanziert.
- In Schleswig-Holstein wurden seit 2001 im Kontext des landesweiten Kooperations- und Interventionskonzepts bei häuslicher Gewalt KIK (Bundesmodellprojekt) Interventionsstellen eingerichtet. KIK wird in Schleswig-Holstein flächendeckend in elf Kreisen und vier kreisfreien Städten umgesetzt. Neben der proaktiven Beratung nach Polizeieinsätzen wegen häuslicher Gewalt organisieren sie die regionale Kooperation.¹⁸ Die Interventionsstellen werden über die Landesregierung finanziert.
- In Rheinland-Pfalz wurden ab 2002 im Rahmen des landesweiten rheinland-pfälzischen Interventionsprojekts bei Gewalt in engen sozialen Beziehungen (RIGG) Interventionsstellen eingerichtet. 2010 war erreicht, dass es mindestens in jeder Polizeidirektion eine Interventionsstelle gibt. Es sind inzwischen 18 Stellen. Sie werden von der Landesregierung finanziert.
- In Niedersachsen wurde ab 2006 ein ähnliches Konzept umgesetzt. Hier heißen die Einrichtungen für proaktive Beratung Beratungs- und Interventionsstellen gegen Gewalt (BISS). In Bereich jeder Polizeinspektion in Niedersachsen ist ein BISS-Beratungsangebot vorhanden. Überwiegend wurde die BISS-Aufgabe an bestehende Frauenberatungsstellen angegliedert (Löbmann/Herbers 2005). Es gibt 29 BISS-Beratungsstellen mit insgesamt ca. 45 Standorten. Sie werden von der Landesregierung finanziert.
- In Berlin übernahmen die Hotline des Berliner Interventionsprojekts bei häuslicher Gewalt (BIG) und die angeschlossenen fünf Frauenberatungsstellen die Interventionsstellenarbeit im Rahmen des Berliner Landeskonzepts der Kooperation bei häuslicher Gewalt (Kavemann/Grieger 2006). Sie werden von der Landesregierung finanziert.
- Ein landesweites Konzept angegliedert an eine Landeskoordinierungsstelle gibt es auch in Sachsen-Anhalt. Die vier Interventionsstellen werden von der Landesregierung finanziert.

¹⁶ Zur Geschichte der Interventionsstellen und ihrer ersten Evaluation vgl. WiBIG 2004 a.

¹⁷ Seit einer Strukturreform 2011 gibt es nur noch zwei Polizeidirektionen, denen die weiterhin fünf Interventionsstellen zugeordnet sind.

¹⁸ Zum Modellprojekt KIK-Schleswig-Holstein vgl. WiBIG 2004 b.

- In Hessen entwickelte sich das Angebot von 22 Interventionsstellen im Rahmen der Umsetzung des Landesaktionsplans.

In anderen Ländern vollzog sich der Aufbau von Interventionsstellen nicht nach einem Gesamtkonzept. Die pro-aktive Arbeit entwickelte sich dann auf Initiative von Kommunen oder einzelnen Einrichtungen bzw. lokalen Runden Tischen oder sie wurde Beratungsstellen im Rahmen der Finanzierungsverträge zur Auflage gemacht – meist ohne das Volumen zu erhöhen. Das Bild ist uneinheitlich. Es gibt bevölkerungsreiche Länder wie NRW oder Bayern, in denen es kaum Interventionsstellen gibt, und bevölkerungsarme Länder wie Sachsen oder Thüringen, die eine gewisse Zahl eingerichtet haben.

Aus mehreren Bundesländern liegen unterschiedlich ausführliche Jahresberichte der Interventionsstellen für 2010/2011 vor, auf die im Folgenden eingegangen wird. Es gibt jedoch keine systematische Dokumentation der Arbeit der Interventionsstellen.

Interventionsstellen werden überwiegend aufgrund der polizeilichen Information tätig. Von daher beobachten sie die Aktivitäten der Polizei bei Einsätzen wegen häuslicher Gewalt. So konnte in Baden-Württemberg ein Anstieg der Einsätze aber ein Rückgang der Vermittlung an die Interventionsstelle verzeichnet werden, in Bayern und Hamburg ebenfalls ein Rückgang der Vermittlung. In Niedersachsen und In Nordrhein-Westfalen hingegen nahmen die Einsätze und die Vermittlungen leicht zu. Generell scheint es so zu sein, dass etwa in einem Drittel der Einsätze ein Fax an die Interventionsstellen geschickt wird. Beklagt wird, dass die Beamtinnen und Beamten häufig wechseln und vielen die Arbeit der Interventionsstellen wenig bekannt ist.

Neben der fallbezogenen Beratung und Begleitung beteiligen sich die Interventionsstellen intensiv an der lokalen bzw. regionalen Vernetzung und sind aktiv in der Öffentlichkeits- und Fortbildungsarbeit. Aus einigen Ländern wird berichtet, dass die Kooperation mit dem Jugendamt an Bedeutung gewonnen bzw. sich teilweise deutlich verbessert hat.

Fazit: Das Konzept eines pro-aktiven Informations- und Beratungsangebots nach polizeilicher Intervention hat sich in der Praxis bewährt, wie die Evaluationen zeigen, existiert aber nicht flächendeckend und nicht in gleicher Vorgehensweise wegen unterschiedlicher Datenschutzbestimmungen der Bundesländer. Eine systematische Dokumentation der Nutzung der Interventionsstellen und der Vermittlungspraxis der Polizei fehlt. Sie würde die Gelegenheit eines Monitorings des intendierten Zusammenwirkens von polizeirechtlicher Intervention und Beratung im Gewaltschutz bieten. Die Beobachtung ist, dass die Thematik der häuslichen Gewalt in der Praxis der Polizeien der Bundesländer teilweise an Aufmerksamkeit einbüßt. Dieser Entwicklung sollte entgegengetreten werden.

B3.3 Nicht auf Gewalt spezialisierte Beratungsstellen

Von insgesamt 224 Beratungsstellen, die nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisiert sind, konnten Fragebögen ausgewertet werden. Es handelte sich um unterschiedliche Fachstellen.

Da für die einzelnen Arten von Beratungsstellen im Rücklauf der Fragebögen zum Teil nur sehr kleine Gruppen zustande kamen, wird im Weiteren nur auf die Familienberatungsstellen und die Erziehungsberatungsstellen (mit unterschiedlichen Kombinationen), die Opferberatungsstellen und die Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen eingegangen, da sie Gruppen bilden, in denen mehr als 10 Beratungsstellen vertreten sind (vgl. Tabelle 4). Sie verteilen sich auf die Bundesländer wie in Abbildung 51 dargestellt.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Stellen, die sich an der Befragung beteiligt haben, ein besonderes Interesse an der Problematik der Gewalt gegen Frauen haben. Deshalb geben auch die Angaben dieser verhältnismäßig kleinen ausgewählten Gruppen interessante Hinweise.

Eignung der Einrichtungen für von Gewalt betroffene Frauen

Hintergrund der Befragung dieser Beratungseinrichtungen war der Wunsch zu erfahren, ob sie – auch ohne spezialisiert zu sein – geeignete Anlaufstellen für Frauen, die Gewalt erleben, darstellen. Vor allem Familien-, Lebens- und Eheberatungsstellen bzw. Erziehungsberatungsstellen wurden angefragt, denn sie sind flächendeckend vorhanden und fest finanziert, da sie zum Regelsystem der Unterstützung gehören. Die Selbsteinschätzung der Stellen sagt noch nichts dazu aus, wie häufig sie tatsächlich von gewaltbetroffenen Frauen wegen dieser Problematik aufgesucht werden und als wie hilfreich ihr Angebot sich erweist.

Erziehungsberatungsstellen – in unterschiedlicher Kombination mit z. B. Familienberatung oder Lebensberatung – schätzen sich nur zum Teil als geeignete Anlaufstelle für von Gewalt betroffene Frauen ein.

Erziehungsberatungsstellen können Anlaufstellen für Frauen bei Gewalt sein, es hängt jedoch gänzlich von der jeweiligen Stelle und ihrer Arbeitskonzeption und Kompetenz ab. Nur ein Drittel der Stellen schätzt sich als gut geeignet für die Unterstützung von Frauen ein, die Gewalt durch den Partner erleben. Beim Thema Vergewaltigung sind es nur noch 9,6 %. Weniger als die Hälfte sieht sich gut geeignet für gewaltbetroffene Frauen mit Behinderung, etwa ein Drittel für Frauen, die als Mädchen sexuell missbraucht wurden. Sie verfügen selten über qualifizierte Fachkräfte für die Arbeit mit von Gewalt betroffenen Frauen (22,2 % haben eine spezifisch qualifizierte Beraterin und 15,5 % eine solche Therapeutin).

Für von Gewalt durch die Partnerin betroffene Männer sehen Erziehungsberatungsstellen sich eher als geeignete Anlaufstelle als für Frauen. Fast 40 % schätzen sich als

Tabelle 4

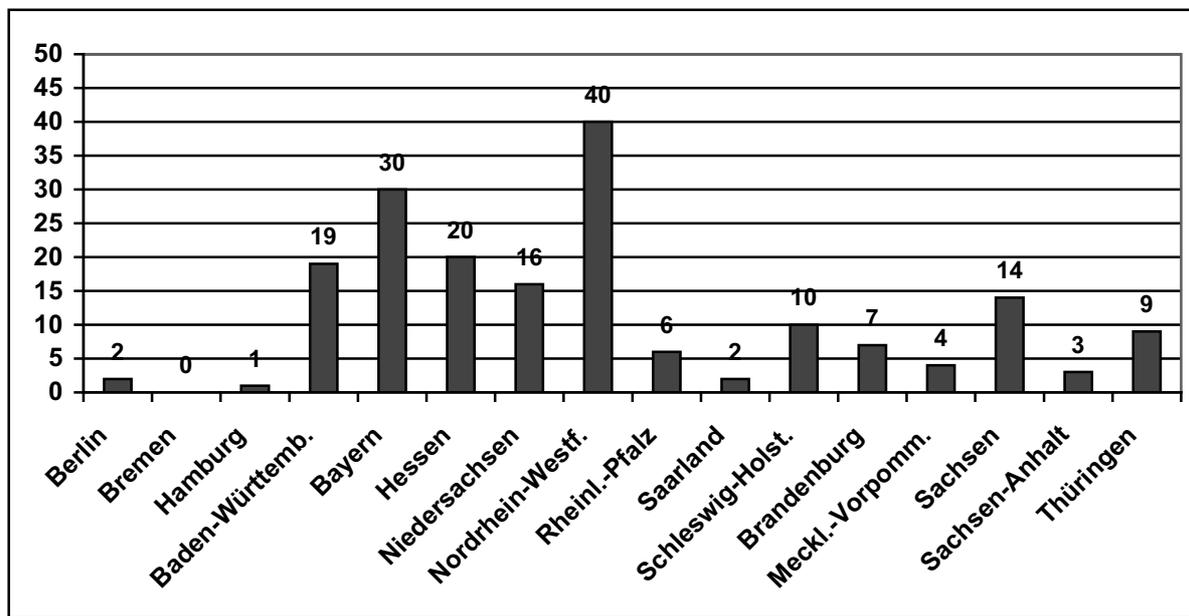
Fachberatungsstellen, die nicht auf Gewalt spezialisiert sind

Erziehungsberatungsstellen (und Kombinationen)	132	58,9 %
Familienberatungsstellen (und Kombinationen)	32	14,3 %
Opferberatungsstellen	16	7,1 %
Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen	15	6,7 %
Gleichstellungsbüro	6	2,7 %
Fachberatungsstellen für Drogengebrauchende und psychisch Kranke	5	2,2 %
Fachberatungsstellen für gewalttätige Männer	5	2,2 %
Fachberatungsstellen für Prostituierte	3	1,3 %
Fachberatungsstellen für (sexuelle) Gewalt gegen Kinder und Jugendliche	3	1,3 %
andere	7	3,1 %

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der nicht spezialisierten Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=224

Abbildung 51

Stichprobe: Anzahl nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierter Beratungsstellen pro Bundesland
(in abs. Zahlen der Beratungsstellen, die sich an der Befragung beteiligt haben)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der nicht spezialisierten Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=183

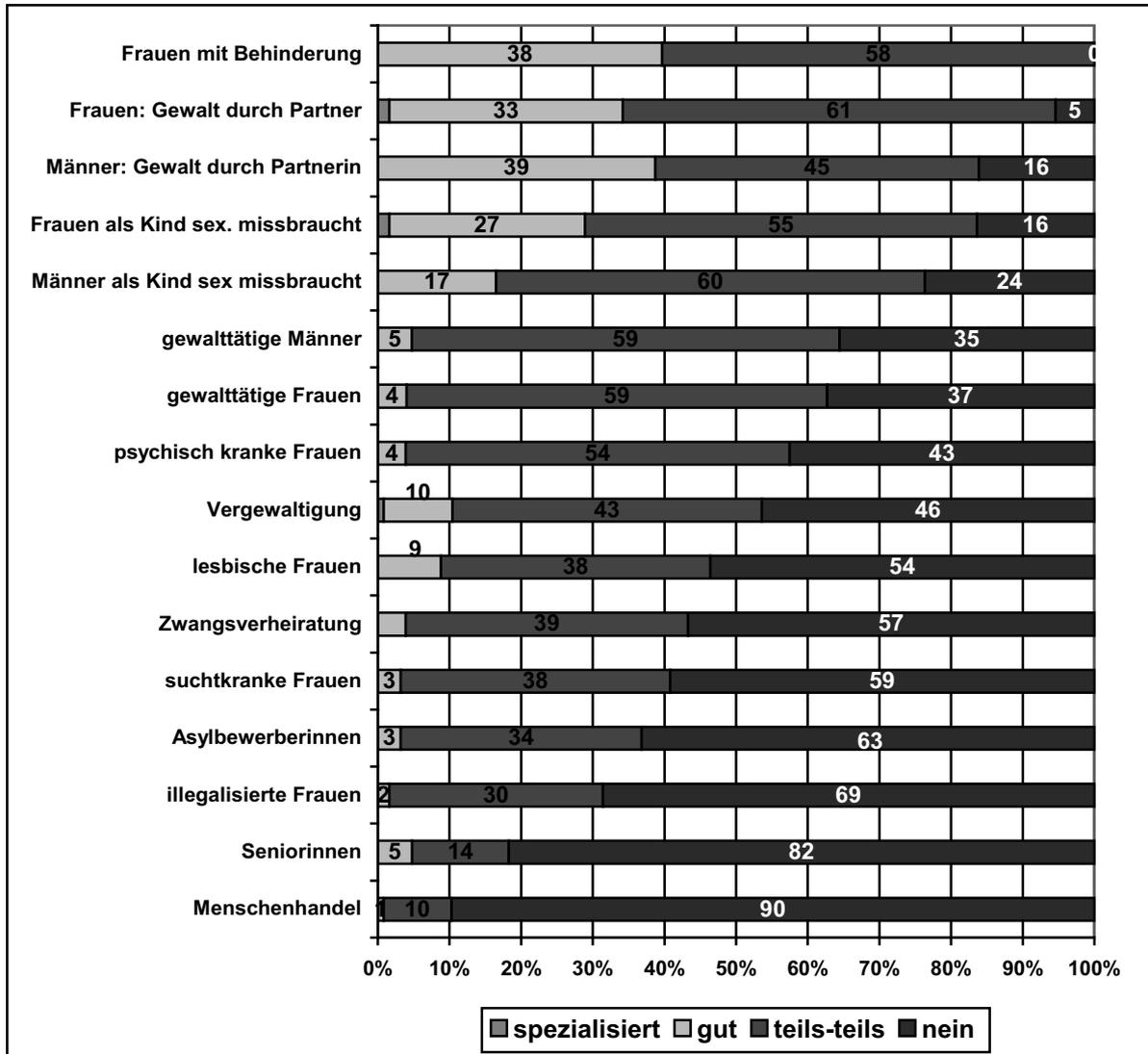
gut geeignet für diese Zielgruppe ein, bei sexuellem Missbrauch in der Kindheit von Männern sind es nur noch etwa ein Viertel, was weniger ist als für Frauen in vergleichbarer Situation.

Der Blick auf die **Familienberatungsstellen** – teilweise in Kombination mit Ehe- oder Lebensberatung – zeigt ein etwas anderes Bild. Familienberatungsstellen sehen sich sehr

viel öfter als gut geeignete Stelle für Frauen bei häuslicher Gewalt und nach sexuellem Missbrauch. Auch bei Vergewaltigung sehen sich mehr dieser Stellen als gut geeignet, auch wenn es insgesamt weniger als ein Viertel sind. 39,7 % haben eine entsprechend qualifizierte Beraterin und 12 % eine solche Therapeutin. Auch für von Gewalt durch die Partnerin betroffene Männer und für als Kind sexuell

Abbildung 52

Eignung der Erziehungsberatungsstellen für Zielgruppen von Gewalt betroffener Frauen und Männer
(in % der Erziehungsberatungsstellen)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der spezialisierten Fachberatungsstellen, hier: Erziehungsberatungsstellen, Datenbasis: n=126

missbrauchte Männer schätzt rund ein Drittel ihre Eignung gut ein. Insofern können sie gute Kooperationspartner für die auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Einrichtungen und Ergänzungen im lokalen Angebot sein.

Familienberatungsstellen sehen sich für mehr Zielgruppen eher gut geeignet als die Erziehungsberatungsstellen, auch für von Gewalt durch die Partnerin betroffene Männer und für als Kind sexuell missbrauchte Männer sehen rund ein Drittel eine gute Eignung.

Für Männer und Frauen, die Gewalt ausüben, geben beide Arten von Beratungsstellen keine gute Eignung an, Fachkräfte für Täterarbeit sind hier selten zu finden.

Anders präsentieren sich die **Opferberatungsstellen**. Sie schätzen sich für die Mehrheit der Zielgruppen als spezialisiert, zumindest als gut geeignet ein. Nur einzelne Stellen geben an, dass sie für eine Gruppe nicht geeignet sind. Sie gehen von ihrem umfassenden Auftrag aus, für Opfer von Straftaten generell zuständig zu sein und zwar vor allem für Information und Unterstützung bei Strafprozessen oder Fragen der Opferentschädigung. Sogar für gewalttätige Männer und Frauen bezeichnen sich einige als spezialisiert.

Wie eine solch vielfältige Spezialisierung in der Praxis gelingen kann, war eine Frage, der durch telefonische In-

terviews mit Expertinnen in einigen Regionen nachgegangen wurde. Deren Einschätzung war einhellig, dass dieses Antwortverhalten mit dem Selbstverständnis der Opferberatungsstellen zu tun hat, deren Expertise und Kompetenzen bezüglich der Unterstützung von Gewalt betroffener Frauen von Stelle zu Stelle jedoch sehr unterschiedlich seien.

Opferberatungsstellen verorten sich im strafrechtlichen Kontext als Stellen, die Opfer von Straftaten unterstützen und im Strafverfahren begleiten. Bis auf eine geben alle der 15 Opferberatungsstellen an, eine für Gewalt gegen Frauen spezialisierte qualifizierte Beraterin im Team zu haben, bei sieben Opferberatungsstellen (58,3 %) kommt eine Therapeutin mit dieser Qualifikation dazu. Vier Stellen (25 %) haben einen Mitarbeiter, der für die Arbeit mit gewalttätigen Männern qualifiziert ist, im Team. Viele Opferberatungsstellen setzen in ihrer Internetpräsenz einen deutlichen Schwerpunkt bei Opfern politischer, vor allem rechtsextremer Gewalt und weisen nicht auf die Problematik häuslicher oder sexueller Gewalt hin, andere setzen hier einen erkennbaren Schwerpunkt.

Die Opferberatungsstellen geben zu 66,7 % an, dass sie in ihrer Öffentlichkeitsarbeit auf die spezifisch qualifizierten Mitarbeiterinnen hinweisen, bei den Erziehungsberatungsstellen (13,2 %) und den Familienberatungsstellen (13,6 %) ist dies kaum der Fall.

Die **Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen** (n=15) sehen sich für von Gewalt in unterschiedlicher Ausprägung betroffene Frauen teilweise als geeignet, allerdings nicht für suchtkranke Frauen oder psychisch erkrankte Frauen. Ebenfalls keine Eignung sehen sie mehrheitlich für Seniorinnen und Trans*-Menschen, die Gewalt erleben, und auch nicht für Männer, die sexualisierte Gewalt erlebt haben. Gewalttätige Männer und Frauen sind hier nicht an der richtigen Stelle.

In den Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen wird vor allem Einzelberatung in den Räumen der Beratungsstelle angeboten. Telefonische Beratung nennen fast alle (86,7 %), Online-Beratung etwas mehr als die Hälfte (53,3 %).

In die lokale bzw. regionale Vernetzung zum Thema häusliche Gewalt sind die Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen kaum einbezogen, in Vernetzungsgremien zu sexueller Gewalt arbeiten dagegen über die Hälfte aktiv mit (64,3 %). Kooperation mit Frauenhäusern (84,6 %) und Fachberatungsstellen bei Gewalt gegen Frauen (92,3 %) nennen sie fast alle und etwa Dreiviertel vermitteln betroffene Klientinnen an diese Einrichtungen.

Über Sprachmittlung verfügen mehr als die Hälfte und sind somit für Migrantinnen mit Sprachschwierigkeiten gut geeignet. Eine Eignung für Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen ist nicht durchweg gegeben: 60 % der Beratungsstellen geben an, rollstuhlgerecht eingerichtet zu sein und 40 % verfügen über Informationsmaterialien in leichter Sprache für lernbehinderte Frauen.

Das Angebot vor Ort – ihr Einzugsbereich ist die Stadt, in der ihre Beratungsstelle liegt und der umgebende Landkreis – bewerten sie kritisch: Mehrheitlich stellen sie fest,

dass es eine Vielzahl von Angeboten gibt, jedoch deren Kapazitäten nicht ausreichen oder sie zu weit entfernt sind. Das ist ein Problem für diese Beratungsstellen, die selbst nur begrenzt darauf eingestellt sind, mit von Gewalt betroffenen Frauen zu arbeiten und darauf angewiesen sind, rasch an eine geeignete Stelle vermitteln zu können.

Frauen, die Gewalt erleiden oder erlitten haben, finden in den Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen auf jeden Fall kompetente Ansprechpartnerinnen, die dafür sorgen, dass sie eine adäquate Unterstützung erreichen.

Zugänglichkeit der nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Beratungsstellen

In den Erziehungsberatungsstellen (und Kombinationen) warten fast die Hälfte (46,5 %) und in den Familienberatungsstellen die Mehrheit der Klientinnen und Klienten (62,5 %) bis zu einem Monat auf einen Termin. Das ist länger als in den spezialisierten Fachberatungsstellen (vgl. B3.2.1). Deutlich schneller wird ein Termin in den Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen vergeben, hier gilt es, Fristen einzuhalten (76,9 % weniger als eine Woche). In den Opferberatungsstellen erhalten 68,8 % der Ratsuchenden einen Termin in weniger als einer Woche. Da sie im Kontext von Strafverfahren arbeiten, geht es auch hier um die Einhaltung von Fristen und Terminen.

Migrantinnen mit geringen oder keinen deutschen Sprachkenntnissen haben am ehesten in Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen gute Bedingungen: hier verfügen mehr als die Hälfte (64,3 %) über Ressourcen für Sprachmittlung. In Familienberatungsstellen (18,8 %) und Erziehungsberatungsstellen (27,6 %) stehen diese Mittel deutlich seltener zur Verfügung, in Opferberatungsstellen zu 53,5 %, was dem Schwerpunkt vieler dieser Stellen auf rassistischer Gewalt entspricht.

Die Inanspruchnahme durch Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen ist in den nicht auf Gewalt spezialisierten Beratungsstellen unterschiedlich berücksichtigt. Rollstuhlgerechte Räumlichkeiten (inkl. Toiletten) haben 60 % der Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen, knapp die Hälfte der Erziehungsberatungsstellen und Familienberatungsstellen und nur gut 40 % der Opferberatungsstellen. Keine der befragten Einrichtungen verfügte über Kommunikationshilfen für die Beratung blinder Frauen und auch auf andere Beeinträchtigungen waren sie wenig eingestellt: Je eine Erziehungsberatungsstelle und eine Familienberatungsstelle gab an, Kommunikationshilfen für gehörlose Klientinnen zu haben und zwei Familienberatungsstellen sowie drei Erziehungsberatungsstellen verfügten über Kenntnisse der Gebärdensprache im Team. Mehr Kompetenzen gab es bei den Kommunikationshilfen für Lernbehinderte: Über diese bzw. über Informationsmaterialien in einfacher Sprache verfügten 40 % der Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen und 17,1 % der Erziehungsberatungsstellen. Der Unterschied zu den Familienberatungsstellen und Opferberatungsstellen, die dies kaum haben, ist statistisch signifikant.¹⁹

¹⁹ Unterschied signifikant p = 0.04

In alle dieser nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Beratungsstellen kommen „überwiegend“ Frauen zur Beratung. Männer kommen deutlich öfter in Opferberatungsstellen (93,8 % „oft“) als in Familien- oder Erziehungsberatungsstellen, was dem Schwerpunkt auf rechtsradikale Gewalt und der am Strafrecht orientierten Ausrichtung dieser Stellen entspricht. Diese Unterschiede sind statistisch signifikant.²⁰

Finanzierung der nicht auf Gewalt spezialisierten Beratungsstellen

Familien- und Erziehungsberatungsstellen geben an, überwiegend eine geregelte, gesicherte Finanzierung zu erhalten (71,9 % bzw. 82,9 %), die Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen zu 53,5 % und die Opferberatungsstellen zu 25 %. Regelmäßig beantragen müssen alle Stellen. Zum Teil werden zusätzlich andere Mittel z. B. aus Stiftungen anlassbezogen beantragt.

Angebotsspektrum der nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Beratungsstellen

Diese Beratungseinrichtungen erweisen sich als überwiegend hochschwellig, Beratung nach Anmeldung ist der Standard, niedrigschwellige Angebote sind eher selten, Online-Beratung ebenfalls. Einzelfallbezogene Angebote überwiegen, Gruppenangebote sind selten.

Die Hoch- und Niedrigschwelligkeit²¹ der Angebote zeigt sich an ihren Inhalten und ihrem Arbeitsauftrag. Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen bieten viel telefonische Beratung und Online-Beratung an. Hier können Klientinnen anonym bleiben, bis sie sich für oder gegen einen persönlichen Kontakt entschieden haben. Zu mehr als einem Fünftel bieten sie Beratung in offenen Treffs, was ebenfalls ein niedrigschwelliges Angebot ist. Ebenso wie in Familienberatungsstellen wird auch hier oft Paarberatung angeboten. Damit erweisen sie sich als geeignete Kooperationspartner für auf häusliche Gewalt spezialisierte Einrichtungen. Auch Opferberatungsstellen bieten viel telefonische Beratung an, ihre spezifische Niedrigschwelligkeit liegt in der spontanen Zugänglichkeit ohne vorherige Terminverabredung. Sie arbeiten überwiegend im Kontext von Strafverfahren und bieten so auch kurzfristig Zugang zu Beratung, selbst wenn bereits Gerichtstermine gesetzt sind. Opferberatungsstellen sind allerdings keine Interventionsstellen nach Polizeieinsätzen bei häuslicher Gewalt, sie verstehen unter proaktiver Arbeit offenbar etwas anderes. Erziehungsberatungsstellen und Familienberatungsstellen sind hochschwelliger, hier ist Anmeldung die Regel.

Die Einrichtungen bieten auch Therapien an, wenn auch der Schwerpunkt auf der Beratungstätigkeit liegt. Auch hier überwiegt die Einzelarbeit, Gruppen werden fast nie angeboten. Erwartungsgemäß ist das Angebot an Traumabearbeitung in Opferberatungsstellen häufiger als in anderen.

Verhältnismäßig selten wird in den nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Beratungsstellen mit gewalttätigen Personen gearbeitet. Hierbei überwiegt die Einzelarbeit und zwar mit gewalttätigen Männern. Vor allem Familienberatungsstellen mit ihrer unterschiedlichen Kombination fachlicher Schwerpunkte bieten Möglichkeiten für die Vermittlung gewalttätiger Männer in Beratung, Erziehungsberatungsstellen ebenfalls, jedoch in deutlich geringerem Umfang.

Auch für die Arbeit mit gewalttätigen Männern stehen in den nicht spezialisierten Einrichtungen zum Teil spezifisch qualifizierte Fachkräfte zur Verfügung.

Es erstaunt, dass 25 % der Opferberatungsstellen angeben, eine spezialisierte Fachkraft für *Täterarbeit* zu haben. Ihre eigentliche Zielgruppe sind schließlich *Opfer* von Straftaten. Trotz dieser personellen Spezialisierung auf Täterarbeit bezeichnen sich dann aber nur etwa 12 % für die Zielgruppe der gewalttätigen Männer als *geeignet* und nur 6 % machen Angebote für diese Zielgruppe.

Kooperationsbeziehungen der nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Beratungsstellen

Nicht spezialisierte Beratungsstellen beteiligen sich verhältnismäßig oft an der lokalen oder regionalen Vernetzung und Kooperation zu Gewalt gegen Frauen. Da nicht überall spezialisierte Einrichtungen existieren, kann ihre Einbindung einen Teil qualifizierter Versorgung betroffener Frauen sicherstellen. Öfter jedoch als zu Gewalt gegen Frauen vernetzten sie sich zur Thematik sexueller Missbrauch.

Die nicht spezialisierten Beratungsstellen kooperieren in hohem Maße mit Frauenhäusern und spezialisierten Fachberatungsstellen ihrer Region. Die Kooperation mit Täterberatungsstellen wird seltener genannt. Diese Einrichtungen existieren nur in wenigen Regionen.

Eine Vermittlung von Gewalt betroffener Klientinnen an spezialisierte Fachberatungsstellen ist für viele nicht spezialisierte Beratungsstellen Standard. Opferberatungsstellen vermitteln seltener weiter.

Einschätzung der Versorgungslage in der Region durch nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierte Einrichtungen

Alle befragten Einrichtungen sehen Lücken im regionalen Versorgungsangebot bei Gewalt gegen Frauen. Erwartungsgemäß wird die Anzahl der Frauenhäuser am ehesten als ausreichend eingeschätzt. Bei den Fachberatungsstellen sieht mehr als die Hälfte der Einrichtungen weiteren Bedarf, vor allem bei Fachberatungsstellen für Migrantinnen und Frauen mit Behinderungen. Die Opferberatungsstellen schätzen die regionale Versorgung deutlich besser ein als andere Beratungsstellen.

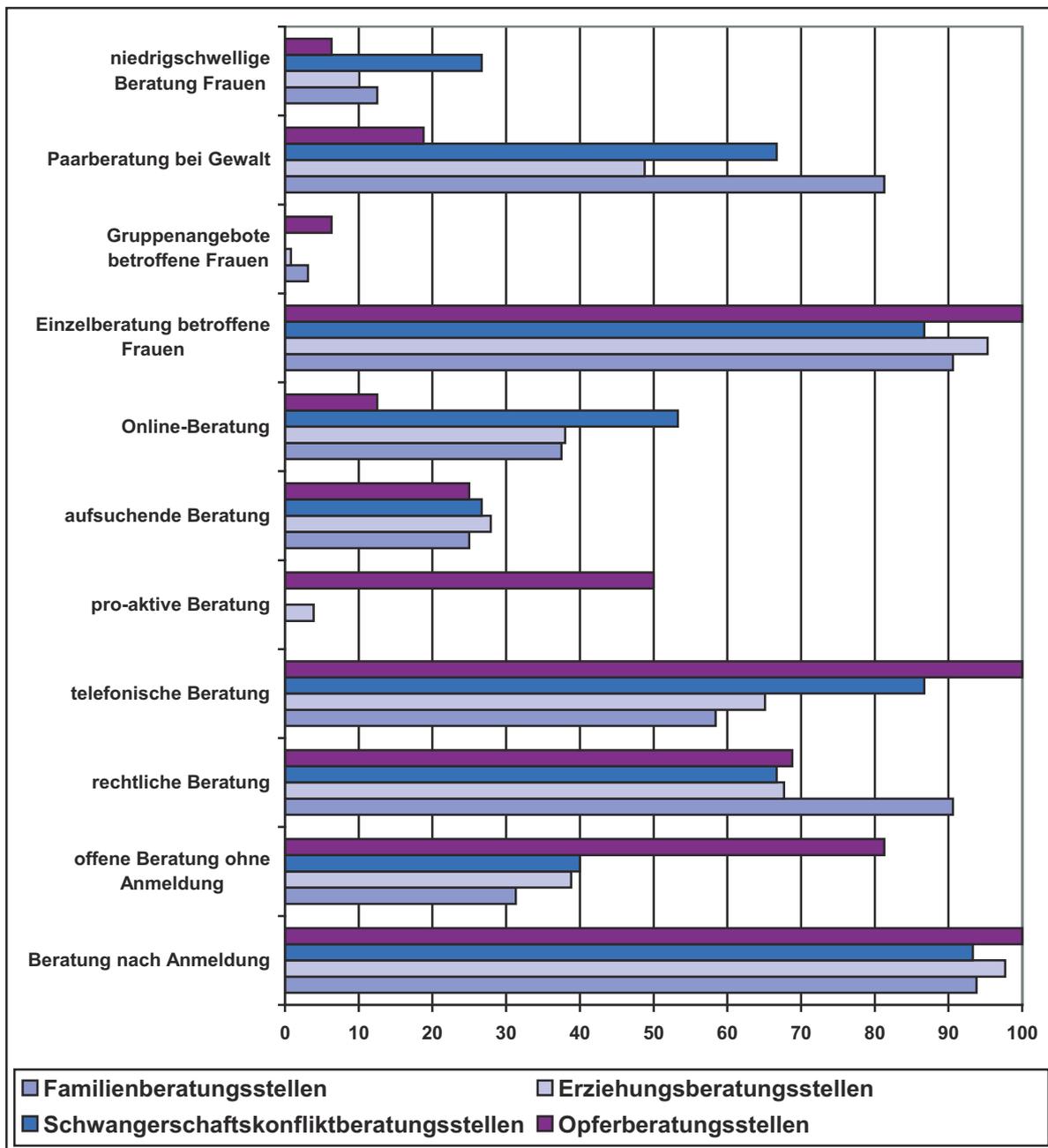
Bei der Frage, ob das Angebot an Therapie und Traumatherapie ausreicht, besteht Einigkeit zwischen allen befragten Beratungsstellen, dass es hier eine deutliche Unterversorgung in ihren Regionen gibt.

²⁰ Unterschied signifikant $p = 0.009$

²¹ Ausführungen zu Hoch- und Niedrigschwelligkeit sowie zu proaktiver Arbeitsweise unter B3.2.1

Abbildung 53

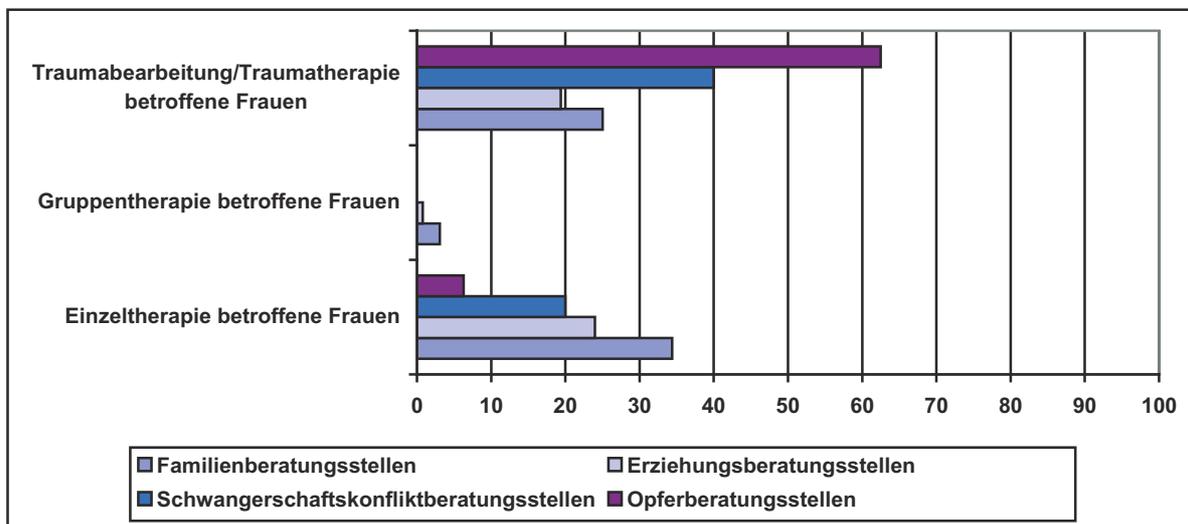
**Spektrum der Beratungsangebote in nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Beratungsstellen
(in % der Beratungsstellen)**



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der nicht spezialisierten Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=192

Abbildung 54

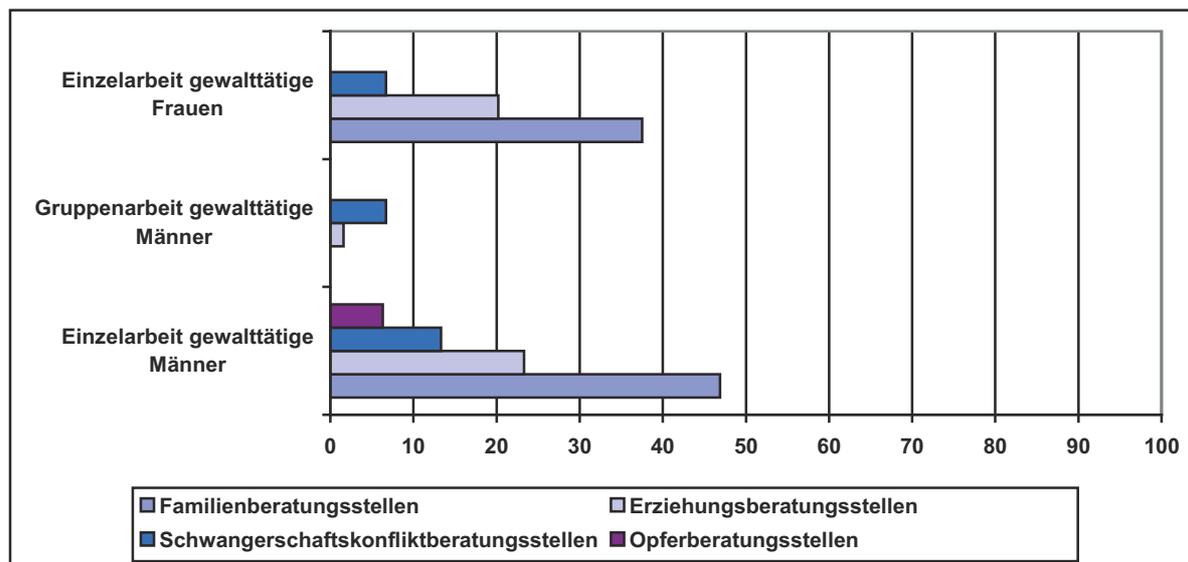
**Spektrum der Therapieangebote in nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Beratungsstellen
(in % der Beratungsstellen)**



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der nicht spezialisierten Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=192

Abbildung 55

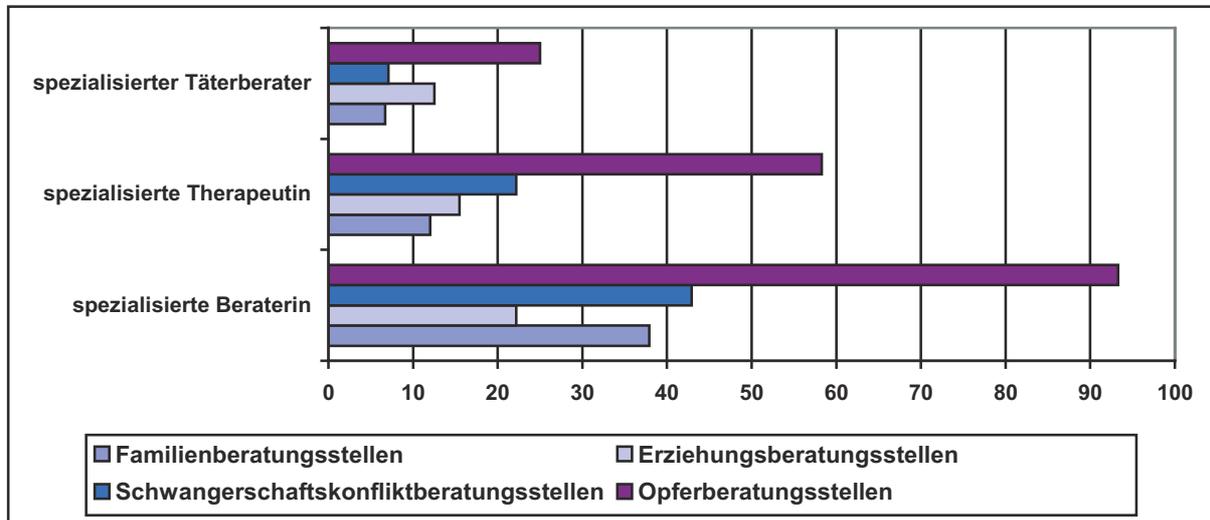
**Spektrum der Angebote für Gewalttätige in nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Beratungsstellen
(in % der Beratungsstellen)**



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der nicht spezialisierten Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=192

Abbildung 56

**Spezifisch qualifizierte Fachkräfte* in den nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Beratungsstellen
(in % der Beratungsstellen)**



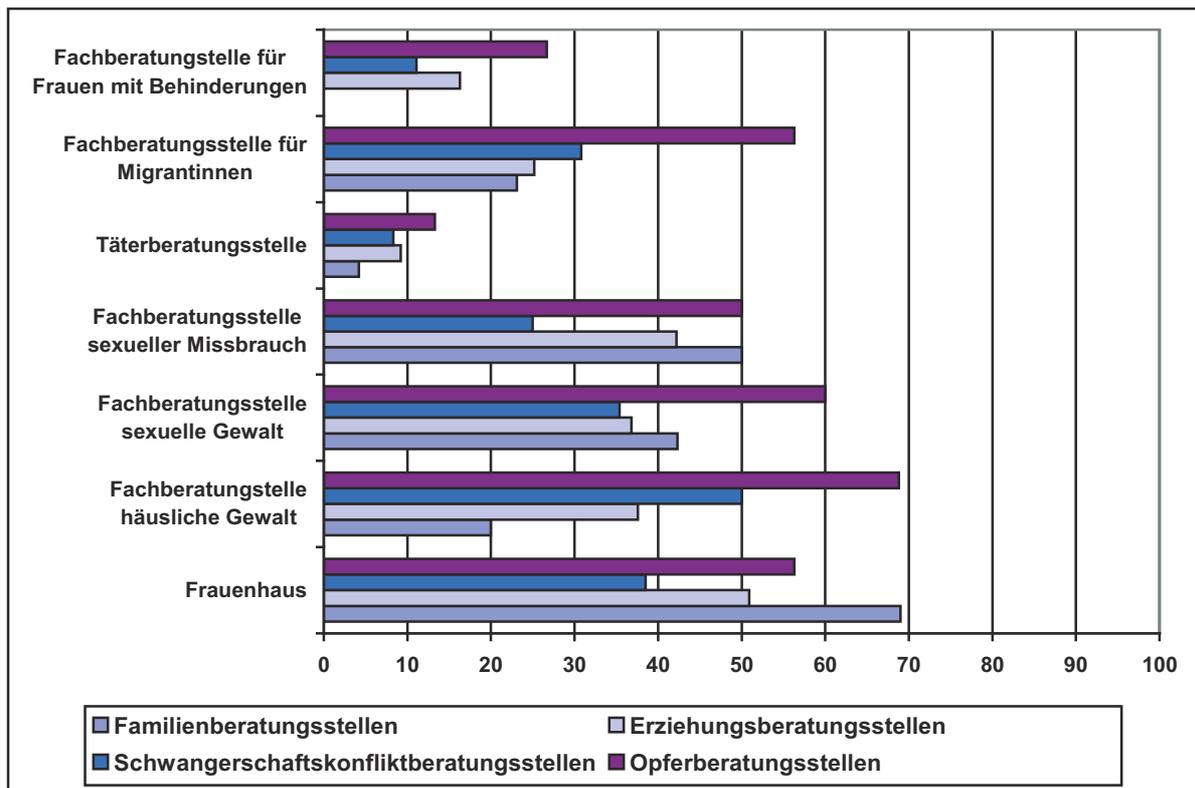
Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der nicht spezialisierten Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=192

* Spezialisiert für die Arbeit mit gewalttätigen Männern und/oder Frauen

Abbildung 57

**Kooperationsbeziehungen seitens der nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Beratungsstellen
(in % der Beratungsstellen)**

Kooperationen mit ...

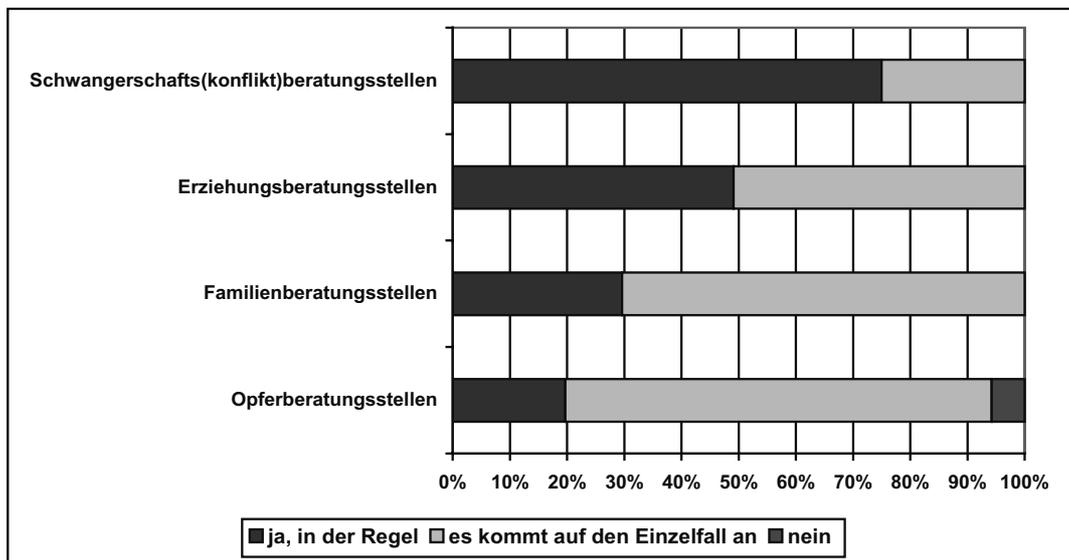


Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der nicht spezialisierten Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=192

Abbildung 58

Vermittlung seitens nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierter Einrichtungen an Fachberatungsstellen
(in % der Beratungsstellen)

Vermittlung an ...

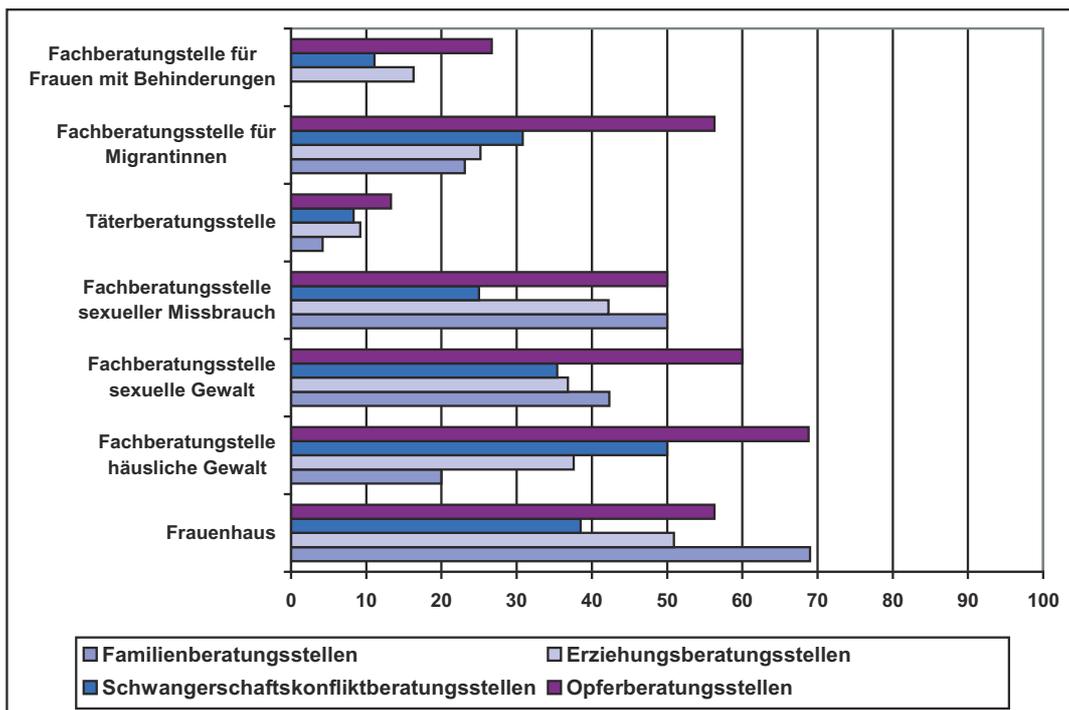


Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/Soffi F., Befragung der nicht spezialisierten Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=172

Abbildung 59

In der Region ausreichend vorhandene und gut erreichbare Einrichtungen aus der Perspektive der nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Beratungsstellen
(Angebotsnennungen in % der nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Beratungsstellen)

Die Region ist ausreichend versorgt mit ...



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/Soffi F., Befragung der nicht spezialisierten Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=158

B3.3.1 Zusammenfassende Bewertung

Auch die im Rahmen dieser Erhebung befragten nicht spezialisierten Beratungsstellen – wie Erziehungsberatungsstellen, Familien- und Opferberatungsstellen, Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen – bieten Unterstützung für von Gewalt betroffene Frauen, sehen ihre Eignung aber auch selbstkritisch. Sie können also nicht wesentlich dazu beitragen, die festgestellten Mängel der Versorgung zu lindern. Nichtsdestotrotz sind sie wichtige Kooperationspartner in regionalen Netzwerken.

Die nicht spezialisierten Beratungsstellen verfügen zum Teil über für Gewalt gegen Frauen qualifizierte Fachkräfte und können in diesen Fällen gut als Anlaufstellen auftreten und das Angebot einer Region ergänzen. Sie vermitteln jedoch überwiegend an spezialisierte Einrichtungen weiter, was darauf hinweist, dass sie sich nicht in erster Zuständigkeit für diese Thematik sehen.

Für Zielgruppen, für die eine fehlende Bedarfsdeckung in dem Sinn festgestellt wurde, dass sie in Frauenhäusern und Fachberatungsstellen nicht immer Zugang erhalten – wie suchtkranke und psychisch kranke Frauen – sehen sie sich ebenfalls nur begrenzt als geeignet an. (Der Rücklauf von auf Sucht und psychische Erkrankung spezialisierten Beratungsstellen war nicht ausreichend, um Aussagen über deren Angebote bei Gewalt gegen Frauen zu machen.) Diese Beratungsstellen kooperieren aktiv und sind häufig Teil der lokalen oder regionalen Vernetzung bei Gewalt gegen Frauen. Ihrer Einschätzung nach bedarf es mehr an spezialisierten Angeboten, vor allem bei sexueller Gewalt, für Migrantinnen und für Frauen mit Behinderungen. Opferberatungsstellen sehen sich für alle Themen zuständig und qualifiziert und schätzen die Versorgungslage positiver ein. Angemerkt werden muss, dass die Stichproben dieser Beratungsstellen teilweise sehr klein und damit wenig aussagekräftig sind.

Auch nicht auf Gewalt spezialisierte Beratungseinrichtungen und ihre Träger beklagen, dass es kein einheitliches Finanzierungsmodell für Beratungsleistungen gibt, was ungerecht sei, da überall dieselben Qualitätsstandards gelten (EJF 2011: 14).

B3.4 Kommunale Bedingungen und Vernetzungsstrukturen

In Ortschaften oder Landkreisen mit keinen oder nicht ausreichenden Unterstützungsangeboten sind oft die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten die einzige Beratungsressource. Sie stellen sich für Information, Weitervermittlung und auch konkrete Beratung zur Verfügung. Einige haben entsprechende Qualifikationen, andere versuchen nach besten Kräften, die bestehende Lücke im Versorgungssystem zu überbrücken. Gerade in kleinen Gemeinden in ländlichen Regionen fällt ihnen oft diese Aufgabe zu. Deshalb und weil sie einen guten Überblick über die regionalen Angebote haben, wurden sie in die Untersuchung aufgenommen.

Im Rahmen der Befragung hauptamtlicher kommunaler Frauen- und Gleichstellungsbeauftragter erhielten wir einen Rücklauf aus 371 Kommunen sehr unterschiedlicher Größe und Struktur. Da der Rücklauf schwach war – es gibt ca. 1.900 kommunale Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte –, werden hier Fragen ausgewertet, deren Einbezug quer zu den antwortenden Kommunen sinnvoll ist. Sie geben einen interessanten Einblick in die Perspektive kommunaler Frauen- und Gleichstellungsbeauftragter, ihrer Einschätzung der lokalen Versorgungslage und der kommunalen Aktivitäten.

Die beteiligten Kommunen

Zu 69,1 % antworteten Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten aus Städten/Gemeinden, zu gut einem Viertel (26,8 %) aus Landkreisen und Einzelne aus Samtgemeinden²².

Die teilnehmenden Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten sprachen für Kommunen unterschiedlicher Größe (s. Abbildung 60).

Die lokale Versorgungslage

Die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten beantworteten unsere Fragen aus der Perspektive ihrer Kommune mit Blick auf das Umfeld: Wenn eine Kommune z. B. über kein Frauenhaus verfügte – was bei der Mehrheit der Fall war – gaben sie an, dass in der nächstgrößeren Stadt oder im Landkreis ein Frauenhaus in erreichbarer Nähe zur Verfügung steht. Gleiches gilt für die Frage nach spezialisierten Fachberatungsstellen. Von daher ist die Antwort von 148 Gleichstellungsbeauftragten (50,2 %, von 295), dass Angebote zur Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen fehlen, sehr ernst zu nehmen.

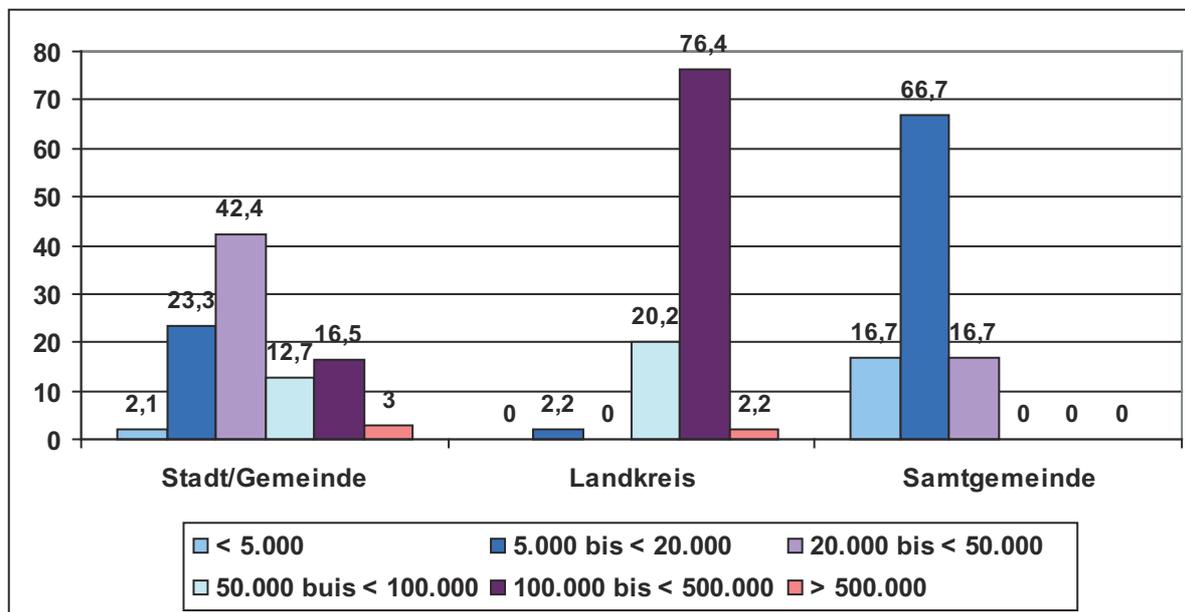
6 % der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten (n=289) gaben an, dass es in der letzten drei Jahren Kürzungen der kommunalen Mittel im Bereich der Unterstützung gewaltbetroffener Frauen gegeben habe. Diese haben unterschiedliche Anlässe. So hieß es: „*Zunächst Kürzungen, aber ab 2011 wieder Erhöhung.*“ Oder „*Kann nicht beziffert werden. Sachmittel gibt es nicht mehr.*“ Andere Anlässe waren z. B. eine Kreisgebietsreform, die zu 100 % Kürzungen führte – offenbar wurden die Kosten vom Kreis übernommen – eine Umstellung auf Tagessätze oder das Einfrieren der Mittel auf dem Stand von 2009. Konkret bezifferte Kürzungen reichten von 10 % bis 30 %.

Gefragt danach, ob Angebote für gewaltbetroffene Frauen in ihrer Kommune – bzw. in deren Umfeld – fehlen, antworteten 211 Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte, die insgesamt 184 Beispiele für fehlende Versorgung nannten (s. Tabelle 5).

²² Eine Samtgemeinde (von „gesamt“, „zusammen“) ist in Niedersachsen ein Gemeindeverband, der für seine Mitgliedsgemeinden die Verwaltungsgeschäfte führt.

Abbildung 60

Einwohnerzahl der Kommunen gruppiert nach Art der Kommune
(in % der Gruppen)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/Soffi F., Befragung der kommunalen Frauen- bzw. Gleichstellungsbeauftragten, Datenbasis: n=339

Tabelle 5

Welche Angebote fehlen in den Kommunen, welcher Bedarf wird gesehen?

Was fehlt? Was wird gebraucht?	Anzahl der Nennungen
Beratung vor Ort einrichten	30
Täterarbeit etablieren	30
bessere und sichere Finanzierung existierender Angebote	28
Angebote für bestimmte Zielgruppen schaffen (Migrantinnen, alte Frauen, Frauen mit Behinderungen und psychischen Problemen, Opfer von Menschenhandel, Zwangsverheiratung, Stalking)	24
bessere Ausstattung mit Therapieplätzen (auch Traumatherapie), kürzere Wartezeiten	13
Notruftelefon vor Ort einrichten	9
Unterstützungsangebote für Kinder bei häuslicher Gewalt einrichten	9
Pro-Aktiv arbeitende Interventionsstelle vor Ort einrichten	7
Präventionsarbeit aufnehmen	7
Bessere Versorgung bei sexueller Gewalt (auch anonyme Spurensicherung)	6
Kooperation ausweiten, Vernetzung koordinieren	6
verschiedene Einzelnennungen (Öffentlichkeitsarbeit, niedrigschwellige Anlaufstelle, Nachbetreuung, bezahlbarer Wohnraum u.v.a.)	15
Gesamt der Nennungen	184

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/Soffi F., Befragung der kommunalen Frauen- bzw. Gleichstellungsbeauftragten, Datenbasis: n=211

Beispiele zu den Versorgungslücken (Zitate aus den offenen Fragen der Fragebögen)

Zum Thema „Beratung vor Ort einrichten“:

„Auf kommunaler Ebene gibt es kein für alle Betroffenen bekanntes Angebot, keine allgemein bekannte Anlaufstelle. Betroffene und teilweise auch Professionelle müssen noch allzu oft suchen und sich oft mühevoll orientieren, wenn sie zu dem Thema Ansprechpartner suchen.“

„Eine Beratungsstelle, da die Beratung bislang ehrenamtlich durch die Gleichstellungsbeauftragte erfolgt.“

„Zumindest Außensprechstunden für die von Gewalt betroffenen Frauen vor Ort.“

„Eine Frauennotwohnung und ein Beratungsangebot bei sexueller Gewalt. Es ist nicht umsonst ein so hohes Aufkommen von Bürgerinnenberatung bei mir (1.200 Bürgerinnenkontakte im Jahr).“

„Qualifizierte, wohnungsnahe Beratungsangebote für Frauen und Kinder.“

Zum Problem „ländlicher Raum“:

„Aufgrund der ländlichen Struktur gibt es bei uns keine speziellen Beratungsstellen. Unsere Gemeinde hat erst seit 2011 ein eigenes Jugendamt.“

„Der ländliche Raum kommt zu kurz. Das Thema wird in den Dörfern unter den Teppich gekehrt.“

„Ein spezialisiertes Angebot (Fachkraft) für die Themen häusliche Gewalt, sexueller Missbrauch usw. für unsere unspezifische Lebensberatungsstelle, da im ländlichen Raum die Hemmschwelle bei einer Spezialberatungsstelle sehr hoch liegt.“

„Es fehlt hier alles, es gibt kein Angebot. Nichts!“

„Es gibt vor Ort kein Angebot. Die Kreisstadt ist ‚weit weg‘. Lediglich die Gleichstellungsbeauftragte und die Schulsozialarbeiterin greifen diese Themen auf.“

„Eine Frauenberatungsstelle vor Ort, wenigstens an einem Tag in der Woche.“

Zum Problem fehlender Täterarbeit:

„Beratungsstelle für Täter. Die könnte auch in X sein. Die dortige Beratungsstelle hat nur wenig Stunden Kapazität.“

„Täterarbeit, vor allem auch für Jugendliche.“

„Täterarbeit sollte es wenigstens auf Kreisebene geben.“

Zum Problem fehlender Therapieangebote

„Grundsätzlich leichter zugängliche Psychotherapieplätze, auch mehrsprachige.“

„Eine Einrichtung, in der sofort und mittelfristig psychologisch fundiert mit Frauen therapeutisch gearbeitet wird, zur Überbrückung bis sie einen Therapieplatz bekommen.“

Zum Problem fehlender Finanzierung:

„Eigenständige Interventionsstelle. Das wird jetzt nämlich vom Frauenhaus ‚miterledigt‘.“

„Präventionsangebote für junge Frauen. Die gab es bis vor fünf Jahren, wurden vom Land finanziert. Seit der Streichung der Landesmittel entfiel das Angebot.“

„Wir brauchen ausreichende Regelfinanzierung für die Projekte.“

„Den Projekten und Beratungsstellen fehlt es an Mitteln. Auch fehlt es an Mitteln für die Koordination.“

„Es fehlt die Beratung in der Fläche, die höhere Finanzierung voraussetzt.“

„Im Frauenhaus finden über 20 Frauen mit ca. 25 Kindern jährlich Zuflucht. Dafür steht nur eine Vollzeitkraft zur Verfügung, die eindeutig überlastet ist. Geförderte Stellen sind in diesem Bereich total weggebrochen.“

„Seit Jahren keine Erhöhung der Zuschüsse für die genannten Einrichtungen, keine Zuschüsse für die Arbeit des Runden Tisches, keine Interventionsstelle, keine kommunalen Zuschüsse für die Männerberatung.“

Vernetzung

Die Frage nach Vernetzungsgremien in den Kommunen wurde ebenfalls mit Blick auf Nachbarkommunen und den Landkreis beantwortet. Vernetzungsgremien wurden nicht häufig genannt (S. Abb. 61). Am ehesten existieren Runde Tische und Facharbeitskreise zum Thema häusliche Gewalt. Hier zeigt sich der Erfolg der Aktivitäten der vergangenen zehn Jahre. Ob der Stand der Vernetzung und der institutionalisierten Kooperation ausreichend ist, wäre eine Frage an die jeweiligen Landeskoordinatorinnen.

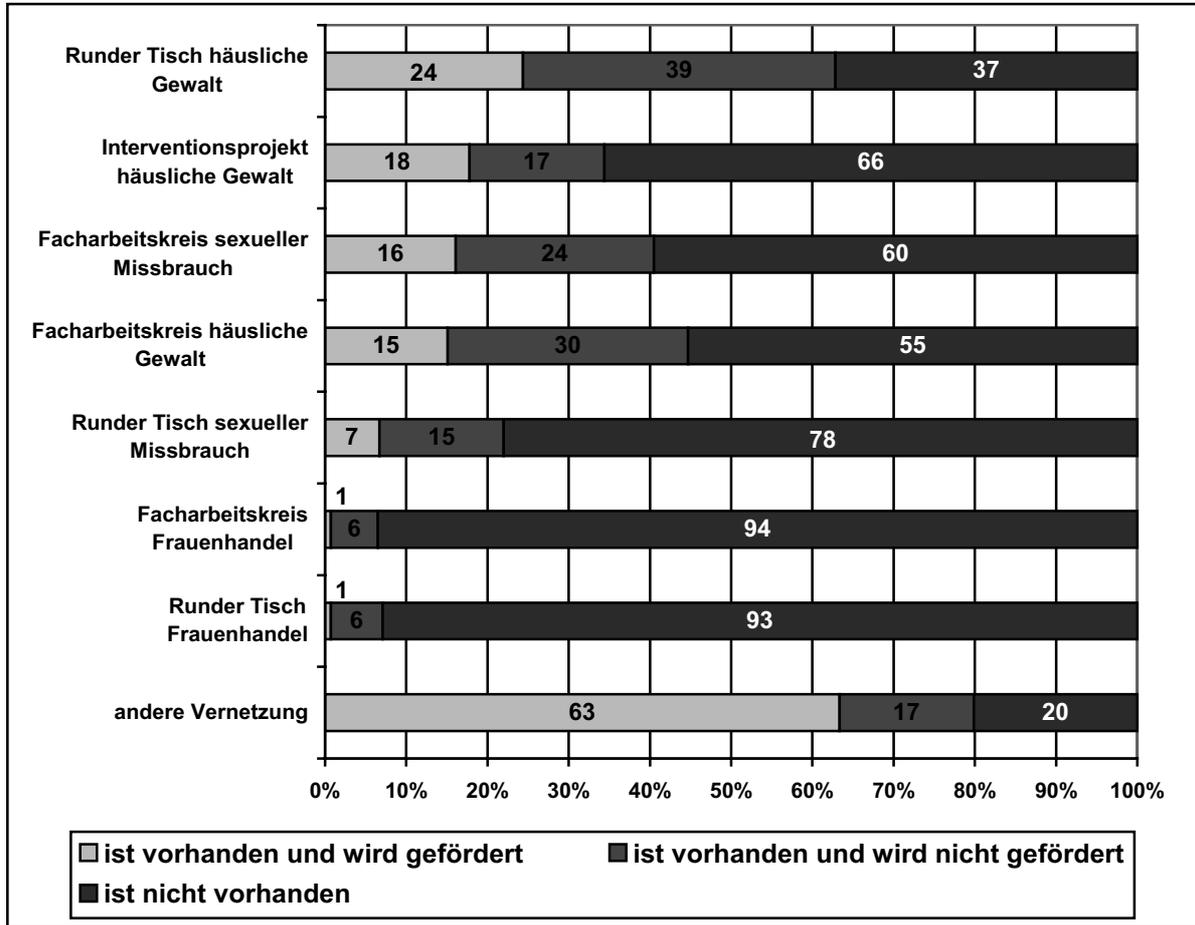
Zusätzliche Angebote in den Kommunen

In den Kommunen, von denen wir Rücklauf bekamen, gab es in sehr unterschiedlicher Anzahl Unterstützungsangebote, die über Frauenhäuser und Fachberatungsstellen für von Gewalt betroffene Frauen hinausgehen. Interessant ist, dass in über der Hälfte der 300 Kommunen, die sich hierzu äußerten, das Thema „Situation der Kinder bei Gewalt in der Beziehung der Eltern“ aufgegriffen und Unterstützungsangebote meist in Form von sozialpädagogischer oder therapeutischer Gruppenarbeit mit Mädchen und Jungen eingerichtet worden waren. Begleiteten bzw. geschützten Umgang – ein Angebot, das bei Trennungen aus Gewaltverhältnissen sehr wichtig ist – gibt es hingegen nicht einmal in der Hälfte dieser Kommunen. Präventionsangebote sind mit über einem Drittel erfreulich häufig. In allen Bereichen besteht jedoch deutlicher Bedarf an Weiterentwicklung.

Die aktuelle Situation wird von den Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten (n=299) verhältnismäßig positiv eingeschätzt: 60,5 % nannten positive Entwicklungen zum Thema Gewalt gegen Frauen in ihrer Kommune in

Abbildung 61

Existenz von Vernetzungsgremien in den Kommunen
(in % der Frauen-/Gleichstellungsbeauftragten)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/Soffi F., Befragung der kommunalen Frauen- bzw. Gleichstellungsbeauftragten, Datenbasis: n=306

den letzten drei Jahren. Von Kürzungen im Bereich der Unterstützung von Gewalt betroffener Frauen sprachen 18 Frauenbeauftragte (6 %).

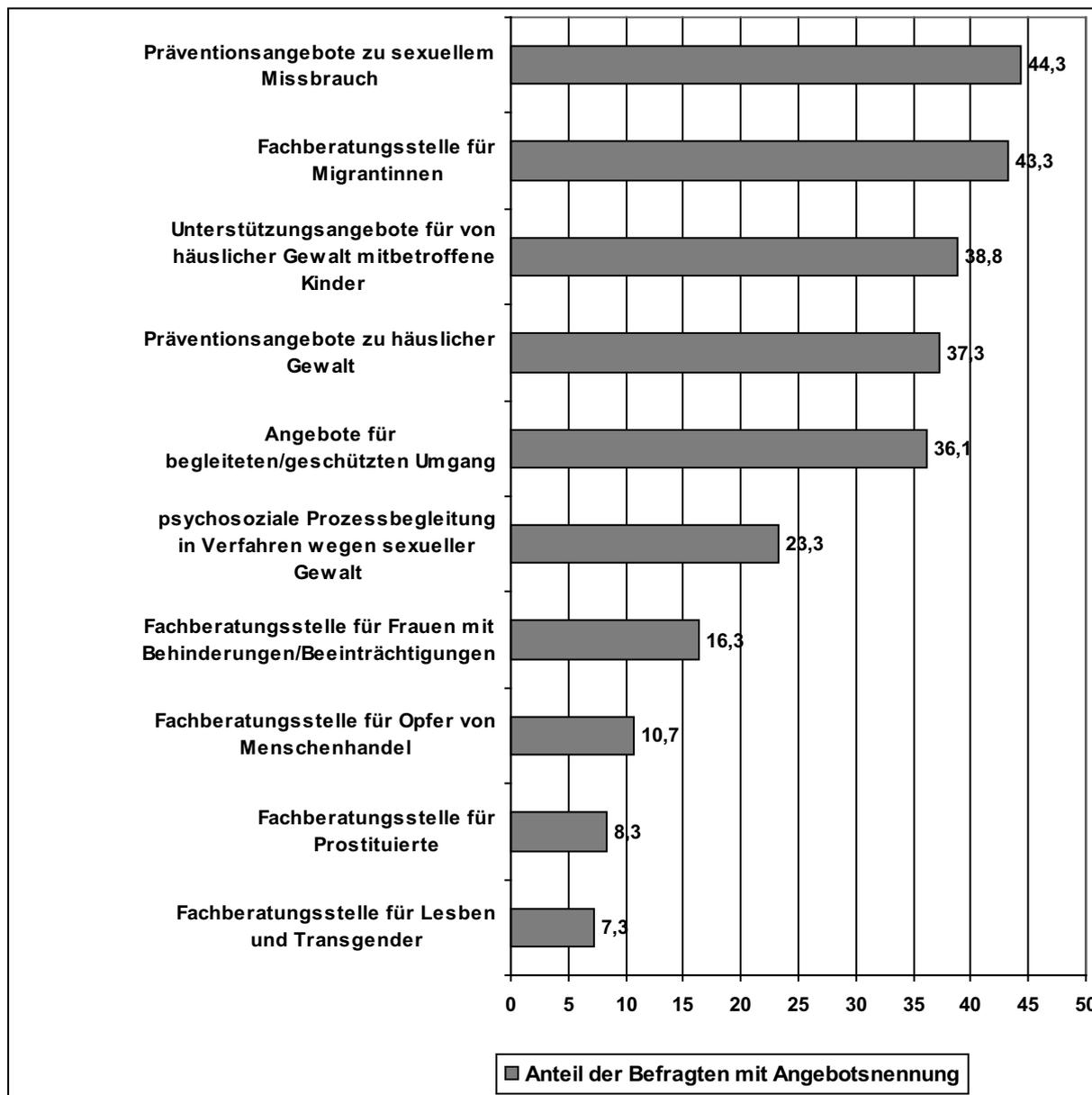
Zu den positiven Entwicklungen gehören die öffentliche Präsenz des Themas in der Kommune und Aktivitäten seitens der Kommune. Es wurde von einer Vielzahl lokaler Aktivitäten berichtet, die hier gruppiert zusammengefasst wurden, wie in Abbildung 63 ersichtlich.

In einem erheblichen Anteil der Kommunen gab es fachliche Angebote der Fortbildung. Es dominieren öffentliche Aktionen kurzfristiger Art – Aktionstage oder -wochen, Ausstellungen, Verteilen von Brötchentüten mit dem Aufdruck „Gewalt kommt nicht in die Tüte“ usw. –, aber auch Kampagnen und seltener kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit. In über der Hälfte der Kommunen wurde die Vernetzung weiter ausgebaut. Finanzielle Verbesserungen wurden selten genannt.

Abbildung 62

Zusätzliche Unterstützungsangebote in den Kommunen
(in % der Frauen-/Gleichstellungsbeauftragten)

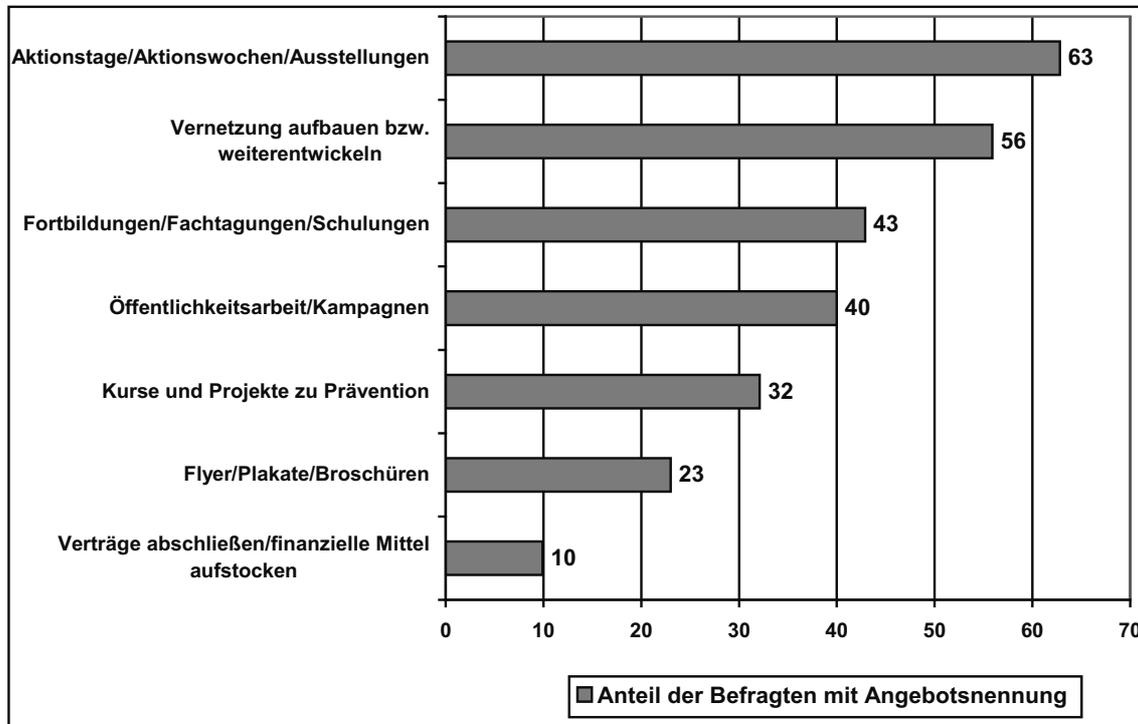
Es existieren in den Kommunen...



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der kommunalen Frauen- bzw. Gleichstellungsbeauftragten, Datenbasis: n=300 gültige Antworten.

Abbildung 63

Aktivitäten in den Kommunen in den letzten drei Jahren
(Nennungen in % der Frauen-/Gleichstellungsbeauftragten)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der kommunalen Frauen- bzw. Gleichstellungsbeauftragten, Datenbasis: n=189

3.3.2 Zusammenfassende Bewertung

Die Kommunen, deren Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte sich an der Befragung beteiligt haben, sind mehrheitlich aktiv und engagiert. Sie greifen aktuelle Themen auf und investieren vor allem in die Öffentlichkeitsarbeit und unterstützen damit von Gewalt betroffene Frauen, den Zugang zu den Einrichtungen vor Ort zu finden. Gibt es keine Angebote vor Ort, übernehmen sie selbst Beratungsaufgaben bzw. vermitteln in andere Städte oder Landkreise. Mehr als die Hälfte beklagt Lücken in der lokalen Versorgungslage und formuliert konkreten Bedarf, der zum Teil detailliert begründet wird. Gewünscht wird nicht ein Maximum, sondern eine den örtlichen Bedingungen entsprechende Versorgung mit Schutz- und Beratungsangeboten. Die örtliche Sachkenntnis der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten kann für eine lokale bzw. regionale Planung wertvolle Hinweise liefern.

B4 Umsetzung und Nutzung von rechtlichen Schutzmöglichkeiten

B4.1 Polizeiliche Praxis als Bestandteil des Unterstützungssystems bei Gewalt gegen Frauen

Die Polizei ist ein wichtiger Kooperationspartner der Unterstützungseinrichtungen – vor allem auch für die proaktiv arbeitenden Interventionsstellen, zu denen die Poli-

zei den Kontakt herstellt – und die Bedarfsanalyse (vgl. D) zeigte, dass die Polizei von Frauen als wichtiger Ansprechpartner bei Gewalt gesehen wird.

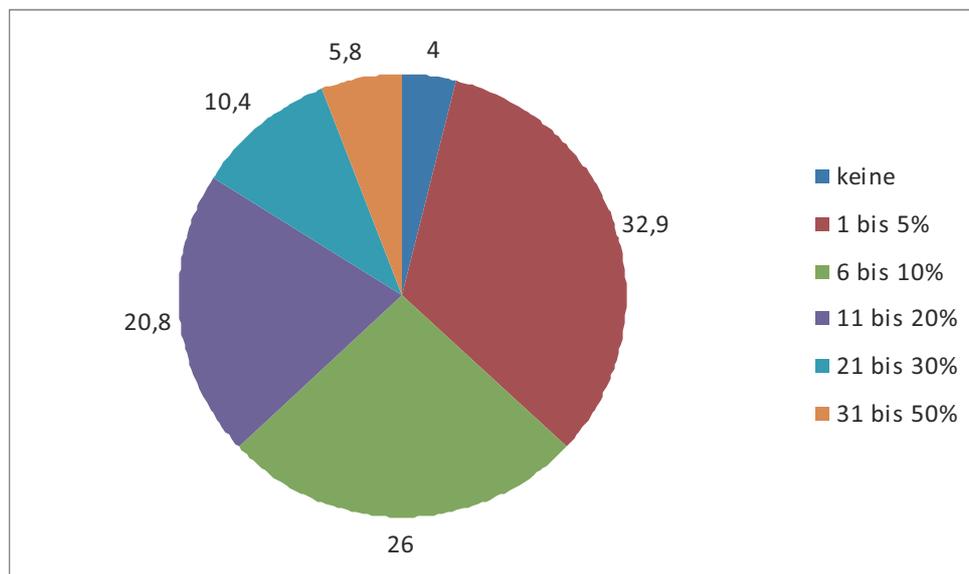
Wenn Frauen in ein Frauenhaus kommen, haben einige bereits im Rahmen eines Polizeieinsatzes Anzeige erstattet und einige entschließen sich während ihres Aufenthalts dazu. Die Bewohnerinnenstatistik der Frauenhauskoordinierung für das Jahr 2010 führt aus, dass *vor* dem Frauenhausaufenthalt bei 56 % aller Frauen, die in Frauenhäusern lebten, ein Polizeieinsatz stattgefunden hatte, und weitere 12 % erneut *während* des Frauenhausaufenthalts die Unterstützung der Polizei in Anspruch nahmen (Frauenhauskoordinierung 2011: 28).

Unsere Erhebung kam zu folgenden nach Frauenhäusern aufgeschlüsselten Ergebnissen: siehe Abbildung 64.

Fachberatungsstellen haben mit Strafanzeigen und Strafverfahren ihrer Klientinnen häufiger zu tun als Frauenhäuser. Allen voran arbeiten die Interventionsstellen im Kontext polizeilicher Intervention, denn sie werden auf die Fax-Nachricht über Polizeieinsätze wegen häuslicher Gewalt hin tätig (vgl. B3.2.1). Fachberatungsstellen, die auf sexuelle Gewalt spezialisiert sind, beraten bei Anzeigen wegen Vergewaltigung oder zurückliegendem sexuellem Missbrauch. An Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel werden die Klientinnen überwiegend durch die Polizei vermittelt.

Abbildung 64

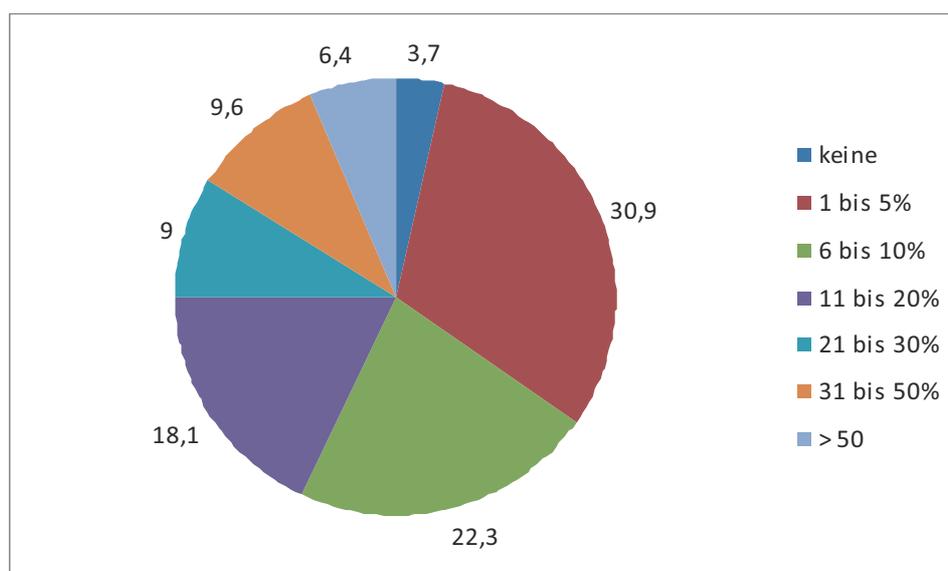
Geschätzter Anteil der Bewohnerinnen, die in 2010 im Frauenhaus eine Anzeige erstatteten oder an einem Strafverfahren gegen den gewalttätigen (Ex-)Partner beteiligt waren
(in % der Frauenhäuser)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis n=172

Abbildung 65

Geschätzter Anteil der Frauen, die in 2010 in Fachberatungsstellen eine Anzeige erstatteten oder an einem Strafverfahren gegen eine gewalttätige Person beteiligt waren
(in % der Fachberatungsstellen)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=188

Die seit der Erweiterung der polizeilichen Eingriffsbefugnisse bei Einsätzen wegen häuslicher Gewalt intensivierte Auseinandersetzung mit dem Thema hat zu deutlichen Veränderungen der polizeilichen Praxis geführt und zu mehr Kontakt zwischen Polizei und Unterstützungseinrichtungen. Die Polizei vermittelt zu etwa gleichen Anteilen Frauen an Frauenhäuser (69,7 % „häufig“ von n=191) und Fachberatungsstellen (65 % „häufig“ von n=240). Verbindliche Kooperationsvereinbarungen mit der Polizei haben 31,7 % der Frauenhäuser und 54 % der Fachberatungsstellen. Die Kooperation hat sich vor allem im Bereich häuslicher Gewalt positiv entwickelt, im Bereich

der sexuellen Gewalt sieht die Lage etwas anders aus (s. u.).

Die Übersicht über die Bundesländer (vgl. C3) zeigt, dass sich inzwischen fast alle Bundesländer in ihren polizeilichen Richtlinien und bei den statistischen Meldungen auf den Kontext der Gewalt im häuslichen Umfeld beziehen, wenn es sich um Gewalt zwischen erwachsenen Personen in einer partnerschaftlichen Lebensgemeinschaft handelt. Hamburg und Schleswig-Holstein beziehen auch Gewalt von Kindern gegen Eltern und Sachsen bezieht auch Gewalt der Erwachsenen gegen Kinder (Kindesmisshandlung) ein.

Tabelle 6

Definitionen häuslicher Gewalt in den Polizeigesetzen der Länder und Regelung der Datenweitergabe

Baden-Württemberg	
Definition häusliche Gewalt/im Polizeigesetz	„... Gewaltanwendung in bestehenden ehelichen und nicht ehelichen häuslichen Gemeinschaften, unabhängig von der sexuellen Orientierung, sowie in Lebensgemeinschaften in der Trennungsphase“ Durchführung geregelt im Erlass des Innenministeriums
Datenweitergabe an Erstberatungsstelle:	Einwilligungserklärung
Bayern	
Definition häusliche Gewalt/im Polizeigesetz	„... alle Fälle von physischer und psychischer Gewalt zwischen Ehe- und Lebenspartnern. ... insbesondere Nötigungs-, Bedrohungs- und Körperverletzungsdelikte, auch ... kurz nach einer Trennung ... und noch in direktem Bezug zur früheren Lebensgemeinschaft“. Rahmenvorgaben zur polizeilichen Bekämpfung; Polizeipräsidien mit Schwerpunkt – Sachbearbeitung
Datenweitergabe an Erstberatungsstelle:	Einwilligungserklärung
Berlin	
Definition häusliche Gewalt/im Polizeigesetz	„... Gewaltstraftaten zwischen Personen in einer partnerschaftlichen Beziehung, die derzeit besteht, sich in Auflösung befindet oder die aufgelöst ist oder Personen, die in einem Angehörigenverhältnis zueinander stehen, soweit es sich nicht um Straftaten zum Nachteil von Kindern handelt. Im Zweifelsfall ist nach Bewertung des vorliegenden Einzelfalls häusliche Gewalt anzunehmen, d. h. die Definition ist je nach Sachverhalt eng auszulegen“. Handlungsanweisungen zur Bearbeitung; Qualitätsstandards
Datenweitergabe an Erstberatungsstelle:	Einwilligungserklärung
Brandenburg	
Definition häusliche Gewalt/im Polizeigesetz	„... alle Formen physischer, sexueller und/oder psychischer Gewalt, die gegenüber Personen stattfindet, gegebenenfalls auch mittelbar durch Gewalt gegen Sachen, die in enger persönlicher Beziehung zum Gewaltanwender stehen oder gestanden haben.“ Spezielle Erlasse zur Anwendung, Leitfaden und Checkliste für polizeilichen Einsatz
Datenweitergabe an Erstberatungsstelle:	Einwilligungserklärung

noch Tabelle 6

Bremen	
Definition häusliche Gewalt/im Polizeigesetz	„... alle Formen physischer, sexueller und/oder psychischer Gewalt zwischen erwachsenen Personen in häuslicher Gemeinschaft ohne Rücksicht auf ein spezielles, sie verbindendes Rechtsverhältnis (z. B. Ehe, Partnerschaft), das Geschlecht, die sexuelle Orientierung oder das Alter. Da es sich um Übergriffe handelt, die aus der Beziehung „häusliche Gemeinschaft“ resultieren, ist der Ort des Geschehens unbeachtlich.“
Datenweitergabe an Erstberatungsstelle:	Einwilligungserklärung
Hamburg	
Definition häusliche Gewalt/im Polizeigesetz	„... alle Formen von körperlicher, sexueller oder psychischer Gewaltanwendung in engen sozialen Beziehungen, die sowohl von aktuellen wie auch von früheren Intimpartnern sowie von erwachsenen Kindern im häuslichen Umfeld begangen werden.“ Handbuch zur Beziehungsgewalt
Datenweitergabe an Erstberatungsstelle:	Einwilligungserklärung
Hessen	
Definition häusliche Gewalt/im Polizeigesetz	„... umfasst alle Fälle von physischer und/oder psychischer Gewalt innerhalb von ehelichen oder nichtehelichen Lebensgemeinschaften unabhängig von der Tatörtlichkeit. Insbesondere fallen darunter Nötigungs-, Bedrohungs- und Körperverletzungsdelikte, auch wenn sie sich nach einer Trennung ereignen und noch im direkten Bezug zur früheren Lebensgemeinschaft stehen“ Handlungsleitlinien zum polizeilichen Einschreiten
Datenweitergabe an Erstberatungsstelle:	Einwilligungserklärung
Mecklenburg-Vorpommern	
Definition häusliche Gewalt/im Polizeigesetz	„... jede Art versuchter oder vollendeter körperlicher, seelischer und sexueller Misshandlung innerhalb der häuslichen Gemeinschaft ... ehelicher oder nichtehelicher Art (auch bei getrennten Wohnsitzen), auch wenn sie sich in Trennung oder Auflösung befindet.“ Handlungsleitlinien, Leitfaden mit Muster zur Verfügung
Datenweitergabe an Erstberatungsstelle:	Automatische Weitergabe nach Polizeieinsatz
Niedersachsen	
Definition häusliche Gewalt/im Polizeigesetz	„... alle Erscheinungsformen der physischen, sexuellen und/oder psychischen Gewalt zwischen Menschen, die in nahen Beziehungen stehen oder gestanden haben... Verletzung der psychischen und physischen Integrität einer Person, die sich innerhalb von Beziehungen im häuslichen Umfeld bzw. sozialen Nahraum ereignet.“ Handreichungen mit verbindlichem Handlungsrahmen
Datenweitergabe an Erstberatungsstelle:	Einzelfallentscheidung der Polizei, wenn Gefahrenlage, dann Weitergabe, immer ohne Einwilligungserklärung
Nordrhein-Westfalen	
Definition häusliche Gewalt/im Polizeigesetz	„... in einer häuslichen Gemeinschaft ehelicher oder – unabhängig von der sexuellen Orientierung – nicht ehelicher Art oder sonstiger Art (z. B. Mutter/Sohn; Seniorenwohngemeinschaft) die entweder noch besteht, in Auflösung befindlich ist oder seit einiger Zeit aufgelöst ist.“
Datenweitergabe an Erstberatungsstelle:	Einwilligungserklärung

noch Tabelle 6

Rheinland-Pfalz	
Definition häusliche Gewalt (hier: Gewalt in engen sozialen Beziehungen (GesB)) im Polizeigesetz	„... Gewalt in engen sozialen Beziehungen bedeutet eine Handlung oder zusammenhängende, fortgesetzte und wiederholte Handlungen in einer ehemaligen oder gegenwärtigen ehelichen oder nichtehelichen Lebensgemeinschaft ... oder partnerschaftlichen Beziehung, die eine strafrechtlich sanktionierte Verletzung der physischen und psychischen Integrität der Partnerin oder des Partners insbesondere von Leib, Leben, körperlicher Unversehrtheit, Freiheit und sexueller Selbstbestimmung bewirkt oder zu bewirken droht. Im Zweifel ist von GesB auszugehen.“ Leitfaden zum Umgang mit Fällen von Gewalt in engen sozialen Beziehungen
Datenweitergabe an Erstberatungsstelle:	Einwilligungserklärung
Saarland	
Definition häusliche Gewalt/im Polizeigesetz	„... in einer partnerschaftlichen Beziehung, die derzeit besteht, sich in Auflösung befindet oder aufgelöst ist/unabhängig vom Tatort, auch ohne gemeinsamen Wohnsitz) oder in einem Angehörigenverhältnis zueinander stehen, soweit es sich nicht ausschließlich zum Nachteil von Kindern und Jugendlichen handelt.“
Datenweitergabe an Erstberatungsstelle:	Einwilligungserklärung
Sachsen	
Definition häusliche Gewalt/im Polizeigesetz	„... vielfältige Erscheinungsformen insbesondere physische, psychische und sexualisierte Gewalt zwischen erwachsenen Personen und gegenüber Kindern und Jugendlichen, die in persönlicher, familiärer Beziehung zum Gewaltanwender stehen oder gestanden haben. ... nicht nur im innerfamiliären Bereich, sondern auch in anderen Lebensbereichen.“ Handlungsanleitungen
Datenweitergabe an Erstberatungsstelle:	Einwilligungserklärung
Sachsen-Anhalt	
Definition häusliche Gewalt/GesB im Polizeigesetz	„... Gewalt in engen sozialen Beziehungen ... Straftaten beziehen sich dabei sowohl auf bestehende/ehemalige als auch eheliche/nicht eheliche Lebensgemeinschaften.“
Datenweitergabe an Erstberatungsstelle:	Einwilligungserklärung
Schleswig-Holstein	
Definition häusliche Gewalt/im Polizeigesetz	„... Personen innerhalb einer bestehenden oder aufgelösten familiären, ehelichen (bis zum Zeitpunkt der rechtskräftigen Scheidung) oder eheähnlichen Beziehung physische, psychische oder sexuelle Gewalt ausüben oder androhen. ... Streitigkeiten oder Straftaten zwischen z. B. Eltern und Kindern ... nicht erfasst... nicht zwingend... in den eigenen vier Wänden, damit „zu Hause“ geschehen muss.“ Ausführungserlass
Datenweitergabe an Erstberatungsstelle:	Seit 2004 nach Wegweisung verpflichtend

noch Tabelle 6

Thüringen	
Definition häusliche Gewalt/im Polizeigesetz	„... Gewaltstraftaten, die überwiegend von Männern in engeren, bestehenden oder ehemaligen Beziehungen zu Frauen und in Verwandtschaftsverhältnissen, auch gegen Kinder, ausgeübt werden. Sie finden häufig im vermeintlichen Schutzraum der eigenen vier Wände, d. h. zuhause statt. Sie kommt in allen Kulturen, gesellschaftlichen Schichten und Altersgruppen vor.“ Leitlinien und Faltblatt zur Handlungsorientierung
Datenweitergabe an Erstberatungsstelle	Einwilligungserklärung

B4.2 Polizeiliche Intervention

Die polizeilichen Maßnahmen bei Meldungen von häuslicher Gewalt sind eine wesentliche Erweiterung der Schutzmöglichkeiten für Frauen bei Gewalt. In einem zeitlich beschränkten Rahmen ermöglichen Wegweisung, Rückkehrverbot oder Ingewahrsamnahme des Täters unmittelbaren Schutz. Der Zeitrahmen von bis zu 14 Tagen bei Wegweisungen wurde in den meisten Polizeigesetzen der Länder eingeräumt, um den Frauen eine Möglichkeit zu geben, weitere rechtliche Schritte nach dem Gewaltschutzgesetz einzuleiten. Zudem ist die Polizei nach der Strafprozessordnung angewiesen, bei Gewalthandlungen zu ermitteln und die Ergebnisse an die Staatsanwaltschaft weiter zu leiten, die dann nach Sachlage über das weitere strafprozessuale Vorgehen entscheidet. Es erscheint deshalb notwendig, den Blickwinkel auf die Schutz- und Beratungsangebote um eine kurze Übersicht (s. u.) zu den vorhandenen Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) zu erweitern, um das Unterstützungssystem in seiner Gesamtheit zu erfassen.

Dokumentation/statistische Erfassung von Delikten häuslicher Gewalt

Um eine Übersicht zu den Schutzmöglichkeiten für Frauen bei Gewalterfahrung zu erhalten, erschien es sinnvoll, wenigstens einige Daten über die Häufigkeit von polizeilich bekannten Delikten im Rahmen „häuslicher Gewalt“ und dabei veranlasster Maßnahmen zum Schutz zusammen zu tragen, in einigen Bundesländern auch als „Gewalt in engen sozialen Beziehungen“ bezeichnet. Es war nicht der direkte Auftrag dieser Studie, diese Schutzmaßnahmen im Einzelnen darzustellen oder den Umfang der aus dem polizeilichen Eingreifen resultierenden gerichtlichen Schritte anteilig zu ermitteln.

Diese Zahlen in der PKS geben allerdings nicht die tatsächliche Zahl der Polizeieinsätze bei häuslicher Gewalt an, denn die PKS wird als Ausgangsstatistik geführt. D. h. es gehen nur die Verfahren in die Zählung ein, bei denen die Polizei am Ende des Ermittlungsverfahrens davon ausgeht, dass eine Straftat begangen wurde.

Auch die Anzahl der betroffenen Personen, ob Tatverdächtige oder Geschädigte, wurde bislang nur zu einzelnen Deliktgruppen erhoben. Nach einem Beschluss der

Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) aus dem Jahr 2007 erfolgt jetzt in der PKS ab dem Berichtsjahr 2011 eine auf Bundesebene einheitliche Erfassung, die die differenzierte Erhebung und Dokumentation von Delikten häuslicher Gewalt durch aktuelle/frühere Partner erstmals ermöglicht und auch eine Zuordnung nach zusammenlebenden/nicht zusammenlebenden Beziehungspartnern erlaubt. Für die Bundesländer werden damit erstmals bundesweit einheitlich aufbereitete Daten zu den polizeilich erfassten Straftaten, die typischerweise im Kontext häuslicher Gewalt (nach obiger Definition) vorkommen, vorliegen. Ermöglicht werden damit bundesweit vergleichbare Aussagen für die Straftaten gegen das Leben (Tötungsdelikte), gegen die sexuelle Selbstbestimmung (Vergewaltigung, sexuelle Nötigung u. a.), sog. Rohheitsdelikte (Körperverletzung u. a.) sowie Straftaten gegen die persönliche Freiheit (Stalking, Menschenhandel u. a.)

- durch aktuelle und/oder frühere Beziehungspartner/innen (aufgeschlüsselt nach Ehepartner/in, eingetragener Lebensgemeinschaft und Partner/in nichtehelicher Lebensgemeinschaft sowie zusammenfassend den früheren Partner/innen)
- erfasst nach dem Kriterium der räumlich-sozialen Nähe (im gemeinsamen Haushalt lebend u. a.)
- erfasst nach der sog. „Geschädigten-Spezifik“ im Hinblick auf Hilflosigkeit (z. B. durch Alkohol-/Drogenkonsum oder Behinderung/Erkrankung/Alter) u. a.

Die Daten werden ab 2012/2013 zur Verfügung stehen. Ihre Verwendung als Grundlage für einen oder mehrere Indikatoren zu häuslicher Gewalt soll im Rahmen der künftigen Fortschreibung des Gleichstellungsatlas²³ überprüft werden.

Wünschenswert wäre auch eine Erfassung von Mehrfacheinsätzen bei den gleichen betroffenen Personen, um eine Dokumentation der Eskalation von Gewalt in Beziehun-

²³ Der Beschluss, einen Gleichstellungsatlas zu erstellen, wurde 2008 von der 18. GFMK (Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder) getroffen; der Atlas wird veröffentlicht durch das BMFSFJ, 3. Auflage 2010.

gen auch statistisch aufzuzeigen. Zudem erhalte man aus polizeilicher Sicht genauere Erkenntnisse für Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und Prävention. Die Änderungen in der neuen bundeseinheitlichen Regelung der Statistik zu häuslicher Gewalt sehen diese Präzisierung leider nicht vor.

Eine Auswertung der PKS-Daten aus den vorangegangenen Jahren liefert insofern nur eine eingeschränkte Erkenntnis.

Viele Polizeibehörden der Länder erheben allerdings neben den Daten für die PKS schon seit einigen Jahren die Anzahl der Einsätze in Fällen häuslicher Gewalt und/oder Angaben zu den bei diesen Einsätzen getroffenen polizeilichen Maßnahmen sowie der Weitergabe der Daten an eine Beratungs- oder Interventionsstelle.

Sofern verfügbar sind in die Bundeslandprofile (vgl. C) auch diese Informationen über die Handhabung der Weitermittlung der persönlichen Kontaktdaten durch die Polizei nach einem Einsatz an eine Beratungs- oder Interventionsstelle aufgenommen. Diese Zahlen beziehen sich dann jeweils auf Personen und nicht auf Straftaten. Mit der Weiterleitung der persönlichen Angaben zur pro-aktiven Beratung wird eine ganz wesentliche Ausweitung des Schutzes durch das Zusammenwirken der Institutionen möglich. Nur einige Länder machen diese Weitergabe bei einer erfolgten polizeilichen Wegweisung obligatorisch wie etwa in Mecklenburg-Vorpommern, das dieses Vorgehen als erstes Bundesland einführt, oder auch in Schleswig-Holstein, das in § 201a Absatz 3 des Landesverwaltungsgesetzes regelt, die „für eine Kontaktaufnahme erforderlichen personenbezogenen Daten der gefährdeten Person an eine geeignete Fachberatungsstelle zu übermitteln. Diese darf die Daten ausschließlich und einmalig dazu nutzen, der gefährdeten Person unverzüglich Beratung zum Schutz vor häuslicher Gewalt anzubieten. Lehnt die gefährdete Person die Beratung ab, hat die Fachberatungsstelle die übermittelten Daten zu löschen.“ Es besteht also auch hier kein „Beratungszwang“, sondern die Frau wird in der Eskalation der Krise und nach dem Polizeieinsatz nicht direkt aufgefordert zu entscheiden, ob sie ihre Daten weitergibt, sondern es wird ihr am nächsten Tag ein freiwilliges Angebot gemacht, das sie immer noch ausschlagen kann.

Erschwerend für die Zusammenstellung der polizeilichen Schutzhandlungen war, dass einige Bundesländer keine statistischen Daten zu den Straftaten im Kontext von häuslicher Gewalt öffentlich zugänglich machen. Es ist in dieser Untersuchung darauf verzichtet worden, eine förmliche Anfrage an alle Landeskriminalämter zu richten, weil diese Informationen nicht im Zentrum der Fragestellung der Studie standen und der damit verbundene Aufwand im vorgegebenen zeitlichen Rahmen nicht leistbar gewesen wäre. Alle Zahlen, die für die letzten beiden

Kalenderjahre erhältlich waren, sind aufgelistet. In den Ländern, zu denen Angaben zu Maßnahmen nach den Landespolizeigesetzen wie z. B. Wegweisungen/Platzverweise gemacht werden konnten, zeigt sich, dass polizeiliche Maßnahmen offenbar recht unterschiedlich gehandhabt werden. Sie ermöglichen immerhin einen unmittelbaren Gewaltschutz in der konkreten Krisenskalation. Allerdings bietet diese ordnungsrechtliche Anweisung nur Schutz, wenn sich der Weggewiesene auch daran hält. Erst eine gerichtliche Anordnung nach § 1 GewSchG ist strafbewehrt und wirksamer.

Polizeiliche Aus- und Weiterbildung in den Bundesländern

Der Phänomenbereich Häusliche Gewalt ist in allen Ländern in den jeweiligen polizeigesetzlichen Rechtsgrundlagen der Polizei verankert und ist somit auch fester Bestandteil der Grundausbildung. Darüber hinaus gibt es vielfältige und umfangreiche Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, die sowohl zentral als auch dezentral erfolgen, um die Thematik und die entsprechend notwendigen Kompetenzen möglichst breit zu streuen.²⁴ Derzeit liegen keine einheitlich abgestimmten Standards in der Aus- und Weiterbildung zwischen den Länderpolizeien vor.

Es lagen aus 14 von 16 Bundesländern Angaben dazu vor (siehe Tabelle 47 im Anhang). Sie erfolgten im Rahmen der Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der Fraktion Die Linke zu Hilfe und Unterstützung für alle Opfer von häuslicher Gewalt nach dem Gewaltschutzgesetz (BT-Drs. 17/6685). Da die Angaben aktuell waren, wurden sie im Rahmen der Bestandsaufnahme nicht neu erhoben.

Thema der Aus- und Weiterbildung der Polizei ist ganz überwiegend häusliche Gewalt, was darauf zurückzuführen ist, dass dieses Thema Anlass für die Änderungen der Polizeigesetze der Länder seit 2002 war. Es kann davon ausgegangen werden, dass alle aus der neuen Generation von Polizeibeamtinnen und -beamten in ihrer Ausbildung Basisinformationen zu häuslicher Gewalt und den polizeilichen Eingriffsbefugnissen sowie zum Unterstützungssystem erhalten haben.

Sexuelle Gewalt, Menschenhandel usw. sind weniger Thema. Allerdings gibt es für diese Bereiche vielerorts spezialisierte Zuständigkeiten in der Polizei, die speziell geschult sind (vgl. Tabelle 47 im Anhang).

²⁴ 1995 gab das BMFSFJ unter Mitwirkung von Polizeibeamtinnen und -beamten aus den Bundesländern eine Lehrgangskonzeption für polizeiliche Weiterbildung zu Gewalt gegen Frauen heraus, um den Länderpolizeien ein Modell an die Hand zu geben (BMFSFJ 1995). Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung der Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt wurden Fortbildungen für Polizeiangehörige sowie Juristinnen und Juristen ausgewertet (WiBiG 2002).

Tabelle 725

Straftaten bei Polizeieinsätzen wegen häuslicher Gewalt nach Bundesländern²⁶

Jahr	BaWü ²⁷	Bay	Berl	Bbg	Brem	Hbg	Hess ²⁸	Meckl.-V.	Nds	NRW	RhIPf	Saar	Sach	SAnh	SwH	Thür
2002	10.641	10.230	7.552	1.717		1.402	4.333	–	10.641	14.300	–	–	534	–	–	–
2003	10.486	–	10.371	2.104	–	–	5.198	1.247	10.486	16.402	–	–	751	–	2.228	–
2004	9.122	11.556	12.814	1.793	–	2.457	5.573	1.241	7.000	16.312	–	–	855	–	2.231	–
2005	8.966	12.760	11.659	2.244	–	–	7.746	–	–	–	–	–	1.436	–	2.615	–
2006	7.700	–	12.522	2.116	–	–	8.154	–	–	–	8.500	–	1.558	–	2.183	2.111
2007	7.114	–	13.222	2.229	–	–	7.585	–	10.500	20.586	8.529	2.635	1.790	–	2.668	2.176
2008	6.858	–	16.382	1.903	–	–	7.270	1.513	–	22.586	9.000	2.778	1.867	–	2.354	–
2009	7.103	17.420	16.285 ²⁹	3.421 ³⁰	–	–	7.541	1.681	13.181	–	9.143	2.615	2.222	3.121	2.786	–
2010	7.353	17.721	12.170	–	–	–	7.764	1.467	14.684	22.071	9.411	2.776	2.711	3.146	2.594	3.192

Platzverweise und Wegweisungen (10–14 Tage nach Landespolizeigesetzen) bei Polizeieinsätzen

Jahr	BaWü	Bay	Berl	Bbg	Brem	Hbg	Hess	Meckl.-V.	Nds	NRW	RhIPf	Saar	Sach	SAnh	SwH	Thür
2002	1.738	1.885	558	137	*	833	1.723	143	1.012	4.894	–	–	–	–	22	203
2003	2.127	–	1.036	305	–	855	–	–	–	6.931	–	–	–	–	391	–
2004	2.559	–	1.175	400	–	871	–	–	–	7.514	1.162	–	–	–	–	–
2005	2.968	–	1.188	429	–	397 ^{**}	–	–	–	–	–	–	–	–	–	331
2006	2.660	–	1.369	383	–	850	–	–	–	–	1.842	–	–	–	632	–
2007	2.660	–	1.469	365	–	717	1.691	–	–	9.660	1.838	–	–	–	691	341
2008	2.553	–	1.709	375	173	373 ^{***}	–	–	–	10.774	2.000	–	–	–	716	–
2009	2.566	4.199	1.641	–	–	–	2.063	669	–	–	–	–	–	–	608	–
2010	2.530	4.341	1.321	–	–	–	2.187	638	–	10950	2066	–	–	–	473	488

Anm.: 2002–2008 insg. 1.092 * 1. HJ. ** 1. HJ. ***

²⁵ Zusammenstellung Simmel-Joachim, Stand Nov. 2011

²⁶ Quelle: Länderübersicht BMFSFJ 2010 ergänzt durch Angaben der Bundesregierung aus BT-Drs. 17/6685 ergänzt durch Jahresberichte zur Polizeistatistik der Länder soweit sie Zahlen unter dem Stichwort häusliche Gewalt aufführen sowie Einzelauskünfte bei Nachfragen in Landeskoordinierungsstellen oder LKAs.

²⁷ „Die rückläufige Tendenz der polizeilichen Einsätze dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die konsequente Umsetzung des Platzverweisverfahrens Wirkung entfaltet und wiederholte Polizeieinsätze dadurch in geringerem Umfang erforderlich werden. Die Entwicklung der Platzverweise spricht für eine konsequente Anwendung dieses Instruments. Die Polizei vermittelt somit das klare Signal, dass Gewalt im häuslichen Bereich nicht toleriert und konsequent durch den Staat verfolgt wird.“ (Antwort der Bundesregierung auf die große Anfrage der Abgeordneten Cornelia Möhring, Diana Golze u. a. und der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 17/6685) „Hilfe und Unterstützung für alle Opfer von häuslicher Gewalt nach dem Gewaltschutzgesetz“)

²⁸ Jahresberichte der Hessischen Polizei „Häusliche Gewalt/Stalking“, Wiesbaden jährlich

²⁹ Bis 2009 alle Fälle inkl. Stalking (2010: 15972) ausgewiesene Zahl nur häusliche Gewalt

³⁰ Straftaten der PKS, bei denen das Opfer verwandt oder bekannt mit dem Täter ist; keine Auswertung zu weiblichen Opfern häuslicher Gewalt.

Tabelle 8

Polizeiliche Interventionen und Maßnahmen bei häuslicher Gewalt nach Bundesländern (Zahlen der PKS von 2010)

Bundesland	Anzahl der Straftaten bei Polizeieinsätzen wegen häuslicher Gewalt	Opfer (weiblich)	Polizeiliche Maßnahmen
Angaben von 2010			
Baden-Württemberg	7.353	6.243 (84,9%)	Platzverweise: 2.530
Bayern	17.721		Wegweisung: 3.517 Kontaktverbot: 4.314 Betretungsverbot: 649 Ingefahrnahme: 1.193 Unmittelbarer Zwang: 231
Berlin	12.170	9.818 (76,6%)	Wegweisung: 1.756 Kontaktverbot: 445
Brandenburg			
Bremen			
Hamburg			
Hessen	7.764	6.616 (86,6%)	Wegweisung: 2.187 Kontaktverbot: 1.766 Ingefahrnahme: 515 Sonstige (z.B. U.-Haft): 983 Hinweis auf Fachberatungsstelle: 4.443 Ins Frauenhaus: 198
Mecklenburg-Vorpommern	1.467		Wegweisung: 638
Niedersachsen	14.684	10.720 (73%)	
Nordrhein-Westfalen	22.071		Wegweisung / Kontaktverbot / Ingefahrnahme: 10.950 Vermittlung an Hilfs Einrichtung: 7.555
Rheinland-Pfalz	9.411	7.495 (79,6%)	Wegweisung: 2.066
Saarland	2.776		
Sachsen	2.711	1.735 (77%)	
Sachsen-Anhalt	3.146	2.679 (85,2%)	
Schleswig-Holstein	2.594		Wegweisung: 473 Übermittlung an Interventionsstelle: 382 Kontakt und Erstberatung erfolgt: 271 Kein Wunsch nach Beratung: 61 Kein Kontakt möglich: 50
Thüringen	3.192 bei 3.008 Einsätzen	2.498 (78,2%)	Wegweisung: 488

B4.3 Erledigungspraxis der Familiengerichte in Verfahren nach §§ 1, 2 Gewaltschutzgesetz

Im Jahr 2010 gab es 42.199 Verfahren nach dem Gewaltschutzgesetz, davon 31.399 im einstweiligen Rechtschutzverfahren. Etwa ein Drittel der Gewaltschutzverfahren wurden als Hauptsacheverfahren durchgeführt, insgesamt 10.888.

Die Bewohnerinnenstatistik der Frauenhauskoordination für die Gesamtheit der Frauenhausbewohnerinnen im Jahr 2010 weist 12 % Anträge auf Schutzanordnungen und 4,9 % Anträge auf Wohnungszuweisungen nach dem Gewaltschutzgesetz aus (n=3.224, Frauenhauskoordination 2011:28).

Unsere Erhebung weist einen von Frauenhausmitarbeiterinnen geschätzten Anteil von Bewohnerinnen der einzelnen Frauenhäuser zwischen 0 und 80 % aus, die in 2010 Anträge nach dem Gewaltschutzgesetz gestellt haben. Der Schwerpunkt lag niedrig bei fast 50 % Frauenhäuser in denen 1 bis 5 % der Bewohnerinnen solche Anträge stellten. In einem weiteren guten Viertel der Frauenhäuser waren es 6 bis 10 % der Bewohnerinnen. Die Unterstützung von Frauen bei der Antragstellung ist eine Aufgabe der Frauenhäuser, wenn auch in den Frauenhäusern Frauen unterkommen, die einen eher hohen Sicherheitsbedarf haben und für die meist ein Wohnungszuweisungsverfahren nicht oder nicht zu diesem Zeitpunkt die geeignete Unterstützung ist (s. Abb. 66).

Die auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Fachberatungsstellen haben häufiger als die Frauenhäuser mit Anträgen nach dem Gewaltschutzgesetz zu tun, der Anteil von Klientinnen, die Anträge stellen, liegt zwischen 0 und 70 %. Hier erhalten auch die Frauen Unterstützung, die ihr Zuhause nicht verlassen müssen oder wollen und für die rechtliche Anordnungen ausreichend Schutz bieten können (s. Abb. 67).

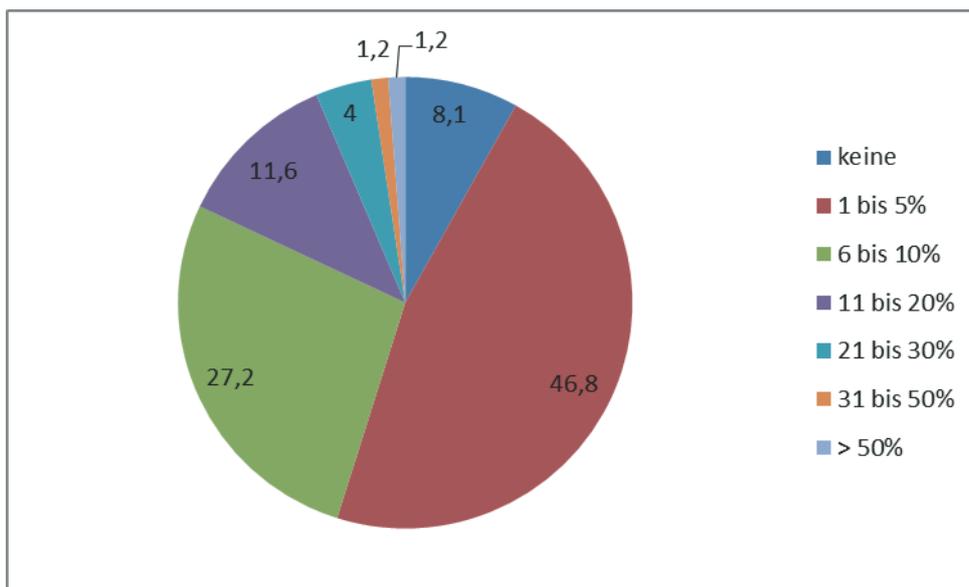
Im Folgenden wird ein Blick auf die Inanspruchnahme des Gewaltschutzgesetzes bundesweit geworfen, aufgeschlüsselt nach § 1 (Schutz vor Gewalt und Nachstellung) und § 2 (Wohnungsüberlassung). Der Anteil der Wohnungsüberlassungen an den einstweiligen Anordnungen ist gering, die Schutzanordnungen überwiegen deutlich (s. Tabelle 9).

Die Anzahl der Verfahren nach dem GewSchG unterscheidet sich stark zwischen den Bundesländern, wegen der unterschiedlichen Größe und Bevölkerungszahlen. Die Grafik in Abbildung 68 zeigt daher das Verhältnis der Gesamtbevölkerung der Länder zur Anzahl der Verfahren. Es wurde die Gesamtbevölkerung gewählt, weil das Gesetz gleichermaßen für Frauen wie für Männer gilt.

In den neuen Ländern gibt es mehr Verfahren als in den alten, in den Stadtstaaten ist der Anteil ebenfalls vergleichsweise hoch (s. Abb. 69).

Abbildung 66

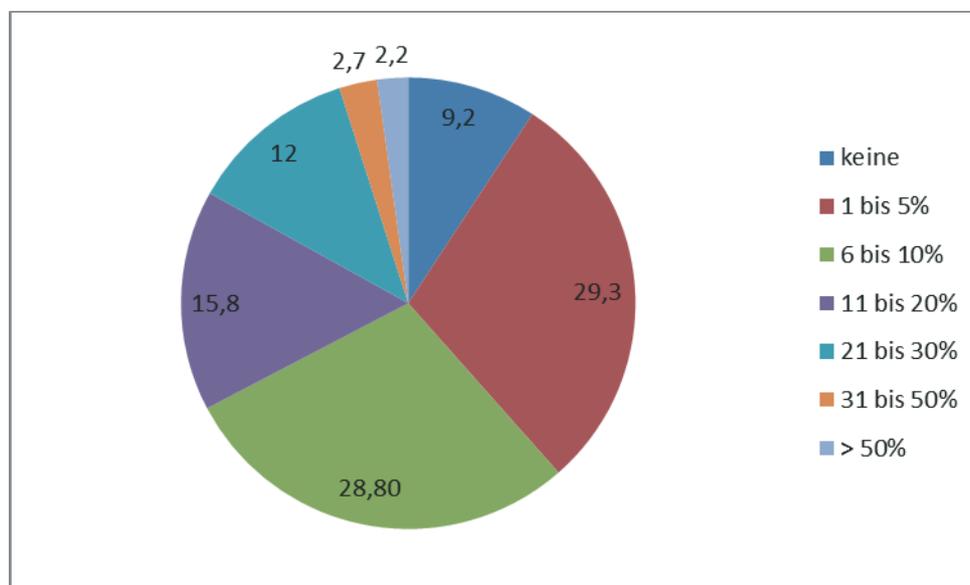
Abbildung: Geschätzter Anteil der Bewohnerinnen, die im Frauenhaus in 2010 Anträge nach dem Gewaltschutzgesetz gestellt haben
(in % der Frauenhäuser)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis: n=173

Abbildung 67

**Geschätzter Anteil der Frauen, die in Fachberatungsstellen in 2010 Anträge
nach dem Gewaltschutzgesetz gestellt haben**
(in % der Fachberatungsstellen)



Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Befragung der Fachberatungsstellen, Datenbasis: n=188

Tabelle 9

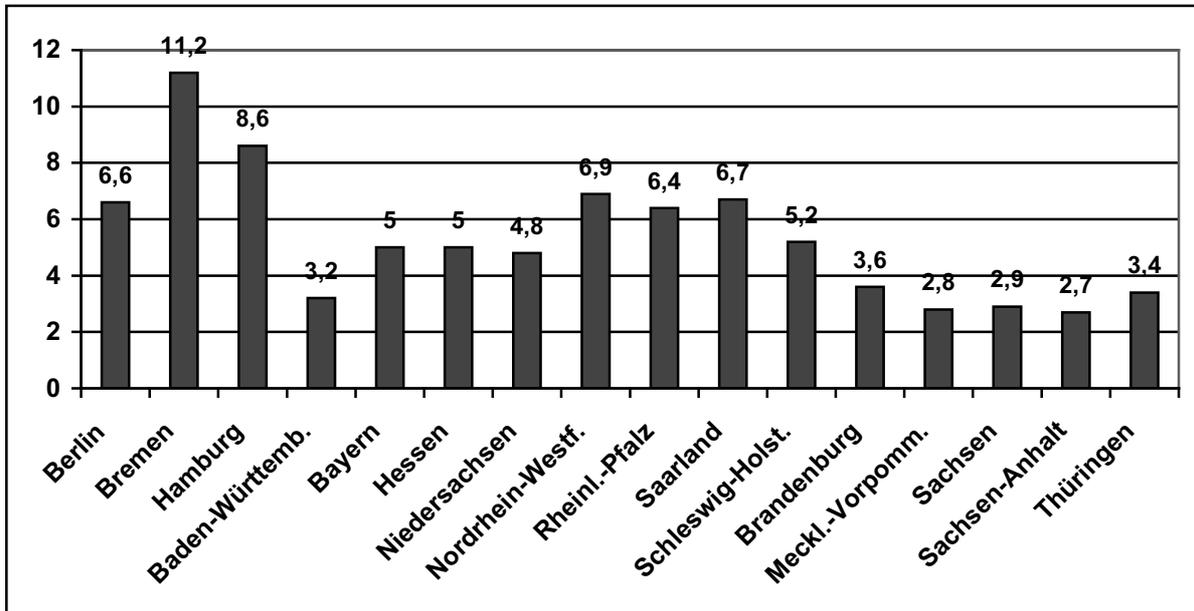
Anzahl der Verfahren nach dem Gewaltschutzgesetz nach §§ 1, 2 GewSchG in 2010

Bundesland	§ 1 GewSchG	§ 2 GewSchG
Berlin	2170	113
Bremen	637	105
Hamburg	1264	272
Baden-Württemberg	2758	666
Bayern	4741	1549
Hessen	2589	452
Niedersachsen	3248	556
Nordrhein-Westfalen	9740	2659
Rheinland-Pfalz	2054	525
Saarland	591	88
Schleswig-Holstein	1299	171
Brandenburg	702	187
Mecklenburg-Vorpommern	386	83
Sachsen	888	298
Sachsen-Anhalt	550	87
Thüringen	636	135

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2.2, 2010

Abbildung 68

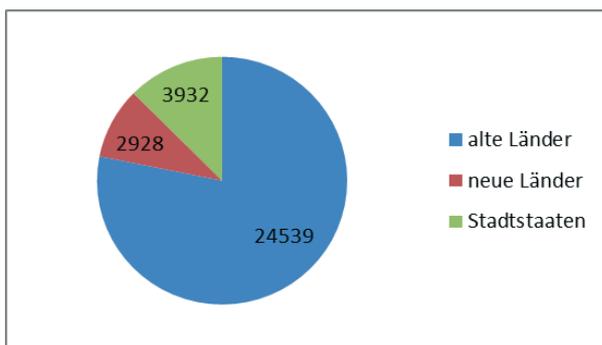
Verfahren nach dem GewSchG §§ 1, 2 in 2010 auf 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner, nach Bundesländern (in abs. Zahlen)



Quelle: a) Geschäftsstatistik der Familiengerichte, Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2.2, 2010, b) Anzahl Frauen in der Bevölkerung: siehe Länderprofile

Abbildung 69

Verfahren nach dem GewSchG §§ 1, 2 in 2010 nach gruppierten Bundesländern (in abs. Zahlen)



Quelle: Geschäftsstatistik der Familiengerichte, Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2.2, 2010

Verstöße nach § 4 Gewaltschutzgesetz

Die PKS weist für 2009 insgesamt 5.362 Fälle von Verstößen nach § 4 GewSchG aus, die von 3.502 Personen begangen wurden. Es handelte sich um 3.332 Männer und 170 Frauen (5 %).

Die Anzahl der Verstöße weist auf die Notwendigkeit hin, dass Frauenhäuser parallel zu den rechtlichen Schutz-

möglichkeiten ausreichend Aufnahmekapazitäten haben und begründet einen anhaltenden Beratungsbedarf nach Inanspruchnahme der Schutzanordnungen des Gewaltschutzgesetzes.

C Bundeslandprofile

Zum Auftrag gehörte eine Befragung der jeweils in den Landesregierungen für die Thematik Gewalt gegen Frauen zuständigen Ressorts. Es wurden telefonische Interviews geführt, die Ergebnisse in tabellarischen Übersichten verschriftlicht, zur Prüfung zurückgekoppelt und fertiggestellt.

Darüber hinaus wurde übergreifenden Fragestellungen nachgegangen.

C1 Einführung: Qualität der Versorgungslage auf Länderebene

Folgende Faktoren sollten bei der Betrachtung der Versorgungslage in den Ländern als Hinweise auf ein gutes Unterstützungssystem angesehen werden:

1. Angebotsspektrum der Unterstützungsangebote und Zugänglichkeit für unterschiedliche Gruppen von Betroffenen. Dieses wird in den Profilen abgebildet.
2. Demographische Aspekte wie der Anteil von (jungen) Frauen an der Bevölkerung von Bundesländern bzw. Regionen. Die Bewohnerinnenstatistik der Frauenhäu-

ser für 2010 weist einen Anteil von 45,2 % Frauen unter 30 Jahren aus (Frauenhauskoordinierung 2011: 21). Ausgehend von Forschungsergebnissen, dass der Schwerpunkt von Gewaltbetroffenheit sowohl in Partnerschaften als auch bei sexueller Gewalt bei Frauen unter 35 Jahren liegt (Schröttle 2008: 27; Schröttle/Müller 2004: 87), wäre die Abwanderung junger Frauen aus einer Region ein Indikator für einen leichten Rückgang des Bedarfs (siehe C2).

3. Erwerbsmöglichkeiten sind ein Faktor, der Bedeutung für Trennungsentscheidungen hat. In Regionen, in denen geringere Chancen für die eigenständige Erwerbsicherung für Frauen nach einer Trennung wegen Gewalt bestehen, werden Trennungen womöglich weniger bzw. später in Betracht gezogen und der Unterstützungsbedarf liegt eher bei Beratung. Dieser Aspekt wird im statistischen Teil der Profile aufgegriffen anhand der Arbeitslosenquote der Länder.

C2 Demographische Entwicklung als ein kritischer Faktor bei der Sicherung des Schutz- und Beratungsangebots

Die demographische Entwicklung ist bislang noch kein Thema hinsichtlich der Weiterentwicklung des Schutz- und Beratungsangebots bei Gewalt gegen Frauen, muss aber als ein kritischer Faktor bei der Sicherung des Angebots angesehen werden. Einige Bundesländer orientieren sich bei der Ausstattung ihres Landes mit Frauenhäusern bereits an Bevölkerungszahlen, z. B. soll in Bayern erreicht werden, dass ein Frauenhausplatz auf 10.000 Einwohnerinnen im Alter 18–60 Jahren vorgehalten wird. Angesichts einer ungleichzeitigen Bevölkerungsentwicklung in verschiedenen Regionen der Bundesländer kann daraus ein Problem entstehen, wenn dies die hauptsächliche Orientierung ist. Schutzangebote könnten in gering besiedelten Regionen kaum noch vorhanden sein und die verbliebenen Einrichtungen vereinzelt und für Frauen schwerer erreichbar werden.

C2.1 Fläche und Bevölkerung

Tabelle 10

Fläche und Bevölkerung der Bundesländer

Die Hervorhebungen weisen auf die Bundesländer mit der geringsten Bevölkerungsdichte hin.

Bundesland	31.12.2009				
	Fläche ¹⁾ km ²	Bevölkerung ²⁾			Einwohner je km ²
		insgesamt	männlich	weiblich	
		Anzahl			
Baden-Württemberg	35.751,45	10.744.921	5.285.946	5.458.975	301
Bayern	70.549,97	12.510.331	6.136.004	6.374.327	177
Berlin	891,54	3.442.675	1.686.256	1.756.419	3.861
Brandenburg	29.481,95	2.511.525	1.244.101	1.267.424	85
Bremen	404,28	661.716	322.227	339.489	1.637
Hamburg	755,16	1.774.224	866.623	907.601	2.349
Hessen	21.114,91	6.061.951	2.970.776	3.091.175	287
Mecklenburg-Vorpommern	23.188,98	1.651.216	818.119	833.097	71
Niedersachsen	47.634,98	7.928.815	3.894.627	4.034.188	166
Nordrhein-Westfalen	34.088,01	17.872.763	8.719.694	9.153.069	524
Rheinland-Pfalz	19.853,58	4.012.675	1.970.665	2.042.010	202
Saarland	2.568,66	1.022.585	497.605	524.980	398
Sachsen	18.419,70	4.168.732	2.039.451	2.129.281	226
Sachsen-Anhalt	20.448,86	2.356.219	1.153.749	1.202.470	115
Schleswig-Holstein	15.799,07	2.832.027	1.387.049	1.444.978	179
Thüringen	16.172,41	2.249.882	1.110.714	1.139.168	139
Deutschland	357.123,50	81.802.257	40.103.606	41.698.651	229

¹⁾ Fläche im Land Rheinland-Pfalz: Einschließlich des Gebietes „Gemeinsames deutsch-luxemburgisches Hoheitsgebiet“ von 6,20 km².

²⁾ Abweichungen bei den Flächenangaben sind durch Runden der Zahlen möglich.

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder³¹

³¹ http://www.statistik-portal.de/statistik-portal/de_jb01_jahrta1.asp, aufgerufen am 28.12.11

Tabelle 11

Fläche und Bevölkerung – Veränderungen 2009 gegenüber 2003

Die Hervorhebungen weisen auf die Bundesländer mit der stärksten Abwanderung von Frauen hin.

Bundesland	31.12.2003	Veränderung 2009 gegenüber 2003			31.12.2003
	Fläche km ²	Bevölkerung ¹			Einwohner je km ²
		insgesamt	männlich	weiblich	
		%			
Baden-Württemberg	35.751,65	0,5	0,7	0,3	299
Bayern	70.549,19	0,7	0,9	0,5	176
Berlin	891,75	1,6	2,1	1,1	3.800
Brandenburg	29.477,16	-2,4	-2,3	-2,6	87
Bremen	404,23	-0,2	0,4	-0,8	1.640
Hamburg	755,16	2,3	2,9	1,8	2.296
Hessen	21.114,72	-0,5	-0,4	-0,5	288
Mecklenburg-Vorpommern	23.174,17	-4,7	-4,7	-4,7	75
Niedersachsen	47.618,24	-0,8	-0,5	-1,1	168
Nordrhein-Westfalen	34.083,52	-1,1	-0,9	-1,3	530
Rheinland-Pfalz	19.847,39	-1,1	-0,9	-1,3	204
Saarland	2.568,65	-3,7	-3,5	-3,8	413
Sachsen	18.413,91	-3,5	-3,0	-4,0	235
Sachsen-Anhalt	20.445,26	-6,6	-6,2	-7,0	123
Schleswig-Holstein	15.763,18	0,3	0,5	0,1	179
Thüringen	16.172,14	-5,2	-4,8	-5,6	147
Deutschland	357.030,32	-0,9	-0,6	-1,1	231

¹ Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung.

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder³²

³² http://www.statistik-portal.de/statistik-portal/de_jb01_jahrtabl.asp, aufgerufen am 28.12.11

Tabelle 12

**Altersstruktur der Bundesländer:
Durchschnittsalter 2007**

Die Hervorhebungen weisen auf die Bundesländer mit dem höchsten Durchschnittsalter hin.

Bundesland	Jahre
Baden-Württemberg	42,0
Bayern	42,2
Hamburg	42,2
Berlin	42,6
Nordrhein-Westfalen	42,6
Hessen	42,7
Niedersachsen	42,7
Rheinland-Pfalz	42,9
Schleswig-Holstein	43,1
Bremen	43,4
Mecklenburg-Vorpommern	44,2
Saarland	44,4
Brandenburg	44,5
Thüringen	44,9
Sachsen	45,4
Sachsen-Anhalt	45,5
Deutschland gesamt	42,9

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder³³

C2.2 Abwanderung junger Frauen aus strukturschwachen Regionen und Alterung der Gesellschaft

Je strukturschwächer eine Region, desto stärker ist der Druck zur Abwanderung. In einigen Landkreisen Mecklenburg-Vorpommerns und Sachsen-Anhalts fehlen in der Altersklasse der 18- bis 29-Jährigen ein Viertel der Frauen. Einige Kreise verloren seit 1997 noch Jahr für Jahr etwa ein Prozent ihrer Bevölkerung. Junge Menschen unter 35 Jahren stellen dort nur noch ein Drittel der Einwohner/innen.

Zu den größten Problemregionen im Hinblick auf Abwanderung im Westen gehörten Landkreise im ehemaligen Grenzgebiet zur DDR, die durch den Wegfall der einstigen Zonenrandförderung erhebliche strukturelle Probleme haben. Im Osten Oberfrankens sank die Zahl der Erwerbstätigen zwischen 1997 und 2003 um fast fünf Prozent.

Nach einer Prognose des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung wird die Abwanderung aus struktur-

schwachen in die strukturstarken Regionen in den kommenden Jahren weitergehen, vor allem aus den ländlichen Regionen der neuen Bundesländer in Regionen mit besseren Lebensmöglichkeiten bzw. in die Großstädte und deren Umfeld. Gleichzeitig schreitet der Alterungsprozess der Gesellschaft fort.

Für eine Planung von Schutzangeboten bedeutet diese Entwicklung eine Herausforderung. Auch bei geringer Auslastung und geringer Nachfrage kann nicht auf das Bereitstellen einer sicheren Unterkunft für von Gewalt betroffene Frauen verzichtet werden, auch wenn eine große Anzahl von Frauenhäusern in diesen Regionen nicht ausgelastet sein wird. Möglicherweise können – wie in den letzten Jahren in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen praktiziert – Plätze im stationären Bereich reduziert und der Anteil der ambulanten Beratung erhöht werden. So wurden in Mecklenburg-Vorpommern im Zuge einer Änderung des Nutzungsverhaltens acht der damals 17 Frauenhäuser in „Kontakt- und Beratungsstellen“ umgewandelt. Auf geschützte Unterbringung kann jedoch nie verzichtet werden. Eine Planung nur nach der Bevölkerungsdichte bzw. der weiblichen Bevölkerungszahl würde bedeuten, dass in größeren Landstrichen Schutzangebote für Frauen nur noch unter großen Schwierigkeiten erreichbar wären. Für die Beratungsangebote bedeutet dies, dass niedrigschwellige, zugehende und mobile Angebote in den ländlichen Regionen – z. B. auch Außensprechstunden von Beratungseinrichtungen – verstärkt werden müssen. Dies wurde auch in der Befragung der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten von mehreren Vertreterinnen ländlicher Kommunen betont. Die Bestandsaufnahme zeigt, dass das Frauenhaus als hauptsächlich stationäre Einrichtung für den ländlichen Raum – vor allem in den östlichen Bundesländern – nicht in gleichem Maße genutzt wird wie in anderen Regionen, hier liegt die Auslastungsquote niedriger: 81 % der Frauenhäuser in den neuen Bundesländern nennen eine Auslastung von bis zu 80 %, wohingegen in den alten Bundesländern diese Quote von nur 52 % genannt wird (n=195)³⁴. Der Vergleich von Frauenhäusern in Städten und in ländlichen Regionen zeigt eine ähnliche Tendenz.³⁵ Dies sagt weder über die Qualität der Frauenhäuser noch über die Notwendigkeit schützender Angebote etwas aus, sondern vor allem über das Nutzungsverhalten.

Es gibt in ländlichen Regionen mehr kleinere Einrichtungen mit bis zu zehn Plätzen, die Frauenhäuser haben sich den regionalen Bedingungen gut angepasst, den Bereich der ambulanten Beratung erweitert und den stationären Bereich verkleinert. In der mittleren Kategorie von zehn bis zwanzig Plätzen liegt sowohl im Osten als auch im Westen der Schwerpunkt (in beiden Fällen 75 %) von Frauenhäusern außerhalb der Großstädte (n=195). Während jedoch im Westen die dortigen Frauenhäuser zu 75 % bezahlte Arbeitszeit von über 80 Wochenstunden zur Verfügung haben, sind es im Osten 72 %, die bezahlte Arbeitszeit von bis zu 80 Wochenstunden haben. Ange-

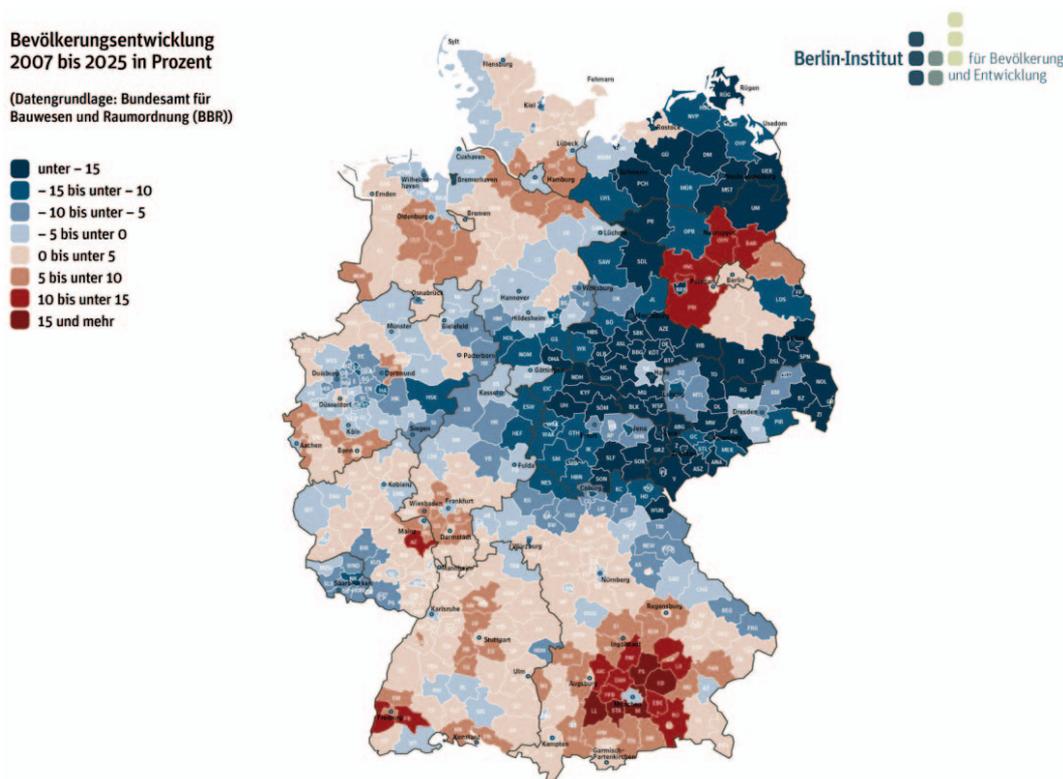
³³ http://www.statistik-portal.de/statistik-portal/de_jb01_jahrtab1.asp, aufgerufen am 28.12.11

³⁴ p=0,000

³⁵ P=0,03

Abbildung 70

Bevölkerungsentwicklung in den Landkreisen: Prognose 2007 bis 2025



Quelle: Demos-Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung: Newsletter Ausgabe 19, 15. März 2006

bote für Kinder können 97 % der westlichen Frauenhäuser auf dem Land vorhalten, aber nur 61 % der östlichen. Fazit: In den ländlichen Gebieten Ostdeutschlands gibt es eine geringere Nutzung von Frauenhäusern und die existierenden Einrichtungen sind im Verhältnis deutlich schlechter ausgestattet.

Eine weitere Einschränkung der Angebote, mit den demographischen Veränderungen begründet, würde die bereits prekäre Versorgungslage zuspitzen. Schutz wäre dann in weiten Bereichen nicht mehr gewährleistet.

C3 Das Unterstützungssystem bei Gewalt gegen Frauen und dessen Finanzierungspraxis in den Bundesländern

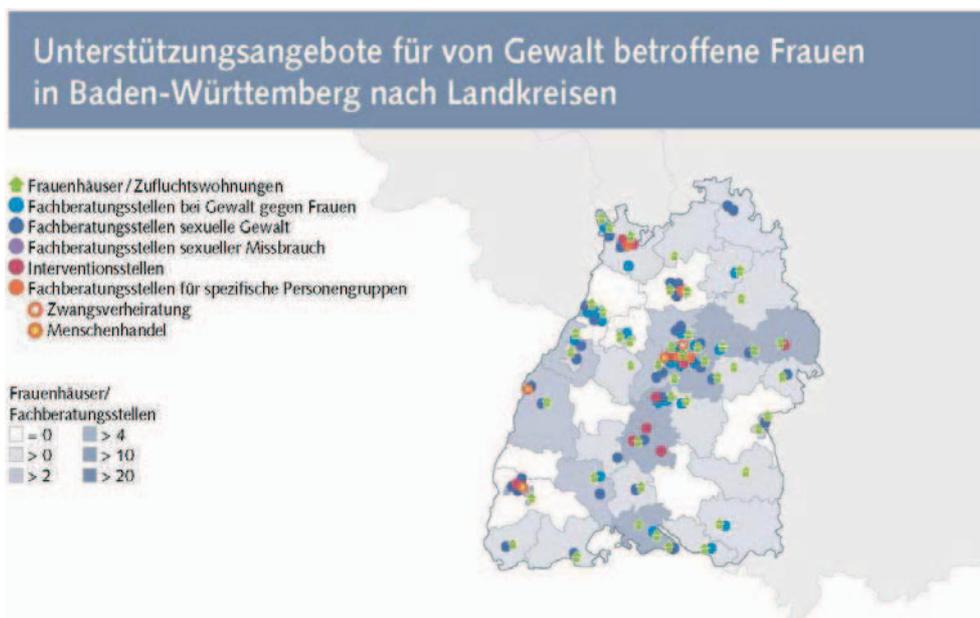
In den folgenden Profilen der Bundesländer sind Daten aus unterschiedlichen Quellen dargestellt:

- Im **ersten Abschnitt** der Tabelle Daten der statistischen Landesämter, um eine Übersicht über Größe und Bevölkerungsdichte zu geben,
- im **zweiten Abschnitt** die Ergebnisse unserer Recherche zu Unterstützungseinrichtungen in den Ländern. Hier sind alle für uns erreichbaren Einrichtungen, die Angebote für von Gewalt betroffene Frauen machen, erfasst – unabhängig davon, woher sie ihre Finanzierung beziehen,
- im **dritten Abschnitt** die Angaben der zuständigen Ressorts in den Landesministerien zu der Finanzierungspraxis der Länder und die von ihnen genannte Anzahl der landesgeförderten Einrichtungen bei Gewalt gegen Frauen,
- in einem **vierten Abschnitt** Angaben zu Landeskoordinierungsstellen, Angeboten im Gesundheitssektor und anderes.

Zur Zuordnung der Einrichtungen zu inhaltlichen Schwerpunkten:

Es gibt keine verbindliche Unterscheidung zwischen „Frauenhaus“ und „Schutzwohnung“ bzw. „Zufluchtswohnung“. Die Bundesweite Frauenhauskoordinierung arbeitet zurzeit an einer Definition. Ähnlich ist es bei Fachberatungsstellen. Die Begriffe „Beratungsstelle bei Gewalt gegen Frauen allgemein“, „Beratungsstelle bei sexueller Gewalt“ oder „Interventionsstelle“ sind teilweise nicht trennscharf. So heißen z. B. in Bayern alle Fachberatungsstellen, die zu Gewalt gegen Frauen arbeiten, „Frauennotruf“, wohingegen in anderen Ländern die Bezeichnung „Frauennotruf“ eine Fachberatungsstelle zu sexueller Gewalt meint. Grundsätzlich weisen auf sexuelle Gewalt gegen Frauen spezialisierte Einrichtungen Frauen nicht pauschal ab, wenn sie mit einem anderen Gewaltproblem kommen, teilweise werden sie als Klientin angenommen, teilweise weitervermittelt. In Regionen mit wenigen Fachberatungsstellen dominieren Einrichtungen mit der Zuständigkeit für die gesamte Gewaltproblematik. Eine Einrichtung erfüllt oft unterschiedliche Aufträge oder aber eine Einrichtung ist an mehreren Standorten tätig. Deshalb wurden im Folgenden nicht einzelne Einrichtungen ausgewiesen, sondern Unterstützungsangebote.

Die hier vorgenommene Zuordnung kann dementsprechend Unschärfen aufweisen.

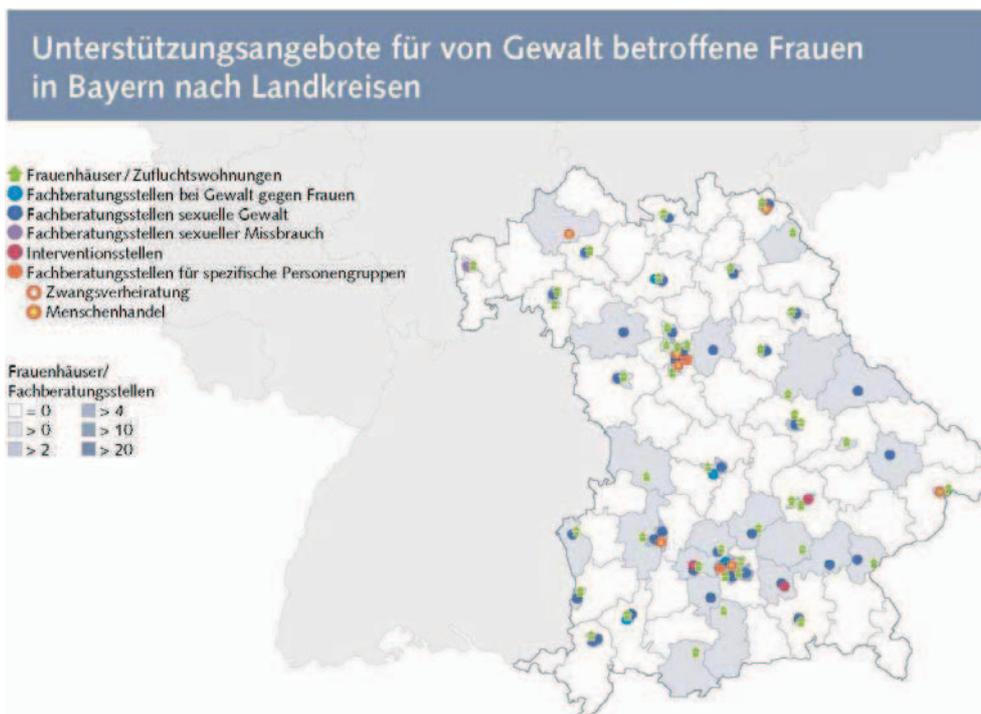


Baden-Württemberg	
Strukturdaten (Quellen: Statistische Landesämter)	
Bevölkerungszahl	10.753.880 (2010)
Frauenanteil	5.457.631 (2010)
Bevölkerungsdichte (Einw./km ²)	310 (2009)
Ausländeranteil	11,8 % (2010)
Wanderung	+ 17.275 (2010)
Arbeitslosigkeit	3,9 % (2010)
Ergebnisse der Bestandsaufnahme des Unterstützungssystems	
Anzahl Frauenhäuser	44
Anzahl Schutzwohnungen	2
Anzahl Frauenhausplätze	757 ein Frauenhausplatz auf 7.210 Frauen
Anzahl Beratungsangebote bei Gewalt	97
<i>Davon (ihrem hauptsächlichen Schwerpunkt entsprechend): (Einrichtungen, die als Fachberatungsstelle auch für Interventionsstellen-Funktionen gefördert werden, werden in beiden Bereichen aufgeführt):</i>	
– Beratung bei Gewalt gegen Frauen allgemein	27
– Interventionsstellen mit pro-aktivem Ansatz	10
– sexuelle Gewalt	36

– sexueller Missbrauch	20
– Menschenhandel	3
– Zwangsverheiratung	1
Weitere nicht auf Gewalt spezialisierte Beratungsstellen für Frauen	
– Lesben	1
– Migrantinnen	1
Angebote für von Gewalt betroffene Männer	alle Interventionsstellen

Angaben der Landesregierung:	
Politische Instrumente zum Thema Gewalt gegen Frauen z. B. Aktions-/Arbeitspläne	Koalitionsvertrag legt Erhaltung bzw. Schaffung bedarfsgerechter, qualitativ hochstehender und finanziell abgesicherter Plätze fest; die Schaffung zusätzlicher Notaufnahmeplätze und einen landesweiten Notruf; Schwerpunkt in der Landesregierung; findet Aufnahme in das Arbeitsprogramm sowie das Aktionsprogramm.
Angaben des Landes zu vom Land geförderten Angeboten	
<i>Fachberatungsstellen bieten teilweise mehrere Schwerpunkte und sind deshalb mehrfach aufgeführt.</i>	
Frauenhäuser bzw. Frauen- und Kinderschutzhäuser und gesamte Platzzahl	41 Frauen- und Kinderschutzhäuser (757 Plätze)
Zufluchtswohnungen und gesamte Platzzahl	
Fachberatungsstellen für von Gewalt betroffene Frauen	58 Fachberatungsstellen für von Gewalt betroffene Frauen und Kinder
Fachberatungsstellen bei sexueller Gewalt/Frauennotrufe	26 Notrufe
Fachberatungsstellen für von sexuellem Missbrauch Betroffene	39 Beratungs- und Anlaufstellen für Opfer von sexueller Gewalt
Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel	3 Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel, Zwangsprostitution und Zwangsverheiratung
Fachberatungsstellen für Opfer von Zwangsverheiratung	1
Fachberatungsstellen für Lesben und Trans*-Menschen	
Fachberatungsstellen für Frauen mit Behinderungen	
Gesamtumfang der Landesförderung	850.000 € davon 620.000 € für Frauen- und Kinderschutzhäuser 200.000 € für Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution 30.000 € für Fachberatungsstellen für von sexueller Gewalt betroffene Frauen und Kinder
Rechtliche Grundlage für Förderung	Die Förderung der Frauen- und Kinderschutzhäuser erfolgt nach den „Richtlinien Frauen- und Kinderschutzhäuser“ auf der Basis des Zuwendungsrechts des Landes vom 1.8.2008 bis zum 31.12.2012.

Kommunale Ko-Finanzierung als Voraussetzung der Landesfinanzierung?	
Unterschiede bei der Zuwendung, z. B. für Frauenhäuser und Fachberatungsstellen	Investive Förderung: abhängig von jeweiliger Maßnahme; laufende Förderung: Sockelbetrag + variabler (von Platzanzahl abhängiger) Betrag für Prävention und Nachsorge
Qualitative Vorgaben für die Förderung	Aufgaben der Frauen- und Kinderschutzhäuser sind in der oben genannten Richtlinie festgelegt.
Veränderungen der Förderhöhe	Seit 2007 ist der Landeszuschuss unverändert
weitere Angebote/Besonderheiten dieses Bundeslandes	
Weitere Angebote	
Angebote im Gesundheitsbereich	3 Traumaambulanzen
Landeskoordinierungsstelle	
keine	



Bayern	
Strukturdaten (Quellen: Statistische Landesämter)	
Bevölkerungszahl	12.538.696 (2010)
Frauenanteil	6.380.257 (2010)
Bevölkerungsdichte (Einw./km ²)	178 (2010)
Ausländeranteil	9,3 % (2010)
Wanderung	+ 45.615 (2010)
Arbeitslosigkeit	3,8 % (2011)
Ergebnisse der Bestandsaufnahme des Unterstützungssystems	
Anzahl Frauenhäuser	39
Anzahl Schutzwohnungen	4 (davon 2 für Opfer von Menschenhandel und Zwangsverheiratung)
Anzahl Frauenhausplätze	340 für Frauen und 404 für Kinder: 744 1 Frauenhausplatz auf 8.576 Frauen. Ein nicht staatlich gefördertes Frauenhaus mit 14 Plätzen.
Anzahl Fachberatungsstellen bei Gewalt	48
<i>Davon:</i>	
– Beratung bei Gewalt gegen Frauen allgemein	35. In Bayern bieten die „Frauennotrufe“ Beratung zu allen Gewaltproblemen an.
– Interventionsstellen	3
– häusliche Gewalt	3
– Menschenhandel	7 (auch Zwangsverheiratung)

Weitere nicht auf Gewalt spezialisierte Beratungsstellen für Frauen	
– Prostituierte	1
Angebote für von Gewalt betroffene Männer	alle Interventionsstellen
Weitere Angebote	1 Fachberatungsstelle für junge Frauen 1 Fachstelle für Prävention 1 lokales Frauentelefon 1 Spezialberatungsstelle zu Stalking

Angaben der Landesregierung:	
Politische Instrumente zum Thema Gewalt gegen Frauen z. B. Aktions-/Arbeitspläne	Koalitionsvereinbarung: jegliche Art von Gewalt gegen Frauen und Männer soll bekämpft werden, Einrichtungen sind zu fördern
Angaben des Landes zu vom Land geförderten Angeboten	
Frauenhäuser bzw. Frauen- und Kinderschutzhäuser und gesamte Platzzahl	38 340 Plätze für Frauen und 404 Plätze für Kinder: 744
Zufluchtswohnungen und gesamte Platzzahl	2 für Opfer von Menschenhandel und Zwangsverheiratung mit insg. 8 Plätzen
Fachberatungsstellen für von Gewalt betroffene Frauen	33 Notrufe für Frauen und Mädchen. Teils halten die Frauenhäuser ambulante Fachberatungsstellen vor, Anzahl nicht bekannt
Fachberatungsstellen bei sexueller Gewalt/Frauennotrufe	33 Notrufe für Frauen und Mädchen
Fachberatungsstellen für von sexuellem Missbrauch Betroffene	33 Notrufe für Frauen und Mädchen
Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel	7
Fachberatungsstellen für Opfer von Zwangsverheiratung	7 (oben bereits genannt)
Fachberatungsstellen für Lesben und Trans*-Menschen	
Fachberatungsstellen für Frauen mit Behinderungen	
Gesamtumfang der Landesförderung	Jährlich ca. 1.603.890 € (Jahr 2011) davon 440.490 € für Fachberatungsstellen (Notrufe) 955.800 € für Frauenhäuser 207.600 € für Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel und Zwangsverheiratung
Rechtliche Grundlage für Förderung	Die Finanzierung ist festgelegt durch die „Richtlinie für die Förderung von Frauenhäusern in Bayern“ sowie die „Richtlinie zur Förderung von Notrufen für die von sexualisierter Gewalt und häuslicher Gewalt betroffene Frauen und von sexualisierter Gewalt betroffene Kinder und Jugendliche in Bayern“, jeweils vom 9.12.2008, geändert am 30.1.2009. Platzschlüssel: 1 Frauenhausplatz auf 10.000 weibliche Einwohner im Alter von 18 bis 60 Jahren. Die Förderung der Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel und Zwangsverheiratung erfolgt im Rahmen einer Projektförderung ohne Richtlinie.

Kommunale Ko-Finanzierung als Voraussetzung der Landesfinanzierung?	Land zahlt bei Frauenhäusern und Notrufen nur, wenn Kommune zahlt, deren Förderung wird vor Ort ausgehandelt (Ziel des Gesamtkonzepts zur Finanzierung von Frauenhäusern in Bayern: alle LK und kreisfreie Städte ordnen sich einem Frauenhaus zu und teilen die Kosten)
Unterschiede bei der Zuwendung, z. B. für Frauenhäuser und Fachberatungsstellen	Frauenhäuser erhalten gestaffelt je nach Größe einen staatlichen Personalkostenzuschuss; Notrufe erhalten eine Personalkostenförderung oder einen Sachkostenzuschuss
Qualitative Vorgaben für die Förderung	Anforderungen hinsichtlich der Frauenhäuser und Notrufe festgelegt in den Förderrichtlinien (z. B. 24 h Erreichbarkeit für Notrufe, Art und Qualifikation des Fachpersonals, mind. 5 Plätze in Frauenhäusern für Frauen + 5 für Kinder, außer-dem Verpflichtung zu weiteren Aktivitäten: Hilfestellung bei gewünschter Kontaktaufnahme mit dem Partner, nachgehende Betreuung, Öffentlichkeits- und Präventionsarbeit)
Veränderungen der Förderhöhe	2009 Anpassung der Fördersätze für die Frauenhäuser und Notrufe an die Gehaltsentwicklung der letzten Jahre, 13 % Erhöhung
Weitere Angebote	
Angebote im Gesundheitsbereich	Angst- und Traumaambulanz, Notfallambulanz für weibliche Gewaltopfer, Ambulanz für Traumafolgestörungen
Landeskoordinierungsstelle	
keine	

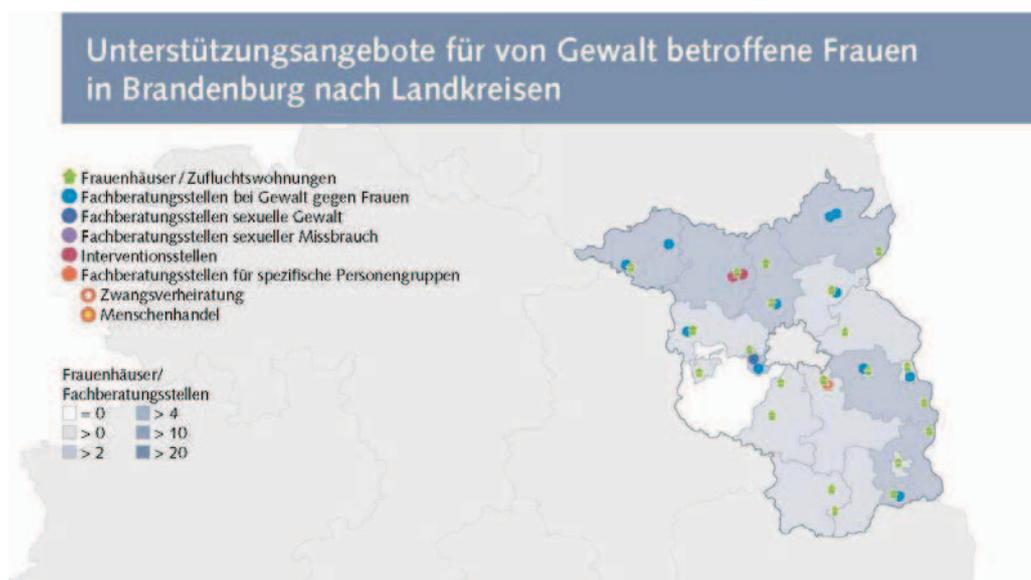


Berlin	
Strukturdaten	
Bevölkerungszahl	3.460.725 (2010)
Frauenanteil	1.731.931 (2010)
Bevölkerungsdichte (Einw./km ²)	3.861 (2009)
Ausländeranteil	13,7 % (2010)
Wanderung	+ 16.818 (2010)
Arbeitslosigkeit	13,6 % (2011)
Ergebnisse der Bestandsaufnahme des Unterstützungssystems	
Anzahl Frauenhäuser	6
Anzahl Schutzwohnungen	10 Träger mit insgesamt 41 Wohnungen 2 Zufluchtswohnungen Menschenhandel
Anzahl Frauenhausplätze	317 Plätze für Frauen und Kinder in Frauenhäusern 117 Plätze für Frauen plus zusätzliche Plätze für die Kinder in Zufluchtswohnungen 2 Zufluchtswohnungen (Menschenhandel) mit 14 Plätzen für Frauen und Kinder Insgesamt: 448 Plätze
Anzahl Beratungsstellen bei Gewalt	26
<i>Davon (ihren hauptsächlichen Schwerpunkten entsprechend): (Einrichtungen, die als Fachberatungsstelle auch für Interventionsstellen-Funktionen gefördert werden, werden in beiden Bereichen aufgeführt)</i>	
– Beratung bei Gewalt gegen Frauen allgemein	7
– Interventionsstellen	5
– häusliche Gewalt	5 (Frauenberatungsstellen, Fachberatungs- und Interventionsstellen)
– sexuelle Gewalt	2
– sexueller Missbrauch	1

– Menschenhandel	3
– Zwangsverheiratung	2
– Hotline bei häuslicher Gewalt	1
Weitere nicht auf Gewalt spezialisierte Beratungsstellen für Frauen	
– Lesben und Trans*-Menschen	2
– Migrantinnen	17
– Prostituierte	2
Angebote für von Gewalt betroffene Männer	1 (und Hotline vermittelt)

Angaben der Landesregierung:	
Politische Instrumente zum Thema Gewalt gegen Frauen z. B. Aktions-/Arbeitspläne	Keine Förderpläne, freiwillige Leistung des Landes nach § 44 LHO Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen lief 6 Jahre bis 2008, wurde nicht fortgeschrieben, zu diesem Zeitpunkt auch Treffen des Runden Tisches zu häuslicher Gewalt eingestellt, Gewalt gegen Frauen als Handlungsfeld 5 im Gleichstellungspolitischen Rahmenprogramm, Abschnitt Soziale Gerechtigkeit verankert, zuständiges Referat mit Finanzierung beauftragt
Angaben des Landes zu vom Land geförderten Angeboten	
Frauenhäuser bzw. Frauen- und Kinderschutzhäuser und gesamte Platzzahl	6 Frauenhäuser (317 Plätze für Frauen und Kinder)
Zufluchtswohnungen und gesamte Platzzahl	41 Zufluchtswohnungen (117 Plätze für Frauen und Kinder) in unterschiedlicher Trägerschaft sowie
Beratungsstellen für von Gewalt betroffene Frauen	5 Fachberatungs- und Interventionsstellen (ehemals Frauenberatungsstellen)
Beratungsstellen bei sexueller Gewalt/Frauennotrufe	2
Beratungsstellen für von sexuellem Missbrauch Betroffene	1
Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel	2 und 2 Zufluchtswohnungen (14 Plätze für Frauen und Kinder)
Beratungsstellen für Opfer von Zwangsverheiratung	1
Beratungsstellen für Lesben und Trans*-Menschen	
Beratungsstellen für Frauen mit Behinderungen	1
Gesamtumfang der Förderung	ca. 6.800.000 € Betriebs- und Instandhaltungskosten für Frauenhäuser, außerdem Platzpauschalen, in denen Personalmittel für Beratung und Betreuung enthalten sind
Rechtliche Grundlage für Förderung	Zuwendungsverträge nach §44 LHO mit Leistungsvereinbarungen jeweils spezifisch für Frauenhäuser, Zufluchtswohnprojekte und Frauenberatungsstellen, werden mit den Trägern der Einrichtungen bzw. Projekte abgeschlossen Innerhalb der zweijährigen Vertragslaufzeit sind Restmittel des ersten Jahres nach Antrag auf das zweite übertragbar

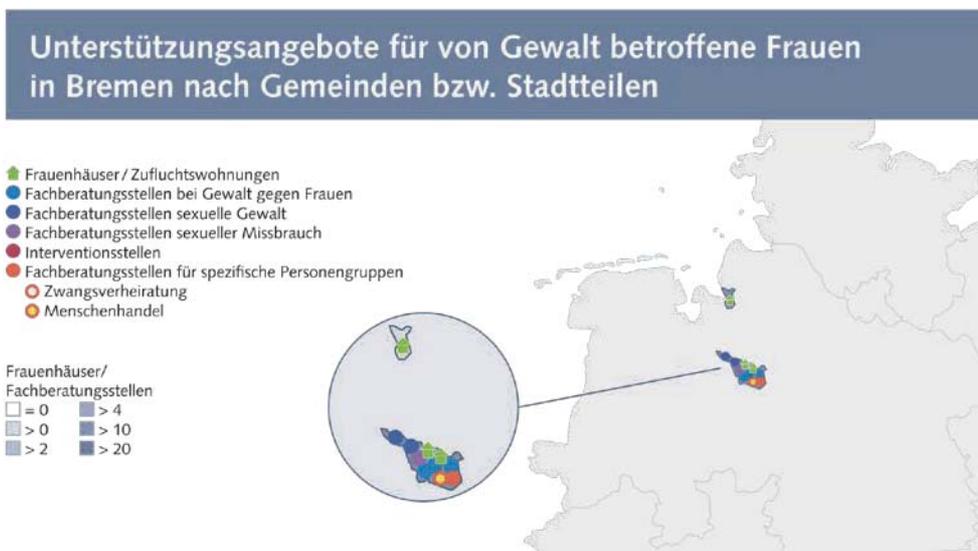
Kommunale Ko-Finanzierung als Voraussetzung der Landesfinanzierung?	Berliner Bezirke haben keine Zuständigkeit, die Finanzierung der Einrichtungen ist ausschließlich Landessache
Unterschiede bei der Zuwendung, z. B. für Frauenhäuser und Beratungsstellen	Keine Tagesgeldfinanzierung, sondern eine pauschale Absicherung von Plätzen wurde eingeführt, um die historisch gewachsene, sehr unterschiedliche Finanzierung der Einrichtungen vergleichbarer und damit gerechter zu gestalten
Qualitative Vorgaben für die Förderung	<ul style="list-style-type: none"> – Ansprüche an die Einrichtungen sind in den Leistungskatalogen der Zuwendungsverträge geregelt, auch die Stellenpläne und Stellenbesetzungen sind Bestandteil der Verträge (Regelung der Unterbringung, Beratungsspektrum und Rahmenbedingungen), jährlich müssen Sach- und Qualitätsberichte, sowie Verwendungsnachweise erfolgen – Beratungsstellen müssen Planzahlen für zu erwartende Fallzahlen vorgeben, werden mit dem Jahresbericht abgeglichen – Keine Regelung der Aufenthaltsdauer für Frauenhäuser, liegt seit Langem im Schnitt bei bis zu 3 Monaten
Veränderungen der Förderhöhe	Kürzungen vor einigen Jahren, in der letzten Legislaturperiode Erhöhung um 5 %, von Haushaltsverhandlungen abhängig. Finanzierung steht im Senat nicht in Frage
weitere Angebote/Besonderheiten dieses Bundeslandes	landesweite Hotline bei häuslicher Gewalt (Anlaufstelle zur Vermittlung freier Plätze in den Frauenhäusern und unmittelbare Anbindung an Beratungsstellen)
Weitere Angebote	
Angebote im Gesundheitsbereich	SIGNAL, Fortbildung für Personal und Leitungen zu Gewalt gegen Frauen im Gesundheitsbereich MIGG, Fortbildungen und Vernetzung von niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten bei Gewalt gegen Frauen
Angaben der Landeskoordinierungsstelle	
Träger	BIG e.V. – Berliner Koordinationsstelle bei häuslicher Gewalt
Gründung	1995, Bundesmodellprojekt, Weiterführung mit Landesmitteln
Mitarbeiter/innen	7 (6 Frauen, 1 Mann) (Stellenumfang 5 mal 50 %, 1 mal 75 %, 1 mal 100 %) Dipl. Kauffrau, Juristin, Politikwissenschaftlerin, Dipl. Pädagog/inn/e/n
Auftrag	<ul style="list-style-type: none"> – Koordinierung und Vernetzung – Vermittlung bei Konflikten im Netzwerk – Stellungnahmen fachlicher, politischer Art – Entwicklung und Durchführung von berufsgruppenspezifischen Fortbildungsangeboten – Entwicklung von Informationsmaterialien für unterschiedliche Zielgruppen – Informationsveranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit – Nationale und internationale Vernetzung
Finanzierung	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen mit 250.733,- Euro
Budget	
Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> – Fachkommission häusliche Gewalt – Teilweise Landesarbeitsgemeinschaften von Unterstützungsprojekten – Gleichstellungspolitisches Rahmenprogramm



Brandenburg	
Strukturdaten	
Bevölkerungszahl	2.503.273 (2010)
Frauenanteil	1.262.720 (50,4 %)
Bevölkerungsdichte (Einw./km ²)	85 (2010)
Ausländeranteil	2,7 % (2010)
Wanderung	+ 624 (2010)
Arbeitslosigkeit	10,5 (2011)
Ergebnisse der Bestandsaufnahme des Unterstützungssystems	
Anzahl Frauenhäuser	21 (268 Plätze)
Anzahl Schutzwohnungen	2 (10 Plätze)
Anzahl Frauenhausplätze	278, 1 Platz auf 4.495 Frauen
Anzahl Beratungsstellen bei Gewalt	29
<i>Davon: (Wenn Einrichtungen für mehr als eine Aufgabe gefördert werden, werden sie doppelt aufgeführt.)</i>	
– Beratung bei Gewalt gegen Frauen allgemein	20
– Interventionsstellen	2
– sexuelle Gewalt	2
– sexueller Missbrauch	4
– Menschenhandel	1
Angebote für von Gewalt betroffene Männer	1 Männerschutzwohnung

Angaben der Landesregierung:	
Politische Instrumente zum Thema Gewalt gegen Frauen z. B. Aktions-/Arbeitspläne	„Stärkung und Förderung von Frauenhilfen“ regelmäßig in den Koalitionsvereinbarungen und im Aktionsplan der Landesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und ihre Kinder
Angaben des Landes zu vom Land geförderten Angeboten	
<i>Im Flächenland Brandenburg hat es sich als günstig erwiesen, keine Trennung von Frauenberatungsstelle und Frauenhaus/Frauenschutzwohnung vorzunehmen. Von wenigen Ausnahmen abgesehen bieten die Einrichtungen sowohl eine Schutzunterkunft inklusive Beratung als auch die externe Beratung für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder an. Für Beides erfolgt die Kontaktaufnahme in der Regel telefonisch. Frauenhaus, Zufluchtswohnung mit Beratungsstelle oder Frauenschutzeinrichtung sind hier nur verschiedene Namen für gleiche Aufgabenstellungen.</i>	
Frauenhäuser bzw. Frauen- und Kinderschutzhäuser und gesamte Platzzahl	21 (Frauenschatzeinrichtungen die die Funktionen von Frauenhäusern und Beratungsstellen in sich vereinen) = 268 Plätze
Zufluchtswohnungen und gesamte Platzzahl	zusätzlich 2 Zufluchtswohnungen ohne Beratungsstelle = 10 Plätze
Beratungsstellen für von Gewalt betroffene Frauen	1 gesonderte Frauenberatungsstelle (+ 21 Beratungsstellen als Bestandteile von Frauenschutzeinrichtungen)
Beratungsstellen bei sexueller Gewalt/Frauennotrufe	2
Beratungsstellen für von sexuellem Missbrauch Betroffene	4
Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel	1
Beratungsstellen für Opfer von Zwangsverheiratung	Brandenburg beteiligt sich an der Fachberatungsstelle in Berlin
Beratungsstellen für Lesben und Trans*-Menschen	
Beratungsstellen für Frauen mit Behinderungen	
Gesamtumfang der Förderung	900.000 € davon 50.000 € pro Jahr an jeden Landkreis und jede kreisfreie Stadt Zusätzlich: Projektmittel und regelmäßige Mittel der Lotto-Stiftung z. B. für PKW oder Renovierungen
Rechtliche Grundlage für Förderung	Die Zuwendungen sind im „Runderlass für die Zuwendung von Mitteln an die Landkreise und kreisfreie Städte für Hilfeangebote für von Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder“ vom 18.9.2003 festgeschrieben
Kommunale Ko-Finanzierung als Voraussetzung der Landesfinanzierung?	Alle Landkreise und kreisfreien Städte erhalten die gleiche Summe vom Land für die Hilfeangebote für gewaltbetroffene Frauen. Voraussetzung ist eine kommunale Kofinanzierung in Höhe von 20 bis 40 %. Viele übernehmen 50 %, Höhe hat keinen Einfluss auf Landesfinanzierung. Art und Struktur der Einrichtungen richten sich nach Bedingungen und Bedarf des Kreises.
Unterschiede bei der Zuwendung, z. B. für Frauenhäusern und Beratungsstellen	
Qualitative Vorgaben für die Förderung	Zuwendungsvoraussetzungen sind im Erlass festgeschrieben (Aufnahme jeder Frau zu jeder Zeit, wenn Platz frei)

Veränderungen der Förderhöhe	
weitere Angebote/Besonderheiten dieses Bundeslandes	In jedem Landkreis und jeder kreisfreien Stadt befindet sich mindestens ein Angebot für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder. Ausnahme: Ein Kreis hat keine eigene Einrichtung und beteiligt sich an den Einrichtungen von 2 benachbarten Städten.
Weitere Angebote	
Angebote im Gesundheitsbereich	
Landeskoordinierung	
keine	

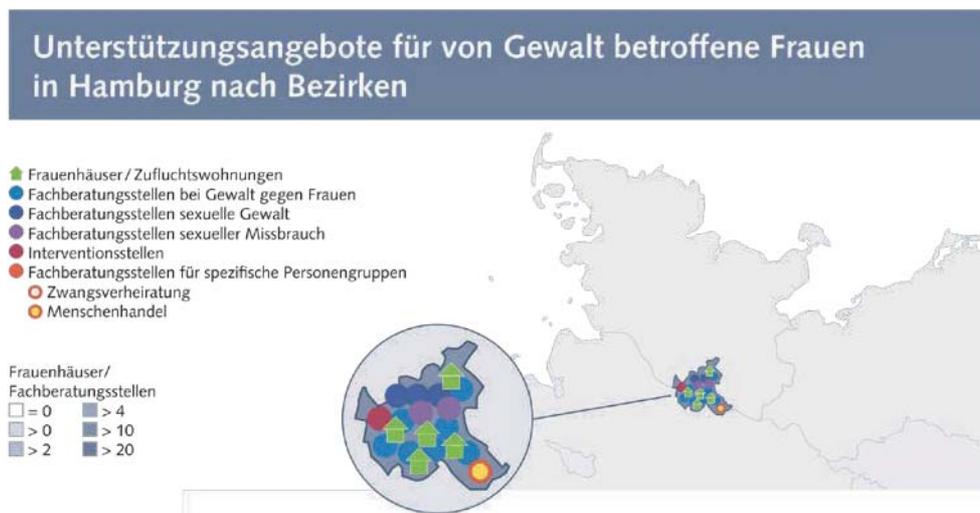


Bremen	
Strukturdaten	
Bevölkerungszahl	660.469 (2011)
Frauenanteil	338.560 (2011)
Bevölkerungsdichte (Einw./km ²)	1.637 (2009)
Ausländeranteil	12,6 % (2009)
Wanderung	+ 76 (2011)
Arbeitslosigkeit	11,6 % (2011)
Ergebnisse der Bestandsaufnahme des Unterstützungssystems	
Anzahl Frauenhäuser	4
Anzahl Frauenhausplätze	123 Plätze 1 Frauenhausplatz auf 2.753 Frauen
Anzahl Beratungsstellen bei Gewalt	7
<i>Davon (ihren hauptsächlichen Schwerpunkten entsprechend): (Einrichtungen, die als Fachberatungsstelle auch für Interventionsstellen-Funktionen gefördert werden, werden in beiden Bereichen aufgeführt)</i>	
– Beratung bei Gewalt gegen Frauen allgemein	2
– häusliche Gewalt	1
– sexuelle Gewalt (auch sexueller Missbrauch)	2
– Menschenhandel	1
– Stalking	1

Weitere nicht auf Gewalt spezialisierte Beratungsstellen für Frauen	
– Prostituierte	1
Angebote für von Gewalt betroffene Männer	

Angaben der Landesregierung:	
Politische Instrumente zum Thema Gewalt gegen Frauen z. B. Aktions-/Arbeitspläne	Koalitionsvereinbarung „Eine gute Versorgung gewaltbetroffener Frauen soll sichergestellt sein.“, alle 2 Jahre ein Gewaltbericht an die Bürgerschaft, 2011: Gesamtsümee der letzten 10 Jahre und nächste Schwerpunkte: ambulante Betreuung, Erreichbarkeit von Migrantinnen (bisher immer Ziel, nie umgesetzt)
Angaben des Landes zu vom Land geförderten Angeboten <i>Die oben genannten Angebote werden in der Regel von den Kommunen finanziert – sie arbeiten auch kommunal – allerdings ist die Vermischung in Bremen nicht aufzulösen.</i>	
Frauenhäuser bzw. Frauen- und Kinderschutzhäuser und gesamte Platzzahl	4
Zufluchtswohnungen und gesamte Platzzahl	
Beratungsstellen für von Gewalt betroffene Frauen	1 und 1 für Stalkingopfer
Beratungsstellen bei sexueller Gewalt/Frauennotrufe	
Beratungsstellen für von sexuellem Missbrauch Betroffene	
Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel	
Beratungsstellen für Opfer von Zwangsverheiratung	
Beratungsstellen für Lesben und Trans*-Menschen	
Beratungsstellen für Frauen mit Behinderungen	
Gesamtumfang der Förderung	Keine Landesförderung, nur nach Tagessätzen
Rechtliche Grundlage für Förderung	Nach Tagessätzen, keine Landesbeteiligung, kein Sockelbetrag
Kommunale Ko-Finanzierung als Voraussetzung der Landesfinanzierung?	
Unterschiede bei der Zuwendung, z. B. für Frauenhäuser und Beratungsstellen	
Qualitative Vorgaben für die Förderung	

Veränderungen der Förderhöhe	Strenger Sparkurs, insgesamt wenig Mittel, das Interventionsprojekt wird größtenteils mit ehrenamtlicher Arbeit betrieben, Interventionsstellenarbeit wird vom Amt für Soziale Dienste übernommen, ohne zusätzliche Ressourcen.
weitere Angebote/Besonderheiten dieses Bundeslandes	Spezialangebot für Stalkingopfer mit 25.000.- Euro im Jahr
Weitere Angebote	
Angebote im Gesundheitsbereich	Fachklinik für Psychiatrie und Traumabehandlung
Landeskoordinierungsstelle	
keine	

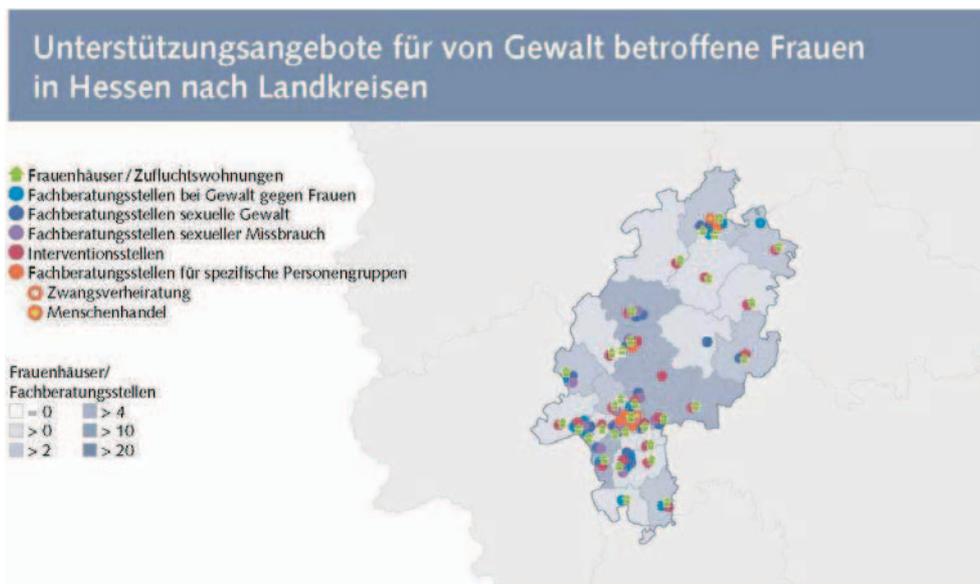


Hamburg	
Strukturdaten	
Bevölkerungszahl	1.796.077 (2011)
Frauenanteil	912.736 (2010)
Bevölkerungsdichte (Einw./km ²)	2.349 (2009)
Ausländeranteil	13,5 % (2011)
Wanderung	- 50 (2010)
Arbeitslosigkeit	7,9 % (2011)
Ergebnisse der Bestandsaufnahme des Unterstützungssystems	
Anzahl Frauenhäuser	5
Anzahl Schutzwohnungen	
Anzahl Frauenhausplätze	194 1 Frauenhausplatz auf 4.704 Frauen
Anzahl Beratungsstellen bei Gewalt	17
<i>Davon (ihren hauptsächlichen Schwerpunkten entsprechend): (Einrichtungen, die als Fachberatungsstelle auch für Interventionsstellen-Funktionen gefördert werden, werden in beiden Bereichen aufgeführt)</i>	
– Beratung bei Gewalt gegen Frauen allgemein	6
– Interventionsstellen	1
– sexuelle Gewalt (auch sexueller Missbrauch)	5
– sexueller Missbrauch	1
– Menschenhandel	1
– Hotline bei häuslicher Gewalt	1
– Zwangsverheiratung	2

Weitere nicht auf Gewalt spezialisierte Beratungsstellen für Frauen	
– Migrantinnen	2
Angebote für von Gewalt betroffene Männer	4: Interventionsstelle bei häuslicher Gewalt; interkulturelle Beratungsstellen bei häuslicher Gewalt und Zwangsheirat, die auch Männern und Jungen offenstehen; Opferhilfe Beratungsstelle, die sich ausdrücklich auch an Männer wendet

Angaben der Landesregierung:	
Politische Instrumente zum Thema Gewalt gegen Frauen z. B. Aktions-/Arbeitspläne	Der Landesaktionsplan Opferschutz (Drs. 19/8135) vom Dezember 2010 (vorherige Legislaturperiode) hat zunächst weiter Bestand und wird auf der Basis der bisherigen Erkenntnisse und Zielsetzungen mit einer deutlicheren Schwerpunktsetzung bei der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen umgesetzt. Darüber hinaus ist eine erneute Fortschreibung beziehungsweise Neuausrichtung eines Landesaktionsplans zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen noch in dieser Legislaturperiode vorgesehen (vgl. Arbeitsprogramm des aktuellen Senats). Das bereits bestehende Handlungskonzept zur Bekämpfung von Zwangsheiraten aus dem Jahr 2007 wird in den neu zu entwickelnden Landesaktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen integriert und weiter fortgeschrieben werden.
Angaben des Landes zu vom Land geförderten Angeboten	
Frauenhäuser bzw. Frauen- und Kinderschutzhäuser und gesamte Platzzahl	5 Frauenhäuser mit insgesamt 194 Plätzen
Zufluchtswohnungen und gesamte Platzzahl	
Beratungsstellen für von Gewalt betroffene Frauen	5 (Interventionsstelle bei häuslicher Gewalt und Stalking; Opferhilfe Beratungsstelle, Notruf für vergewaltigte Frauen und Mädchen; zwei interkulturelle Beratungsstellen bei häuslicher Gewalt und Zwangsheirat)
Beratungsstellen bei sexueller Gewalt/Frauennotrufe	1
Beratungsstellen für von sexuellem Missbrauch Betroffene	
Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel	1 (für Opfer von Frauenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung)
Beratungsstellen für Opfer von Zwangsverheiratung	2 interkulturelle Beratungsstellen
Beratungsstellen für Lesben und Trans*-Menschen	
Beratungsstellen für Frauen mit Behinderungen	
Gesamtumfang der Förderung	Haushaltsansatz für die Frauenhäuser (2011/2012): 1.959.000 Euro; Haushaltsansatz (2011/2012) für die Beratung und Betreuung von Opfern von Gewalt – inklusive Hotline bei häuslicher Gewalt und Stalking sowie des nicht realisierten Wohnprojektes für Opfer von familiärer Gewalt und Zwangsheirat: 1.451.000 Euro.
Rechtliche Grundlage für Förderung	§§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg

Kommunale Ko-Finanzierung als Voraussetzung der Landesfinanzierung?	Nein
Unterschiede bei der Zuwendung, z. B. für Frauenhäuser und Beratungsstellen	Nein
Qualitative Vorgaben für die Förderung	Enthalten in den jeweiligen Zweckbeschreibungen als Grundlage für die Zuwendungsfinanzierung (insbesondere zur Erreichbarkeit, kostenlosen Beratung, Qualifikation des eingesetzten Personals etc.). Ein gemeinsamer Qualitätssicherungsprozess zwischen der zuständigen Behörde und den Frauenhäusern hat gem. Arbeitsprogramm des Senats begonnen. In diesen Prozess sind die Frauenhäuser sehr eng eingebunden. Zu diesem Prozess gehört neben der Verbesserung der Wohnraumversorgung bzw. räumlichen Ausstattung der Häuser insbesondere auch die Verbesserung und Weiterentwicklung der Konzepte und Verfahrensabläufe.
Veränderungen der Förderhöhe	Insbesondere die beiden interkulturellen Beratungsstellen bei häuslicher Gewalt und Zwangsheirat wurden gegenüber 2007 (Gründungsjahr) deutlich finanziell aufgestockt.
weitere Angebote/Besonderheiten dieses Bundeslandes	Hotline bei häuslicher Gewalt und Stalking Die infrastrukturende Zuwendungsfinanzierung (Pauschalfinanzierung) für die Frauenhäuser bleibt erhalten. Dieser politische Wille wurde deutlich unterstrichen (vgl. Bü-Drs. 20/1218). Zusätzlich wird es ab 2012 eine Kostenerstattungsregelung für diejenigen auswärtige Frauen geben, die im Leistungsbezug nach SGB II sind. Damit wird – trotz Beibehaltung der pauschalen Zuwendungsfinanzierung – eine Kostenerstattungsmöglichkeit für ortsfremde Frauen geschaffen. Die Abrechnung der Kosten erfolgt nicht mit dem Frauenhaus oder den aufgenommenen Frauen. Die Frauenhäuser müssen keine Zahlungsverläufe veranlassen oder Zahlungen entgegennehmen.
Weitere Angebote	
Angebote im Gesundheitsbereich	Niedrigschwelliges Versorgungsangebot u. a. für traumatisierte Kinder von Frauen, die in Frauenhäusern Schutz gesucht haben. Es handelt sich hierbei um die Spezialsprechstunde „Gewalt und Trauma“ der Universitätsklinik, die im Rahmen der verfügbaren Kapazitäten eine ambulante Versorgung anbietet. Rechtsmedizinische Untersuchungsstelle zur kostenlosen Dokumentation der Gewaltspuren und Weitervermittlung der Betroffenen ins Hilfesystem
Landeskoordinierung	keine



Hessen	
Strukturdaten	
Bevölkerungszahl	6.061.951 (2009)
Frauenanteil	3.090.494 (2010)
Bevölkerungsdichte (Einw./km ²)	287 (2009)
Ausländeranteil	11,1 % (2009)
Wanderung	+ 12.295 (2010)
Arbeitslosigkeit	5,8 % (2011)
Ergebnisse der Bestandsaufnahme des Unterstützungssystems	
Anzahl Frauenhäuser	32
Anzahl Schutzwohnungen	
Anzahl Frauenhausplätze	755 Plätze 1 Frauenhausplatz auf 4.093 Frauen
Anzahl Beratungsstellen bei Gewalt	61
<i>Davon (ihren hauptsächlichen Schwerpunkten entsprechend): (Einrichtungen, die als Fachberatungsstelle auch für Interventionsstellen-Funktionen gefördert werden, werden in beiden Bereichen aufgeführt)</i>	
– Beratung bei Gewalt gegen Frauen allgemein	14
– Interventionsstellen	22
– sexuelle Gewalt (auch sexueller Missbrauch)	21
– Menschenhandel	2
– Zwangsverheiratung	1
– Genitalverstümmelung	1

Weitere nicht auf Gewalt spezialisierte Beratungsstellen für Frauen	
– Lesben	2
– Prostituierte	1
– Frauen als Opfer von Straftaten	1
Angebote für von Gewalt betroffene Männer	Interventionsstellen

Angaben der Landesregierung:	
Politische Instrumente zum Thema Gewalt gegen Frauen z. B. Aktions-/Arbeitspläne	29.11.2004 Erster Aktionsplan zur Bekämpfung der Gewalt im häuslichen Bereich; aktuell Entwurf Neuauflage: „Das Land Hessen hat mit dem 1. Landesaktionsplan aus staatlicher Verantwortung die Prävention häuslicher Gewalt gestärkt und will mit dem 2. Landesaktionsplan (Neuauflage 2011) die Maßnahmen zum Schutz und zur Hilfe für die Opfer sowie zur Intervention gegen die Täter weiter ausbauen.“
Angaben des Landes zu vom Land geförderten Angeboten	
Frauenhäuser bzw. Frauen- und Kinderschutzhäuser und gesamte Platzzahl	22 Frauenhäuser/643 Plätze in 2010
Zufluchtswohnungen und gesamte Platzzahl	0
Beratungsstellen für von Gewalt betroffene Frauen	13 Interventionsstellen
Beratungsstellen bei sexueller Gewalt/Frauennotrufe	16
Beratungsstellen für von sexuellem Missbrauch Betroffene	23
Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel	2
Beratungsstellen für Opfer von Zwangsverheiratung	1
Beratungsstelle zu Straßenprostitution	1
Beratungsstellen für Lesben und Trans*-Menschen	4
Beratungsstellen für Frauen mit Behinderungen	
Gesamtumfang der Förderung	2010: 3.463.704,33 Davon: 2.219.653,20 € für Frauenhäuser 291.150,03 € für Frauennotrufe und -beratungsstellen 378.545,44 € für Kinderberatungsstellen 125.753,15 € für Interventionsstellen 145.020,45 € für Männer- und Paarberatung 10.000,00 € für Beratungsstelle zu Zwangsheirat 10.000,00 € für Beratungsstelle zu Straßenprostitution 186.400,00 € für Beratungsstellen zu Menschenhandel 97.200,00 € für diverse Projekte zum Schutz von Frauen

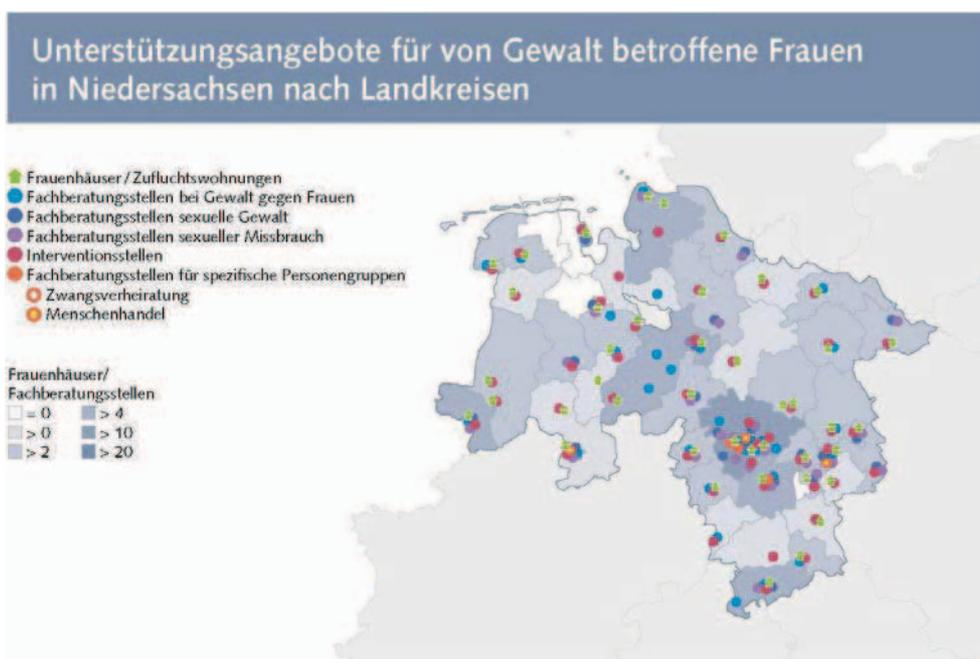
Rechtliche Grundlage für Förderung	Seit 2005 aus Landesmitteln (Kreise und kreisfreie Städte erhalten Gesamtbudget für die sozialen Hilfen zur Förderung (Kommunalisierung))
Kommunale Ko-Finanzierung als Voraussetzung der Landesfinanzierung?	Kommunalisierung der Landesmittel
Unterschiede bei der Zuwendung, z. B. für Frauenhäuser und Beratungsstellen	
Qualitative Vorgaben für die Förderung	Landeseinheitlich vereinbarte Standards im Aktionsplan festgelegt (Umsetzung unbekannt)
Veränderungen der Förderhöhe	Wg. Landeshaushaltskürzung 2004 kaum bis keine Berücksichtigung der Kostenentwicklung
weitere Angebote/Besonderheiten dieses Bundeslandes	
Weitere Angebote	
Angebote im Gesundheitsbereich	1 Trauma-Ambulanz, 1 Opferschutzambulanz
Angaben der Landeskoordinierungsstelle	
Träger	Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa
Gründung	2006 als Erfüllung des Aktionsplanes des Landes Hessen zur Bekämpfung der Gewalt im häuslichen Bereich
Mitarbeiter/innen	3 (Leiterin = Staatsanwältin)
Auftrag	
Finanzierung	Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa
Budget	30.000.- zweckgebunden für Schulungen, Fortbildungsmaßnahmen, Fachtagungen und Öffentlichkeitsarbeit
Rahmenbedingungen	Landespräventionsrat (Arbeitsgruppe II Häusliche Gewalt) Landesweit kommunale Runde Tische Landesarbeitsgemeinschaft der Beratungsstellen und Interventionsstellen Landesarbeitsgemeinschaft autonomer Frauenhäuser Landesarbeitsgemeinschaft Hessischer Frauenbüros Aktionsplan des Landes Hessen zur Bekämpfung der Gewalt im häuslichen Bereich in aktualisierter Form unmittelbar vor der Verabschiedung.



Mecklenburg-Vorpommern	
Strukturdaten	
Bevölkerungszahl	1.651.216 (2009)
Frauenanteil	833.097 (2009)
Bevölkerungsdichte (Einw./km ²)	71 (2009)
Ausländeranteil	2,3 % (2009)
Wanderung	–3.630 (2010)
Arbeitslosigkeit	12,4 % (2011)
Ergebnisse der Bestandsaufnahme des Unterstützungssystems	
Anzahl Frauenhäuser	10
Anzahl Schutzwohnungen	1
Anzahl Frauenhausplätze	153 Plätze 1 Frauenhausplatz auf 5.445 Frauen
Anzahl Beratungsstellen bei Gewalt	25
<i>Davon (ihren hauptsächlichen Schwerpunkten entsprechend): (Einrichtungen, die als Fachberatungsstelle auch für Interventionsstellen-Funktionen gefördert werden, werden in beiden Bereichen aufgeführt)</i>	
– Beratung bei Gewalt gegen Frauen allgemein	
– Interventionsstellen	5 (inkl. jeweils eine Kinder- und Jugendberaterin)
– häusliche Gewalt	7
– sexuelle Gewalt	5
– sexueller Missbrauch	6
– Menschenhandel	1
– Zwangsverheiratung	1
Angebote für von Gewalt betroffene Männer	Interventionsstellen

Angaben der Landesregierung:	
Politische Instrumente zum Thema Gewalt gegen Frauen z. B. Aktions-/Arbeitspläne	2. Landesaktionsplan (2001 bis 2005) schreibt Gesamtkonzeption für alle Gewaltformen fest
Angaben des Landes zu vom Land geförderten Angeboten	
Frauenhäuser bzw. Frauen- und Kinderschutzhäuser und gesamte Platzzahl	9
Zufluchtwohnungen und gesamte Platzzahl	
Beratungsstellen für von Gewalt betroffene Frauen	5 Interventionsstellen mit jeweils einer Kinder- und Jugendberatung 8 Kontakt- und Beratungsstellen
Beratungsstellen bei sexueller Gewalt/Frauennotrufe	5
Beratungsstellen für von sexuellem Missbrauch Betroffene	
Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel	1
Beratungsstellen für Opfer von Zwangsverheiratung	
Beratungsstellen für Lesben und Trans*-Menschen	
Beratungsstellen für Frauen mit Behinderungen	
Gesamtumfang der Förderung	1.871.660,50 € für das Beratungs- und Hilfenetzwerk davon: 189.880,50 € für Beratungsstellen für sexualisierte Gewalt 646.600 € für Frauenhäuser 233.250 € für Beratungsstellen für Opfer häuslicher Gewalt 677.250 € für Interventionsstellen 58.580 € für die Beratungsstelle für Opfer von Zwangsprostitution und Menschenhandel 66.100 € für Täterberatungsstellen
Rechtliche Grundlage für Förderung	Die Förderung ist festgelegt in der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Frauenhäusern und Beratungsstellen für Opfer sexualisierter und häuslicher Gewalt, Interventionsstellen, einer Koordinierungsstelle und Männerberatungsstellen“ vom 1.1.2009.
Kommunale Ko-Finanzierung als Voraussetzung der Landesfinanzierung?	Land gibt Geld an Einrichtungen, Träger kümmert sich um kommunale Förderung, kommunale Gegenfinanzierung zwingend
Unterschiede bei der Zuwendung, z. B. für Frauenhäuser und Beratungsstellen	Interventionsstelle und Menschenhandelsberatungsstelle 100 % Landesfinanzierung
Qualitative Vorgaben für die Förderung	Allgemeine und spezielle Zuwendungsvoraussetzungen sind in der oben genannten Richtlinie festgelegt.
Veränderungen der Förderhöhe	Erhöhung in 2010
weitere Angebote/Besonderheiten dieses Bundeslandes	2 Täterberatungsstellen

Weitere Angebote	
Angebote im Gesundheitsbereich	
Angaben der Landeskoordinierungsstelle	
Träger	Frauen helfen Frauen e.V. Rostock
Gründung	2003 (Vorläufer war seit 1998 CORA e.V., landesweites Interventionsprojekt bei häuslicher Gewalt, Basis der Landesaktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Kinder von 2000.)
Mitarbeiter/innen	1 (40 Std. Stelle) Dipl. Sozialpädagogin/Kriminologin
Auftrag	<ul style="list-style-type: none"> – Koordinierung der Vernetzung – Lobbyarbeit für Unterstützungsprojekte – Informationspool/Ressourcenzentrum – Fortbildungen – Mitwirkung in Arbeitsgremien der Landesverwaltung – Problemanalyse regionaler und landesweiter Entwicklungen, Monitoring auf der Basis systematischer Datenerhebungen, Unterstützung der Weiterentwicklung vernetzter Strategien zur Bekämpfung häuslicher Gewalt – Öffentlichkeitsarbeit
Finanzierung	Die Parlamentarische Staatssekretärin für Frauen und Gleichstellung der Landesregierung fördert Personal und Sachmittel zu 100 % (Förderung ist geregelt in der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Frauenhäusern und Beratungsstellen für Opfer sexualisierter und häuslicher Gewalt, Interventionsstellen, einer Koordinierungsstelle und Männerberatungsstellen.)
Budget	
Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> – Aktueller Landesaktionsplan – Landesweiter Arbeitskreis Netzwerk gegen häusliche und sexualisierte Gewalt – Landesarbeitsgemeinschaft Frauenhäuser/Kontakt- und Beratungsstellen – Landesarbeitsgemeinschaft der Interventionsstellen gegen häusliche Gewalt und Stalking – Landesarbeitsgemeinschaft der Männer- und Gewaltberatungsstellen



Niedersachsen	
Strukturdaten (Quellen: Statistische Landesämter)	
Bevölkerungszahl	7.918.293 (2010)
Frauenanteil	4.024.532 (2010)
Bevölkerungsdichte (Einw./km ²)	166 (2010)
Ausländeranteil	6,6 % (2010)
Wanderung	+ 4852 (2009)
Arbeitslosigkeit	6,7 % (2010)
Ergebnisse der Bestandsaufnahme des Unterstützungssystems	
Anzahl Frauenhäuser	42
Anzahl Schutzwohnungen	
Anzahl Frauenhausplätze	350 Plätze für Frauen und 334 Plätze für Kinder: 684 Plätze 1 Frauenhausplatz auf 5.884 Frauen
Anzahl Fachberatungsstellen bei Gewalt	109
<i>Davon (ihren hauptsächlichen Schwerpunkten entsprechend): (Einrichtungen, die als Fachberatungsstelle auch für Interventionsstellen-Funktionen gefördert werden, werden in beiden Bereichen aufgeführt)</i>	
– Beratung bei Gewalt gegen Frauen allgemein	30
– Interventionsstellen (BISS) mit pro-aktivem Ansatz	29 Beratungs- und Interventionsstellen mit insgesamt 45 Standorten
– sexuelle Gewalt	21

– sexueller Missbrauch	26
– Menschenhandel	3
Weitere nicht auf Gewalt spezialisierte Beratungsstellen für Frauen	
– Migrantinnen	2
– Prostituierte	1
Angebote für von Gewalt betroffene Männer	1 Männerschutzwohnung, Interventionsstellen und 1 Beratungsstelle

Angaben der Landesregierung:	
Politische Instrumente zum Thema Gewalt gegen Frauen z. B. Aktions-/Arbeitspläne	Aktionsplan I und II zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen im häuslichen Bereich; der Fortschreibung des Aktionsplans II wurde mit Beschluss der Landesregierung am 04.05.2010 zugestimmt; dort ist festgehalten, dass die 40 Frauenhäuser, 35 Fachberatungsstellen gegen häusliche Gewalt und die 29 Beratungs- und Interventionsstellen bei häuslicher Gewalt (BISS) ein umfassendes Netz für die Hilfe und Unterstützung der von Gewalt betroffenen Frauen und ihrer Kinder bilden und ein wichtiger Bestandteil der sozialen und Unterstützungslandschaft in Niedersachsen sind.
Angaben des Landes zu vom Land geförderten Angeboten	
Frauenhäuser bzw. Frauen- und Kinderschutzhäuser und gesamte Platzzahl	40 350 Plätze für Frauen und 334 Plätze für Kinder: 684 Plätze
Zufluchtswohnungen und gesamte Platzzahl	s. o., werden nicht gesondert erfasst
Fachberatungsstellen für von Gewalt betroffene Frauen	35
Beratungs- und Interventionsstellen bei häuslicher Gewalt (BISS) mit proaktivem Ansatz	29
Fachberatungsstellen bei sexueller Gewalt/Frauennotrufe	s. o., werden nicht gesondert erfasst
Fachberatungsstellen für von sexuellem Missbrauch Betroffene	s. o., werden nicht gesondert erfasst
Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel	3 mit 2 Schutzwohnungen
Fachberatungsstellen für Opfer von Zwangsverheiratung	Zusätzlich: ein Niedersächsisches Krisentelefon gegen Zwangsheirat
Fachberatungsstellen für Lesben und Trans*-Menschen	s. o., werden nicht gesondert erfasst
Fachberatungsstellen für Frauen mit Behinderungen	s. o., werden nicht gesondert erfasst
Gesamtumfang der Landesförderung	2007–2011: jährlich 4.146.000 € (für o. g. Frauenhäuser, Fachberatungsstellen, BISS) Durchschnittliche Förderhöhe: Frauenhäuser: 56.000 € Fachberatungsstellen: 31.500 € BISS: 28.000 €

noch Gesamtumfang der Landesförderung	Ab 2012: jährlich 5.329.000 € (für o. g. Frauenhäuser, Fachberatungsstellen, BISS) Durchschnittliche Förderhöhe: Frauenhäuser: 65.000 € Fachberatungsstellen: 48.000 € BISS: 35.000 €
Rechtliche Grundlage für Förderung	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen für Frauen und Mädchen, die von Gewalt betroffen sind
Kommunale Ko-Finanzierung als Voraussetzung der Landesfinanzierung?	Nein; Aber: Die Förderung der o. g. Einrichtungen ist grds. eine Aufgabe der Daseinsvorsorge der Kommunen, die Förderung des Landes erfolgt ergänzend.
Unterschiede bei der Zuwendung, z. B. für Frauenhäuser und Fachberatungsstellen	Ja, entsprechend der Richtlinie
Qualitative Vorgaben für die Förderung	Zuwendungsvoraussetzungen sind in der oben genannten Richtlinie festgelegt
Veränderungen der Förderhöhe	Ab 2012: Erhöhung der Landesmittel um 1.183.000 € Mio. €
weitere Angebote/Besonderheiten dieses Bundeslandes	Förderung erfolgt mit zusätzlichen Landesmitteln: – 7 Täterberatungsstellen Häusliche Gewalt, – 2 Kinderschutzzentren, – 3 innovative Projekte zur Prävention sexueller Gewalt, – Niedersächsisches Krisentelefon gegen Zwangsheirat, – 3 Mädchenhäuser, – 1 landesweites Netzwerk „Interkulturelle Beratung“, – einjährige Weiterbildung „Interkulturelle Beratung“ für die Fachkräfte in o. g. Frauenunterstützungseinrichtungen, – wissenschaftliche Evaluation der Landesaktionspläne zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen im häuslichen Bereich.
Weitere Angebote	
Angebote im Gesundheitsbereich	1 Traumaambulanz
Angaben der Landeskoordinierungsstelle	
Träger	Landespräventionsrat, angesiedelt beim Justizministerium
Gründung	2002 , Beschluss der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe „Häusliche Gewalt“ nach der Verabschiedung des Landesaktionsplans im Kabinett
Mitarbeiter/innen	Zwei 50 %-Stellen, 1 M.A., 1 Staatsanwältin
Auftrag	Lobbyarbeit für die Unterstützungseinrichtungen Vermittlung bei Konflikten im Netzwerk Stellungnahmen fachlicher/politischer Art Beratung/Unterstützung kommunaler Netzwerke Konzeption und Organisation von Fachtagungen und Fortbildungen Monitoring und Impulse für die Weiterentwicklung im Landespräventionsrat
Finanzierung	Paritätische Finanzierung durch Sozial-, Innen- und Justizministerium
Budget	12.000 €
Rahmenbedingungen	Landesweiter Runder Tisch (= ressortübergreifende Arbeitsgemeinschaft , seit 2006 Interministerieller Arbeitskreis und ressortübergreifender Praxisbeirat) Landesarbeitsgemeinschaften der Unterstützungseinrichtungen Aktueller Landesaktionsplan

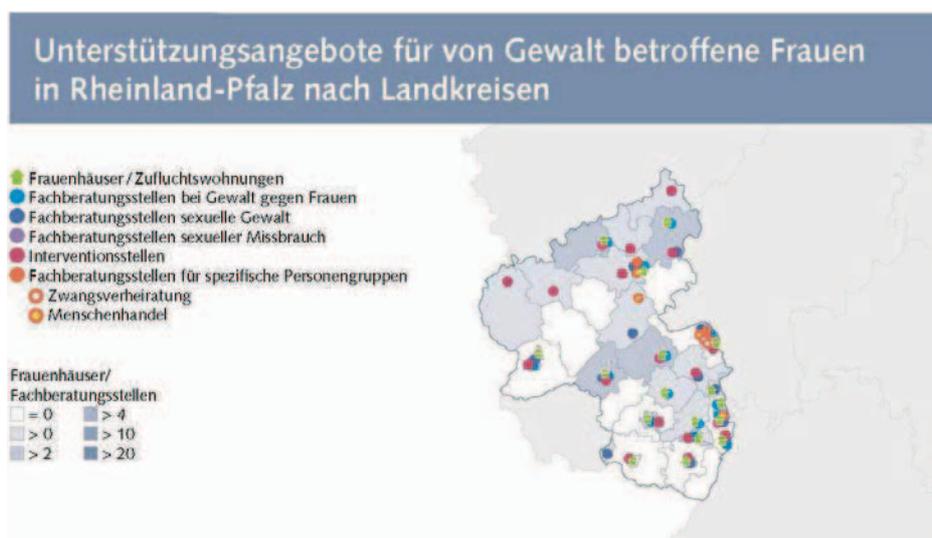


Nordrhein-Westfalen	
Strukturdaten (Quellen: Statistische Landesämter und http://www.brd-info.net/bundeslaender/)	
Bevölkerungszahl	17.845.154 (2010)
Frauenanteil	9.133.296 (2010)
Bevölkerungsdichte (Einw./km ²)	528 (2009)
Ausländeranteil	10,5 % (2010)
Wanderung	+17 324 (2010)
Arbeitslosigkeit	8,0 % (2011)
Ergebnisse der Bestandsaufnahme des Unterstützungssystems – eigene Recherche	
Anzahl Frauenhäuser	72
Anzahl Schutzwohnungen	2
Anzahl Frauenhausplätze	Gesamtzahl: 1297: 588 Plätze für Frauen 619 Plätze für Kinder zuzüglich 90 nicht differenzierten Plätzen in nicht landesgeförderten Einrichtungen 1 Frauenhausplatz auf 7.041 Frauen
Anzahl Beratungsstellen bei Gewalt	120
<i>Davon (ihren hauptsächlichen Schwerpunkten entsprechend): (Einrichtungen, die als Fachberatungsstelle auch für Interventionsstellen-Funktionen gefördert werden, werden in beiden Bereichen aufgeführt)</i>	
– Beratung bei Gewalt gegen Frauen allgemein	57 (davon arbeiten ca. 50 auch pro-aktiv)
– Interventionsstellen	4
– sexuelle Gewalt (auch sexueller Missbrauch)	47

– Hotline bei häuslicher Gewalt	1 (kommunal)
– Menschenhandel	8
– Zwangsverheiratung	2 und 1 Online-Beratung
Weitere nicht auf Gewalt spezialisierte Beratungsstellen für Frauen	
– Lesben	3
– Prostituierte	3
Angebote für von Gewalt betroffene Männer	Interventionsstellen

Angaben der Landesregierung:	
Politische Instrumente zum Thema Gewalt gegen Frauen z. B. Aktions-/Arbeitspläne	Förderung basiert auf Koalitionsvereinbarung (Rechtsanspruch auf FH-Platz soll erarbeitet werden) und der 1. Regierungserklärung, momentane Arbeit an einem Landesaktionsplan zu Gewalt gegen Frauen
Angaben des Landes zu vom Land geförderten Angeboten	
Frauenhäuser bzw. Frauen- und Kinderschutzhäuser und gesamte Platzzahl	62 1207 Plätzen (588 für Frauen und 619 für Kinder)
Beratungsstellen für von Gewalt betroffene Frauen	57
Beratungsstellen bei sexueller Gewalt/Frauennotrufe	47
Beratungsstellen für von sexuellem Missbrauch Betroffene	2 (Wildwasser-Einrichtungen, gezählt auch in der vorhergehenden Spalte)
Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel	8
Beratungsstellen für Opfer von Zwangsverheiratung	1 und 1 Online-Beratung zu Zwangsverheiratung
Beratungsstellen für Lesben und Trans*-Menschen	3
Beratungsstellen für Frauen mit Behinderungen	2 (nicht ausschließlich, aber ausdrücklich ein Teil des Beratungsangebotes)
Beratungsstelle gegen Beschneidung von Mädchen	1
Gesamtumfang der Landesförderung Summe der nebenstehenden Beträge: 15.191.600 €	Ansatzmittel gemäß Haushalt 2011: Förderprogramm Frauenhäuser: 8.131.500 € Förderprogramm Frauenberatungsstellen: 4.547.500 € Förderprogramm Frauen-Notrufe 1.221.000 € Förderprogramm spezialisierte Beratungsstellen gegen Menschenhandel: 996.600 € Beratungsstellen gegen Zwangsheirat 230.000 € Beratungsstelle gegen Beschneidung von Mädchen ca. 65.000 € Haushaltsmittel betr. weitere Beratungsstellen nicht genau bezifferbar.
Rechtliche Grundlage für Förderung	Die Förderung ist festgelegt in den „Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Zufluchtsstätten für misshandelte Frauen“ vom 8.12.2009, sowie in den „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Frauenberatungsstellen“ vom 8.12.2009, diese werden gerade überarbeitet. Neufassung datiert vom 14.10.2011

Kommunale Ko-Finanzierung als Voraussetzung der Landesfinanzierung?	Mittelbar, in der Regel können gesicherte Finanzierungspläne (die Voraussetzung für die Förderung sind) nur mit Hilfe kommunaler Ko-Förderung vorgelegt werden.
Unterschiede bei der Zuwendung, z. B. für Frauenhäuser und Beratungsstellen	Keine Unterschiede zwischen den Stellen
Qualitative Vorgaben für die Förderung	In den Förderrichtlinien der Frauenhäuser und der Frauenberatungsstellen festgeschrieben, Nutzungsstatistik wird verlangt
Veränderungen der Förderhöhe	2006 wurde die 2. Sozialarbeiterinnenstelle gestrichen, kam 2011 nach dem Regierungswechsel wieder dazu, Erhöhungen in diesem Jahr
weitere Angebote/Besonderheiten dieses Bundeslandes	
Weitere Angebote	
Angebote im Gesundheitsbereich	GESINE-Netzwerk bei Gewalt gegen Frauen an neun Standorten. In Deutschland einzigartig, bieten die Trauma-Ambulanzen in Nordrhein-Westfalen eine Besonderheit. Die Opfer müssen sich nicht um die Finanzierung kümmern, denn die Versorgungsämter übernehmen die Kosten. Ca. 22 Trauma-Ambulanzen im Netzwerk.
Landeskoordinierungsstelle	
keine	



Rheinland-Pfalz	
Strukturdaten (Quellen: Statistische Landesämter)	
Bevölkerungszahl	4.003.745 (2010)
Frauenanteil	2.036.639 (2010)
Bevölkerungsdichte (Einw./km ²)	202 (2010)
Ausländeranteil	7,6 % (2010)
Wanderung	+ 237 (2010)
Arbeitslosigkeit	5,1 % (2010)
Ergebnisse der Bestandsaufnahme des Unterstützungssystems	
Anzahl Frauenhäuser	17
Anzahl Schutzwohnungen	1 (Zwangsverheiratung)
Anzahl Frauenhausplätze	277 (Frauen und Kinder) 1 Frauenhausplatz auf 7.352 Frauen
Anzahl Fachberatungsstellen bei Gewalt	71
<i>Davon (ihren hauptsächlichen Schwerpunkten entsprechend): (Einrichtungen, die als Fachberatungsstelle auch für Interventionsstellen-Funktionen gefördert werden, werden in beiden Bereichen aufgeführt)</i>	
– Beratung bei Gewalt gegen Frauen	32
– Interventionsstellen (pro-aktiv)	18
– sexuelle Gewalt	12
– sexueller Missbrauch	3
– Menschenhandel	4 (auch Zwangsverheiratung)
– Zwangsverheiratung	1 Online-Beratung 1 Fachberatungsstelle

Weitere nicht auf Gewalt spezialisierte Beratungsstellen für Frauen	
– Prostituierte	1
– Frauen mit Behinderungen	1
Angebote für von Gewalt betroffene Männer	Interventionsstellen leiten weiter an Lebensberatungsstellen

Angaben der Landesregierung:	
Politische Instrumente zum Thema Gewalt gegen Frauen z. B. Aktions-/Arbeitspläne	Die Frauenhäuser und Fachberatungsstellen im Anti-Gewaltbereich haben eine „Absicherung“ erfahren durch die Fortschreibung des Engagements gegen Gewalt gegen Frauen im Koalitionsvertrag der Landesregierung. Die Fortschreibung der RIGG-Schwerpunkte (Rheinlandpfälzisches Interventionsprojekt gegen Gewalt in engen sozialen Beziehungen) erfolgt in Form eines Aktions- oder Arbeitsplans, der am landesweiten Runden Tisch festgelegt wird.
Angaben des Landes zu vom Land geförderten Angeboten	
Frauenhäuser bzw. Frauen- und Kinderschutzhäuser und gesamte Platzzahl	17 Frauenhäuser (277 Plätze f. Frauen und Kinder) mit 14 ambulanten Fachberatungsstellen
Zufluchtswohnungen und gesamte Platzzahl	
Fachberatungsstellen für von Gewalt betroffene Frauen	16 Interventionsstellen (pro-aktiv) sowie 2 pro-aktive Erstberatungsangebote
Fachberatungsstellen bei sexueller Gewalt/Frauennotrufe	12 Frauennotrufe
Fachberatungsstellen für von sexuellem Missbrauch Betroffene	1 Präventionsbüro – Mädchenberatung, 1 Sozialtherapeutische Mädchenberatungsstelle, 1 Mädchenzuflucht
Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel	4
Fachberatungsstellen für Opfer von Zwangsverheiratung	1 Online-Beratung SIBEL 1 Mädchenzuflucht
Fachberatungsstellen für Lesben und Trans*-Menschen	
Fachberatungsstellen für Frauen mit Behinderungen	1 Koordinierungs- und Fachberatungsstelle für behinderte Frauen
Gesamtumfang der Landesförderung 2011	2.802500 € davon 1.347.000 € für Frauenhäuser und Frauenhausberatungsstellen (80.000 pro Haus und Jahr) 608.500 € für Frauennotrufe – Fachstellen für sexualisierte Gewalt (52.000 € pro Notruf) 605.000 € für Interventionsstellen u. pro-aktive Erstberatungsangebote 25.000 € für das Präventionsbüro 41.000 € für Sozialtherapeutische Mädchenberatungsstelle und Mädchenhaus 33.000 € für Prostituierten(ausstiegs)beratungsstelle 21.000 € für Online-Beratung für Migrantinnen 80.000 € für Beratung für Opfer von Menschenhandel 42.000 € für Koordinierungs- und Beratungsstelle für behinderte Frauen

Rechtliche Grundlage für Förderung	Haushaltsordnung, Haushaltspläne, keine Richtlinien erlassen
Kommunale Ko-Finanzierung als Voraussetzung der Landesfinanzierung?	Nein, die Förderung durch das Frauenministerium erfolgt in diesem Bereich als Festbetragsfinanzierung, nicht als Anteilsfinanzierung und ist unabhängig von der kommunalen Finanzierung.
Unterschiede bei der Zuwendung, z. B. für Frauenhäuser und Fachberatungsstellen	Alle Häuser bekommen den gleichen Betrag, trotz unterschiedlicher Größe, um die Durchführung des Standardangebots, nämlich den Betrieb des Frauenhauses, die Nachbetreuung und die Präventionsarbeit sicherzustellen. Die Höhe der Bezuschussung der Fachberatungsstellen richtet sich nach Aufgabenstellung, Größe des Einzugsbereichs etc. und variiert i. d. Regel zwischen einer halben und einer ganzen Personalstelle.
Qualitative Vorgaben für die Förderung	Jährliche Tätigkeitsberichte, Verwendungsnachweise
Veränderungen der Förderhöhe	Trotz zu erwartender großer Haushaltseinsparungen keine Einsparungen in diesem Bereich zu erwarten, in den letzten Jahren Förderungsaufstockung pro Doppelhaushalt um 1 bis 2 % bei Frauenhäusern, Beratung für Opfer von Menschenhandel und Frauennotrufen.
weitere Angebote/Besonderheiten dieses Bundeslandes	8 Täterarbeitseinrichtungen für Täter häuslicher Gewalt, die vom Innenministerium bezuschusst werden.
Weitere Angebote	
Angebote im Gesundheitsbereich	Seit 2008 Fortbildungen durch das Frauenministerium zusammen mit der Landeszentrale für Gesundheitsförderung Rheinland-Pfalz e. V., den Bezirksärztekammern und den Regionalen Runden Tischen, 13 Fortbildungen für Ärztinnen, Ärzte, Pflegepersonal und Hebammen zum Thema „Gewalt macht Frauen krank. Erkennen – ansprechen – helfen“.
Landeskoordinierungsstelle	Ja, im Sozialministerium
Rahmenbedingungen	Landesweiter Runder Tisch Es gibt eine Struktur regionaler Runder Tische



Saarland	
Strukturdaten	
Bevölkerungszahl	1.017.567 (2010)
Frauenanteil	522.361 (2010)
Bevölkerungsdichte (Einw./km ²)	396 (2010)
Ausländeranteil	8,3 % (2010)
Wanderung	+ 190 (2010)
Arbeitslosigkeit	7,5 % (2011)
Ergebnisse der Bestandsaufnahme des Unterstützungssystems	
Anzahl Frauenhäuser	3
Anzahl Schutzwohnungen	
Anzahl Frauenhausplätze	55 1 Frauenhausplatz auf 9.497 Frauen
Anzahl Beratungsstellen bei Gewalt	4
<i>Davon:</i>	
– Beratung bei Gewalt gegen Frauen allgemein	
– Interventionsstellen	1
– sexuelle Gewalt	1
– sexueller Missbrauch	1
– Menschenhandel	1 (auch Zwangsverheiratung)
Weitere nicht auf Gewalt spezialisierte Beratungsstellen für Frauen	
– Migrantinnen	1
– Prostituierte	1
Angebote für von Gewalt betroffene Männer	Interventionsstelle, Lebensberatungsstellen

Angaben der Landesregierung:	
Politische Instrumente zum Thema Gewalt gegen Frauen z. B. Aktions-/Arbeitspläne	Aktionsplan I und II Koordinierungsstelle gegen häusliche Gewalt beim Justizministerium
Angaben des Landes zu vom Land geförderten Angeboten	
Frauenhäuser bzw. Frauen- und Kinderschutzhäuser und gesamte Platzzahl	3 Frauenhäuser Personalkosten 97 % davon auch Personal für Kinder 55
Zufluchtswohnungen und gesamte Platzzahl	
Beratungsstellen für von Gewalt betroffene Frauen	90 % der Personal- und Sachkosten der Interventionsstelle
Beratungsstellen bei sexueller Gewalt/Frauennotrufe	45 % der Personal- und Sachkosten, 45 % durch Landkreise
Beratungsstellen für von sexuellem Missbrauch Betroffene	95 % der Personal- und Sachkosten
Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel	95 % der Personal- und Sachkosten
Beratungsstellen für Opfer von Zwangsverheiratung	95 % der Personal- und Sachkosten sowie Infomaterial
Beratungsstellen für Lesben und Trans*-Menschen	
Beratungsstellen für Frauen mit Behinderungen	
Gesamtumfang der Landesförderung	606.900 € davon 180.300 € für Frauenhäuser 112.100 € für Interventionsstelle 38.600 € für Frauennotruf 125.800 € für die Beratungsstelle für Migrantinnen/Opfer von Menschenhandel/Zwangsverheiratung 23.000 € Beratungsstelle für Prostituierte 44.100 € für die Beratungsstelle für Migrantinnen 83.000 € für die Beratungsstelle gegen sexuellen Missbrauch
Rechtliche Grundlage für Förderung	Zuwendungsvertrag mit den Frauenhäusern und Frauennotruf, sonst nur freiwillige Leistungen
Kommunale Ko-Finanzierung als Voraussetzung der Landesfinanzierung?	Siehe unten!
Unterschiede bei der Zuwendung, z. B. für Frauenhäuser und Beratungsstellen	Der Frauennotruf (45 % Land) und die Beratungsstelle für Prostituierte (45 % Land) wird aufgrund von Vereinbarungen von den Landkreisen und dem Stadtverband Saarbrücken mitfinanziert.
Qualitative Vorgaben für die Förderung	Qualitätskriterien sind im Zuwendungsvertrag mit den Frauenhäusern festgeschrieben.
Veränderungen der Förderhöhe	Politische Verlautbarung der Ministerin/Ministerpräsidentin, dass es im Bereich „Gewalt gegen Frauen“ keine Einsparungen geben soll.
weitere Angebote/Besonderheiten dieses Bundeslandes	

Weitere Angebote	
Angebote im Gesundheitsbereich	
Angaben der Landeskoordinierungsstelle	
Träger	Als Referat D5 Teil des Ministeriums der Justiz
Gründung	2002 im Zuge der Umsetzung des Saarländischen Aktionsplans, damals initiiert von drei Ministerien (Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales sowie Inneres und Sport plus Justiz).
Mitarbeiter/innen	2 Vollzeitstellen und 1/8 Schreibkraft, (Diplom-Soziologin, Richterin)
Auftrag	Initiierung, Förderung und Koordinierung der Vernetzung und Kooperation Lobbyarbeit für Unterstützungsprojekte Vermittlung bei Konflikten im Netzwerk Schwachstellenanalyse im Netzwerk Stellungnahmen politischer und fachlicher Art Strukturelle Verbesserung der Bekämpfung häuslicher Gewalt Optimierung bestehender Interventionsstrategien Organisation von Aus- und Fortbildung Öffentlichkeitsarbeit Umsetzung der im Aktionsplan genannten Maßnahmen Erstellen von Handlungsempfehlungen, Richtlinien oder Verfahrensabläufen
Finanzierung	Ministerium der Justiz
Budget	12.000 € (ohne Verwaltungs- und Materialkosten)
Rahmenbedingungen	Landesweiter Runder Tisch Aktionsplan II befindet sich unmittelbar vor der Verabschiedung

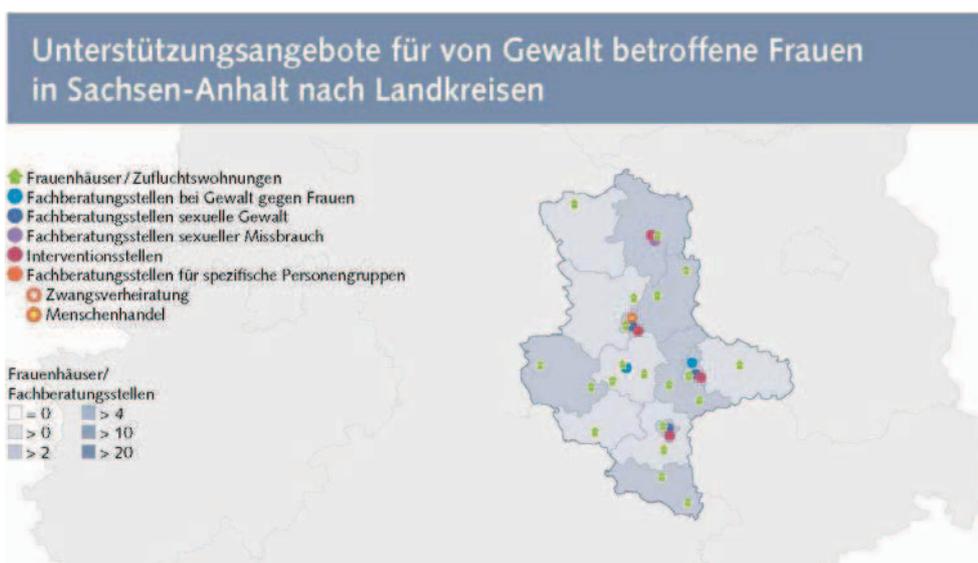


Sachsen	
Strukturdaten (Quellen: Statistische Landesämter)	
Bevölkerungszahl	4.149.477 (2010)
Frauenanteil	2.117.847 (2010)
Bevölkerungsdichte (Einw./km ²)	225 (2010)
Ausländeranteil	2,7 % (2010)
Wanderung	- 3 555 (2010)
Arbeitslosigkeit	10,7 % (2011)
Ergebnisse der Bestandsaufnahme des Unterstützungssystems	
Anzahl Frauenhäuser	12
Anzahl Schutzwohnungen	7
Anzahl Frauenhausplätze	Die landesgeförderten Frauen- und Kinderschutzeinrichtungen haben zusammen 260 Plätze. Darüber hinaus gibt es weitere Frauen- und Kinderschutzeinrichtungen, die ohne staatliche Förderung arbeiten: 16 Plätze. Die angegebene Platzzahl umfasst nur Erwachsenenbetten, in jeder Einrichtung sind darüber hinaus noch Kinderbetten vorhanden. Insgesamt 276 Plätze 1 Frauenhausplatz auf 7.714 Frauen
Anzahl Fachberatungsstellen bei Gewalt	24
<i>Davon (ihren hauptsächlichen Schwerpunkten entsprechend): (Einrichtungen, die als Fachberatungsstelle auch für Interventionsstellen-Funktionen gefördert werden, werden in beiden Bereichen aufgeführt)</i>	
– Beratung bei Gewalt gegen Frauen allgemein	10
– Interventionsstellen	7
– sexuelle Gewalt (Frauen)	4

– sexueller Missbrauch (Kindes- und Jugendalter)	1
– Menschenhandel	2
Landeskoordinierungsstelle häusliche Gewalt	ja
Angebote für von Gewalt betroffene Männer	alle Interventionsstellen

Angaben der Landesregierung:	
Politische Instrumente zum Thema Gewalt gegen Frauen z. B. Aktions-/Arbeitspläne	Landesaktionsplan zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt von 2007, Fortschreibung ab 2012
Angaben des Landes zu vom Land geförderten Angeboten	
Frauenhäuser bzw. Frauen- und Kinderschutzhäuser und gesamte Platzzahl	16 Frauen- und Kinderschutzeinrichtungen (Häuser + Wohnungen) 260 Plätze für Frauen zuzüglich Kinderbetten
Zufluchtwohnungen und gesamte Platzzahl	s. o.
Fachberatungsstellen für von Gewalt betroffene Frauen	
Interventionsstellen	7
Fachberatungsstellen bei sexueller Gewalt/Frauennotrufe	
Fachberatungsstellen für von sexuellem Missbrauch Betroffene	
Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel	1
Fachberatungsstellen für Opfer von Zwangsverheiratung	
Fachberatungsstellen für Lesben und Trans*-Menschen	
Fachberatungsstellen für Frauen mit Behinderungen	
Gesamtumfang der Landesförderung	1.000.000 € davon 462.720 € für Frauen- und Kinderschutzhäuser 293.280 € für Interventionsstellen
Rechtliche Grundlage für Förderung	Die Finanzierung ist festgelegt in der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Chancengleichheit“ vom 22.5.2007, geändert am 14.5.2009. Jährlich auf Antrag im Rahmen der Verfügbarkeit der Haushaltsmittel, aber seit Jahren sicher.
Kommunale Ko-Finanzierung als Voraussetzung der Landesfinanzierung?	Landesmittel nur, wenn Kommune einen Beschluss/Absichtserklärung zur Förderung vorlegt, in Frauen- und Kinderschutzhäusern Kinderschutzeinrichtungen trägt Land ca. 30 %, Interventionsstellen/Menschenhandelsberatungsstelle 90 % Landesmittel.

Unterschiede bei der Zuwendung, z. B. für Frauenhäusern und Fachberatungsstellen	
Qualitative Vorgaben für die Förderung	Keine Kriterien für Kinderfachkraft, Interventionsstellen brauchen Kooperationsvereinbarung mit der Polizei, Art der Fachkräfte und der anzubietenden Leistungen sind in der oben genannten Richtlinie festgelegt.
Veränderungen der Förderhöhe	Wenn Platzzahl sich ändert, keine Kürzungen, obwohl 2010 Kürzungen im sozialen Bereich, Kürzung in Täterarbeit, Schließung von 2 Frauenschutzwohnungen zum 1.1.2011 (kommunaler Beschluss, zu geringe Auslastung bzw. Insolvenz des Trägers)
weitere Angebote/Besonderheiten dieses Bundeslandes	4 Einrichtungen für Täterarbeit
Weitere Angebote	
Angebote im Gesundheitsbereich	
Landeskoordinierungsstelle	
Geschäftsstelle des Lenkungsausschusses zur Bekämpfung häuslicher Gewalt Sächsisches Staatsministerium des Innern Abt. 3 – Landespolizeipräsidium	



Sachsen-Anhalt	
Strukturdaten (Quellen: Statistische Landesämter)	
Bevölkerungszahl	2.335.006 (2010)
Frauenanteil	1.190.888 (2010)
Bevölkerungsdichte (Einw./km ²)	114 (2010)
Ausländeranteil	1,8 (2010)
Wanderung	-7.810 (2010)
Arbeitslosigkeit	11,5 % (2011)
Ergebnisse der Bestandsaufnahme des Unterstützungssystems	
Anzahl Frauenhäuser	17
Anzahl Schutzwohnungen	3
Anzahl Frauenhausplätze	127 Plätze für Frauen 176 Plätze für Kinder Insgesamt 303: 1 Frauenhausplatz auf 3.930 Frauen
Anzahl Fachberatungsstellen bei Gewalt	15
<i>Davon:</i> (Einrichtungen, die als Fachberatungsstelle auch für Interventionsstellen-Funktionen gefördert werden, werden in beiden Bereichen aufgeführt)	
– Beratung bei Gewalt gegen Frauen allgemein	6
– Interventionsstellen	4
– sexuelle Gewalt	4 (auch für sexuellen Missbrauch)
– Menschenhandel	1
Angebote für von Gewalt betroffene Männer	alle Interventionsstellen

Angaben der Landesregierung:	
Politische Instrumente zum Thema Gewalt gegen Frauen z. B. Aktions-/Arbeitspläne	Im Koalitionsvertrag zwischen der CDU und der SPD der sechsten Legislaturperiode des Landtags von Sachsen-Anhalt 2011 bis 2016 haben die Partner miteinander vereinbart, die vorhandenen Instrumente des Opferschutzes konsequent anzuwenden und weiter auszubauen. Die verschiedenen Institutionen, Behörden und Träger der Opferbetreuung sollen dabei zukünftig besser vernetzt und in ihrer Tätigkeit gestärkt werden.
Angaben des Landes zu vom Land geförderten Angeboten	
Frauenhäuser bzw. Frauen- und Kinderschutzhäuser und gesamte Platzzahl	17
Zufluchtswohnungen und gesamte Platzzahl	3
Fachberatungsstellen für von Gewalt betroffene Frauen	
Beratungs- und Interventionsstellen bei häuslicher Gewalt mit proaktivem Ansatz	4
Fachberatungsstellen bei sexueller Gewalt/Frauennotrufe	4 für sexuelle Gewalt und sexuellen Missbrauch
Fachberatungsstellen für von sexuellem Missbrauch Betroffene	
Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel	1
Fachberatungsstellen für Opfer von Zwangsverheiratung	
Fachberatungsstellen für Lesben und Trans*-Menschen	
Fachberatungsstellen für Frauen mit Behinderungen	
Gesamtumfang der Förderung	1,84 Mio €
Rechtliche Grundlage für Förderung	Rahmenvereinbarungen zu Struktur- und Prozessqualität sind im Zuwendungsbescheid verbindlich festgeschrieben.
Kommunale Ko-Finanzierung als Voraussetzung der Landesfinanzierung?	Das Land fördert die Frauenhäuser und Fachberatungsstellen bedarfsgerecht auf der Grundlage von Festbeträgen. Die Ko-Finanzierung erfolgt durch die Landkreise, Städte und Gemeinden und ist eine Grundvoraussetzung für die Landesförderung. Der Landeszuschuss gewährleistet die Aufnahme aller Frauen in den Frauenhäusern des Landes, unabhängig vom Wohnort der Betroffenen. Ein Kostenausgleich erfolgt über die örtlichen Sozialhilfeträger. Weitere einheitliche Lösungen sind nicht vorhanden. Bei Einzelfällen mit problematischer Refinanzierbarkeit werden im Bedarfsfall problemgerechte Lösungen durch die Mitarbeiterinnen der Frauenhäuser und den zuständigen kommunalen Behörden gesucht.
Unterschiede bei der Zuwendung, z. B. für Frauenhäuser und Fachberatungsstellen	Es gibt keine Unterschiede in der Zuwendung. Alle Frauenhäuser erhalten einen bedarfsgerechten budgetierten Zuschuss für die Erfüllung der im Landesinteresse vereinbarten Aufgaben. In Sachsen-Anhalt erfolgt seit 2003 eine landesweit einheitliche Förderung (pro Platz, pro Fachberatungsstelle) gemäß der gemeinsam zwischen den Trägern, den Kommunen und dem Land abgestimmten Aufgabenstellung.

Qualitative Vorgaben für die Förderung	Die Bewilligung ist mit der Auflage verbunden, dass der Zuwendungsempfänger die vereinbarten qualitativen (z. B. Selbstevaluation durch anonyme Klientinnenbefragung), und quantitativen Anforderungen (z. B. Belegung, Anzahl der Beratungen, Anzahl der Vermittlungen in andere Einrichtungen) des Controllings erfüllt. Des Weiteren ist an die Bewilligung die Maßgabe geknüpft, dass der Träger sich aktiv in den Prozess der Neustrukturierung der Beratungslandschaft einbringt.
Veränderungen der Förderhöhe	In einem Frauenhaus wurde im Jahr 2008 die Platzzahl von 8 auf 10 Plätzen aufgrund einer dauerhaften überdurchschnittlichen Belegung angehoben.
weitere Angebote/Besonderheiten dieses Bundeslandes	1 landesweit tätige Fachberatungsstelle für Täterarbeit bei häuslicher Gewalt
Weitere Angebote	
Angebote im Gesundheitsbereich	
Angaben der Landeskoordinierung	
Träger	Der Paritätische Wohlfahrtsverband
Gründung	2006, nach Landtagsbeschluss von 2004 im Ergebnis der Evaluation des Landesprogramms zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt (2001 bis 2004)
Mitarbeiter/innen	1 Soziologin M.A.
Auftrag	Koordinierung der Vernetzung Lobbyarbeit für die Unterstützungseinrichtungen Vermittlung bei Konflikten im Netzwerk Stellungnahmen fachlicher/politischer Art Dokumentation und statistische Aufarbeitung der Interventionsstellenarbeit Vorbereitung und Aufbau eines Ressourcenzentrums/Informationspools Konzeption und Organisation von Fachtagungen und Fortbildungen Qualitätsentwicklung
Finanzierung	Fördermittel des Ministeriums für Arbeit und Soziales für Personal- und Sachausgaben in Höhe von max. 50.000 € jährlich. Der Träger gewährleistet Eigenmittel in Höhe von mindestens 10 % der Landesförderung.
Budget	Keine Angabe
Rahmenbedingungen	Landesarbeitsgemeinschaften der Unterstützungseinrichtungen Landesweites Netzwerk für ein Leben ohne Gewalt

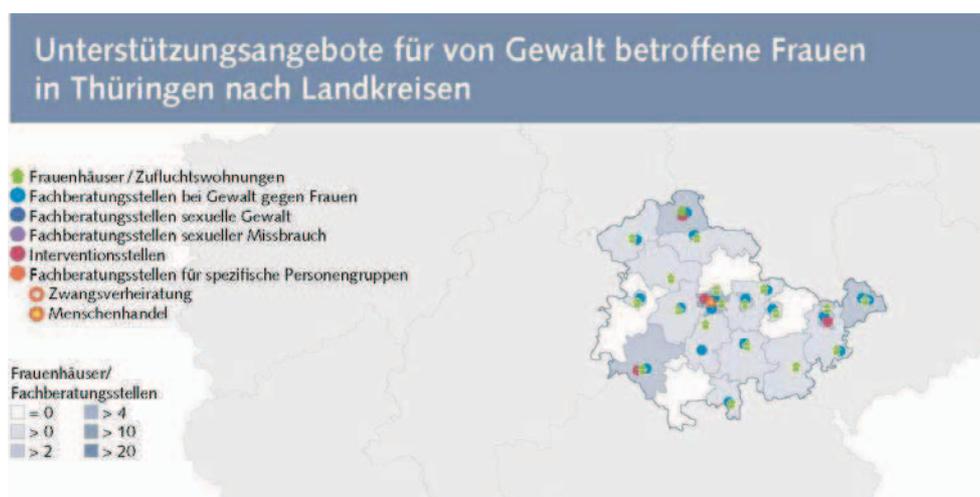


Schleswig-Holstein	
Strukturdaten (Quellen: Statistische Landesämter)	
Bevölkerungszahl	2.834.259 (2010)
Frauenanteil	1.444.978 (2010)
Bevölkerungsdichte (Einw./km2)	179 (2009)
Ausländeranteil	5,1 % (2009)
Wanderung	+ 10.823 (2010)
Arbeitslosigkeit	7,1 % (2011)
Ergebnisse der Bestandsaufnahme des Unterstützungssystems	
Anzahl Frauenhäuser	16 (ab 2012: 14)
Zufluchtswohnungen	
Frauenhausplätze	335, ab 2012: 287 1 Platz auf 5.035 Frauen (ab 2012)
Anzahl Fachberatungsstellen bei Gewalt	66 (51 ohne Doppelzählungen, die sich aus dem landesweiten Koordinierungs- und Interventionskonzept „KIK“ ergeben. Die KIK-Funktion wurde nicht immer an eine Frauenberatungsstelle angebunden)
<i>Davon (ihrem hauptsächlichen Schwerpunkt entsprechend): (Einrichtungen, die als Notruf oder Fachberatungsstelle auch für KIK-Funktionen gefördert werden, werden in beiden Bereichen aufgeführt)</i>	
– Beratung bei Gewalt gegen Frauen allgemein	27 (davon arbeiten 6 auch pro-aktiv)
– Interventionsstelle (KIK)	15
– sexuelle Gewalt	21 (auch sexueller Missbrauch)
– Menschenhandel	1
– Zwangsverheiratung	1
Hotline bei Gewalt gegen Frauen	1 landesweit (wird auf lokale Aufgaben begrenzt, wenn das Bundeshilfetelefon die Arbeit aufnimmt)
Angebote für von Gewalt betroffene Männer	

Informationen der Landesregierung	
Politische Instrumente zum Thema Gewalt gegen Frauen z. B. Aktions-/Arbeitspläne	Die Finanzierung ist seit 1996 im Finanzausgleichsgesetz des Landes verankert (§ 23).
Angaben der Landesregierung zu den vom Land geförderten Angeboten	
Frauenhäuser bzw. Frauen- und Kinderschutzhäuser und gesamte Platzzahl	16 Frauenhäuser mit 347 Plätzen (1 Platz für 8.100 Einwohner/innen); ab 2012 14 Frauenhäuser mit 287 Plätzen
Zufluchtswohnungen und gesamte Platzzahl	
Fachberatungsstellen für von Gewalt betroffene Frauen	
Beratungs- und Interventionsstellen bei häuslicher Gewalt mit proaktivem Ansatz	15 KIK Interventionsstellen
Fachberatungsstellen bei sexueller Gewalt/Frauennotrufe	
Fachberatungsstellen für von sexuellem Missbrauch Betroffene	
Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel	1 (auch Zwangsverheiratung)
Fachberatungsstellen für Opfer von Zwangsverheiratung	
Fachberatungsstellen für Lesben und Trans*-Menschen	
Fachberatungsstellen für Frauen mit Behinderungen	
Gesamtumfang der Landesförderung	Ab 2012: 4.800.000 € für Frauenhäuser, Frauenberatungsstellen, Landesverband für Frauenfacheinrichtungen, Vernetzungsaufgaben bei häuslicher Gewalt (KIK), Beratungsangebote für von Menschenhandel Betroffene, Koordination von Belangen von Frauen mit Behinderungen und letztmals im Jahr 2012 Landeshelpline davon: 3.590.000 € für Frauenhäuser (pro Platz wird eine Pauschale in Höhe von 10.800 € gewährt und für jedes Haus individuelle Mietkosten) 850.000 € für Frauenberatungsstellen (das ist der Landesanteil) 210.000 € für KIK 150.000 € für die anderen o. g. Angebote
Kommunale Ko-Finanzierung als Voraussetzung der Landesfinanzierung?	Die im Finanzausgleichsgesetz des Landes für diesen Zweck verankerten Mittel werden von den Schlüsselzuweisungen, die jede Kommune bekommt, vorweg abgezogen, so dass sie für diesen Zweck gebunden sind. Das Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration übernimmt durch vertragliche Vereinbarung mit allen Kreisen und kreisfreien Städten das Zuwendungsverfahren an die Frauenfacheinrichtungen. Die Landesförderung der Frauenberatungsstellen ist an die adäquate Mitförderung der Kommunen gekoppelt.
Unterschiede bei der Zuwendung, z. B. für Frauenhäuser und Fachberatungsstellen	Ab 2012 gemeinsame Förderrichtlinien für Frauenhäuser, Frauenberatungsstellen und Interventionsstellen

Qualitative Vorgaben für die Förderung	Frauenberatungsstellen: mind. 1,5 Personalstellen (staatlich anerkannte Sozialpädagoginnen, max. Eingruppierung Entgeltgruppe 10 TV-L), 2h tägliche Sprechzeit von montags bis freitags; Frauenhäuser: mind. 15 Plätze, Personalschlüssel von 1:6, staatlich anerkannte Sozialpädagoginnen, max. Eingruppierung Entgeltgruppe 10 TV-L)
Veränderungen der Förderhöhe	Die Fördermittel für die Frauenhäuser und ab 2012 auch die Landesmittel für die Frauenberatungsstellen sind im Finanzausgleichsgesetz festgeschrieben. Es handelt sich somit nicht um freiwillige Leistungen des Landes. Um die Summe der Fördermittel zu verändern, müsste das Finanzausgleichsgesetz geändert werden. Eine Dynamisierung der Fördermittel ist nicht möglich.
Angebote im Gesundheitsbereich	1 Notfall Trauma-Ambulanz für Kinder, Jugendliche und Erwachsene, schnelle Hilfe für akut traumatisierte Menschen 1 Ambulanz für Psychotraumata

Angaben der Landeskoordinierungsstelle	
Träger	Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration
Gründung	1999, Modellprojekt des BMFSFJ
Mitarbeiter/innen	2, ca. 65 % einer Vollzeitstelle, Diplomverwaltungswirtinnen mit langjähriger Erfahrung in der ministeriellen Arbeit zu häuslicher und sexueller Gewalt
Auftrag	Koordinierung der Vernetzung Lobbyarbeit für die Unterstützungseinrichtungen Vermittlung bei Konflikten im Netzwerk Stellungnahmen fachlicher/politischer Art Beratung/Unterstützung der KIK-Koordinatorinnen Konzeption und Organisation von Veranstaltungen, insbesondere „Fachgespräch Justiz“ Herausgabe von Informationsmaterialien, Broschüren, Flyer
Finanzierung	Stellenfinanzierung durch das Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration
Budget	Sachmittel und Mittel für Öffentlichkeitsarbeit im jeweils notwendigen Umfang
Rahmenbedingungen	Landesweiter Runder Tisch Landesinterventionsprojekt KIK – Koordinierungs- und Interventionskonzept Schleswig-Holstein mit regionalen KIK-Stellen (pro-aktiv) in jedem Landkreis. Landesarbeitsgemeinschaften der Unterstützungseinrichtungen Aktueller Landesaktionsplan Runder Tisch Opferschutz Fachforum Kinderschutz



Thüringen	
Strukturdaten	
Bevölkerungszahl	2.249.882 (2009)
Frauenanteil	1.139.168 (2009)
Bevölkerungsdichte (Einw./km ²)	139 (2009)
Ausländeranteil	2,1 % (2009)
Wanderung	−5.741 (2010)
Arbeitslosigkeit	8,7 % (2011)
Ergebnisse der Bestandsaufnahme des Unterstützungssystems	
Anzahl Frauenhäuser	13
Anzahl Schutzwohnungen	6
Anzahl Frauenhausplätze	181 1 Betreuungsplatz auf 6.294 Frauen
Anzahl Fachberatungsstellen bei Gewalt	31
<i>Davon (ihren hauptsächlichen Schwerpunkten entsprechend): (Einrichtungen, die als Fachberatungsstelle auch für Interventionsstellen-Funktionen gefördert werden, werden in beiden Bereichen aufgeführt)</i>	
– Beratung bei Gewalt gegen Frauen allgemein	22
– Interventionsstellen	4
– sexueller Missbrauch	4
– Menschenhandel	1
– Hotline bei häuslicher Gewalt	Rufbereitschaft bei allen FH
Angebote für von Gewalt betroffene Männer	Interventionsstellen

Angaben der Landesregierung:	
Politische Instrumente zum Thema Gewalt gegen Frauen z. B. Aktions-/Arbeitspläne	Verankerung im Thüringer Familienfördergesetz/Artikel 2, Thüringer Chancengleichheitsfördergesetz, Landesaktionsplan
Angaben des Landes zu vom Land geförderten Angeboten	
Frauenhäuser bzw. Frauen- und Kinderschutzhäuser und gesamte Platzzahl	13
Zufluchtswohnungen und gesamte Platzzahl	4; insgesamt 181 Betreuungsplätze
Fachberatungsstellen für von Gewalt betroffene Frauen	Ambulante Beratung an allen Frauenhäusern
Interventionsstellen	4 (thüringenweit flächendeckend)
Fachberatungsstellen bei sexueller Gewalt/Frauennotrufe	
Fachberatungsstellen für von sexuellem Missbrauch Betroffene	1
Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel	1
Fachberatungsstellen für Opfer von Zwangsverheiratung	1 hier auch Beratung zum Ausstieg aus der Zwangsprostitution
Fachberatungsstelle zu	
Fachberatungsstellen für Lesben und Trans*-Menschen	2
Fachberatungsstellen für Frauen mit Behinderungen	
Gesamtumfang der Landesförderung	Interventionsstellen: 340.000 €, Frauenhäuser: 679.000 €
Rechtliche Grundlage für Förderung	Die Förderung ist festgelegt in der „Thüringer Verordnung zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenschutzwohnungen“ vom 7.12.2007. Jährliche Beantragung
Kommunale Ko-Finanzierung als Voraussetzung der Landesfinanzierung?	Land fördert Frauenhaus erst, wenn Kommune zugesagt hat, dass mindestens 1 volle Stelle pro Frauenhaus finanziert wird, eine landesgefördert (fachliche Sicherstellung) und eine kommunal (Beratung und Unterkunft), Interventionsstellen werden vom Land ohne kommunale Förderung finanziert.
Unterschiede bei der Zuwendung, z. B. für Frauenhäuser und Fachberatungsstellen	Frauenhäuser und Frauenzentren werden über ein Gesetz und die entsprechenden Rechtsverordnungen vom Land gefördert.
Qualitative Vorgaben für die Förderung	Qualifizierung und Anzahl des Fachpersonals sowie minimale Leistungen sind in der oben genannten Verordnung festgelegt. Alle Frauenhäuser, die vom Land gefördert werden, haben Leistungs-, Finanzierungs- und Prüfvereinbarungen nach § 75 Abs. 2 SGB XII Leistungsvereinbarungen mit den Kommunen sollen ebenfalls der Qualitätssicherung dienen.

Veränderungen der Förderhöhe	2005 Einschnitt durch Sparmaßnahmen im Land. Es wurde für die Frauenhäuser ein Konzept verfolgt, das die fachliche Sicherstellung, den gestiegenen ambulanten Beratungsbedarf und die regionale Ausgewogenheit miteinander verknüpft. Seit 2008 Aufbau von Interventionsstellen, ab 2009 flächendeckend im Land vorhanden.
weitere Angebote/Besonderheiten dieses Bundeslandes	
Weitere Angebote	
Angebote im Gesundheitsbereich	
Angaben der Landeskoordinierungsstelle	
Träger	Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit
Gründung	2001, ein Kabinettsbeschluss erfolgte dann 2007, Ansiedlung 2007 in der Gewaltpräventionsstelle des Landes, ab 2011 im Sozialministerium
Mitarbeiter/innen	1 Erziehungswissenschaftlerin/Kriminologin
Auftrag	Koordinierung der Vernetzung Lobbyarbeit für die Unterstützungseinrichtungen Vermittlung bei Konflikten im Netzwerk Stellungnahmen fachlicher/politischer Art Optimierung bestehender Interventionsstrategien Konzeption und Organisation von Fachtagungen und Fortbildungen Begleitung des landesweiten Monitoringprozesses Unterstützung regionaler Netzwerke Service- und Ressourcenstelle Öffentlichkeitsarbeit Wissenschaftliche Begleitung
Finanzierung	Landeshaushalt des Freistaats Thüringen
Budget	29.000 € (für o. g. Aufgaben)
Rahmenbedingungen	Landesweiter Runder Tisch (Monitoring-Gruppe) Landesarbeitsgemeinschaften der Unterstützungseinrichtungen Aktueller Landesaktionsplan

C4 Charakteristiken und Unterschiede von Frauenhäusern

Frauenhäuser sind sehr individuelle Einrichtungen. Zwar ist ihre Arbeitsweise in Grundzügen gleich, dennoch unterscheiden sie sich abhängig vom Selbstverständnis des Teams und den verfügbaren Ressourcen sowie der Nutzung und der Einbettung in ein lokales bzw. regionales Unterstützungsnetz. Einige statistisch signifikante Unterschiede konnten aus den Daten herausgearbeitet werden. Teilweise sind sie zwischen westdeutschen und ostdeutschen Frauenhäusern zu finden, zum Teil zwischen Frauenhäusern in Städten und solchen in ländlichen Regionen. Sie geben Hinweise darauf, was den jeweiligen Frauenhäusern unterschiedlich zur Verfügung steht und was sie zu leisten haben.

C4.1 Frauenhäuser in westlichen und östlichen Bundesländern

Ein großer, teils hoch signifikanter Unterschied ist in der Nutzung der Frauenhäuser durch Migrantinnen und der Eignung und Ausstattung der Frauenhäuser für Migrantinnen zu sehen. In westlichen Bundesländern sehen sich signifikant mehr Frauenhäuser geeignet für Migrantinnen (86 %) als in östlichen Bundesländern³⁶ (61 %)³⁷, dementsprechend auch eher für Frauen, die von Zwangsverheiratung bedroht sind – dies betrifft in der Regel Migrantinnen – (74 % zu 40 %)³⁸. Die Teams sind in den alten Ländern signifikant häufiger mehrsprachig (41 % zu 15 %)³⁹, und es steht sehr viel öfter eine Finanzierung für Dolmetscherinnen zur Verfügung (53 % zu 9 %)⁴⁰. In den östlichen Frauenhäusern arbeiten Dolmetscherinnen mehr als doppelt so oft ehrenamtlich.

Ein weiterer großer Unterschied zeigt sich bei den Angeboten für Kinder und Jugendliche. Frauenhäuser in Ostdeutschland verfügen generell über deutlich weniger Mittel, um Angebote für Kinder und Jugendliche machen zu können (68 %) als westdeutsche Frauenhäuser (98 %)⁴¹. Gleiches gilt für geschlechtsspezifische Angebote für Mädchen (30 % zu 57 %) und für Jungen (28 % zu 50 %)⁴². Erzieherinnen können hier nur zu 43 % im Unterschied zu 66 % in westlichen Bundesländern beschäftigt werden.⁴³

Weitere ebenfalls signifikante Unterschiede gibt es bei den Ressourcen und der Arbeitsweise der Einrichtungen: In Frauenhäusern ostdeutscher Bundesländer...

- werden die ankommenden Frauen deutlich öfter von Mitarbeiterinnen aufgenommen (91 %) als in westdeutschen Frauenhäusern (62 %).⁴⁴

³⁶ Mit Ausnahme Berlins, das seiner Geschichte wegen zu den westlichen Bundesländern gezählt wird.

³⁷ p = 0,00

³⁸ p = 0,00

³⁹ p = 0,01

⁴⁰ p = 0,00

⁴¹ p = 0,00

⁴² p = 0,01

⁴³ p = 0,03

⁴⁴ p = 0,00

- gibt es häufiger eine Leitungsstruktur anstelle eines basisdemokratischen Teams (85 % zu 62 %).⁴⁵
- sind seltener Hauswirtschafterinnen beschäftigt (11 % zu 40 %).⁴⁶
- sind seltener Verwaltungskräfte beschäftigt.⁴⁷ Dementsprechend arbeiten hier die Mitarbeiterinnen weniger spezialisiert und stärker flexibel in allen Bereichen der Einrichtung (49 % zu 11 %).⁴⁸
- wird häufiger 24 Stunden täglich aufgenommen (98 % zu 88 %). Von den 21 Frauenhäusern, die in 2010 nicht rund um die Uhr aufnahmen, lag nur eines in einem östlichen Bundesland.

C4.2 Frauenhäuser in Städten und ländlichen Regionen

Ähnliche, aber auch andere Unterschiede zeigten sich zwischen städtischen und ländlichen Frauenhäusern. Allen voran unterscheidet sich das hauptsächliche Einzugsgebiet, das bei ländlichen Einrichtungen weit über den Ort, in dem das Frauenhaus liegt, hinaus geht und in der Regel mehrere angrenzende Orte oder Landkreise umfasst, während Frauenhäuser in – vor allem großen – Städten mehrheitlich von Frauen aus der eigenen Stadt genutzt werden.

Psychisch kranke Frauen werden in ländlichen Regionen auch selten, aber doch eher aufgenommen als in Städten, denn es gibt wenige Einrichtungen im Umfeld, an die weitervermittelt werden könnte (1,8 % zu 0,9 %). Zwei der drei Einrichtungen im Bundesgebiet, die sich auf diese Zielgruppe spezialisiert haben, befinden sich im ländlichen Raum.

In ländlich gelegenen Frauenhäusern wird eher 24 Stunden täglich aufgenommen als in Frauenhäusern in Städten (96 % zu 85 %).⁴⁹ Von den 21 Frauenhäusern, die in 2010 nicht rund um die Uhr aufnahmen, lagen nur fünf in ländlichen Regionen.

Städtische Frauenhäuser verfügen eher als ländliche über spezialisierte Mitarbeiterinnen wie Heilpädagoginnen, Logopädinnen oder ähnliche Berufe zur Unterstützung der Kinder (11 % zu 3 %).⁵⁰

C4.3 Profilbeispiele

Die folgenden Übersichten stellen beispielhaft Profile von unterschiedlichen Frauenhaustypen dar, die anhand der obigen Auswertungsergebnisse gebildet wurden. Sie bilden anonymisiert die Antworten realer Frauenhäuser ab und illustrieren exemplarisch die Heterogenität der Frauenhäuser, die auch innerhalb eines „Typus“ Unterschiede aufweisen.

⁴⁵ p = 0,02

⁴⁶ p = 0,00

⁴⁷ p = 0,01

⁴⁸ p = 0,00

⁴⁹ p = 0,03

⁵⁰ p = 0,04

Profil Großstadthaus I

Trägerschaft	Eigener Trägerverein
Lage	<i>Großstadt, westliches Bundesland</i>
Hauptsächliches Einzugsgebiet	<i>Begrenzt:</i> Die Stadt, in der das Frauenhaus liegt.
Platzzahl	<i>Groß:</i> Über hundert Plätze, davon knapp die Hälfte für Frauen und etwas mehr für Kinder
Aufnahme	Frauen werden 24 Stunden täglich aufgenommen und zwar durch Mitarbeiterinnen, die ebenfalls 24 Stunden Dienst abdecken. Hier ist sowohl der Telefondienst als auch der Nachtdienst professionell besetzt.
Wohnbedingungen	<i>Gut:</i> Jeder Bewohnerin steht mit ihren Kindern ein eigenes Zimmer zur Verfügung.
Finanzierung	<p><i>Gut:</i> Das Gesamtbudget des Großstadthauses I belief sich in 2010 auf ca. 1.700.000 €. Die Finanzierung erfolgt über Tagessätze (85 % SGB II) mit einer pauschalen, institutionellen Grundfinanzierung der Einrichtung durch das Land (4 %).</p> <p>Für Bewohnerinnen mit Anspruch auf ALG II und ihre Kinder werden Unterbringungs-pauschalen erstattet (9 %). Ohne diesen Anspruch zahlen sie das Mietentgelt selbst (2 %). Der geschätzte Anteil von Frauen mit ALG-Bezug bei der Ankunft im Frauenhaus ist mit 3 % niedrig, der Anteil von ALG II-Bezieherinnen liegt dagegen bei 31 %. Während des Aufenthaltes wechselten in 2010 etwa 68 % der Bewohnerinnen in den ALG II Leistungsbezug.</p> <p>Die Landesfinanzierung wird jährlich neu beantragt, das Haus ist für seine Absicherung nicht auf Spenden angewiesen. Spenden werden genutzt um zusätzliche Aufwendungen abzudecken.</p> <p>Mit Frauen, die aus anderen Städten oder Landkreisen (27 %) oder anderen Bundesländern (14 %) kommen, entstehen keine Finanzierungsprobleme, der Kostenträger übernimmt die entstehenden Kosten. Gleiches gilt für Frauen, die besonders kurz oder besonders lang im Frauenhaus bleiben.</p>
Team	<p><i>Großes Team:</i> Insgesamt etwas über 800 Wochenstunden verteilen sich auf 3 Vollzeitstellen und 39 Teilzeitstellen. Überwiegend handelt es sich bei Teilzeit um Stellen mit bis zu 25 Wochenstunden. Es gibt eine Stelle für Leitung bzw. Geschäftsführung. Ehrenamtliche werden kaum einbezogen.</p> <p>Die Mitarbeiterinnen arbeiten spezialisiert in ihrem jeweiligen Arbeitsbereich. Vielfältige Qualifikationen: Sozialarbeiterinnen/Sozialpädagoginnen, Erzieherinnen, Heilpädagoginnen sowie Hauswirtschafterinnen, Verwaltungskräfte.</p>
Inanspruchnahme	<p><i>Hoch:</i> In 2010 lebten insgesamt 134 Frauen mit 105 Kindern und 6 Jugendlichen im Frauenhaus. Die Auslastungsquote betrug 97 %.</p> <p>Der Anteil der Migrantinnen beträgt 75 %.</p>
Eignung für Migrantinnen	<i>Sehr gut:</i> mehrsprachiges Team und regelhafte Finanzierung von Dolmetscherinnen durch den Kostenträger.
Eignung für spezifische Gruppen von Frauen	<p><i>Nur bedingt:</i> Keine für Rollstuhl geeigneten Räume und keine Kommunikationshilfen für blinde, gehörlose oder lernbehinderte Frauen.</p> <p>Psychisch kranke Frauen und suchtkranke Frauen werden an andere Einrichtungen weitervermittelt. Ebenso Opfer von Menschenhandel oder Zwangsverheiratung. Gut geeignet für Seniorinnen.</p>
Weitervermittlung	Bei den Weitervermittlungen in 2010 handelte es sich zu 80 % um Platzmangel, zu 10 % um Asylbewerberinnen und zu 10 % um psychisch kranke Frauen.

noch Profil Großstadthaus I

Aufenthaltsdauer	<i>Lang:</i> Durchschnittlich 109 Tage, was darauf zurückgeführt wird, dass kaum bezahlbare Wohnungen in der Stadt zu finden sind.
Rahmenbedingungen	<i>Gut</i> <ul style="list-style-type: none"> – Eigene externe Beratungsstelle. – Ein weiteres Frauenhaus in der Stadt. – Gut ausgestattetes Umfeld: <ul style="list-style-type: none"> – eine Vielzahl spezialisierter Fachberatungsstellen für unterschiedliche Zielgruppen in der Stadt, – allerdings reichen deren Kapazitäten oft nicht aus.
Angebote für Frauen	<i>Breites Spektrum:</i> Begleitung von Bewohnerinnen zur Polizei und zu Behörden. Nachgehende Beratung nach Verlassen des Frauenhauses und ambulante, telefonische Beratung für Frauen, die nicht ins Frauenhaus kommen durch die eigene Beratungsstelle.
Angebote für Kinder	<i>Eigenständiges Angebot:</i> Für Mädchen und Jungen auch geschlechtsspezifisches Unterstützungsangebot <i>mit eigenem Personal.</i>
Kooperation	<i>Gut eingebunden:</i> Das Großstadthaus I kooperiert eng mit anderen Institutionen <ul style="list-style-type: none"> – Einrichtungen für Täterarbeit, einer Einrichtung für Paarberatung, Erziehungsberatung und Kinderschutz – und hat eine verbindliche Kooperationsvereinbarung mit dem Jugendamt. Das Frauenhaus arbeitet in einem bzw. mehreren Facharbeitskreisen vor Ort und an einem Runden Tisch mit.

Profil Großstadthaus II

Lage	<i>Großstadt, östliches Bundesland</i>
Trägerschaft	Eigener Trägerverein
Hauptsächliches Einzugsgebiet	<i>Begrenzt:</i> die Stadt, in der das Frauenhaus liegt und der umliegende Landkreis.
Platzzahl	Insgesamt 32 Plätze
Aufnahme	24 Stunden täglich, überwiegend durch den Bereitschaftsdienst der Mitarbeiterinnen.
Wohnbedingungen	<i>Gut:</i> Jeder Bewohnerin steht mit ihren Kindern ein eigenes Zimmer zur Verfügung.
Finanzierung	<i>Gering:</i> In 2010 belief sich das Gesamtbudget auf 214.000.- Euro. Neben Landesmitteln und kommunalen Mitteln sind die Selbstzahlung (10 % der Frauen) und Unterbringungs-pauschalen Finanzierungsquellen. 65 % der Bewohnerinnen beziehen beim Einzug in das Frauenhaus bereits ALG II. Die Einrichtung ist auf Spenden angewiesen. Refinanzierungsprobleme, die sich nicht lösen ließen, gab es in einigen Fällen wegen sehr kurzer oder sehr langer Aufenthalte.
Team	<i>Gut:</i> 3 Vollzeitstellen, 3 Teilzeitstellen mit insgesamt 200 Wochenstunden, es arbeiten hier Sozialarbeiterinnen/Sozialpädagoginnen und Erziehungswissenschaftlerinnen. Es gibt eine Hauswirtschafterin aber keine Verwaltungskraft. Die Mitarbeiterinnen arbeiten mit einer gewissen Spezialisierung in allen Bereichen. Ehrenamtliche sind nicht einbezogen.

noch Profil Großstadthaus II

Inanspruchnahme	In 2010 insgesamt 126 Personen, davon 65 Frauen, 58 Kinder bis 14 Jahren und 3 Jugendliche. Der Anteil der Migrantinnen lag bei 18 %. Die Auslastung lag in 2010 zwischen 70 % und 80 %.
Eignung für Migrantinnen	<i>Bedingt</i> : Das Team ist nicht mehrsprachig und es gibt nur eine einzelfallbezogene Finanzierung von Dolmetscherinnen.
Eignung für spezifische Gruppen von Frauen	<i>Gut</i> für Frauen mit Behinderungen, das Frauenhaus bezeichnet sich hierfür als spezialisiert. Die Räume sind rollstuhlgerecht und es gibt Kommunikationshilfen für gehörlose und teilweise auch für lernbehinderte Frauen. <i>Bedingt</i> für alle anderen spezifischen Gruppen. Psychisch kranke Frauen und suchtkranke Frauen werden einzelfallabhängig aufgenommen.
Weitervermittlung	In Spitzenzeiten mussten in 2010 wegen Platzmangel Frauen weitervermittelt und kurzfristig eine Warteliste angelegt werden. Weitervermittelt wurden auch einzelne Frauen wegen psychischer Erkrankung oder Suchtkrankheit oder wegen eines Sohnes über der Altersgrenze von 14 Jahren.
Aufenthaltsdauer	<i>Mittel</i> : die häufigste Aufenthaltsdauer lag bei bis zu 80 Tagen.
Rahmenbedingungen	<i>Mittel</i> : Keine eigene Beratungsstelle, aber Fachberatungsstellen in der Stadt – auch proaktive Arbeit – wenn auch mit zu geringen Kapazitäten. Es fehlt an Beratung für Frauen mit Behinderungen und für Migrantinnen. Für mitbetroffene Kinder gibt es in der Stadt kein Angebot.
Angebote für Frauen	Begleitung zu Ämtern und Behörden, nachgehende Beratung, ambulante Beratung für Frauen, die nicht im Frauenhaus wohnen.
Angebote für Kinder	<i>Ja</i> : Für Kinder, jedoch nicht für Jugendliche wegen der geringen Anzahl, auch keine geschlechtsspezifischen Angebote.
Kooperation	<i>Gut eingebunden</i> : Mitarbeit an Facharbeitskreis und Rundem Tisch, Kooperation mit einer Einrichtung für Täterarbeit, einer Erziehungsberatungsstelle und einer Kinderschutzeinrichtung.

Profil Frauenhaus im ländlichen Raum I

Lage	<i>Ländliche Region, ostdeutsches Bundesland, strukturschwach, wenig besiedelt.</i>
Hauptsächliches Einzugsgebiet	<i>Groß</i> : Stadt, in der das Frauenhaus liegt, weitere Städte und Landkreise, zum Teil kommen Frauen aus dem ganzen Bundesland hier an.
Trägerschaft	Eigener Trägerverein
Platzzahl	<i>Klein</i> : 9 Frauen und 4 Kinder. Zusätzlich können Babybetten aufgestellt werden.
Aufnahme	Frauen werden rund um die Uhr aufgenommen, die Mitarbeiterinnen übernehmen das außerhalb der Bürozeiten im Bereitschaftsdienst.
Wohnbedingungen	Eigenständige Wohneinheiten für die Frauen mit ihren Kindern

noch Profil Frauenhaus im ländlichen Raum I

Finanzierung	<p><i>Gering:</i> Gesamtbudget in 2010: 58.000.- Euro. Die Finanzierung erfolgt über Tagessätze (Stadt und Landkreis). Darüber hinaus übernimmt das Land 37 % der erforderlichen Mittel und der Trägerverein bringt 11 % selbst auf. Selbstzahlung der Bewohnerinnen ist selten.</p> <p>Für Finanzierungsprobleme, die sich durch die Aufnahme von Frauen aus anderen Landkreisen (8 Frauen in 2010) oder Bundesländern (2 Frauen in 2010) ergeben, bzw. die sehr kurz oder sehr lang im Frauenhaus bleiben wird immer eine Lösung gefunden, in der Regel durch Ratenzahlungen der Frauen selbst. Leistungen über die finanzierte Beratung und Unterbringung hinaus übernimmt das Frauenhaus nicht.</p> <p>Die Mehrheit (12) der aufgenommenen Frauen bezog bereits beim Einzug in das Frauenhaus ALG II, weitere 4 Frauen wechselten nach dem Einzug in den ALG II-Leistungsbezug, eine Frau zahlte ihre Miete selbst.</p>
Team	<p><i>Klein:</i> Eine Leiterin und eine Mitarbeiterin auf einer ganzen und einer Teilzeitstelle mit insgesamt 70 Wochenstunden: Eine Sozialarbeiterin bzw. Sozialpädagogin und eine Hauswirtschafterin. Es gibt keine Stelle für Verwaltungsaufgaben. Die beiden Mitarbeiterinnen arbeiten zum Teil spezialisiert, aber überwiegend in allen Arbeitsbereichen.</p>
Inanspruchnahme	<p><i>Hoch:</i> 42 Personen in 2010, davon 20 Frauen mit 22 Kindern. 2 Migrantinnen, was 10 % der Bewohnerinnen entspricht.</p>
Eignung für Migrantinnen	<p><i>Nicht geeignet:</i> Keine Mittel für Dolmetscherinnen und keine zusätzlichen Sprachkenntnisse im Team. Wenn Sprachmittlung benötigt wird, wendet sich das Frauenhaus an die Polizei oder die Caritas. Die Sprachbarriere wird als das Hindernis angesehen, diese Gruppe von Frauen zu erreichen.</p>
Eignung für spezifische Gruppen von Frauen	<p><i>Nur bedingt, aber alle werden aufgenommen:</i> Keine für Rollstuhl geeigneten Räume und keine Kommunikationshilfen für blinde und gehörlose Frauen, aber Kompetenzen für die Kommunikation mit lernbehinderten Frauen.</p> <p>Gut geeignet für psychisch kranke Frauen und suchtkranke Frauen.</p> <p>Gut geeignet für Seniorinnen und sowohl für Opfer von Menschenhandel als auch Frauen, die von Zwangsverheiratung bedroht sind.</p>
Weitervermittlung	<p>Kaum Weitervermittlung spezifischer Gruppen, aber wegen Platzmangel.</p>
Aufenthaltsdauer	<p><i>Kurz:</i> 41 Tage und damit vergleichsweise kurz. Es ist nicht schwer, in der Region Wohnungen zu finden. Es wurden nur aus Platzmangel Frauen nicht aufgenommen. Die Auslastungsquote liegt bei über 100 %.</p>
Rahmenbedingungen	<p>Gering ausgestattetes Umfeld:</p> <p>Eigene Beratungsstelle angeschlossen.</p> <p>Keine spezialisierten Fachberatungsstellen im Umfeld.</p> <p>Fachberatungsstelle für Menschenhandelsopfer zu weit entfernt.</p> <p>Dringender Bedarf an Therapieplätzen.</p>
Angebote für Frauen	<p><i>Breites Spektrum:</i> Frauen werden zu Ämtern und zur Polizei begleitet und auch nach ihrem Auszug aus dem Frauenhaus unterstützt. Zudem werden Frauen, die nicht ins Frauenhaus flüchten, ambulant bzw. telefonisch beraten.</p>
Angebote für Kinder	<p><i>Keine.</i> Es gibt keine Erzieherin und es können keine Angebote für die hier lebenden Kinder gemacht werden. Sie werden außerhalb des Frauenhauses in einer kooperierenden Kita betreut.</p>
Kooperation	<p><i>Wenig möglich.</i> Das Frauenhaus arbeitet in einem lokalen Facharbeitskreis mit und kooperiert fallbezogen mit einer Einrichtung für Paarberatung, einer Erziehungsberatungsstelle und einer Kinderschutzeinrichtung.</p>

Profil Frauenhaus im ländlichen Raum II

Lage	<i>Ländliche Region, westliches Bundesland, touristische Gegend</i>
Hauptsächliches Einzugsgebiet	<i>Groß:</i> Stadt, in der das Frauenhaus liegt, weitere Landkreise, zum Teil kommen Frauen aus dem ganzen Bundesland hier an.
Trägerschaft	Eigener Trägerverein
Platzzahl	6
Aufnahme	(keine Angabe)
Wohnbedingungen	<i>Eng:</i> In der Regel werden die Zimmer von mehreren Frauen geteilt. Das Frauenhaus befindet sich in zwei engen Mietwohnungen. Die Finanzierung eines ausreichend großen Hauses wird davon abhängig gemacht, dass keine höhere Miete anfällt, was nicht erreichbar ist.
Finanzierung	<i>Gut:</i> Gesamtbudget in 2010: 123.900.- Pauschale Grundfinanzierung durch Stadt/Landkreis/Land. Auf Spenden angewiesen. Finanzierung des Aufenthalts ortsfremder Frauen ist geregelt: Der SGB II Leistungsträger lässt sich die Finanzierung von der Herkunftsgemeinde erstatten.
Team	<i>Klein:</i> 4 Teilzeitstellen, insgesamt 67 Wochenstunden, 16 Ehrenamtliche. 1 Leiterin, 1 Sozialpädagogin, 1 Erzieherin.
Inanspruchnahme	<i>Hoch:</i> 66 Personen, davon 34 Frauen und 28 Kinder bis 14 Jahren. Der Anteil der Migrantinnen liegt bei 46 %, im mittleren Bereich. Auslastung über 100 %.
Eignung für Migrantinnen	<i>Gut:</i> Kein mehrsprachiges Team, aber Regelfinanzierung für Dolmetscherinnen in Form von Zuwendung durch Stadt/Landkreis/Land.
Eignung für spezifische Gruppen von Frauen	<i>Schlecht:</i> Keine für Rollstuhl geeigneten Räume und keine Kommunikationshilfen für blinde und gehörlose Frauen, aber Kompetenzen für die Kommunikation mit lernbehinderten Frauen. Suchtkranke und psychisch kranke Frauen werden prinzipiell nicht aufgenommen.
Weitervermittlung	26 Frauen mussten wegen Platzmangel weitervermittelt werden, zwei psychisch kranke und eine suchtkranke Frau wurden weitervermittelt.
Aufenthaltsdauer	(keine Angabe)
Rahmenbedingungen	<i>Gut:</i> – Eigene Beratungsstelle angeschlossen. – Angebot an spezialisierten Fachberatungsstellen, allerdings ist oft die Kapazität zu gering. – es fehlt an Therapiemöglichkeiten für Frauen und für Kinder und Jugendliche; es fehlt an männlichen Therapeuten.
Angebote für Frauen	<i>Begrenztes Spektrum:</i> Begleitung zu Ämtern, ambulante Beratung für Frauen, die nicht ins Frauenhaus kommen über die eigene Beratungsstelle. Keine nachgehende Beratung.
Angebote für Kinder und Jugendliche	<i>Eigenständige Angebote:</i> Auch geschlechtsspezifische Angebote für Mädchen und Jungen.
Kooperation	<i>Gut eingebunden:</i> Mitarbeit in Facharbeitskreis, am Rundem Tisch, im Interventionsprojekt. Kooperation mit einer Einrichtung für Paarberatung und einer Erziehungsberatungsstelle.

Profil Frauenhaus im ländlichen Raum III

Lage	<i>Ländliche Region, westliches Bundesland, strukturschwache Gegend</i>
Hauptsächliches Einzugsgebiet	<i>Groß:</i> Stadt, in der das Frauenhaus liegt, weitere Landkreise, zum Teil kommen Frauen aus dem ganzen Bundesland hier an.
Trägerschaft	Wohlfahrtsverband
Platzzahl	16
Aufnahme	Überwiegend durch den Bereitschaftsdienst der Mitarbeiterinnen.
Wohnbedingungen	<i>Eng:</i> Es gibt sowohl Einzelzimmer als auch Zimmer, die sich mehrere Frauen teilen.
Finanzierung	<i>Mittel:</i> Das Gesamtbudget in 2010 betrug 282.600 Euro. Die Finanzierung erfolgt über eine pauschale Grundfinanzierung durch das Land und Eigenmittel des Trägers. Die Mehrheit der Bewohnerinnen bezieht bereits beim Einzug in das Frauenhaus ALG II.
Team	<i>Mittel:</i> Es gibt 8 Teilzeitstellen mit insgesamt 158 Wochenstunden. Keine Einbindung von Ehrenamtlichen. Im Team arbeiten Sozialarbeiterinnen/Sozialpädagoginnen und Erzieherinnen sowie eine Verwaltungskraft, jedoch keine Hauswirtschafterin.
Inanspruchnahme	<i>Mittel:</i> In 2010 waren es insgesamt 72 Personen, davon 42 Frauen, 29 Kinder bis 14 Jahre und 1 Jugendliche/r. Auslastung bei 50 %.
Eignung für Migrantinnen	<i>Gut:</i> Es gibt zwar kein mehrsprachiges Team, aber eine Finanzierung von Dolmetscherinnen über Spenden.
Eignung für spezifische Gruppen von Frauen	<i>Gut</i> geeignet für Frauen, die von Zwangsverheiratung bedroht sind, für Opfer von Menschenhandel, für Seniorinnen. <i>Bedingt</i> geeignet für Frauen mit Behinderungen: die Räume sind nicht rollstuhlgerecht, aber es gibt einige Kommunikationshilfen für blinde Frauen. Suchtkranke und psychisch kranke Frauen werden einzelfallabhängig aufgenommen.
Weitervermittlung	In 2010 mussten eine junge Frau wegen Refinanzierungsproblemen und fünf psychisch kranke bzw. suchtkranke Frauen weitervermittelt werden.
Aufenthaltsdauer	Die Aufenthaltsdauer ist auf 6 Wochen bzw. 3 Monate begrenzt, danach muss eine Verlängerung begründet werden. Dies gelingt in jedem Fall.
Rahmenbedingungen	Bedingt gut: Eigene Beratungsstelle angeschlossen. Begrenztes Angebot an spezialisierten Fachberatungsstellen, allerdings ist oft die Kapazität zu gering bzw. sind die Entfernungen zu weit. Es fehlt vor allem an Therapieplätzen für die Frauen.
Angebote für Frauen	Begleitung zu Ämtern und Behörden, nachgehende Beratung. Ambulante Beratung für Frauen, die nicht im Haus wohnen, wird nicht angeboten, das übernimmt eine spezialisierte Beratungsstelle, die auch pro-aktiv arbeitet.
Angebote für Kinder und Jugendliche	<i>Ja.</i> Es gibt Angebote für Kinder, jedoch nicht für Jugendliche, wegen der geringen Anzahl. Es gibt keine geschlechtsspezifischen Angebote.
Kooperation	<i>Gut eingebunden:</i> Mitarbeit an Facharbeitskreis, Rundem Tisch, Interventionsprojekt. Kooperation mit einer Einrichtung für Täterarbeit – die jedoch weit entfernt ist – einer Erziehungsberatungsstelle und einer Kinderschutzeinrichtung.

C4.4 Zusammenfassende Bewertung

Frauenhäuser in den östlichen Bundesländern sind in der Regel weniger gut ausgestattet, als die in den westlichen Bundesländern. Es fehlt ihnen vor allem an Ressourcen, um Angebote für die im Haus lebenden Mädchen und Jungen zu machen. Zudem gibt es in ihrem Umfeld kaum Angebote für Kinder und Jugendliche, die Gewalt in der Beziehung der Eltern ausgesetzt waren.

Auf Migrantinnen sind die ostdeutschen Frauenhäuser weniger eingestellt. Sie werden weniger von Migrantinnen genutzt, denn deren Anteil an der Bevölkerung ist hier niedriger. Dass sie eine unzureichende Ausstattung für die Migrantinnen haben, die in den Frauenhäusern ankommen, bedeutet eine besonders hohe Zugangsschwelle.

Generell sind die ostdeutschen Frauenhäuser weniger gut eingebettet in ein lokales oder regionales Unterstützungssystem, die Anzahl und die Kapazitäten von Einrichtungen, an die sie weiterverweisen können, sind vergleichsweise gering.

Frauenhäuser in ländlichen Regionen sind für ein größeres Einzugsgebiet zuständig als die in Städten. Damit fallen für sie deutlich mehr Abstimmungen und Verhandlungen an, was Fragen der Refinanzierbarkeit betrifft. Zudem sehen sie sich eher gefordert, Frauen mit unterschiedlichen Problemlagen aufzunehmen, weil es weniger spezialisierte Einrichtungen gibt, an die vermittelt werden kann. Vor allem die therapeutische Versorgung wird als zu gering beklagt. Sie sind oft kleiner als städtische Frauenhäuser und verfügen über weniger spezialisiertes Personal. Vor allem für die Kinder gibt es weniger spezialisierte Angebote.

Da Frauenhäuser in den östlichen Bundesländern mehrheitlich für ländliche Regionen und oft für große Flächenlandkreise zuständig sind, müssen sie häufig sowohl mit den erschwerten Rahmenbedingungen des ländlichen Raumes als auch mit der in den östlichen Ländern anzutreffenden Ressourcenknappheit zurechtkommen.

Die Profilbeispiele verdeutlichen, mit welcher unterschiedlichen Ausstattung die Einrichtungen arbeiten und dass sich die Ressourcen unmittelbar auf Anzahl und Reichweite der Angebote auswirken.

D Beratungszugang nach Gewalt – Eine repräsentative Bevölkerungsbefragung zur Bedarfseinschätzung und Nutzung von Beratung

Nachdem bislang für die Diskussion des Versorgungsbedarfs Daten aus dem Versorgungssystem und aus den Polizeistatistiken herangezogen wurden, soll nun der Bedarf an Beratung, Unterstützung und sonstigen Hilfen aus der Perspektive der Adressatinnen und potenziellen Nutzerinnen, der weiblichen Bevölkerung, erhoben werden. **Ziel der Befragung war es, zu repräsentativen Aussagen zur beratungsrelevanten Gewaltbetroffenheit, zum Beratungszugang und zu Barrieren auf dem Weg zu Beratung** (Unkenntnis von Hilfen bzw. Suchstrategien, Scham) **zu gelangen. Die Auswertung nach So-**

zialdaten soll ermöglichen, relevante Problemgruppen mit Gewalterfahrungen, aber unzureichendem Zugang zu Beratung identifizieren zu können.

Einleitung

Der Prävalenzstudie zufolge (Schröttle/Müller 2004) haben 80 % der Frauen, die seit dem 16. Lebensjahr strafrechtlich relevante Formen von sexueller Gewalt erlebt hatten, noch nie psychosoziale Beratung in diesem Zusammenhang gesucht. Bezogen auf körperliche oder sexuelle Übergriffe in Partnerschaften betrug der Anteil 83 %. Überwiegend lag der Grund darin, dass die Gewalt als geringfügig eingestuft wurde, auch wenn die Angaben zur Gewalt an anderer Stelle im Fragebogen eine davon abweichende Einschätzung nahe legten. 61 % derjenigen, die körperlicher oder sexueller Gewalt innerhalb oder außerhalb von Partnerschaften ausgesetzt gewesen waren, sahen sich nicht als Opfer einer Gewaltsituation und/oder als institutioneller Hilfe bedürftig. 27 % gaben an, keine Hilfe in Anspruch genommen zu haben, obwohl es notwendig gewesen sei – und darunter sah etwa ein Drittel die erfahrene Gewalt als zu geringfügig an –, und 11 % hatten Unterstützung gesucht (GiG-Net 2008: 118). Dies zeigt, dass Versuche, Gewalterfahrung ohne professionelle Hilfe zu bewältigen, bei vielen an erster Stelle kommen. Weisen die 27 %, die die Notwendigkeit von Hilfe bejahen, aber keine Hilfe in Anspruch nahmen, auf eine unzureichende Zugänglichkeit von Hilfen hin, liegen bei den 61 %, die sich nicht als Gewaltopfer identifizierten, Deutungen oder Umdeutungen vor, die Hilfen subjektiv irrelevant erscheinen lassen. Ein generelles Problem ist, dass auch nach der Erfahrung von *ähnlicher* Gewalt der subjektive Unterstützungsbedarf *sehr unterschiedlich* wahrgenommen wird und die Hilfesuche mit Bewältigungsstrategien (z. B. Wunsch nach Vergessen) verknüpft sein kann. Daten zu Polizeieinsätzen und Anzeigen (Hellfeld) oder die Angaben aus der repräsentativen Prävalenzstudie (Dunkelfeld; Schröttle/Müller 2004) als Indikatoren eines „objektiven“ Hilfebedarfs reichen daher allein nicht aus, um den Beratungsbedarf zu bestimmen. Ein weiteres Problem für eine Bedarfsschätzung ergibt sich daraus, dass die Bewältigung von Gewalterfahrungen in Phasen verläuft und z. B. im Zusammenhang mit einer Retraumatisierung oder aufgrund einer ersten Phase von Verdrängung möglicherweise erst in einem größeren zeitlichen Abstand Unterstützung notwendig wird und gesucht wird bzw. gesucht werden kann.

Die Prävalenzstudie zeigt weiterhin vermeidbare Hürden der Hilfesuche auf. Diese bestehen in Scham (25 % der Betroffenen, die keine Hilfe gesucht hatten), Furcht vor mangelnder Anonymität (10 %), Angst vor Rache und/oder negativen Folgen (14 %) oder dass ihnen nicht geglaubt würde (12 %) sowie Unkenntnis von Hilfeeinrichtungen (22 %) (GiG-Net 2008: 120ff). Allerdings fehlen Angaben dazu, ob im Bedarfsfall Informationen zu möglichen Versorgungsangeboten erhältlich sind (Suchstrategien). Auch scheint die in der Prävalenzstudie gestellte Frage „Kennen Sie solche Einrichtungen?“ missverständlich – die hohe Zahl derjenigen, die verneinten, könnte ein Zeichen sein, dass das „Kennen“ als „persönlich ken-

nen“ und nicht als „Ich weiß, dass es so etwas gibt“ verstanden wurde.

Drei für die Diskussion der Angemessenheit des Versorgungsangebots relevante Aspekte wurden in der vorliegenden Studie im Kontext der Bestandsaufnahme empirisch überprüft:

- die Kenntnis von Stellen, die bei Bedarf empfohlen werden können, differenziert nach Profilen der empfohlenen Stellen und der empfehlenden Frauen (Kapitel D2);
- Suchstrategien, um sich fehlende Informationen zu beschaffen, differenziert nach Profilen der Informationsquellen und der suchenden Frauen (Kapitel D3);
- Gewaltbetroffenheit und Besuch von Beratungsstellen, insbesondere der Anteil von Frauen, die keine Hilfe gesucht haben, obwohl sie Gewalterfahrungen haben (Kapitel D4), einschließlich der Barrieren der Hilfesuche bei unterschiedlichen Gruppen von Frauen.
- Im Fazit werden die Aussagen zur Bedarfsdeckung und zu Problemgruppen mit erhöhten Barrieren der Hilfesuche zusammengefasst und diskutiert (Kapitel D5).

Zwischenergebnisse sind jeweils am Ende der Abschnitte zu finden. Am Schluss werden die Ergebnisse aufeinander bezogen und vor dem Hintergrund des Forschungsstandes diskutiert und eingeordnet.

D1 Methodisches Vorgehen

In einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung zu mehreren Themen („CAPI-Omnibus“), durchgeführt von tns EMNID, wurden acht Fragen zur Kenntnis und zur Nutzung von Beratung und zu Erfahrungen von Gewalt gestellt. Zwei Bereiche von Gewalt wurden adressiert: Misshandlung durch den Partner bzw. Ehemann und sexuelle Gewalt als Vergewaltigung, sexuelle Belästigung oder sexueller Missbrauch. Die Benennungen wurden so gewählt, weil sie für die Befragten verständlich und weil sie kurz zu erfragen sind.

Befragt wurden N=1.138 in Privathaushalten lebende Frauen der Wohnbevölkerung von 18 bis 65 Jahren (Feldzeit 08/09 2011). Die Befragungspersonen wurden repräsentativ ausgewählt (CAPI-Sample von EMNID) und die Daten nachlaufend gewichtet. Die gewichtete Stichprobe entspricht in ihrer Zusammensetzung nach Alter, Haushaltsgröße, Beruf des Haushaltsvorstandes, Größe des Wohnorts und Bundesland der Zusammensetzung der Bevölkerung und ist somit repräsentativ.

Die ersten, allgemeiner gehaltenen Fragen in dem Block der Fragen zu Gewalt und Beratung wurden in dem mündlichen, persönlichen Interview vom Interviewer bzw. von der Interviewerin gestellt. Danach wurde der Laptop an die Zielperson zum Selbstauffüllen übergeben, um der Sensibilität des Themas gerecht zu werden und möglichst unverfälschte Antworten auch auf die Frage nach persönlichen Gewalterfahrungen zu bekommen. Hier war durch die computergestützte Befragung sichergestellt, dass die Probanden selbst trotz der zahlreichen Filter sicher durch den Selbstauffüllerteil des Interviews geführt werden konnten. Probleme bei der Interviewdurchführung wurden aus dem Feld nicht zurückgemeldet, weder bezogen auf die Handhabung der Fragebogenteile, noch Interviewabbrüche aufgrund der Thematik.

Es wurden Fragen zu empfohlenen Ansprechstellen, zum Besuch einer Beratungsstelle im Zusammenhang mit eigener Kenntnis von Problemen in dem umrissenen Gewaltbereich gestellt und in Nachfragen Beratungsbarrieren vertieft. Da Tabuisierungen ein wichtiges Thema sind, wurde überwiegend die Antwortkategorie „Ich möchte nicht antworten“ in der Auswertung mit dargestellt. Als differenzierende Variablen gibt es Angaben zum Alter (4-stufig), zur Bildung (3-stufig), zu Haushaltsgröße, Wohnortgröße (4-stufig), Familienstand, Kinder im Haushalt bis 15 Jahre, zu Wohnverhältnissen, Berufstätigkeit und derzeitigem Beruf, monatlichem eigenem Nettoeinkommen (3-stufig) und monatlichem Nettoeinkommen des Haushalts (4-stufig, Angaben zu den Gruppierungen s. Stichprobenbeschreibung Tabelle 17 im Anhang).

Es wurde geprüft, ob die Ergebnisse signifikant sind, das heißt, ob Zusammenhänge nicht nur durch zufällige Antwortverteilungen zustande gekommen sein können. Es werden nur signifikante Ergebnisse berichtet⁵¹, Ausnahmen werden speziell erwähnt.

D2 Ergebnisse zur Bekanntheit von Hilfeeinrichtungen und Empfehlung von Hilfen bei Misshandlung und bei sexueller Gewalt

Zur Erhebung der Bekanntheit von Hilfeeinrichtungen, die empfohlen werden können, wurden zwei Fragen Q1 und Q2 gestellt. Für die Eintragung der Spontanantworten wurden für beide Fragen identische Listen verwendet. Gegebenenfalls wurde die Antwort offen vermerkt. Mehrfachnennungen waren möglich.

⁵¹ Es wurde Chi-Quadrat nach Pearson verwendet. Als signifikant werden Ergebnisse bezeichnet, wenn die Messzahl $p < .05$ war; bei $p < .07$ wird von einem statistischen Trend gesprochen, bei $p < .005$ von hochsignifikanten Zusammenhängen.

-
- **Q1 Angenommen, eine Freundin von Ihnen wird von ihrem Partner bzw. Ehemann misshandelt. Was empfehlen Sie ihr: Wohin soll sie sich wenden?**
 - **Q2 Angenommen, eine Freundin von Ihnen wäre heute oder früher vergewaltigt, sexuell belästigt oder sexuell missbraucht worden. Was empfehlen Sie ihr: Wohin soll sie sich wenden?**
- Familien-/Frauenberatungsstelle
 - Frauenhaus
 - Gleichstellungsstelle/Frauenbeauftragte
 - Polizei
 - Rechtsanwalt
 - Arzt/Ärztin
 - Therapeut/Therapeutin
 - Anderes, und zwar: _____ bitte notieren
 - private Vertrauenspersonen genannt z.B. gute Freundin, Kollege, Schwester, Mutter
 - an niemanden
 - weiß nicht, kenne keine Einrichtungen
-

D2.1 Empfohlene Stellen

Die empfohlenen Ansprechstellen bei einer fiktiven aktuellen Misshandlung und bei aktueller oder früherer sexueller Gewalt gegen eine Freundin unterscheiden sich nur in wenigen Aspekten. Die Angaben werden für Misshandlung (Q1) dargestellt, in Klammern finden sich die Angaben zu sexueller Gewalt (Q2). Nur wenige machten keine Angabe: 1,4 % (1,7 %). Auch „Anderes“ wurde mit 2 % (1,6 %) selten genannt, so dass davon ausgegangen werden kann, dass die vorgegebene Liste zum Codieren die spontanen Antworten weitgehend abbilden konnte.

Mit 3,3 % (2,6 %) kennen nur wenige keine Stellen, an die man sich wenden kann, und im Fall von Misshand-

lung (Q1) würde nur eine Frau (Q2: vier Frauen) empfehlen, sich an niemanden zu wenden. Unter den konkret genannten Stellen stand die Polizei an erster Stelle, gefolgt von Ärzten und Ärztinnen – möglicherweise wurden aktuell notwendiger Schutz und Behandlung assoziiert. Bei Gewalt und Konflikten in der Partnerschaft steht das Frauenhaus an dritter Stelle, fast gleichauf mit Ärzten/Ärztinnen und Frauen- und Familienberatungsstellen. Im Zusammenhang mit Stellen, an die man sich wegen sexueller Gewalt wendet, wurde es seltener genannt. Bei sexueller Gewalt stehen Familien- und Frauenberatungsstellen an dritter Stelle. Therapeutischer Rat hat ein stärkeres Gewicht bei sexueller Gewalt als bei Konflikten in der Partnerschaft.

Tabelle 13

Rangreihe Empfehlungen

Rangreihe Empfehlung nach Misshandlung	Rangreihe Empfehlung nach sexueller Gewalt
63,4 % Polizei	74,1 % Polizei
35,9 % Arzt/Ärztin	44,7 % Arzt/Ärztin
34,8 % Frauenhaus	27,1 % Familien-/Frauenberatungsstelle
34,6 % Familien-/Frauenberatungsstelle	22,9 % gute Freundin, Kollege, Schwester, Mutter
28,5 % gute Freundin, Kollege, Schwester, Mutter	20,7 % Therapeut/Therapeutin
18,7 % Rechtsanwalt/-anwältin	19,8 % Rechtsanwalt/-anwältin
8,3 % Therapeut/Therapeutin	19,3 % Frauenhaus
7 % Gleichstellungs-/Frauenbeauftragte	8,3 % Gleichstellungs-/Frauenbeauftragte

Quelle: Beratung nach Gewalt – Repräsentative Bevölkerungsbefragung SoFFI F. 2011, N=1.138 Frauen, 18 bis 65 Jahre

Differenziert man nach der Wohnortgröße, ergibt sich ein uneinheitliches Bild. Frauenhäuser, Rechtsanwälte und -anwältinnen und private Vertrauenspersonen werden unabhängig von der Wohnortgröße empfohlen. In Wohnorten zwischen 50.000 und 199.999 nennen Frauen signifikant seltener Familien-/Frauenberatungsstellen. Arzt/Ärztin und Gleichstellungs-/Frauenbeauftragte werden in Orten über 50.000 Einwohner seltener genannt.

D2.2 Profile der empfehlenden Frauen

Welche Ansprechpartner Frauen empfehlen, unterscheidet sich vor allem nach ihrer Bildung. Mehrfachnennungen waren möglich – Frauen mit Hauptschulabschluss nannten weniger Stellen als die anderen Frauen. Was die einzelnen Stellen angeht, so wurden Familien- und Frauenberatungsstellen umso seltener genannt, je kürzer die Schulbildung war (signifikant). Bei Misshandlung sinkt der Anteil der Nennungen von 40,8 % bei Frauen mit Abitur und/oder Studium auf 35,3 % bei Frauen mit höherer Schule ohne Abitur und dann auf 30 %, wenn die Befragten einen Volks-/Hauptschulabschluss mit/ohne abgeschlossene Lehre haben. Bei sexueller Gewalt sind die entsprechenden Anteile 33,6 %, 27 % und 23,8 %. Ähnliche, sogar hochsignifikante Zusammenhänge zeigen sich bei der Empfehlung von therapeutischem Rat (siehe Abbildung 71). Auch anwaltlicher Rat wird sowohl bei Misshandlung als auch bei sexueller Gewalt hochsignifikant häufiger von Frauen mit Abitur empfohlen (jeweils 28,4 %) als von Frauen aus den anderen Bildungsgruppen (insgesamt zwischen 15,3 % und 18,8 %). Nur bei Frauen mit Volks-/Hauptschulabschluss sind private Vertrauenspersonen wichtiger als Familien- oder

Frauenberatungsstellen, ansonsten sind die Präferenzen umgekehrt.

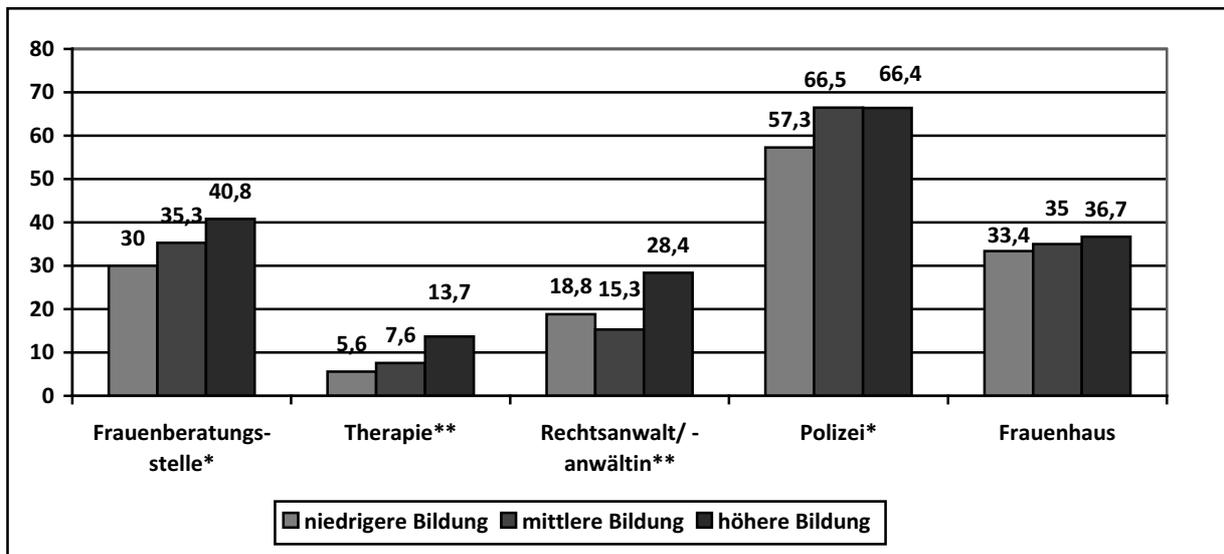
Was die Polizei angeht, haben die Befragten mit einem Volks-/Hauptschulabschluss ebenfalls eine Sonderrolle, indem sie signifikant weniger diese Möglichkeit empfehlen (sowohl bei Misshandlung als auch bei sexueller Gewalt) als Frauen der anderen Bildungsgruppen. Aber hier haben nicht die Frauen mit Abitur, sondern die mittlere Ausbildungsgruppe den höchsten Anteil. Frauen, die eine höhere Schule ohne Abitur besucht haben, empfehlen signifikant seltener bei Misshandlung in der Partnerschaft Arzt/Ärztin verglichen mit den anderen Bildungsgruppen (nicht signifikant bei sexueller Gewalt).

Das Alter der Befragten hat wesentlich weniger Einfluss. Signifikant ist lediglich, dass die unter 40-Jährigen häufiger zu einer Therapie raten als die Älteren (hochsignifikant) und dass die über 50-Jährigen seltener empfehlen, sich privaten Vertrauenspersonen anzuvertrauen als die Jüngeren (bei Misshandlung 22,3 % gegenüber Anteilen zwischen 30,7 % und 32,7 % in den jüngeren Altersgruppen; bei sexueller Gewalt 18,3 % gegenüber Anteilen zwischen 23 % und 28 % bei den Jüngeren).

Frauen, die zur Miete wohnen, empfehlen häufiger das Frauenhaus (hochsignifikant) und bei Misshandlung in der Partnerschaft Vertrauenspersonen (signifikant, nicht bei sexueller Gewalt) sowie seltener einen Anwalt oder eine Anwältin (bei Misshandlung hochsignifikant, bei sexueller Gewalt signifikant). Das Einkommen der Befragten und das Haushaltseinkommen wirken sich lediglich als statistische Trends aus in dem Sinn, dass die höchste Einkommensgruppe tendenziell eher anwaltlichen Rat

Abbildung 71

Hilfeempfehlungen an eine Freundin bei Misshandlung nach Bildung
(in %)



Quelle: Beratung nach Gewalt – Repräsentative Bevölkerungsbefragung SoFFI F. 2011, N=1.138 Frauen, 18 bis 65 Jahre
*p<,05, ** p<,005

empfiehlt. (Das eigene Einkommen ist für Frauen allgemein aufgrund der unterbrochenen Berufsbiografien nicht sehr tragfähig, um die soziale Situation zu erfassen.)

D2.3 Profile der empfohlenen Stellen

Das Frauenhaus wird von Frauen aller Bildungsabschlüsse, jeden Alters, unabhängig vom Haushalts- und eigenen Einkommen empfohlen. Lediglich Wohneigentum führt zu einer etwas selteneren Empfehlung des Frauenhauses im Fall von Misshandlung in der Partnerschaft (nicht signifikant bei sexueller Gewalt). Auch Ärzte und Ärztinnen werden von allen Frauen in ähnlichem Maß empfohlen.

Familien- und Frauenberatungsstellen sind bei Frauen mit niedriger Bildung weniger als empfehlenswerte Ansprechstelle präsent, ansonsten werden sie von allen gleichermaßen empfohlen. Das gilt auch für die Polizei.

Ein klares Profil ergibt sich bei anwaltlichem Rat, der eher von höher Qualifizierten, höheren Einkommensgruppen und bei vorhandenem Wohneigentum erwogen wird. Therapeutischen Rat empfehlen eher jüngere Frauen und Frauen mit höherer Bildung.

Fazit

Nur wenige kennen keine Ansprechstellen und noch weniger raten zum Schweigen. Die Polizei genießt eine große Vertrauensstellung, gefolgt von Ärzten und Ärztinnen. Offenbar wird bei akuter Gewalt eher an Fragen des Schutzes und der medizinischen Versorgung gedacht als an psychosoziale Beratung. Dennoch werden bei Misshandlung durch den Partner Frauenhaus und Familien- und Frauenberatungsstellen gleichauf mit Ärzten und Ärztinnen genannt. Beratungsstellen folgen bei sexueller Gewalt an dritter Stelle. Das Frauenhaus wird als gute Ansprechstelle eher bei Misshandlung als bei sexueller Gewalt genannt und umgekehrt Therapeutin/Therapeut eher bei sexueller Gewalt als bei Misshandlung.

Es gibt aber deutliche Bildungsunterschiede: Frauen mit niedriger Bildung haben mehr Distanz zu Beratungsstellen und anwaltlichem Rat.

D3 Quellen und Suchstrategien bei fehlenden Informationen

Um präferierte Informationswege abzufragen, wurde im nach Frage Q2 beginnenden Teil zum Selbstauffüllen eine Frage gestellt; die Befragte konnte maximal zwei Antworten ankreuzen.

Q5 Angenommen, Sie möchten genauere Informationen zu Beratungsstellen oder anderen Einrichtungen, die Ihrer Freundin helfen könnten. Bitte kreuzen Sie in der Liste die zwei für Sie wichtigsten Quellen für solche Informationen an.

- Zeitung, Zeitschriften
 - Internet
 - nahestehende Personen: Freunde, Bekannte
 - Beratungsstellen
 - Ämter
 - Anderes, und zwar: (bitte eintragen) _____
 - Kenne keinen Weg, an Informationen zu kommen
-

D3.1 Präferierte Quellen und Suchstrategien

2,7 % der befragten Frauen hatten „Anderes“ angegeben, 3,3 % hatten angekreuzt, dass sie keinen Weg kennen würden, um an Informationen zu kommen.

Tabelle 14

Rangreihe der präferierten Informationsquellen

Rangreihe Empfehlung nach Misshandlung
66,1 % Beratungsstellen
43,6 % Internet
32,1 % nahestehende Personen
26,4 % Ämter
4,6 % Zeitungen, Zeitschriften

Quelle: Beratung nach Gewalt – Repräsentative Bevölkerungsbefragung SoFFI F. 2011, N=1.138 Frauen, 18 bis 65 Jahre

Beratungsstellen sind auch als Auskunftswellen für Hilfen für nicht betroffene Personen wichtig. Das Internet kommt an zweiter Stelle möglicher Informationsquellen; Printmedien fallen demgegenüber stark ab.

D3.2 Profil der Informationen suchenden Frauen

Je höher die Bildung, desto eher wird das Internet genutzt. Alle anderen Informationsquellen werden unabhän-

gig von der Schulbildung genannt. Frauen mit Volks- oder Hauptschulabschluss gaben aber zu 4,8 % an, dass sie nicht wüssten, wie sie an Informationen kommen könnten, bei Abschluss einer höheren Schule ohne Abitur betrug der Anteil 3 %, und bei Frauen mit Abitur 1,4 % (nicht signifikant).

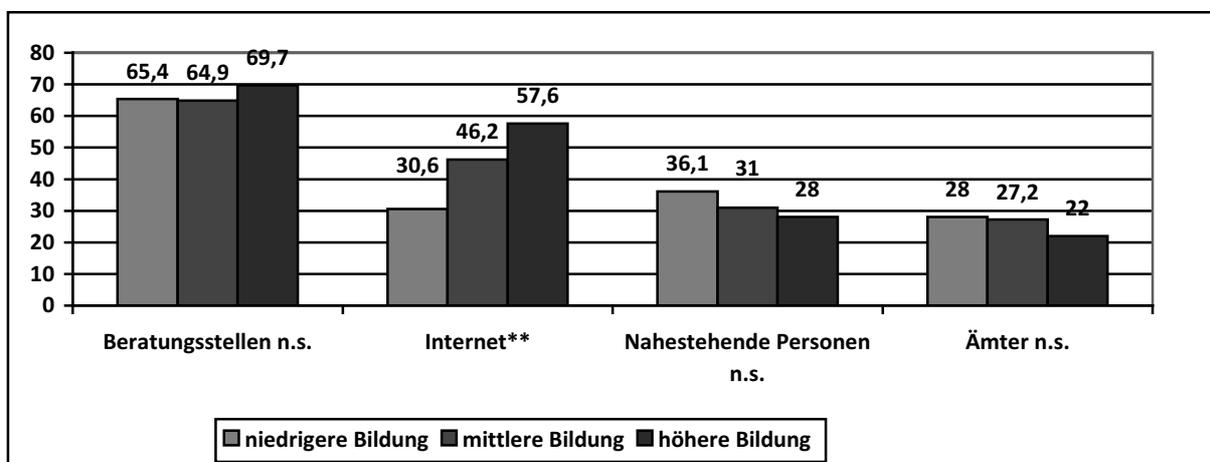
Die Internetnutzung ist klar erkennbar auch eine Frage des Alters, ebenso wie die Vorstellung, über Ämter an Informationen zu kommen. Je älter die Befragten, desto eher nannten sie Ämter und desto seltener nannten sie das Internet als Auskunftswelle. Auch die älteste Gruppe der über 50-Jährigen nannte mit 5,5 % signifikant häufiger als jüngere Frauen, dass sie nicht wüssten, wie sie an Informationen kommen können (siehe Abbildungen 72 und 73).

Mit dem eigenen Einkommen steigt der Anteil derjenigen, die das Internet nutzen würden: von 39,6 %, wenn das Einkommen unter 1.000 € liegt, auf 46,6 % bei einem Einkommen von 1.000 bis 1.999 € und dann auf 58,7 % bei einem noch höheren Einkommen (hochsignifikant). Der gleiche Zusammenhang ergibt sich etwas schwächer (signifikant) bei dem Haushaltsnettoeinkommen. Die Wohnverhältnisse haben keinen Einfluss.

Und schließlich hat auch die Wohnortgröße einen Einfluss, wiederum aber nur auf die Nutzung des Internets, um an fehlende Informationen zu kommen (p<.05): Frauen aus Städten mit mehr als 200.000 Einwohnern und Einwohnerinnen nutzen zu 55,3 % das Netz, bei den anderen Wohnortgrößen liegen die Anteile zwischen 39 % und 41 %.

Abbildung 72

Informationsquellen nach Bildung
(in %)

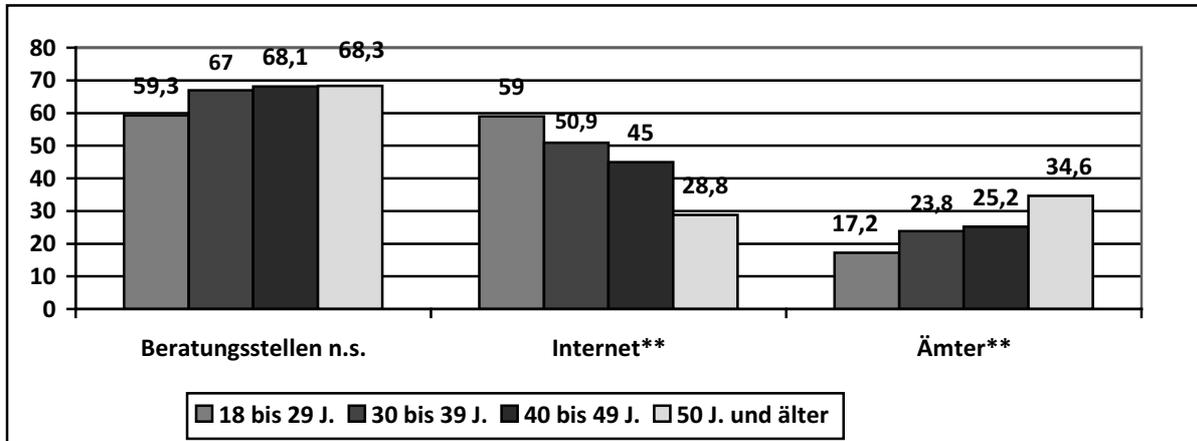


Quelle: Beratung nach Gewalt – Repräsentative Bevölkerungsbefragung SoFFI F. 2011, N=1.138 Frauen, 18 bis 65 Jahre

** p=.000, n.s. = nicht signifikanter Zusammenhang

Abbildung 73

Informationsquellen nach Alter (in %)



Quelle: Beratung nach Gewalt – Repräsentative Bevölkerungsbefragung SoFFI F. 2011, N=1.138 Frauen, 18 bis 65 Jahre

** p=.000, n.s. = nicht signifikanter Zusammenhang

D3.3 Profil der Informationsquellen

Das Internet hat ein klares Profil: Es wird eher von Jüngeren, von höher Qualifizierten, bei höherem Einkommen und in größeren Städten genutzt.

Ämter werden eher von Älteren genannt. Ansonsten gibt es höchstens statistische Tendenzen in dem Sinn, dass niedriger Qualifizierte tendenziell häufiger Vertrauenspersonen nennen (Volks-/Hauptschule: 36,1 %, höhere Schule ohne Abitur: 31 %, Abitur/Studium: 28 %).

Alle sonstigen Quellen weisen keine spezifischen Nutzungsprofile auf.

Fazit

Die meisten wissen, wie sie an Informationen kommen können. Frauen mit niedriger Bildung haben aber einen schlechteren Zugang zu Informationen.

Insbesondere ist der Zugang zu Informationen über das Internet eine Frage des Alters und der Bildung.

D4 Bisheriger Besuch einer Beratungsstelle oder einer anderen Stelle, die zum Thema Streit, Konflikte und Gewalt in der Partnerschaft oder zu sexueller Belästigung durch andere Personen berät

D4.1 Bestimmung von Formen der Bedarfsdeckung

Erhoben werden sollte der gedeckte und ungedeckte Beratungsbedarf bei Gewalt in der Partnerschaft (enger Fokus: Gewalt in der Partnerschaft, weiter Fokus: Form der Gewalt). Dafür wurden folgende Definitionen getroffen und Indikatoren gebildet: *Kein Bedarf* wird angenommen, wenn nie entsprechende Probleme bestanden. Der Bedarf wird als gedeckt angesehen, wenn Frauen wegen Gewalterfahrungen Beratung aufgesucht haben. Ein *nicht gedeckter*

Bedarf wurde angenommen, wenn Frauen trotz Gewalterfahrungen keine Beratung aufgesucht haben, und *unsicherer Bedarf* wurde über die Antwortverweigerung auf die Frage nach bisheriger Inanspruchnahme von Hilfen wegen Streit, Konflikten und Gewalt in der Partnerschaft operationalisiert. Da es keinen spontan einsichtigen Grund gibt, auf diese Frage nicht antworten zu wollen, wenn man nie Fragen oder Probleme bezogen auf personale Gewalt in nahen Beziehungen hatte, können sich in dieser Gruppe weitere Frauen mit Gewalterfahrungen mit oder ohne Beratungserfahrungen verbergen. Diese vier Formen von Bedarfsdeckung (kein Bedarf, gedeckter Bedarf, ungedeckter Bedarf, unsicherer Bedarf) wurden in den vier Antwortmöglichkeiten der Frage Q6 abgebildet.

Die Frage Q6 wurde nach einem nochmaligen Hinweis auf die Anonymität⁵² in dem Selbstausfüllerteil des Fragebogens ausgefüllt.

Hatte die Befragte eine Einrichtung besucht oder kannte sie die Fragen und Probleme, hatte aber keine Einrichtung besucht (Antwort 1 und 2), konnte sie maximal drei Anlässe aus der Liste ankreuzen oder offen Anderes eintragen.

Es soll hier ausdrücklich von ungedecktem oder gedecktem „*formalem* Bedarf“ gesprochen werden, um zu verdeutlichen, dass allein formale Kriterien dieser Bewertung zugrunde liegen und die Aussage nicht ohne weiteres auf einen subjektiv qualifizierten Bedarf bezogen werden kann. Es ist nämlich nicht bekannt, ob diejenigen Befragten, die Gewalt kennen, aber keine Beratung gesucht haben, Beratung für notwendig hielten oder nicht und ob damit ein subjektiver Bedarf bestand oder nicht. Einer näheren Qualifizierung des ungedeckten formalen Bedarfs dienen weitere Nachfragen (s. u.).

⁵² „Vorweg noch einmal der Hinweis: alle Angaben, die Sie hier machen, bleiben anonym, sie werden in der Auswertung nicht mit Ihrem Namen und Ihrer Person in Verbindung gebracht.“

Q6 Haben Sie selbst schon einmal eine Beratungsstelle oder eine andere Stelle besucht, die zum Thema Streit, Konflikte und Gewalt in der Partnerschaft oder zu sexueller Belästigung durch andere Personen berät?

- Ja, ich habe schon einmal eine solche Einrichtung besucht (Code 1)*
 - Nein, ich habe noch nie eine solche Einrichtung besucht, obwohl ich Fragen und Probleme in diesem Bereich kenne (Code 2)*
 - Nein, Ich habe noch nie eine solche Einrichtung besucht, weil ich noch nie Fragen oder Probleme hatte*
 - Ich möchte nicht antworten*
-

Q7 (Textvariable 1, wenn Code 1) Wegen welcher Fragen und Probleme haben Sie diese Stelle aufgesucht? // (Textvariable 2, wenn Code 2) Welche Fragen und Probleme in dem Bereich von Streit, Konflikten und Gewalt in der Partnerschaft oder von sexueller Belästigungen durch andere Personen kennen Sie aus eigener Erfahrung?

- Mein (Ex-)Partner hat beschimpft, bedroht, erniedrigt*
 - Mein (Ex-)Partner ist handgreiflich geworden*
 - Mein (Ex-)Partner hat mich sexuell bedrängt*
 - Jemand anderes hat mich angegriffen*
 - Jemand anderes hat mich sexuell bedrängt, belästigt, vergewaltigt*
 - Anderes, und zwar: (bitte eintragen) _____*
 - Ich möchte nicht antworten*
-

Es ist bekannt, dass Frauen Gewalterfahrungen – insbesondere solche im Nahraum – möglicherweise in einer Befragung nur auf explizite Nachfrage hin angeben. Daher wurde am Ende des Fragebogens für alle eine wei-

tere Frage nach verborgenen Gewalterfahrungen gestellt. Wurde diese bejaht, wurde eine Zusatzfrage gestellt und die Möglichkeit gegeben, einen Kommentar zu schreiben.

Q11 Gibt es ein Ereignis aus diesem ganzen Bereich von Gewalterfahrungen, das Sie selbst erlebt haben und das Sie niemandem anvertraut haben, auch niemandem im persönlichen Umfeld?

- ja*
 - nein*
 - ich möchte nicht antworten*
-

Q12 Wie lange liegt das zurück?

- weniger als ein Jahr*
- ein Jahr bis fünf Jahre*
- sechs bis zehn Jahre*
- mehr als zehn Jahre*

Wenn Sie möchten, können Sie hier noch einen Kommentar schreiben:

Insgesamt hatten 5,5 % der Frauen in der letzten Frage verborgene Gewalterfahrungen angegeben. Diejenigen von diesen 62 Frauen, die angegeben hatten, dass sie schon einmal Beratung wegen Gewalterfahrungen aufgesucht hatten oder dass sie die Probleme kennen würden, aber noch nicht in Beratung waren (Q6), wurden bereits bei der Auswertung der Frage Q6 eingeordnet als Frauen, die Gewalterfahrung gemacht haben; hier ergeben sich für die Auswertung keine neuen Informationen. 2 % (n=23) hatten aber in der ersten Frage angegeben, dass sie noch nie Probleme oder Fragen bezogen auf Gewalt hatten. Ihre Gewalterfahrung wurde erst durch die Zusatzfrage nach verborgener Gewalt bekannt. Um diese zusätzlichen Informationen zu (bislang verborgenen) Gewalterfahrungen aufzugreifen, wurden die Kategorien „ungedeckter formaler Bedarf“ und „kein Bedarf“ neu definiert (die anderen Kategorien waren davon nicht berührt):

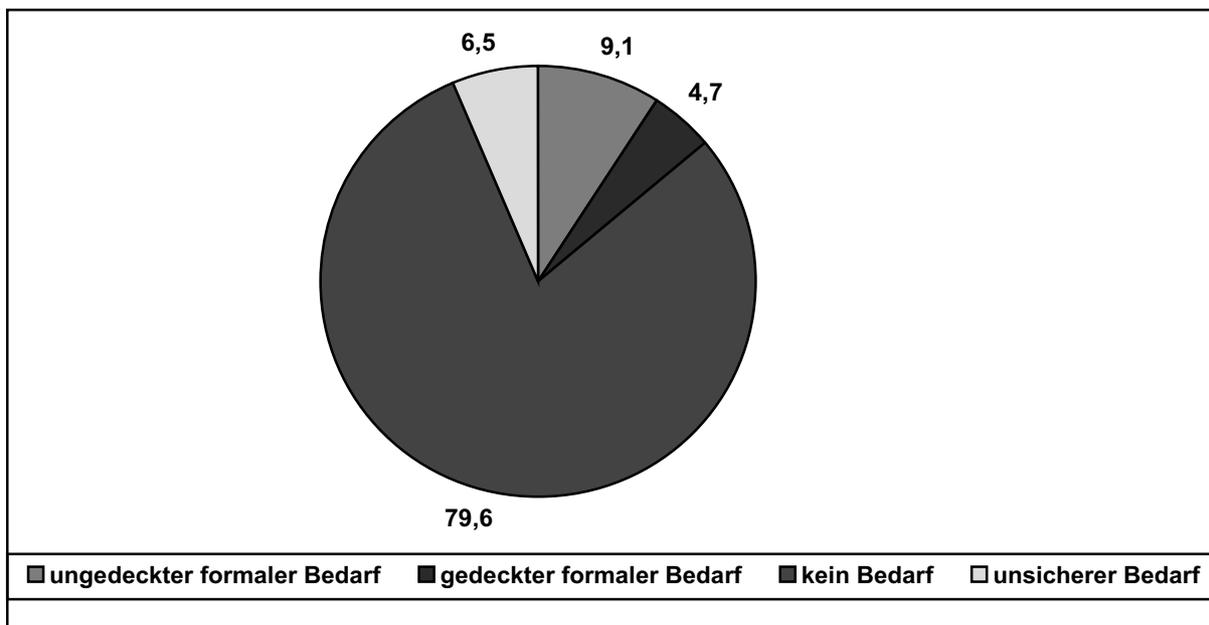
- „Kein Bedarf“ wird definiert über die Angabe, noch nie entsprechende Probleme und Fragen gehabt zu haben und Verneinung bislang verborgener Gewalt (n=906).

- Als Frauen mit „*ungedektem formalen Bedarf*“ wurden diejenigen eingeordnet, die angeben, noch nie eine Beratungsstelle oder eine ähnliche Einrichtung besucht zu haben, obwohl sie Fragen und Probleme in diesem Bereich kennen (n=81), sowie Personen, die zunächst keine Gewalterfahrung angegeben hatten und als „Kein Bedarf“ eingeordnet wurden, dann aber verborgene Gewalterfahrungen zu erkennen gaben (n=23).⁵³
- Gedeckter Bedarf: Frauen mit Gewalterfahrung, die Beratung gesucht haben (n=54).
- Unsicherer Bedarf: Frauen, die nicht antworten wollten (n=74).

⁵³ Der Umgang mit den Antworten auf die Frage nach verborgenen Gewalterfahrungen führt zu einer konservativen Schätzung des ungedeckten formalen Bedarfs. Frauen können mehrere Formen von Gewalt erlebt haben und wegen der einen Form Beratung gesucht haben, wegen der anderen nicht. Bezogen auf die eine Gewaltform wäre der Bedarf formal gedeckt, bezogen auf die andere Form nicht. Solche Frauen mit verborgenen Gewalterfahrungen, die zugleich angegeben haben, dass sie jemals Beratung wegen Gewalt gesucht haben, wurden unter „gedeckter formaler Bedarf“ eingeordnet.

Abbildung 74

Beratungsrelevante Gewalterfahrung und Deckung des formalen Bedarfs (in %)



Quelle: Beratung nach Gewalt – Repräsentative Bevölkerungsbefragung SoFFI F. 2011, N=1.138 Frauen, 18 bis 65 Jahre

Legende: Kein Bedarf = „Nein, ich habe noch nie eine solche Einrichtung besucht, weil ich noch nie Fragen oder Probleme hatte“ und keine verborgenen Gewalterfahrungen (n= 906).

Ungedeckter formaler Bedarf = „Nein, ich habe noch nie eine solche Einrichtung besucht, obwohl ich Fragen und Probleme in diesem Bereich kenne“: 7,1 % (n=81) und die Kombination von „Nein, Ich habe noch nie eine solche Einrichtung besucht, weil ich noch nie Fragen oder Probleme hatte“ mit „Ich habe Gewalt erlebt, die ich niemandem anvertraut haben, auch niemandem im persönlichen Umfeld“: 2 % (n=23).

Gedeckter formaler Bedarf = „Ja, ich habe schon einmal eine solche Einrichtung besucht“ (n=54).

Unsicherer Bedarf = „Ich möchte nicht antworten“ (n=74).

Exkurs: Verborgene Gewalterfahrungen

5,5 % der befragten Frauen (n=62) antworteten auf die Frage Q11 nach verborgenen Gewalterfahrungen mit „Ja“, das heißt: Jede Zwanzigste hatte über bestimmte Gewalterfahrungen noch nie gesprochen. Weitere 8,9 % (n=102) wollten nicht antworten – möglicherweise verbergen sich in dieser Gruppe weitere Frauen mit Gewalterfahrungen, die sogar in dem Interview verborgen bleiben sollen.

Die verborgenen Gewalterfahrungen liegen länger zurück, somit wurde über einen langen Zeitraum keine Hilfe gesucht: Bei nur 3,2 % weniger als ein Jahr, bei 35,4 % zwischen einem und fünf Jahren, bei 17,3 % zwischen fünf und zehn Jahren. Mit 44 % hatten mehr als zwei Fünftel die Geschehnisse länger als zehn Jahre verborgen gehalten.

Je niedriger die Bildung, desto höher ist der Anteil an Frauen mit verborgenen Gewalterfahrungen und der Anteil derer, die nicht antworten wollten (s. Abb. 75, hochsignifikanter Zusammenhang). Das Alter hat keinen Einfluss,

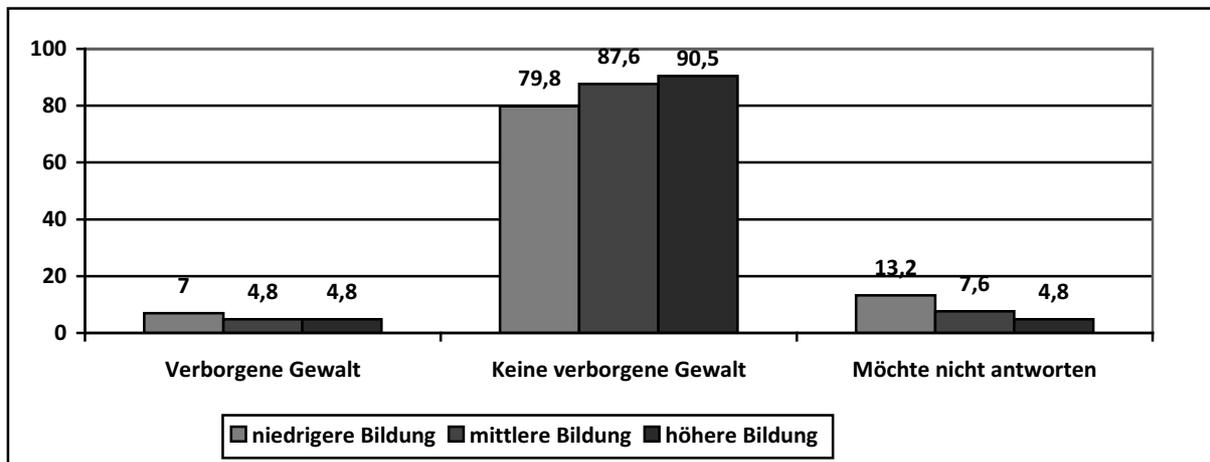
auch wenn im Vergleich der unter und über 40-Jährigen die Signifikanz nur knapp verfehlt wird (p=.068): 7,4 % der Jüngeren gaben verborgene Gewalterfahrungen an gegenüber 4,3 % der Älteren. Signifikant ist auch der Einfluss des Einkommens der Befragten (p<.005): In der höchsten Einkommensgruppe über 2.000 € im Monat wurde verborgene Gewalt seltener genannt, aber häufiger die Antwort verweigert. In Großstädten ist der höchste Anteil an Frauen mit verborgenen Gewalterfahrungen zu finden, in Mittelstädten der geringste, aber in Städten unter 50.000 Einwohnern und Einwohnerinnen wollten mehr Befragte nicht antworten als in größeren Städten (p<.05).

Fazit

Der überwiegende Anteil der Befragten hat keine Beratungsstelle aufgesucht, die zum Thema Streit, Konflikte und Gewalt in der Partnerschaft oder zu sexueller Belästigung durch andere Personen berät, weil keine solchen Probleme bekannt sind. Aber 9 % haben keine Beratung gesucht, obwohl sie diese Probleme kennen.

Abbildung 75

Verborgene Gewalterfahrungen nach Bildung
(in %)



Quelle: Beratung nach Gewalt – Repräsentative Bevölkerungsbefragung SoFFI F. 2011, N=1.138 Frauen, 18 bis 65 Jahre
Zusammenhang hochsignifikant p<.005

D4.2 Bedarfsdeckung nach sozialem Hintergrund

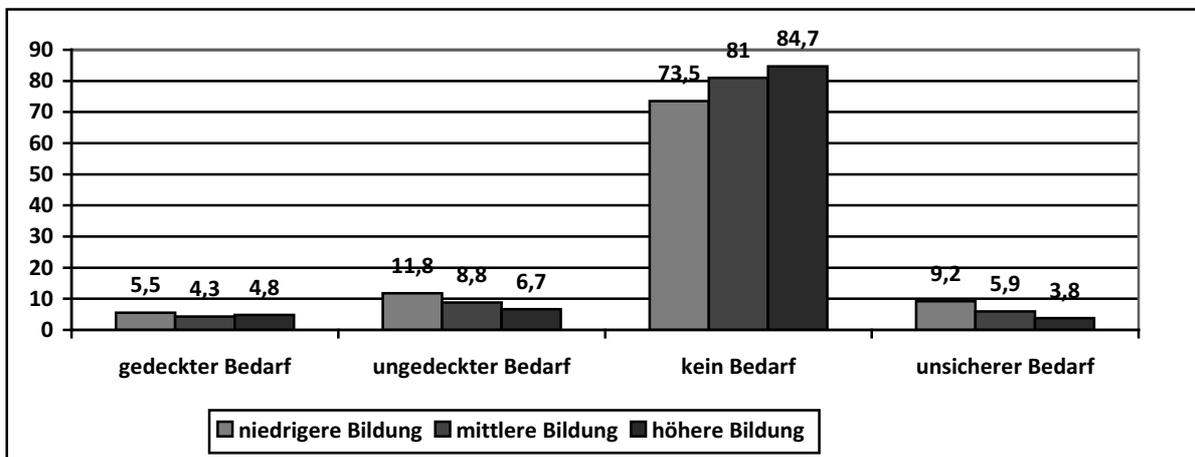
Entsprechend den obigen Überlegungen wurde der Einfluss des sozialen Hintergrunds geprüft. Eine Reihe von Merkmalen erweisen sich als signifikant, darunter wieder Bildung und Alter. Ein Volks-/Hauptschulabschluss geht einher mit einem höheren ungedeckten und unsicheren formalen Bedarf und entsprechend wird seltener „kein Bedarf“ genannt (siehe Abbildung 76). Die Signifikanz bei dem Einfluss des Alters beruht auf dem erhöhten ungedeckten formalen Bedarf, dem hohen gedeckten und

hohen unsicheren Bedarf – und entsprechend in dem niedrigeren Anteil „kein Bedarf“ – in der Altersgruppe der 30- bis 39-Jährigen (siehe Abbildung 76).

Der Zusammenhang zwischen formalem Bedarf und Haushaltseinkommen ist hochsignifikant, wobei die Frauen mit unter 1.000 € Haushaltseinkommen den höchsten gedeckten Bedarf sowie einen hohen ungedeckten und ebenso unsicheren Bedarf haben (siehe Abbildung 78). Der Indikator der Wohnverhältnisse bildet diese Unterschiede ebenso ab: Frauen, die zur Miete wohnen, haben einen höheren ungedeckten Bedarf (11,3 % gegen-

Abbildung 76

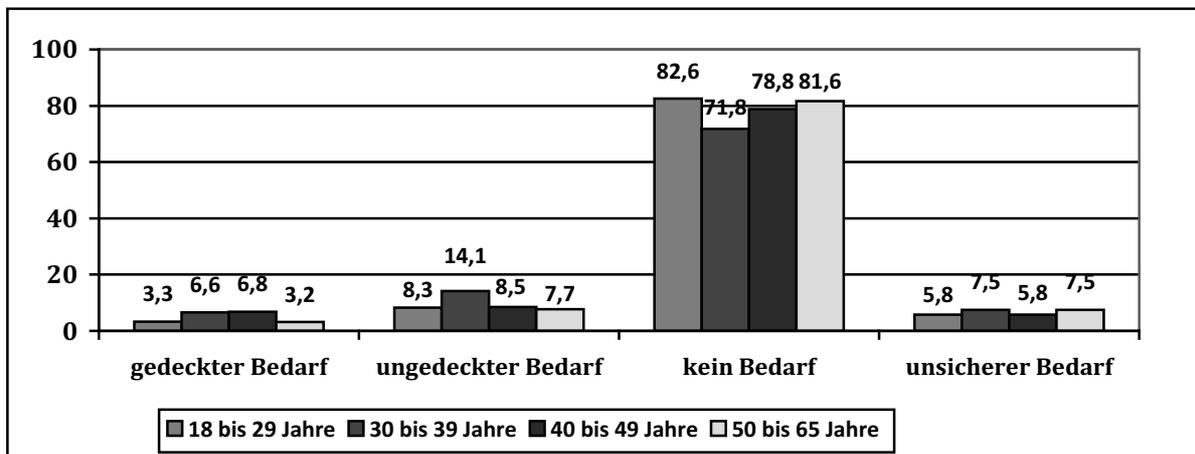
Bedarfsdeckung nach Bildung
(in %)



Quelle: Beratung nach Gewalt – Repräsentative Bevölkerungsbefragung SoFFI F. 2011, N=1.138 Frauen, 18 bis 65 Jahre
Signifikanter Zusammenhang p<.05

Abbildung 77

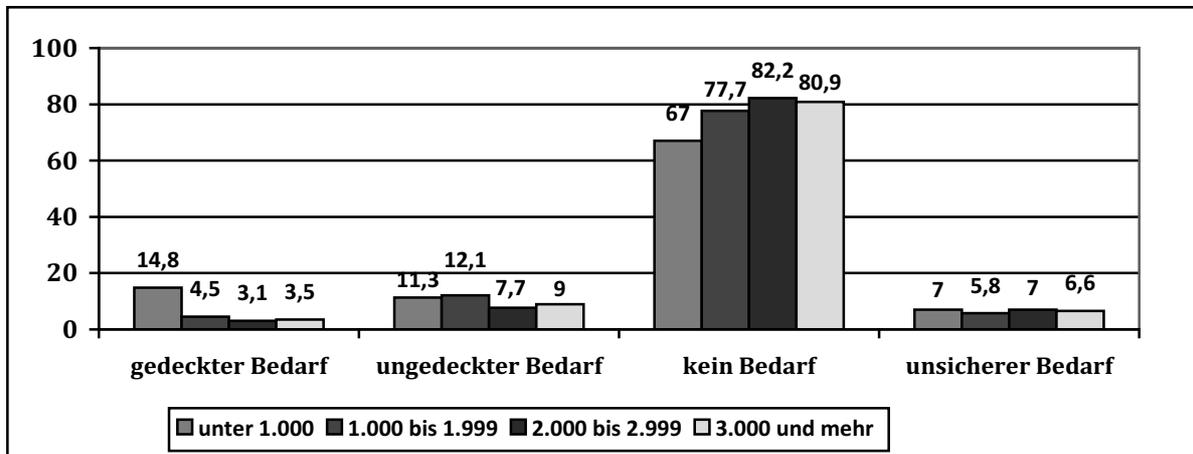
Bedarfsdeckung nach Alter
(in %)



Quelle: Beratung nach Gewalt – Repräsentative Bevölkerungsbefragung SoFFI F. 2011, N=1.138 Frauen, 18 bis 65 Jahre
Signifikanter Zusammenhang p=.05

Abbildung 78

Bedarfsdeckung nach Haushaltseinkommen
(in %)



Quelle: Beratung nach Gewalt – Repräsentative Bevölkerungsbefragung SoFFI F. 2011, N=1.138 Frauen, 18 bis 65 Jahre
Hochsignifikanter Zusammenhang p=.000

über 7 %) und einen höheren gedeckten Bedarf (7 % gegenüber 2,4 %); beides zusammen besagt, dass sie wesentlich häufiger Gewalt kennen, denn den Definitionen von ungedecktem und gedecktem Bedarf liegen Gewalterfahrungen zu Grunde. Das eigene Einkommen hat auch einen signifikanten Einfluss, der sich aber vor allem an den hohen Anteilen von Frauen festmacht, die in der höheren Einkommenskategorie nicht antworten möchten (unsicherer Bedarf).

Die Wohnortgröße erweist sich ebenfalls als signifikant, aber gerade die Angaben zum ungedeckten formalen Bedarf schwanken hier kaum (zwischen 8,3 und 10,4 %).

Fazit

Bei niedrigerer Bildung und Wohnen in einer Mietwohnung sind der ungedeckte und der unsichere formale Bedarf jeweils signifikant höher, und seltener besteht kein

Bedarf. Bei der Altersgruppe der 30- bis 39-Jährigen ist der ungedeckte formale Bedarf am höchsten.

D4.3 Gründe für den Besuch einer Beratungsstelle/bekannte Fragen und Probleme

Frauen, die angegeben hatten, dass sie Beratung aufgesucht hatten, wurden nach den Gründen gefragt, und diejenigen, die keine Beratung aufgesucht hatten, obwohl sie die Probleme kennen, wurden danach gefragt, welche Probleme sie kennen.

N=135 Frauen konnten in die Auswertung einbezogen werden, davon hatten n=81 keine Beratung aufgesucht und n=54 hatten Beratung aufgesucht. Ihre Erfahrungen beziehen sich vor allem auf Gewalt durch den (Ex-)Partner. 19,2 % (n=26) wollten nicht antworten. Die folgenden Prozentangaben sind auf die n=109 Befragten berechnet, die eine Antwort gegeben haben.

Q7 (Textvariable 1) Wegen welcher Fragen und Probleme haben Sie diese Stelle aufgesucht? (Textvariable 2) Welche Fragen und Probleme in dem Bereich von Streit, Konflikten und Gewalt in der Partnerschaft oder von sexueller Belästigung durch andere Personen kennen Sie aus eigener Erfahrung?

Die vorgegebenen Antwortmöglichkeiten sind Tabelle 15 zu entnehmen. „Anderes“ konnte offen eingetragen oder „Ich möchte nicht antworten“ angekreuzt werden. Mehrfachnennungen waren möglich.

Tabelle 15

Rangreihe genannte Gründe für einen Beratungsbesuch/Problemkenntnis

	Rangreihe aller mit Beratungsbesuch bzw. Problemkenntnis (n=109)	Frauen, die Probleme kennen, aber Beratung nicht gesucht haben (n=67)
(Ex-)Partner hat beschimpft, bedroht, erniedrigt	56,2 % (n=61)	67,3 % (n=45)
(Ex-)Partner ist handgreiflich geworden	38,6 % (n=42)	40,1 % (n=27)
(Ex-)Partner hat mich sexuell bedrängt	15,9 % (n=17)	16,4 % (n=11)
<i>Mindestens eine Nennung zu Gewalt durch (Ex-)Partner</i>	<i>68,4 % (n=74)</i>	<i>75,1 % (n=50)</i>
Jemand anderes hat mich sexuell bedrängt, belästigt, vergewaltigt	13,3 % (n=17)	15,3 % (n=10)
Jemand anderes hat mich angegriffen	15,6 % (n=14)	17,2 % (n=11)
<i>Mindestens eine Nennung zu Gewalt durch Andere</i>	<i>27,1 % (n=29)</i>	<i>30,9 % (n=21)</i>
Anderes	16,3 % (n=18)	8,4 % (n=6)

Quelle: Beratung nach Gewalt – Repräsentative Bevölkerungsbefragung SoFFI F. 2011, N=1.138 Frauen, 18 bis 65 Jahre

Aufgrund der kleinen Fallzahlen wurde auf eine Prüfung der Einflüsse von Bildung, Alter, Wohnverhältnissen und Einkommen verzichtet.

Fazit

Gewalt durch (Ex-)Partner hat eine große Bedeutung im Gewaltgeschehen. Die Antworten zeigen auch, dass die Frage Q7 richtig verstanden worden war: Es ging um das Aufsuchen oder Nichtaufsuchen von Beratung im Zusammenhang mit Gewalterfahrungen.

Gewalt durch den (Ex-)Partner ist bei denen, die keine Beratung suchten, verbreiteter als bei denen, die Beratung aufsuchten.

D4.4 Gründe, trotz Kenntnis der Probleme keine Beratung zu suchen

Diejenigen, die Probleme und Fragen kannten, aber keine Beratung aufgesucht hatten (n=81), konnten zwei Antworten aus einer Liste ankreuzen, was die Gründe waren. Aufgrund der kleinen Fallzahlen werden jeweils auch die absoluten Zahlen angegeben. Weitere Differenzierungen sind nicht möglich.

Nur wenige nannten andere Gründe oder wollten nicht antworten (jeweils n=9).

Q10 Was hat Sie davon abgehalten, eine Beratungsstelle aufzusuchen?

- Ich bin ohne Beratungsstelle klar gekommen, war bislang nicht nötig
- Ich kenne keine solche Einrichtung oder Beratungsstelle
- Ich habe mich jemandem im privaten Umfeld anvertraut
- Es war mir zu privat, zu peinlich
- Ich hatte Angst vor den Folgen
- Ich mache so was lieber mit mir alleine ab
- Anderes, und zwar: (bitte eintragen) _____
- Ich möchte nicht antworten

Tabelle 16

Rangreihe Gründe, trotz Problemen keine Beratung zu suchen (Filter)

Rangreihe (n=81)
44,6 % Ich habe mich jemandem im privaten Umfeld anvertraut (n=36)
33,7 % Bin bislang ohne Beratung klargekommen (n=27)
27,5 % Es war mir zu privat, zu peinlich (n=22)
21,6 % Ich hatte Angst vor den Folgen (n=17)
8,6 % Ich mache so was lieber mit mir allein ab (n=7)
68 % <i>Privatheit der Gewalterfahrung (n=55): Items „Im privaten Feld anvertraut“, „zu privat/peinlich“ oder „mache so was lieber mit mir allein ab“</i>
6,4 % Ich kenne keine solchen Einrichtungen (n=5)

Quelle: Beratung nach Gewalt – Repräsentative Bevölkerungsbefragung SoFFI F. 2011, N=1.138 Frauen, 18 bis 65 Jahre
Berechnung für alle, einschließlich derjenigen, die nicht geantwortet haben.

Aufgrund der kleinen Fallzahlen wird auch hier auf die Prüfung signifikanter Einflüsse verzichtet.

Fazit

Unkenntnis über Beratungsangebote ist überwiegend kein Grund, Beratung nicht zu nutzen. Betroffene versuchen eher, die anstehenden Fragen und Probleme im privaten Umfeld zu lösen und ohne Beratung klar zu kommen. Die Privatheit der Gewalterfahrungen ist eine hohe Mittelungsbarriere. Auch Angst vor den Folgen spielt noch

eine Rolle. Ein Drittel gibt an, ohne Beratung klargekommen zu sein.

D4.5 Wartezeit bis zum Aufsuchen der Beratung und eingetretene Veränderung

Denjenigen, die eine Beratungsstelle aufgesucht hatten, wurden zwei weitere Fragen schriftlich zum Selbstaussfüllen vorgelegt (n=54) (s. u.).

Die Wartezeit konnte in Wochen, Monaten oder Jahren angegeben werden und wurde einheitlich in Monate umgerechnet.

Ein knappes Viertel der Frauen hat innerhalb einer Woche Beratung gesucht (23,1 %), ein weiteres gutes Viertel in den folgenden drei Wochen (weitere 26,5 %). Nimmt man drei Monate als Grenze, dann haben bis dahin 58,4 % der Befragten Beratung gesucht, bei sechs Monaten sind es dann 72,8 %, bei 12 Monaten steigt der Anteil auf 83,2 %. Das heißt: 16,8 % warteten länger als ein Jahr, darin eingeschlossen etwa 10 %, die fünf Jahre und länger warteten. Maximum waren 35 Jahre; der Mittelwert liegt bei 21 Monaten. Insgesamt hat die Hälfte der Frauen innerhalb von 1,4 Monaten Beratung aufgesucht.

Die Beratung wurde überwiegend positiv eingeschätzt. Die Situation hat sich den Angaben zufolge bei 75,2 % verbessert, bei 20,6 % ist sie gleich geblieben und bei 4,2 % hat sie sich verschlechtert (Berechnet auf n=44, die Angaben gemacht haben).

Fazit

Die Hälfte der Frauen hatte innerhalb von 1,4 Monaten Beratung gesucht, aber 41,6 % haben nach drei Monaten noch keinen Beratungskontakt, und es gibt Frauen, die sich erst nach sehr langer Zeit an Beratungsstellen wenden.

Für drei Viertel der Frauen, die Angaben machten, hat sich die Situation nach der Beratung verbessert.

Q9 Wie lange haben Sie gewartet, bis Sie diese Stelle aufgesucht haben?**Q8 Ist Ihre Situation nach dem Besuch der Stelle ...**

- ... besser geworden?
 ... schlechter geworden?
 ... oder hat sich nichts geändert?
 Ich möchte nicht antworten

Bei mehreren Ereignissen antworten Sie bitte bezogen auf das Schwerwiegendste.

D5 Diskussion und Fazit

(1) Nicht jede Frau, die akut oder zurückliegend Gewalt erfahren hat, hat Beratung in Anspruch genommen. Etwa 5 % der Frauen hatten Beratung aufgesucht („formal gedeckter Bedarf“), 9 % hatten keine Beratung gesucht, obwohl sie Gewalterfahrungen kennen („formal ungedeckter Bedarf“). Das heißt: Auf etwa eine Frau, die Beratung gesucht hat, kommen zwei Frauen, die Gewalt kennen und keine Beratung gesucht haben.

Die Angaben zum gedeckten Bedarf bei Frauen fallen in der Prävalenzstudie etwas höher aus (11 % gegenüber 4,7 %), was an der unterschiedlichen Operationalisierung von Gewalterfahrungen liegen kann: Die direkte Abfrage von Items zu konkreten Gewalterfahrungen ergibt immer eine höhere Betroffenheit als die an einer summarischen Gewaltdefinition orientierte Frage. Das bedeutet, dass die vorliegenden Ergebnisse die Gewaltbetroffenheit in den genannten Bereichen eher unterschätzen verglichen mit Befragungen, die methodisch anders vorgegangen sind. Deutlich zeigt diesen Effekt die deutsche Prävalenzstudie: hier wurde sowohl pauschal nach Gewalterleben gefragt, als auch anhand ausführlicher Itemlisten konkrete Gewalthandlungen abgefragt. Die Ergebnisse der Itemlisten fielen deutlich höher aus (vgl. Schröttle/Müller 2004: 37 ff und 71ff). Eine Rolle dürfte auch der Befragungskontext spielen: Die Befragung durch EMNID war ein Teil einer Mehrthemenbefragung, die Prävalenzstudie hatte den Schwerpunkt Gewalt. Die Relation von gedecktem zu ungedecktem (formalen) Bedarf ist in beiden Studien aber ähnlich: Auf etwa eine Frau, die Beratung gesucht hat, kommen zwei Frauen, die Gewalterfahrung haben und keine Beratung gesucht haben. Beide Studien besagen damit, dass zwei Drittel der Frauen mit Gewalterfahrungen nicht im Hilfesystem angekommen sind. Diese Übereinstimmung der Ergebnisse aus zwei unterschiedlich angelegten Studien bestätigt die groben Einschätzungen.

Es ist zu wenig bekannt über die Verarbeitung von Gewalterfahrungen und die Geltendmachung von Rechten als Opfer mit und ohne Unterstützung von professioneller Hilfe. Bot sich denen, die keine Beratung gesucht haben, nicht in ausreichendem Maß die Möglichkeit dazu? Lässt sich aus der Aussage der Befragten, sie sei ohne Beratung „klargekommen“, schließen, dass Beratung nicht hilfreich gewesen wäre? Für eine vertiefende Einschätzung sind drei Aspekte heranzuziehen: Erstens eine Einschätzung der Hürden, Beratung zu suchen, darunter auch die Verbreitung des Wissens, was Beratung leistet und wo und wie sie hilfreich sein kann, zweitens die Dauer bis zum Aufsuchen von Beratung und drittens eine Bewertung der Effekte von Beratung.

(2) Das Kriterium des Leitbildes, dass alle gewaltbetroffenen Frauen Zugang zu Beratung haben, ist nicht erfüllt. Die Hürden liegen weniger in einer zu gering verbreiteten Kenntnis von Schutz- und Unterstützungsangeboten und einem unzureichenden Zugang zu Informationen. Vielmehr sind gerade psychosoziale

Beratungsangebote nicht präsent genug. Für zwei Drittel der Befragten ist die empfundene Privatheit der Gewalterfahrung eine bedeutsame Mitteilungsbarrriere gegenüber Beratung.

Nur wenige Frauen kennen keine Stellen, die man bei Erfahrungen von Gewalt in der Partnerschaft oder sexueller Gewalt empfehlen kann, oder kennen keine Wege, sich gewünschte Informationen zu verschaffen. Unkenntnis von Hilfen ist nur bei einem kleinen Prozentsatz der Grund, keine Beratung trotz Gewalterfahrungen zu suchen.

Allerdings sind psychosoziale Beratungsstellen weniger bekannt bzw. präsent. Zu beachten ist, dass hier nicht nach (psychosozialen) Hilfeangeboten gefragt wurde, sondern nach Stellen, „an die man sich wenden kann“. Entsprechend wurden die allgemein bekannten Stellen der Polizei und des Gesundheitswesens am häufigsten als Ansprechpartner genannt. Offenbar wurde nicht (nur) die Unterstützung bei der psychosozialen Bewältigung der Erfahrungen und Begleitung aus der Frage heraus gelesen, denn dafür sind Polizei und Ärzte und Ärztinnen nicht zuständig, sondern die Dimension des Schutzes. Es kann daher geschlussfolgert werden, dass psychosoziale Beratung und Beratungsstellen nicht präsent genug sind, während alle Menschen eine Vorstellung von dem haben, was Polizei und medizinische Versorgung leisten können. Aus den Daten folgt daher nicht, dass die Befragten nach erfahrener Gewalt tatsächlich Beratung suchen. So sind zwar allgemein Informationen zugänglich, aber nicht in ausreichendem Maß, was Beratung angeht. Zudem sollten im Versorgungsbereich die – teilweise bereits gut ausgebauten – Kooperationen von Polizei und Gesundheitswesen mit Beratungsstellen gestärkt werden.

Zwei Drittel der Befragten nannten mindestens eines der drei Items „im privaten Feld anvertraut“, „zu privat/zu peinlich“ oder „mache so was lieber mit mir allein ab“. Weitere 22 % hatten Angst vor den Folgen eines Aufsuchens von Beratungsstellen. Diese Hürden sind vermeidbar und sollten im Sinne des Leitbildes abgebaut werden.

(3) Die Hälfte der Frauen, die Beratung aufgesucht haben, hat dies innerhalb einer relativ kurzen Zeit von weniger als zwei Monaten getan. Das heißt, dass nur für diese Frauen das Kriterium des zeitnahen Zugangs zu Beratung erfüllt ist. Aber die Daten weisen auch auf Probleme hin: Nach drei Monaten hatten immer noch zwei Fünftel keinen Beratungszugang und nach einem Jahr noch 17 %. Es gibt aber auch Frauen, die sich erst nach vielen Jahren meldeten, und 62 Frauen (5,5 % der Gesamtstichprobe) haben eine Gewalterfahrung gemacht, über die sie bis zum Interviewzeitpunkt mit niemandem, auch nicht im privaten Umfeld, gesprochen haben.

Die Zahlen weisen auf zwei Aspekte hin: Erstens ist das Bewertungskriterium, dass Frauen in akuten Gewaltsituationen sofortigen Zugang zu Beratung haben sollen, für die Vergangenheit der Befragten nur unzureichend erfüllt. Da die Gewalterfahrungen in den letzten fünf oder zehn Jahren nicht gesondert berechnet werden können, kann

nicht eingeschätzt werden, inwieweit sich die Situation nach dem Gewaltschutzgesetz und der Verbesserung der polizeilichen Interventionsmöglichkeiten zusammen mit der Kooperation mit Beratungsstellen verbessert hat. Zweitens entsteht Beratungsbedarf auch bei Frauen, bei denen die Erfahrung länger als ein Jahr zurückliegt und die möglicherweise entweder zu hohe Hürden zu überwinden hatten oder die zunächst dachten, dass sie die Erfahrungen ohne Unterstützung bewältigen können.

(4) Für drei Viertel der Frauen, die Beratung gesucht haben, hat sich die Situation verbessert.

(5) Der Bedarf von Frauen mit Volks-/Hauptschulabschluss ist im Sinne des Leitbildes schlechter gedeckt als der von Frauen mit einem höheren Schulabschluss. Sie haben im Vergleich mehr Barrieren bei der Hilfe-suche zu überwinden: Sie haben weniger Informationen und können sie sich schlechter beschaffen und haben mehr Distanz zu Beratungsstellen. Sie haben einen höheren ungedeckten und unsicheren Beratungsbedarf. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass sie ebenfalls häufiger verborgene Gewalterfahrungen angegeben haben, über die sie noch mit niemandem gesprochen haben. Sie müssen als eine besondere Problemgruppe betrachtet werden, für die die Zugänge zu Hilfen überprüft werden sollten.

Es ist zu prüfen, inwieweit Beratungsstellen eher eine Mittelschichtklientel ansprechen. Auch andere Studien haben generell und unabhängig von dem speziellen Thema eine Distanz von niedrig gebildeten Frauen zu psychosozialer Beratung festgestellt (z. B. Helfferich/Kavemann/Lehmann/Rabe 2004).

Zusammenfassung

Es gibt einen ungedeckten, formal bestimmten Bedarf: Auf eine Frau, die Gewalt erfahren und Beratung gesucht hat, kommen zwei Frauen mit Gewalterfahrung, die keinen Kontakt zu Beratung hatten. Es gibt trotz der allgemeinen Informiertheit Zugangshürden gerade zu psychosozialer Beratung: Die Gewalterfahrung gilt als zu privat und es ist zu wenig präsent, was psychosoziale Beratung bietet.

Ein rascher Zugang zu Beratung bei akuter Gewalt ist in der Vergangenheit der Befragten nur teilweise gegeben gewesen; Beratung wird teilweise nach längerer Zeit gesucht. Der überwiegende Teil derjenigen, die Beratung aufgesucht haben, haben über eine Verbesserung ihrer Situation berichtet.

Als besondere Zielgruppe müssen Frauen mit einer niedrigen Schulbildung gelten, da sie nicht nur von Gewalt stärker betroffen sind, sondern auch eine größere Beratungsdistanz haben.

Größerformatige Bedarfserhebungen sind notwendig, um die Entwicklung der Zugangshürden zu Beratung und der Zeitspanne bis zum Beratungskontakt für die letzten Jahre genauer zu untersuchen. Forschung sollte die Wirkung

von psychosozialer Beratung auf die Bewältigung und die Geltendmachung von Rechten transparent machen.

E Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen

1) Die vorliegende Bestandsaufnahme existierender Angebote für Schutz und Unterstützung bei Gewalt gegen Frauen ersetzt nicht eine Bedarfserhebung.

Die Anzahl existierender Schutz- und Beratungsangebote allein sagt nicht viel aus über die Versorgungslage in einem Bundesland. Sie muss ins Verhältnis zu den Bedarfen potenzieller Nutzerinnen gesetzt werden. Zudem kommt es auf die Kapazitäten, die Ausstattung und das Angebotsspektrum der Einrichtungen an. Der Bedarf an Unterstützung ist nicht gleichzusetzen mit der Nachfrage nach Unterstützung. An der Inanspruchnahme der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen lässt sich die Nachfrage nach Schutz und Beratung ablesen. Dahinter kann ein sehr viel größerer Bedarf stehen, der jedoch noch nicht zu einer konkreten Nachfrage geworden ist (vgl. D4). Dies kann viele Gründe haben: die Erreichbarkeit und Zugänglichkeit der Angebote, Entfernungen, die zurückzulegen sind, die Bekanntheit der Angebote und das Maß an Offenheit, wie die Gesellschaft mit der Problematik von Gewalt im Geschlechterverhältnis und einem Wunsch nach Unterstützung umgeht.

Jede Kampagne und Öffentlichkeitsarbeit sowie jedes Senken der Zugangsschwellen kann nach und nach dazu führen, dass mehr des existierenden Bedarfs als konkrete Nachfrage in den Einrichtungen sichtbar wird. Von daher ist die aktuelle Inanspruchnahme allein keine verlässliche Größe, um Aussagen über den Unterstützungsbedarf machen zu können. Auch Größenangaben wie ein Platz für eine Frau und ihre Kinder auf 7.500 bzw. 10.000 Einwohner geben für sich allein keine ausreichende Planungsgrundlage ab, sind jedoch ein Anfang für die notwendige Diskussion über Bedarfsermittlung und Planbarkeit von Kapazitäten der Unterstützungsangebote. Zusätzlich sind jedoch regionale Rahmenbedingungen und der Ausbau des über Frauenhäuser hinausgehenden Unterstützungssystems – vor allem ambulanter und insbesondere pro-aktiver Beratung – zu berücksichtigen.

Handlungsmöglichkeiten:

- Breit angelegte und regelmäßig wiederholte Bedarfserhebungen vergleichbar der, die im Rahmen dieses Gutachtens durchgeführt wurde (vgl. D.4.1), sowie regelmäßige Erhebungen der Nutzung von Angeboten: In Frauenhäusern, spezialisierten Fachberatungsstellen, nicht auf Gewalt spezialisierten Beratungsstellen, Polizeidirektionen, Rechtsantragsstellen usw. könnte jährlich an einem Stichtag die aktuelle Zahl der in diesen Einrichtungen präsenten von Gewalt betroffenen Frauen (und Männer) erhoben werden. Wird eine solche Dokumentation der Nutzung zur Regel, liegen vergleichbare Daten vor – innerhalb des Einrichtungstyps und zwischen den Einrichtungstypen – können Zeitreihen erstellt und Veränderungen bzw. Entwicklungen der Nutzung daran abgelesen werden.

2) Die Unterstützungsangebote – Frauenhäuser und Fachberatungsstellen – sind nicht für alle Betroffenen gleichermaßen zugänglich: Es sind Probleme bei der Versorgung einzelner Gruppen von Betroffenen zu erkennen, vor allem bei Frauen, die (a) psychisch erkrankt sind, und bei (b) suchtkranken Frauen. Auch Frauen mit (c) Beeinträchtigungen und Behinderungen haben nur teilweise barrierefreien Zugang, für die Arbeit mit Migrantinnen (d) fehlt es an Geldern für Sprachmittlung (vgl. B3.1.4).

Frauenhäuser und Fachberatungsstellen haben schon immer (a) Frauen versorgt, die mit psychischen Belastungen – teilweise dezidiert behandlungsbedürftig – die Einrichtungen aufsuchen (ein Frauenhaus hat sich auf die Unterstützung dieser Zielgruppe spezialisiert). Sie kommen an ihre Grenzen, wenn die Symptomatik der Frau eine Intensität an Betreuung oder aber eine Sicherung vor Selbst- und Fremdgefährdung erfordert, die die Einrichtung nicht bieten kann. Bei Frauenhäusern spielt zudem eine Rolle, inwieweit die Symptomatik der Frau andere Bewohnerinnen unzumutbar belasten würde. Da Frauenhäuser in der Regel außerhalb der üblichen Dienstzeiten der Mitarbeiterinnen nur eine telefonische Bereitschaft oder einen Bereitschaftsdienst der Bewohnerinnen haben, können Risiken, die psychische Beeinträchtigungen mit sich bringen, kaum in Kauf genommen werden.

Gleiches gilt für (b) die Aufnahme suchtkrank oder aktuell stark Alkohol konsumierender Frauen. Nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierte Einrichtungen erwiesen sich in der Befragung ebenfalls als nur sehr begrenzt geeignet für diese Zielgruppen. Für die Zukunft wäre abzuklären, wie eine professionelle Besetzung der Frauenhäuser – allen voran größerer Einrichtungen – zu jeder Tageszeit gewährleistet werden kann. Dies würde die Aufnahme Schutz suchender Frauen mit diesen Problemen (möglicherweise in begrenzter Anzahl) erlauben. In Großstädten und Ballungsgebieten kann die Spezialisierung einzelner Frauenhäuser auf diese Gruppen die anderen Einrichtungen entlasten. Dann wäre es nicht erforderlich, Frauen mit psychischen Belastungen zu ihrer Sicherheit in psychiatrische Einrichtungen zu verweisen, wenn es vermeidbar ist, und Frauen mit einer Suchtproblematik könnten Schutz und Unterstützung in Anspruch nehmen, ohne sofort an ihrem Drogen- bzw. Alkoholabusus und den Gewalterlebnissen zu arbeiten und sich mit der gleichzeitigen Konfrontation mit beiden Problemen zu überfordern, oder sich unmittelbar in einen Entzug begeben zu müssen, um im Frauenhaus aufgenommen zu werden. Fachberatungsstellen sind auf eine gute Kooperation mit anderen, auf die jeweilige Problematik spezialisierte Stellen angewiesen. Seitens der befragten Schutz- und Beratungseinrichtungen wird der Mangel an Alternativen zur Psychiatrie bzw. Angeboten zwischen Frauenhaus und Psychiatrie beklagt. Eine Verbesserung dieser Situation würde ebenfalls zur Entlastung des Unterstützungssystems beitragen.

Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen (c) sind in besonderem Maße von Gewalt betroffen. Für sie ist der Zugang zu Schutz und Unterstützung in mehrfacher Hinsicht schwieriger. Neben Umbauten, die Fachberatungsstellen und Frauenhäuser rollstuhlgerecht machen,

werden mehr Kompetenzen im Umgang mit Kommunikationshilfen benötigt. Eine Folge der Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen (Schröttle et al 2011) könnte eine Sensibilisierung im Bereich der Behindertenhilfen sein, die zu einer stärkeren Inanspruchnahme der Schutz- und Unterstützungsangebote führen kann. Eine Herausforderung stellen der Schutz und die Unterstützung von Frauen, die in stationären Einrichtungen leben, dar. Fachberatungsstellen bieten im Einzelfall aufsuchende Beratung an, haben aber zu geringe Ressourcen (vgl. B3.2.3). Hierfür könnte seitens der Fachberatungsstellen in Kooperation mit der Behindertenhilfe ein aufsuchendes Angebot ausgebaut werden.

Das Unterstützungsangebot – Frauenhäuser und Fachberatungsstellen – ist auf die große Zielgruppe der Migrantinnen (d) gut eingestellt, es fehlt jedoch an ausreichender und verlässlicher Finanzierung von Sprachmittlung. Sehr oft müssen diese Kosten aus Eigenmitteln bestritten und zusätzlich eingeworben werden.

Handlungsmöglichkeiten:

- Finanzierung von Personalmitteln für Nachtdienste.
- Bereitstellung von Honorarmitteln für Sprachmittlung.
- Entwicklung von Konzeptionen zur Kooperation zwischen Frauenhäusern/Fachberatungsstellen und psychiatrischen Kliniken.
- Förderung von niedrigschwelligen Alternativen zur Unterbringung in psychiatrischen Einrichtungen wie Krisenwohnungen und Selbsthilfeprojekte (Weglaufhäuser) für Frauen mit psychiatrisch relevanten Belastungen.
- Entwicklung von Konzepten der Spezialisierung von Frauenhäusern in Ballungsräumen und Großstädten (vgl. Punkt B3.1.9).
- Entwicklung von Konzepten zum Schutz von drogengebrauchenden bzw. suchtkranken Frauen und zur Kooperation mit Drogenberatungsstellen.
- Investition in bauliche Maßnahmen, um Frauenhäuser und Fachberatungsstellen barrierefrei zu gestalten.
- Weiterbildung von Mitarbeiterinnen von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen für die Kommunikation mit Frauen, die unterschiedlich behindert sind.
- Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Drogenberatungsstellen, Beratungsstellen für psychisch Kranke, Erziehungs- und Familienberatungsstellen zur Problematik der Gewalt gegen Frauen.

3) Die Inanspruchnahme des Unterstützungsangebots ist kontinuierlich hoch, sowohl Frauenhäuser als auch Fachberatungsstellen geben Zeiten an, in denen Wartelisten angelegt werden. Andererseits nennen die Einrichtungen Zeiten, in denen die Auslastung nicht vollständig ist. Weder Spitzenzeiten noch Zeiten geringerer Nutzung sind vorhersehbar (vgl. B3.2.1).

Sowohl Fachberatungsstellen als auch Frauenhäuser kommen immer wieder in Situationen, in denen die Kapa-

zitätsgrenze erreicht bzw. überschritten ist. Für Fachberatungsstellen bedeutet das, die Wartezeit auf Erstgespräche oder auch die Abstände zwischen Beratungsterminen deutlich verlängern zu müssen. Frauen, die Unterstützung suchen und die oft lange überlegt und abgewartet haben bis sie sich zu einem Anruf entschließen konnten, können durch eine längere Wartezeit auf einen Termin entmutigt und in ihrem Impuls zur Veränderung ihrer Lebenssituation zurückgeworfen werden. Wartezeiten bedeuten eine Erhöhung der Zugangsschwelle zum Unterstützungssystem für jede Zielgruppe. Daher entscheiden sich die Fachberatungsstellen mehrheitlich gegen Wartelisten und regulieren die Überlastung durch eine Verkürzung der Beratungsverläufe.

Für Frauenhäuser kommt dazu, dass sowohl ein Warten auf einen Platz/ein Bett als auch eine Weiterverweisung an ein anderes, entfernter gelegenes Frauenhaus, in dem Plätze frei sind, eine akute Gefährdung Schutzsuchender Frauen bedeuten kann. Wenn eine Frau nicht für Sicherheit sorgen kann, bis ein Platz frei wird oder nicht die Kraft aufbringt, erneut an anderer Stelle um Hilfe nachzufragen, muss sie in der gefährlichen Situation verbleiben. Wenn Frauenhäuser als Krisen- und Schutzeinrichtungen ernst genommen werden, heißt das, dass sie jederzeit aufnahmebereit sein müssen, wenn auch nur in dem Sinn, dass eine Frau sofort kommen kann und dann in eine andere Einrichtung begleitet wird.

Ein Problem ist, dass es Phasen von geringerer Belegung gibt, auch wenn zeitweise die Kapazitätsgrenze erreicht oder überschritten wird. Der Belegungs- bzw. Nutzungsdurchschnitt, an dem das Frauenhaus bzw. die Fachberatungsstelle gemessen wird, lässt Spitzenzeiten zeitweiliger Überlastungen nicht sichtbar werden. Für eine Diskussion über Bedarfsermittlung muss mehr dokumentiert werden als der Jahresdurchschnitt, auch Häufigkeit und Dauer von Phasen, in denen Belastungsgrenzen der Einrichtung überschritten werden, müssen Berücksichtigung finden.

Für Frauenhäuser mit Tagessatzfinanzierung bedeutet eine diskontinuierliche Belegung ein Problem: Bei geringerer Belegung müssen Leistungen eingeschränkt werden.

Handlungsmöglichkeiten:

- In den meisten Fällen ist das Problem in Fachberatungsstellen durch mehr, möglicherweise flexibel einsetzbares Personal zu beheben.
- Für Frauenhäuser: angegliederte Schutzwohnungen und ausreichende nachgehende Beratung, um in Spitzenzeiten der Belegung Frauen, die noch im Frauenhaus wohnen, aber nicht mehr akut bedroht sind, dort unterbringen zu können und Platz für akut bedrohte Frauen zu schaffen, damit möglichst selten an weiter entfernt liegende Frauenhäuser verwiesen werden muss.

4) Das Unterstützungsangebot ist regional unterschiedlich ausgebaut. Es gibt regionale Versorgungsprobleme. Eine besondere Situation besteht generell

im ländlichen, strukturschwachen Raum. Hier gibt es wenige Frauenhäuser und Fachberatungsstellen. Flexible Angebote, die sich an den regionalen Gegebenheiten orientieren, sind unter diesen Bedingungen erforderlich (vgl. B.2.2).

Die regionale Verteilung von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen in Deutschland ist historisch gewachsen und nur in den neuen Bundesländern teilweise geplant erfolgt. Sie hängt ab von der Stärke der regionalen Frauenbewegung zu Gründungszeiten und der Möglichkeit und Bereitschaft der Länder und Kommunen zur Finanzierung. Die Landespolitik bildet sich in der Ausstattung der Länder ab. So verfügen z. B. Länder mit aktiven Landesinterventionsprojekten wie Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz oder Schleswig-Holstein über eine charakteristische Struktur von Interventionsstellen und bieten damit eine flächendeckende Versorgungsstruktur bei häuslicher Gewalt, die auch ein Basisangebot in ländlichen Regionen umfasst.

In ländlichen, strukturschwachen Regionen gibt es deutlich weniger Einrichtungen als in gut entwickelten Regionen. Hier besteht für schutzsuchende Frauen das Problem, dass sie weite Entfernungen zurücklegen müssen, um in ein Frauenhaus zu kommen, was für viele wegen der Sorge, den Arbeitsplatz zu verlieren oder die Kinder aus ihrer Schule nehmen zu müssen und ein möglicherweise stützendes soziales Umfeld zu verlieren, keine leichte Entscheidung ist. Bei weiten Entfernungen und geringem ausgebautem öffentlichem Nahverkehr ist es auch schwer, regelmäßig eine Fachberatungsstelle zu Gesprächen oder Therapie aufzusuchen. Die chronische Ressourcenarmut von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen in ländlichen, strukturschwachen Regionen wird dadurch verschärft, dass die gesamte Infrastruktur wenig ausgebaut ist. Einrichtungen mit anderen Schwerpunkten in der Region, die potenzielle Kooperationspartner sein können, leiden ebenfalls unter Ressourcenarmut. Von daher lassen sich viele Probleme auch über Kooperation nicht lösen.

Regionen mit einer geringen Anzahl an Einrichtungen stellen andere Anforderungen an das Unterstützungssystem als z. B. Großstädte oder Ballungsräume. Die Schutz- und Beratungseinrichtungen müssen sich flexibel zeigen. Telefonische Beratung und aufsuchende Beratung haben einen hohen Stellenwert, weil sie Angebote leichter zugänglich machen. Im Rahmen von Kooperation mit Erziehungs-, Familien- und Lebensberatungsstellen oder kommunalen Frauenbeauftragten können spezialisierte Einrichtungen ihr Angebot in Sprechstunden vor Ort dezentral anbieten. Ob dies gelingt, ist eine Frage von Ausstattung und Ressourcen.

In Großstädten und Ballungsräumen hingegen gibt es eine eher große Anzahl von Unterstützungsangeboten für eine hohe Bevölkerungsdichte und eine große Anzahl sozialer Brennpunkte. In diesem Kontext ist eine Spezialisierung innerhalb des Unterstützungssystems sinnvoll. Einrichtungen können nach Sicherheitsstandard, Zielgruppe und Ausstattung differenzierte Angebote machen. Auf dem vergleichsweise engen Raum sind Weitervermittlungen der Stellen untereinander weniger problematisch als in

der Fläche. So kann das Angebot dem spezifischen Bedarf unterschiedlicher Gruppen besser angepasst werden.

Konzepte sollten erarbeitet werden für mehr Binnendifferenzierung/Spezialisierung im Angebot von Ballungsräumen und Großstädten und ausreichende Ausstattung der „All-in-one-Einrichtungen“ im ländlichen Raum, sowie Ausbau von flexiblen, zugehenden, mobilen Unterstützungsangeboten im strukturschwachen ländlichen Raum. Das Unterstützungssystem muss sich mehr den regionalen Erfordernissen und dem Bedarf anpassen.

Handlungsmöglichkeiten:

- Ausbau flexibler, mobiler Beratungsangebote, vor allem für den/im ländlichen Raum.
- Ausstattung der Beratungseinrichtungen mit den erforderlichen Ressourcen für aufsuchende Arbeit und Außensprechstunden.
- Konzeptentwicklung und Modellprojekte zur zielgruppenspezifischen Spezialisierung in Frauenhäusern.
- Erhebungen von Umfang und Entwicklung des Unterstützungsbedarfs bei von Gewalt betroffenen Frauen.

5) Das Unterstützungsangebot bietet eine Vielfalt von Unterstützungsmaßnahmen. Frauenhäuser und Fachberatungsstellen bieten meist ein breites Spektrum an Leistungen an. Es gibt jedoch Probleme bei bestimmten Angeboten/bestimmten Problematiken, die auch nicht immer im Rahmen von Kooperation mit anderen Einrichtungen abgedeckt werden können (vgl. B.3.1.1 und B.3.2.1).

Die Untersuchung ergab, dass Frauenhäuser und Fachberatungsstellen ein breites Spektrum an Angeboten vorhalten, das Begleitung, nachgehende Beratung, pro-aktive bzw. aufsuchende Beratung und Unterstützung von Kindern umfasst. Es gibt Unterschiede zwischen den Bundesländern. So können z. B. in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen nur gut die Hälfte der Frauenhäuser regelmäßige Angebote für die Kinder machen aufgrund von Personalmangel. Andere Unterschiede sind der regionalen Struktur geschuldet: In Berlin und Hamburg macht nur etwa die Hälfte der Frauenhäuser ambulante Beratung, weil es hier ein Netz an Fachberatungsstellen für häusliche Gewalt gibt, die diesen Part übernehmen.

Sowohl Frauenhäuser als auch Fachberatungsstellen als hochspezialisierte Einrichtungen bzw. Kriseneinrichtungen benötigen eine Einbettung in ein sie umgebendes Unterstützungssystem. Beide Angebotstypen beklagen einen Mangel an ergänzenden Einrichtungen in ihrem Einzugsgebiet. Vermisst werden Therapieplätze, die ohne lange Wartezeit zugänglich sind, vor allem Traumatherapie fehlt. Die Versorgung mit Therapieangeboten ist in den ländlichen Regionen besonders problematisch. Es fehlt mehrheitlich an Einrichtungen der Täterarbeit, an Unterstützungsangeboten für mitbetroffene Kinder, an Prävention und an Angeboten für Frauen mit Beeinträchtigungen sowie für alte Frauen. Es gibt Regionen, in denen zu we-

nig pro-aktive Beratung vorhanden ist. Viele spezialisierte Angebote für bestimmte Zielgruppen werden vermisst. Je weniger ausdifferenzierte Angebote es in einer Region gibt, desto eher müssen existierende Einrichtungen Verantwortung für Unterstützungsbedarf übernehmen, der an sie herangetragen wird, obwohl sie ihre Kompetenzen dort nicht sehen. Dies kann eine Überforderung der Mitarbeiterinnen einerseits und eine Unterversorgung dieser Gruppen andererseits bedeuten. Grundsätzlich ist auf regionaler Ebene und Landesebene auf Basis der Bestandsaufnahme eine Diskussion über fehlende Angebote und die Gesamtstruktur des Unterstützungssystems notwendig.

Handlungsmöglichkeiten:

- Analyse des regionalen Versorgungsnetzes (stadt- und landkreisübergreifend), sowie regionale Bedarfserhebungen nach dem Beispiel dieses Gutachtens (vgl. D).
- Regelmäßiges Monitoring der Inanspruchnahme der Unterstützungsangebote – z. B. Fortführung und Erweiterung der Bewohnerinnenstatistik der Frauenhäuser, die von der Bundesweiten Frauenhauskoordination jährlich durchgeführt wird. Entwickeln eines Monitorings für den Beratungsbereich. Hier kann auf die Ergebnisse der „Explorationsstudie zur Gewinnung von Daten und Indikatoren zu Gewalt in Partnerschaften und sexueller Gewalt gegen Frauen und Männer im Hinblick auf ein langfristiges Monitoring auf nationaler Ebene“ Bezug genommen werden, die Verfahrensvorschläge entwickelt hat (Schrötte 2012).
- Entwicklung einer optimalen Struktur für ein regionales Unterstützungssystem und politische Diskussion zur Umsetzung. Mit der Strukturentwicklung und der Vorbereitung der Diskussionen könnten die Landeskoordinierungsstellen bzw. die Interventionsprojekte beauftragt werden, die das Unterstützungssystem ihres Landes bereits gut kennen und die fachlichen und politischen Diskussionen verfolgen.
- Initiieren und Förderung interinstitutioneller Diskussion zur Umsetzung unter Einbezug der Politik.

6) Alle Frauenhäuser nehmen Kinder und Jugendliche auf, die Ressourcen reichen jedoch oft nicht aus, um dem spezifischen Unterstützungsbedarf der Mädchen und Jungen in dieser Situation gerecht zu werden (vgl. B3.1.7).

Unterstützung von Kindern und Kinderschutz ist seit geraumer Zeit zu einem zentralen Aufgabenbereich der Frauenhäuser geworden, es geht um mehr als Betreuung und Entlastung der Mütter in der Krise. Ein eigenständiger Anspruch der Mädchen und Jungen auf Schutz und Unterstützung wird gesehen und ist weitgehend konzeptionell verankert. Probleme zeigen sich bei der Umsetzung.

Die personellen Ressourcen im Kinderbereich sind mehrheitlich gering, oft kaum vorhanden. Es gibt bis auf wenige Ausnahmen größerer Frauenhäuser zu wenige Ressourcen in diesen Einrichtungen, um mehr als eine

– teilweise rudimentäre – Kinderbetreuung zu gewährleisten. Manche Frauenhäuser – überwiegend kleinere Einrichtungen in den neuen Bundesländern – können dies nur stundenweise mit ehrenamtlicher Unterstützung tun. Das hat zur Folge, dass die Praxis sehr uneinheitlich ist. Dem Unterstützungsbedarf von Mädchen und Jungen, die in einer krisenhaften Situation mit ihrer Mutter in ein Frauenhaus flüchten, kann dieses geringe Angebot nicht gerecht werden. Zufluchtswohnungen haben nur im Ausnahmefall Mittel für Erzieherinnen im Team.

Fachberatungsstellen haben bis auf wenige Ausnahmen keine Ressourcen für Kinderbetreuung oder eine Beratung von Kindern und Jugendlichen, die parallel zur Beratung der Mütter stattfinden kann. Die Auswirkungen der Belastungen, wegen derer Frauen Beratung in Anspruch nehmen, auf die Kinder sind bislang nur für häusliche Gewalt thematisiert worden. Was es für Kinder bedeuten kann, wenn die Mutter unter den Folgen von Vergewaltigung oder zurückliegendem sexuellem Missbrauch leidet, ist nicht vergleichbar ein Thema des Kinderschutzes geworden.

Eine wachsende Anzahl von Frauenhäusern beschäftigt männliche Erzieher, um den kleinen Jungen ein geeignetes Angebot zu machen. Darüber hinaus gibt es weitere interessante Entwicklungen: Kinderschutz wird in die Konzeption von Frauenhäusern integriert, externe Fachkräfte aus kooperierenden Erziehungsberatungsstellen bieten Unterstützung für Mütter im Frauenhaus an, zum Teil werden externe Kinderschutzfachkräfte eingebunden.

Die Mehrheit der Frauenhäuser nimmt männliche Kinder nur bis zum 14. Lebensjahr auf. Will eine Frau mit einem älteren Sohn in ein Frauenhaus flüchten, müssen die Frauen ihn in den Notdienst oder eine Pflegestelle geben bzw. beim gewalttätigen Partner zurücklassen. Diese belastenden Trennungen wären mit verhältnismäßig geringem Aufwand bei besserer Ausstattung der Einrichtungen zu vermeiden. Das kann sonst ein Grund sein, die gewaltförmige Beziehung nicht zu verlassen.

Bei kleinen Frauenhäusern besteht das Problem, dass zu wenige Kinder im Haus leben, um Gruppen zu bilden und die Kinder und Jugendlichen vom Alter her sehr heterogen sind.

Die Gegebenheiten in den Unterstützungseinrichtungen spiegeln nicht den Stand der Forschung und der fachlichen Diskussion, die bei Kindern, die der Gewalt in der Paarbeziehung der Eltern ausgesetzt waren, einen besonders hohen Unterstützungsbedarf sehen. Mädchen und Jungen, die in ein Frauenhaus flüchten oder deren Mutter wegen Gewalt durch den Partner Beratung in Anspruch nimmt, benötigen mehr als sporadische Betreuung. Unterstützung für sie ist nicht nur ihr berechtigter Anspruch, sondern eine zentrale präventive Maßnahme.

Handlungsmöglichkeiten:

– Verbesserung der personellen Ausstattung der Frauenhäuser und Zufluchtswohnungen – allen voran der in den neuen Bundesländern – sowie entsprechende

Honorarmittel für die Fachberatungsstellen, um z. B. tageweise Beratung mit Kinderbetreuung anbieten zu können.

- Initiative von Ländern und Kommunen, getrennte Wohneinheiten innerhalb der Frauenhäuser zu schaffen, damit Söhne ihre Mütter begleiten können und ebenfalls Unterstützung erhalten.
- Konzeptentwicklung für eine Kooperation mit externen Unterstützungsmöglichkeiten, zu denen Kinder und Jugendliche den Bezug behalten können, wenn sie das Frauenhaus verlassen.
- Initiative für eine Auseinandersetzung mit der Situation von Töchtern und Söhnen, deren Mütter vergewaltigt oder als Mädchen sexuell missbraucht wurden. Hier ist in Forschung und Praxis eine Leerstelle zu sehen.
- Anregen einer Diskussion unter den Frauenhäusern über die Erfahrungen, die mit einer Anerkennung als Jugendhilfeträger gemacht wurden.

7) Das Unterstützungsangebot ist mehrheitlich unterfinanziert. Das Volumen an Personal/Arbeitszeit reicht oft nicht aus, um spezifische Aufgabenbereiche in gewünschter Qualität umzusetzen (vgl. B3.1.3, B3.2.2).

Frauenhäuser verfügen durchweg über qualifizierte Mitarbeiterinnen. Zudem haben viele der Mitarbeiterinnen neben ihrer Basisausbildung eine oder mehrere Zusatzqualifikationen erworben. Die personellen Ressourcen reichen jedoch in der Regel nicht, um ein Angebot machen zu können, das dem professionellen Anspruch einer stationären Schutz- und Kriseneinrichtung gerecht würde, z. B.

- zu jeder Tageszeit neue Bewohnerinnen durch Fachkräfte aufnehmen und in der akuten Krise auffangen zu können, ohne andere Bewohnerinnen damit zu belasten,
- nachts eine Fachkraft im Haus zu haben, um bei Krisen vor Ort zu sein und intervenieren zu können, und diese Aufgabe nicht in Form von Diensten an Bewohnerinnen zu delegieren.

Soll eine Fachberatungsstelle z. B. telefonische Erreichbarkeit sicherstellen, persönliche Beratung und Therapie anbieten, Online-Beratung anbieten, mit anderen Einrichtungen kooperieren und sich vernetzen sowie der Politik zuarbeiten, dann ist das nur auf Kosten des Umfangs der einzelnen Leistungen möglich, wenn hier mit wenigen Teilzeitstellen jongliert wird. Findet persönliche Beratung statt, ist das Telefon nicht eingeschaltet, ist die Mitarbeiterin zu Öffentlichkeitsterminen, Präventionsworkshops oder Facharbeitskreisen außer Haus, gibt es keine Beratung usw. Je schwieriger die telefonische oder persönliche Erreichbarkeit einer Fachberatungsstelle, desto eher werden Klientinnen in ihrem Impuls zur Hilfesuche enttäuscht und demotiviert, was eine Verlängerung von Gewaltverhältnissen bedeuten kann.

Von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen werden seitens der Geldgeber in Land und Kommune teilweise Aktivitäten gefordert, an die die Finanzierung geknüpft wird, für die jedoch keine eigene personelle Ausstattung vorhanden ist. Dazu gehören bei allen Einrichtungen Öffentlichkeitsarbeit und Präventionsangebote. Dies sind keine Tätigkeiten, die „nebenher“ erledigt werden können, sondern Aufgaben, die spezielle Kompetenzen und Zeit erfordern. Sind die Einrichtungen verpflichtet, mit einem Minimum an Personal ein Maximum an Aufgaben zu bewältigen, muss die Qualität darunter leiden. Wenn Geldgeber das Aufgabenspektrum vertraglich an die Finanzierung der Einrichtung koppeln, müssen sie dafür einstehen, dass ausreichend Kapazitäten vorhanden sind, um den Verpflichtungen in optimaler Weise nachkommen zu können.

Handlungsmöglichkeiten:

- Erhöhung der Personalschlüssel entsprechend den Anforderungen an die Einrichtungen.
 - Personalmittel für Nachtdienste.
 - Besseres Abdecken telefonischer Erreichbarkeit in Fachberatungsstellen.
- Werden Leistungsverträge abgeschlossen, muss nicht nur festgeschrieben werden, welche Aufgaben die Einrichtung zu erfüllen hat, sondern auch, mit welchen Personalmitteln das realisiert werden kann.
- Probleme der finanzierungsrechtlichen Lage ergänzend zu den Förderrichtlinien durch Vereinbarungen zwischen Kostenträgern abmildern (vgl. Rechtswissenschaftliches Gutachten Teil 2, B 1 1b sowie B III).

8) Die Finanzierung der Einrichtungen ist uneinheitlich, abhängig von der Politik auf Landesebene und in den Städten und Landkreisen. Abhängig von den örtlichen Gegebenheiten treten unterschiedliche Probleme für Einrichtungen auf (vgl. B3.1.4).

Die Bestandsaufnahme zeigte ein sehr uneinheitliches Bild der Finanzierungsmodalitäten. Nicht nur unterscheidet sich die Politik der Bundesländer, auch kommunal existieren unterschiedliche Praxen nebeneinander. Gemeinsam ist allen Finanzierungsmodellen, dass es sich um Mischfinanzierung handelt. In vielerlei Hinsicht hängt die Finanzierung der Einrichtungen an der Haushaltslage der Kommunen, zu deren Aufgabe die Daseinsvorsorge gehört. Die Landesfinanzierung der Frauenhäuser ist mehrheitlich an kommunale Beteiligung geknüpft oder die Kosten werden über Tagessätze den kommunalen Behörden in Rechnung gestellt. Es gibt Länder (Berlin, Hamburg, Schleswig-Holstein), die Frauenhäuser ohne Tagessätze finanzieren; Länder wie Bayern oder Rheinland-Pfalz geben Festbeträge an Frauenhäuser, unabhängig von deren Größe und konkretem Bedarf; Hessen hingegen hat die Mittel kommunalisiert und gibt Landesmittel an die Kommunen, die dann ihrerseits die Einrichtungen finanzieren, ohne dass das Land noch Einfluss auf Art und Umfang der Finanzierung hat.

Fachberatungsstellen werden ebenso wie Frauenhäuser aus mehreren Quellen finanziert. Für die Mehrheit der Einrichtungen bedeutet diese Praxis der Mischfinanzierung, dass sie jährlich neu beantragen müssen, dass sie regelmäßig um die fehlende Finanzierung in den zuständigen Gremien kämpfen und zusätzlich Spenden und Bußgelder akquirieren müssen, was wiederum zeit- und personalintensiv ist, ohne dass dafür qualifiziertes Personal zur Verfügung steht.

Die Abhängigkeit der Finanzierung von Haushaltslage und politischen Entscheidungen schafft ein grundsätzliches Gefühl von Unsicherheit. Während aus der Perspektive der fördernden Landesregierungen die Lage der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen als abgesichert gesehen wird, wenn die Förderung seit Jahren mehr oder weniger unverändert fortgeführt wird, ist die Wahrnehmung der Mitarbeiterinnen eine andere. Die Möglichkeit, dass Mittel jederzeit der Haushaltslage entsprechend gekürzt werden können, und die Zuordnung ihrer Leistung zu den sog. freiwilligen Aufgaben wird als kontinuierliche Belastung und in Zeiten, in denen der Haushalt noch nicht verabschiedet ist, weshalb der Träger präventiv Kündigungen aussprechen muss, als existenziell bedrohlich erlebt. Die regelmäßige Antragstellung ist eine Tätigkeit, die Anteile der personellen Ressourcen verbraucht, die von der Zeit für Beratung und Krisenintervention abgezogen werden müssen. Weniger als die Hälfte der Einrichtungen verfügen über Mitarbeiterinnen, die für die Verwaltung und entsprechende Aufgaben ausgebildet und dafür eingestellt sind. Das macht sich auch beim Erstellen von Qualitätsberichten bemerkbar und beim Beantworten vielfältiger Anfragen, obwohl die Einrichtungen eine intensive Qualitätsdebatte führen – z. B. in den Landesverbänden oder im Werkstattgespräch der Frauenhäuser – und Wert darauf legen, mit Politik und Forschung zu kooperieren. Die begrenzten Personalressourcen erschweren dies.

Die große Mehrheit der Einrichtungen ist auf die Beschäftigung von ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen angewiesen, die eingebunden und betreut werden müssen. Überwiegend sind die Gehälter für längere Zeit nicht an geltende Tarife angepasst worden. Die grundsätzlich fehlende Absicherung der Einrichtung bedeutet eine grundsätzlich fehlende Absicherung der Arbeitsplätze und mehrheitlich eine Bezahlung, die über lange Zeiten nicht tarifgerecht ist. Dies wird als ein Mangel an gesellschaftlicher Wertschätzung und an Gerechtigkeit wahrgenommen und kann Belastungsphänomene, die zur Arbeit mit akut von Gewalt Betroffenen gehören, zusätzlich verschärfen. Müssen aufgrund von Arbeitsverträgen tarifliche Anpassungen vorgenommen werden, die aber durch die Zuwendungen nicht abgedeckt sind, handelt es sich um faktische Kürzungen. Andere Einrichtungen zahlen keine tarifgerechten Gehälter oder verpflichten die Mitarbeiterinnen zu zusätzlicher ehrenamtlicher Arbeitsleistung. Ein hohes Maß an Selbstaussbeutung ist charakteristisch für dieses Arbeitsfeld. Dieser Zustand ist kein vorübergehender, sondern ein seit Jahrzehnten chronischer. Es stellt sich die Frage, ob die Einrichtungen in dieser Situation in der Lage sind, Angebote so weiterzu-

entwickeln und Zugangsschwellen so zu senken, dass mehr des faktisch existierenden Unterstützungsbedarfs in konkrete Nachfrage und Inanspruchnahme umgewandelt werden kann (vgl. Punkt 2), wie es z. B. die Umsetzung der Behindertenkonvention erfordert. Überwiegend sind sie mit dem Erhalt des Status Quo befasst und Gleiches gilt für die in der Verwaltung der Länder und Kommunen engagierten Zuständigen.

Handlungsmöglichkeiten:

- Einheitliche, sichere Regelung einer angemessenen Finanzierung in den Haushalten von Ländern und Kommunen in Form von:
 - Mehr infrastruktursichernde Zuwendungsfinanzierung, weniger anlassabhängige Tagessatzfinanzierung.
 - Koordinierte Mischfinanzierung: Finanzierungsquellen aufeinander abstimmen.
 - Konsensual ausgerichtete Bedarfsplanung insb. auf lokaler und regionaler Ebene (vgl. Rechtswissenschaftliches Gutachten, Teil 2, B. III.).

9) Für Probleme, die mit der Refinanzierung der Inanspruchnahme durch bestimmte Gruppen oder in bestimmten Situationen auftreten bzw. die durch schwankende Inanspruchnahme entstehen, tragen die Einrichtungen das Risiko (vgl. B3.1.4).

Die Bestandsaufnahme zeigte alle seit Jahren diskutierten Probleme der Refinanzierbarkeit: Frauenhäuser erbringen Leistungen, die ihnen im ungünstigen Fall nicht erstattet werden z. B. wenn Frauen keine Ansprüche haben, wenn Aufenthalte besonders kurz oder lang dauern usw. Frauenhäuser finden in ihrem Bestreben, möglichst keine schutzsuchende Frau abweisen zu müssen, für diese Probleme fast immer Lösungen. Von Fall zu Fall wird entweder eine Regelung über den Kostenträger erwirkt oder aber die Kosten werden aus Mitteln des Trägervereins, Spenden oder Bußgeldern gedeckt. Damit wird das Kostenrisiko für bestimmte Problemlagen mehrheitlich den Einrichtungen angelastet und die öffentliche Hand entlastet. Das größte Problem stellen sehr kurze Aufenthalte von Frauen mit ihren Kindern im Frauenhaus dar, wenn die Finanzierung über die individuellen Ansprüche der Frauen geregelt ist und diese Anträge nicht gestellt werden können, weil die Frau die Einrichtung bereits wieder verlassen hat. Für Frauenhäuser, die eine Finanzierung für die vorgehaltene Anzahl von Plätzen haben, stellt dies kein gravierendes Problem dar.

Das Verfahren der Beantragung und Abrechnung bei mehreren Geldgebern sowie das Einwerben von Eigenmitteln lasten auf den Fachberatungsstellen ebenso wie auf den Frauenhäusern.

Fachberatungsstellen erhalten eine Finanzierung, die unabhängig von der Anzahl der Klientinnen ist, müssen jedoch in ihren Rechenschaftsberichten die Zahl der Nutzerinnen und der Beratungsstunden detailliert nachweisen. Ändert sich das Nutzungsverhalten, kann es Konsequenzen

für die Förderung haben. Nimmt die Nachfrage zu, werden die Personalmittel nicht entsprechend erhöht. Die Fachberatungsstellen regulieren die Situation dann, indem sie die Standardanzahl von Beratungsstunden pro Beratungsverlauf kürzen, um lange Wartezeiten zu verhindern. Damit wird aber die Qualität der Unterstützung eingeschränkt. Dabei gibt es beispielhafte regionale Regelungen, die diese Lasten abfangen (s. o. Punkt 3).

Handlungsmöglichkeiten:

- Verbindliche Vereinbarungen zwischen Ländern und zwischen Kommunen, die Probleme der Refinanzierbarkeit lösen.
- Defizite im geltenden Recht, die Zugangsprobleme verursachen oder verstärken, im Verfahrens- und Organisationsrecht durch optimierte Prozesse beseitigen, Zugangshindernisse im Sozialrecht durch punktgenaue Änderungen der Rechtslage und der Verwaltungspraxis beheben (vgl. Rechtswissenschaftliches Gutachten, Teil 2 A1, B1).
- Konsensual ausgerichtete Bedarfsplanung insb. auf lokaler und regionaler Ebene (vgl. Rechtswissenschaftliches Gutachten, Teil 2, B. III.).

10) Über die Umsetzung neuer rechtlicher Schutzmöglichkeiten kann bundesweit noch keine verlässliche Aussage gemacht werden. Häusliche Gewalt ist das dominante Thema, sexuelle Gewalt bleibt ein vernachlässigtes Thema.

Große Errungenschaften in Deutschland sind die erweiterten rechtlichen Schutzmöglichkeiten nach dem Gewaltschutzgesetz sowie die Schutzmöglichkeiten der Polizei im Einsatz im Rahmen der erweiterten Eingriffsbefugnisse in den Polizeigesetzen der Länder. Unsere Recherche ergab, dass es in allen Ländern Fortbildungsangebote zum Thema häusliche Gewalt für Polizeibeamtinnen und -beamte in unterschiedlichen Phasen ihrer Aus- und Weiterbildung gibt. Die polizeiliche Praxis wird jedoch uneinheitlich dokumentiert, die Definitionen häuslicher Gewalt weichen voneinander ab. Es kann keine Aussage über die Umsetzung der Praxis bundesweit gemacht werden. Die gerichtlichen Entscheidungen nach dem Gewaltschutzgesetz werden entsprechend der Routine der Gerichte dokumentiert. Es kann jedoch keine Verbindung zwischen unterschiedlichen Formen der Intervention und Unterstützung gezogen werden – z. B. wie viele Frauen nach polizeilicher Intervention Anträge nach dem Gewaltschutzgesetz stellen, wie viele Frauen, die von Interventionsstellen kontaktiert werden, Strafanzeige erstatten oder Anträge nach dem Gewaltschutzgesetz stellen –, auch fehlen Angaben, welche Zielgruppen – Migrantinnen? Frauen mit Behinderungen? Suchtkranke Frauen? – in welchen Fällen welche rechtlichen Möglichkeiten in Anspruch nehmen bzw. zu wessen Gunsten sie angewendet werden und für welche Gruppen Barrieren existieren, die die Nutzung erschweren oder verhindern (vgl. Schröttle/Hormberg u. a. 2011). Status quo ist eine große Zahl an Neuerungen in Intervention und Unterstützung, über deren Qualität

und die Frage der Bedarfsgerechtigkeit keine verlässliche Aussage gemacht werden kann.

Zur Problematik der sexuellen Gewalt gegen Frauen stagnieren die Diskussion und die Entwicklung von Unterstützungsangeboten seit mehreren Jahren. Häusliche Gewalt und sexueller Missbrauch in Kindheit und Jugend sind die dominierenden Themen, obwohl die Betroffenheit durch sexuelle Gewalt – Vergewaltigung, sexuelle Nötigung – hoch ist (Schröttle u. a. 2004). Trotz einer positiven Weiterentwicklung von Opferschutzmaßnahmen im Strafverfahren wird die überwiegende Anzahl der Verfahren nach Anzeigen wegen sexueller Gewalt eingestellt. Diese Situation gleicht der beim Thema der häuslichen Gewalt vor dem Start der Interventionsprojekte Ende der 1990er Jahre. Die Interventionsprojekte haben begonnen, das Thema sexuelle Gewalt aufzugreifen.

Handlungsmöglichkeiten:

- Bundesweite Initiative auf Bundes- und Länderebene zur Vereinheitlichung der Dokumentationen bei Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten, um Fälle in ihrem Verlauf verfolgen zu können.
- Forschung zur Frage von Nutzung und Bedarfsgerechtigkeit sowohl fallbezogen quer zu den Institutionen als auch innerhalb einzelner Angebote und Maßnahmen.
- Verstärken einer fachlichen, politischen und öffentlichen Diskussion zu sexueller Gewalt gegen Frauen.
- Weiterbildung zu psychosozialer Prozessbegleitung und Verstärkung dieses Unterstützungsangebots bei Verfahren wegen Vergewaltigung.

11) Koordination und Vernetzung als Kriterien guter Sozialer Arbeit und gelingenden Schutzes sind die Regel. Sie sind unterschiedlich ausgestaltet, abhängig von Politik und fachlicher Entwicklung (vgl. B3.1.8).

Alle Frauenhäuser und Fachberatungsstellen sind in Vernetzung und Kooperation eingebunden. Dies gehört zum fachlichen Standard ihrer Arbeit. Abhängig von der Politik des Bundeslandes – ob z. B. flächendeckend Interventionsstellen nach polizeilicher Intervention eingerichtet sind oder ob in Kooperationsbündnissen auf regionaler Ebene oder Landesebene zusammengearbeitet wird – fallen die Aussagen zur Kooperation mit der Polizei oder dem Jugendamt unterschiedlich aus.

Länder, die eine Koordinierungsstelle auf Landesebene fördern, stellen den Einrichtungen damit Fachkräfte an die Seite, die sie in mehrfacher Hinsicht entlasten, Qualität in der Arbeit fördern bzw. sichern und Service anbieten können: Koordination von regionaler Vernetzung, Organisation von Fortbildung, Arbeit an Aktionsplänen und Monitoring der Umsetzung sowie Zuarbeit zur Arbeit an Qualitätsstandards und der Optimierung von Interventionsstrategien. Diese Stellen bewähren sich als Bindeglied zwischen der Landesregierung und den Einrichtungen. Sie sollten in jedem Bundesland eingerichtet und ausreichend ausgestattet sein.

Vor Ort ist überall eine Vielzahl von Facharbeitskreisen und Runden Tischen aktiv. Frauenhäuser und Fachberatungsstellen sind oft in mehreren vertreten und waren nicht selten deren Initiatorinnen. Diese Aktivität ist von großer Bedeutung für die Verknüpfung der Arbeit der spezialisierten Stellen mit anderen Institutionen im Sinne einer Optimierung des gesamten Unterstützungssystems und des Abbaus von Kooperationshindernissen, die auf Kosten der Frauen und Kinder gehen können. Es gehört zu den großen Fortschritten in Deutschland, dass eine interdisziplinäre und interinstitutionelle Kooperation von immer mehr Beteiligten in ihrer Bedeutung für erfolgreichen, nachhaltigen Schutz und Unterstützung erkannt wird. Es ist anzumerken, dass hierfür keine Ressourcen bereitgestellt werden, sondern diese zeitaufwendige Tätigkeit von dem Zeitbudget abgeht, das insgesamt für Betreuung und Beratung zur Verfügung steht. Es muss eine Lösung gefunden werden für die Belastung, die eine Teilnahme der Einrichtung an mehreren parallel tagenden Vernetzungsrunden bedeutet. Eine Bündelung oder Koordinierung der Vernetzungsinitiativen, die effektiv gestaltet und auch bezahlt würde, und eine verbindliche Regelung bilateraler fallbezogener und fallübergreifender Kooperation könnte zur Entlastung beitragen, ohne auf Errungenschaften zu verzichten oder Einbußen an Qualität hinzunehmen.

Handlungsmöglichkeiten:

- Einrichtung und Finanzierung von Koordinierungs-/Interventionsstellen in jedem Bundesland.
- Einbezug des Zeitbudgets für Kooperation und Vernetzung in die Personalausstattung der Einrichtungen.
- Initiativen in Ländern und Regionen zur Koordination der Vernetzung.
- Anerkennung der fallbezogenen und fallübergreifenden Kooperation als zentrale Leistung der Einrichtungen (vgl. Rechtswissenschaftliches Gutachten, Teil 2, B II 2d).

12) Aus der Perspektive der Nutzerinnen bestehen Mitteilungsbarrieren, weil Gewalt im Nahraum als zu privat gilt. Insbesondere niedrig qualifizierte Frauen mit niedrigem Einkommen haben eine größere Distanz zu psychosozialer Beratung. Der Anteil der Frauen, die trotz Kenntnis von Gewalt im Nahraum keine Beratung aufgesucht haben, ist größer als der Anteil an Frauen, die deswegen Beratung suchten – der Bedarf kann also nicht als gedeckt gelten (vgl. D4.2).

Um die Perspektive der Nutzerinnen direkt abzubilden, wurde für das Gutachten eine Repräsentativbefragung (N=1.138 Frauen) durchgeführt. Sie ergab – in Übereinstimmung mit den Aussagen anderer Studien –, dass Mitteilungsbarrieren vor allem darin liegen, dass Erfahrungen von Gewalt im Nahraum als zu privat betrachtet wurden. Zudem sind die psychosozialen Fachberatungsstellen und Frauenhäuser trotz gut verbreiteten Kenntnissen über Unterstützung bei vielen Befragten nicht präsent. Insbesondere bei niedrig gebildeten Frauen bestehen

höhere Hürden, psychosoziale Beratung und rechtlichen Rat zu suchen: Sie hatten häufiger trotz erfahrener Gewalt keine Beratung aufgesucht und sie gaben auch häufiger Gewalterleben an, über das sie noch nie mit jemandem gesprochen hatten. Das Internet, das insgesamt als Zugang zu fehlenden Informationen über Hilfen an erster Stelle steht, wurde von ihnen zudem seltener genannt. Allgemein kamen auf eine Frau, die wegen Gewalt und Konflikten in der Partnerschaften Beratung gesucht hatte (5 %), etwa zwei weitere Frauen, die Gewalt kannten, aber keine Beratung gesucht hatten (9 %).

Handlungsmöglichkeiten:

- Überprüfung der Außendarstellung und der öffentlichen Wahrnehmung psychosozialer Fachberatungsstellen und Frauenhäuser.
- Zuschneiden von niedrigschwelligen Zugängen und Informationen auf Frauen mit Volks-/Hauptschulabschluss und geringem Einkommen.
- Regelmäßige Erhebungen von Bedarf und Nutzung (vgl. Punkt 1) können Aufschluss darüber geben, ob diese Gruppen ihrem Bedarf entsprechend längerfristig mehr im Unterstützungssystem ankommen.

13) Eine Lösung der Finanzierung, eine Erweiterung der Zugangsmöglichkeiten, eine Verbesserung der personellen Ausstattung und eine offensive, gesellschaftsweite Öffentlichkeitsarbeit sind Elemente einer Politik, die geeignet ist, den Unterstützungsbedarf zu decken.

Ergebnis der Bestandsaufnahme ist die Erkenntnis, dass Unterstützungseinrichtungen bei Gewalt gegen Frauen einerseits in großer Zahl vorhanden sind, dass sie ein breites Angebotsspektrum vorhalten und sowohl fallbezogen als auch fallübergreifend kooperieren und fortbilden, dass sie jedoch zu geringe Ressourcen haben, um alle diese Angebote regelmäßig, verlässlich und für alle Zielgruppen durchführen zu können. Angesichts der Tatsache, dass Unterstützungsbedarf von Frauen nach Gewalterleben keineswegs immer gedeckt ist, sollte daran gearbeitet werden, die Zugänglichkeit und Erreichbarkeit der Einrichtungen noch zu verbessern durch z. B.

- eine verlässliche und ausreichende Finanzierung der Arbeit. Es zeigte sich, dass der Zwang zu jährlicher Neubeantragung der Mittel den Mitarbeiterinnen nicht ein ausreichendes Maß an Sicherheit verleihen kann, selbst wenn in der Praxis über Jahre keine Kürzungen erfolgen. „*Wer mit dem Rücken zur Wand steht, kann anderen nicht den Rücken stärken*“ ist die Maxime der Fachberatungsstellen am Runden Tisch „Sexueller Kindesmissbrauch“, sie bringt den Belastungsaspekt ungesicherter Finanzierung auf den Punkt. Zudem verschlingen die mehrfachen Antragstellungen und Abrechnungen sowie Dokumentationen für mehrere Finanzgeber bei der üblichen Mischfinanzierung der Einrichtungen und die Notwendigkeit, Eigenmittel einzuwerben, kostbare Beratungszeiten von Fachpersonal. Erforderlich ist eine Übernahme der Zuständig-

keit für diese wichtige Aufgabe als Aspekt der Daseinsvorsorge, die nicht zwischen Land und Kommune hin- und hergeschoben werden sollte, sowie eine Prüfung der sog. „freiwilligen Aufgaben“ mit dem Ziel einer Absicherung von spezialisierten Schutz- und Unterstützungsangeboten;

- mehr Telefonzeiten in Fachberatungsstellen und mehr Ressourcen für Online-Beratung, um Beratung niedrigschwelliger zu machen;
- Nachtdienste in Frauenhäusern durch professionelles Personal. Sie erlauben den Bewohnerinnen die Konzentration auf ihre eigene Situation, entlasten sie von teilweise überfordernden Telefondiensten und tragen zur Professionalisierung und Qualität der Einrichtungen bei. Länder und Kommunen sollten im Sinne der Qualitätssicherung Lösungen finden;
- Verbesserung der räumlichen Ausstattung der Einrichtungen. Im Hinblick auf Barrierefreiheit aller Einrichtungen oder die Unterbringungen von Frauen mit Söhnen im jugendlichen Alter in Frauenhäusern sind Umbauten erforderlich, um diese Gruppen nicht vom Schutz auszuschließen. Länder und Kommunen sollten im Sinne der Gleichbehandlung aller Betroffenen nach Lösungen suchen;
- Verbesserung der Unterstützung für Mädchen und Jungen, deren Mütter Gewalt erleben/erlebt haben. Forschung weist nach, dass bei diesen Kindern große Risiken für eine gesunde Entwicklung bestehen. Spezialisierte Angebote können Beeinträchtigungen durch miterlebte Gewalt reduzieren und damit einen wichtigen Beitrag zu positiver gesellschaftlicher Entwicklung und zur Gewaltprävention leisten. Hier kann die Bundesebene mit Modellprojekten initiativ werden und die Länder und Kommunen bereits bestehende Konzepte übernehmen, die zeigen, wie mit geringen Mitteln viel erreicht werden kann;
- mehr Binnendifferenzierung/Spezialisierung im Angebot in Ballungsräumen und Großstädten und ausreichende Ausstattung der „All-in-one-Einrichtungen“ im ländlichen Raum, sowie Ausbau von flexiblen, zugehenden, mobilen Unterstützungsangeboten im strukturschwachen ländlichen Raum. Das Unterstützungssystem muss sich mehr den regionalen Erfordernissen und dem Bedarf anpassen. Regionale Bedarfserhebungen bieten das fehlende Instrument, um über bedarfsgerechte Ausgestaltung und Planung nachzudenken. Hier kann die Bundesebene mit Forschungsmitteln und Modellprojekten für spezifische Zielgruppen oder Frauenhäusern mit unterschiedlichen Sicherheitsstufen die Initiative ergreifen. Das bedeutet: Wenn Frauenhäuser als Krisen- und Schutzeinrichtungen ernst genommen werden, heißt das, dass sie jederzeit aufnahmebereit sein müssen, wenn auch nur in dem Sinn, dass eine Frau sofort kommen kann und dann in eine andere Einrichtung begleitet wird. Für diese Frauen, die in einer Situation von akuter Gewalt bzw. Bedrohung Schutz suchen, ist ein hoher Sicherheitsstandard erforderlich. Wenn Frauenhäuser auch in

ihrer Funktion als Begleitung im Übergang von gewaltförmigen Lebensverhältnissen in gewaltfreie Lebensverhältnisse gesehen werden, ist dieser hohe Sicherheitsstandard nicht während des ganzen Aufenthalts von Nöten. Es könnten in Großstädten und Ballungsgebieten nach holländischem Vorbild Frauenhäuser, Schutzwohnungen und begleitetes Wohnen nach dem Frauenhaus zu einem System unterschiedlich intensiven Schutzes und unterschiedlich dichter Beratung weiterentwickelt werden. Bei dieser Ausdifferenzierung eines Gesamtkonzepts für die Stadt oder die Region könnten Angebote für Frauen mit Alkoholproblemen und psychischen Belastungen integriert werden;

- eine offensive gesellschaftliche Diskussion über Gewalt gegen Frauen und das Unterstützungssystem. Hierzu gehört Öffentlichkeitsarbeit, die z. B. sinnvoll mit dem Start des bundesweiten Hilfetelefons zu verknüpfen ist, aber sich nicht darauf beschränken darf. Die Inanspruchnahme der telefonischen Anlaufstelle für Betroffene von sexuellem Missbrauch hat gezeigt, dass jede öffentliche Aktion des Runden Tisches oder der Unabhängigen Beauftragten für Fragen des Sexuellen Kindesmissbrauchs die Rate der Anrufenden sprunghaft ansteigen ließ. Öffentlichkeitsarbeit im Sinne der Information über existierende Unterstützungsangebote – in mehreren Sprachen und barrierefrei – senkt die Zugangsschwellen und verhilft von Gewalt Betroffenen zu Unterstützung. Es ist die Aufgabe aller politisch Verantwortlichen, für kontinuierliche Information zu sorgen.

F Literatur

BMFSFJ (Hg.) (1999) Bericht zur gesundheitlichen Situation von Frauen in Deutschland, Stuttgart, Kohlhammer Schriftenreihe Band 209

Brückner, Margrit (1996) Frauen- und Mädchenprojekte. Von feministischen Gewißheiten zu neuen Suchbewegungen, Opladen, Leske & Budrich

Coelen, Thomas; Evers, Insa (2008) Evaluation Modellprojekt „Kinder- und Jugendberatung in Fällen häuslicher Gewalt“, Universität Rostock

Drews, Stefan (2005) Gestaltungsmöglichkeiten und Aussagekraft des Ratings von Standorten, Dissertation an der TU Berlin

EJF Aktuell – Zeitschrift des Evangelischen Jugend- und Fürsorgewerkes (2011) Beratung gibt es nicht zum Nulltarif – doch sie spart Folgekosten. Finanzierung von Beratung bundesweit nicht einheitlich geregelt, Ausgabe 2/2011, 14–19

Emanuel, Markus (2011) Freiwillige Leistung oder Pflichtaufgabe? 20 Jahre Missverständnisse in der Praxis über Leistungen nach dem SGB VIII, Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe 6/2011, 207–212

Eyssel, Friederike (2011) Konzept und Funktionen von modernen Mythen über sexuelle Aggression in: Bundes-

verband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe, 2011: Streitsache Sexualdelikte – Frauen in der Gerechtigkeitslücke, Dokumentation der Fachtagung 2010, Berlin, 18–21,

Frauenhauskoordinierung e.V. (Hg.) (2011) Statistik Frauenhäuser und ihre Bewohnerinnen, Berlin

GiG-Net (2008) (Hg.) Gewalt im Geschlechterverhältnis: Erkenntnisse und Konsequenzen für Politik, Wissenschaft und soziale Praxis. Leverkusen: Barbara Budrich Verlag

Günther, Roswitha; Kavemann, Barbara u. a. (1993) Modellprojekt Beratungsstelle und Zufluchtswohnung für sexuell missbrauchte Mädchen von „Wildwasser“ – Arbeitsgemeinschaft gegen sexuellen Missbrauch von Mädchen e.V., Berlin; Schriftenreihe des Bundesministeriums für Frauen und Jugend Band 10, Stuttgart

Hagemann-White, Carol; Kavemann, Barbara u. a., (1981) Hilfen für misshandelte Frauen, Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Hg.), Schriftenreihe Band 124, Stuttgart

Helfferrich, Cornelia; Kavemann, Barbara; Lehmann, Katrin; Rabe, Heike (2004) Platzverweis – Beratung und Hilfen. Wissenschaftliche Untersuchung zur Situation von Frauen und zum Beratungsangebot nach einem Platzverweis bei häuslicher Gewalt. Abschlussbericht im Auftrag des Sozialministeriums Baden-Württemberg. Freiburg: SoFFI K.

Hornberg, Claudia; Schröttle, Monika; Bohne, Sabine; Pauli, Andrea; Khelaifat, Nadia (2008) Expertise für die Erstellung eines Themenheftes der Gesundheitsberichterstattung des Bundes zum Thema „Gesundheitliche Folgen von Gewalt“ im Auftrag des Robert Koch Instituts München, Osnabrück, Bielefeld. Internet: http://www.rki.de/DE/Content/GBE/Gesundheitsberichterstattung/The_menhefte/gewalt__inhalt.html

Kavemann, Barbara (2011) „Was nehmen wir mit?“ Strategieskizzen, Praxisrückmeldungen, Forschungsbedarf, Resümee des 8. Frauenhausfachforums 2011, S. 2, abrufbar auf der Homepage der Frauenhauskoordinierung, http://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/pdfs/Fachforen/8.Fachforum_2011/Kavemann_Was_nehmen_wir_mit.pdf (abgerufen am 30.1.2012)

Kavemann Barbara; Kreyszig Ulrike (Hg.) (2006) Handbuch Kinder und häusliche Gewalt. Wiesbaden, VS-Verlag Sozialwissenschaften

Kavemann, Barbara; Grieger, Katja (2006) Pro-aktive Beratung nach häuslicher Gewalt im Land Berlin. Bericht der wissenschaftlichen Begleitung. Online: www.big-hotline.de/pdf/proaktiv.pdf.

Kavemann, Barbara; Leopold, Beate; Schirmacher, Gesa; Hagemann-White, Carol (2001) Modelle der Kooperation gegen häusliche Gewalt. Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung des Berliner Interventionsprojektes gegen häusliche Gewalt (BIG). BMFSFJ (Hrsg.) Schriftenreihe des BMFSFJ Band 193. Stuttgart

Kavemann, Barbara; Fastie, Friesa (1996) Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Magdeburger Interventionsprojekts für die Opfer sexueller Gewalt, Leitstelle Frauenpolitik des Landes Sachsen-Anhalt (Hg.), Magdeburg

Krahé, Barbara; Temkin, Jennifer (2009) Addressing the attitude problem in rape trials: Some proposals and methodological considerations. In M. Horvath; J. Brown (Hg.), Rape: Challenging contemporary thinking. Cullompton, UK: Willan, 301–321

Krahé, Barbara (2011) Urteile unter Unsicherheit. Gesellschaftliche und individuelle Rahmenbedingungen der Einschätzung von Vergewaltigungsfällen in: Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe, 2011: Streitsache Sexualdelikte – Frauen in der Gerechtigkeitslücke, Dokumentation der Fachtagung 2010, 34–39

Leopold, Beate; Kavemann, Barbara; Schirmacher, Gesa; Hagemann-White, Carol (2002) Fortbildungen für die Intervention bei häuslicher Gewalt – Auswertung der Fortbildungen für Polizeiangehörige sowie Juristinnen und Juristen. Ergebnisse der Wissenschaftlichen Begleitung des Berliner Interventionsprojektes gegen häusliche Gewalt (BIG) – Universität Osnabrück. Schriftenreihe des BMFSFJ (Hrsg.), Bd. 193.1. Stuttgart, Berlin, Köln

Löbmann, Rebecca; Herbers, Karin (2005) Neue Wege gegen häusliche Gewalt. Pro-aktive Beratungsstellen in Niedersachsen und ihre Zusammenarbeit mit Polizei und Justiz. Baden-Baden: Interdisziplinäre Beiträge zur Kriminologischen Forschung, Band 28, abrufbar unter: http://www.ms.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=5157&article_id=13728&_psmand=17

Rupp, Marina (2005) Rechtstatsächliche Untersuchung zum Gewaltschutzgesetz. Köln. Bundesanzeiger-Verlag

Schröttle, Monika (2012) Explorationsstudie zur Gewinnung von Daten und Indikatoren zu Gewalt in Partnerschaften und sexueller Gewalt gegen Frauen und Männer im Hinblick auf ein langfristiges Monitoring auf nationaler Ebene, im Auftrag des BMFSFJ

Schröttle, Monika; Khelaifat, Nadia (2008) Gesundheit – Gewalt – Migration: Eine vergleichende Sekundäranalyse

zur gesundheitlichen Gewaltsituation von Frauen mit und ohne Migrationshintergrund in Deutschland. Ein Forschungsprojekt des Interdisziplinären Zentrums für Frauen und Geschlechterforschung (IFF) der Universität Bielefeld im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. BMFSFJ (2008). Im Internet in Kurz und Langfassung unter: <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/Service/Publikationen,did=108722.html>

Schröttle, Monika; Müller, Ursula (2004) Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Berlin, BMFSFJ (Hg.)

Schröttle, Monika; Müller, Ursula; Glammeier, Sandra (2004) Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Berlin, BMFSFJ (Hg.)

Schröttle, Monika; Ansorge, Nicole (2008) Gewalt gegen Frauen in Partnerschaften. Eine sekundäranalytische Auswertung zur Differenzierung nach Schweregraden, Mustern, Risikofaktoren und Unterstützung nach erlebter Gewalt. Berlin, BMFSFJ (Hg.)

Schröttle, Monika; Hornberg, Claudia; Glammeier, Sandra; Sellach, Brigitte; Kavemann, Barbara; Helfferich, Cornelia (2011) Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen, BMFSFJ, Kurzfassung unter: http://www.uni-bielefeld.de/IFF/for/zentrale_ergebnisse_kurzfassung.pdf

Seith, Corinna; Kavemann, Barbara (2010) Hilfen und schulische Prävention für Kinder und Jugendliche bei häuslicher Gewalt, Evaluation der Aktionsprogramme „Gegen Gewalt an Kindern“ 2004 bis 2008 in Baden-Württemberg, Landestiftung Baden-Württemberg (Hg.), Stuttgart

WiBIG (2004a) Neue Unterstützungspraxis bei häuslicher Gewalt – Wissenschaftliche Begleitung Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt, Abschlussbericht Band 1 2000–2004, BMFSFJ. Online: www.wibig.uni-osnabrueck.de

WiBIG (2004b) Von regionalen Innovationen zu Maßstäben guter Praxis – Die Arbeit von Interventionsprojekten gegen häusliche Gewalt – Wissenschaftliche Begleitung Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt, Abschlussbericht 2000–2004, BMFSFJ. Online: www.wibig.uni-osnabrueck.de

Teil II**Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen**

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Teil 1:	
Gutachtauftrag und Gutachtenprofil	205
A. Gutachtauftrag – Gang des Gutachtens	205
B. Gutachtenprofil	205
I. Konzeptioneller Ansatz: Reform als Aufgabe der Rechtswissenschaft	205
II. Zur Methode des Gutachtens, insbesondere zur „rechtsrealistischen“ Methode der sozialrechtlichen Problemanalyse	207
Teil 2:	
Problemanalyse des geltenden Rechts, insbesondere der sozial- und finanzierungsrechtlichen Situation	207
A. Grundunterscheidungen und Grundbegriffe der Problem- analyse	207
I. „Zugang“ zu sozialen Dienstleistungen als Thema der internationalen Debatte über soziale Rechte	207
II. „Reform“ – was ist gemeint? Am Beispiel der Frauenhäuser, stellvertretend für die anderen Unterstützungsangebote	208
B. Zugangshindernisse im geltenden Recht	209
I. Zugangshindernisse im Leistungsrecht (Probleme bei der Definition der Leistungsansprüche)	209
1. Ausgangssituation: Zwischen Arbeitsmarktintegration und Mischfinanzierung	209
a) Perspektive der Arbeitsmarktintegration, nicht der Gewalt- prävention	209
b) Finanzierungsarten als Weichensteller der Problemdefinition	209
2. Probleme und Reformoptionen	211
a) Leistungsvoraussetzungen	211
aa) Ausländerinnen	211
bb) Schülerinnen, Studentinnen, Auszubildende	212
cc) Gewaltbetroffene Frauen mit besonderem Hilfebedarf (z. B. mit psychischen oder Suchterkrankungen)	213
b) Leistungsumfang und -inhalt	214
aa) Bedarfsgemeinschaft	214
bb) Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen	215

	Seite
cc) Heranziehung Unterhaltspflichtiger	216
dd) Kosten der Unterkunft	218
ee) Einmalige Leistungen für Bekleidung und Wohnungsausstattung ...	220
ff) Psychosoziale Beratung, insbesondere Bezüge zu §§ 67 ff. SGB XII	222
gg) Eingliederung in Arbeit	224
hh) Kinder	225
II. Zugangshindernisse im Verfahrens- und Organisationsrecht (proze- durale und organisatorische Realisierung des Leistungszugangs) ...	226
1. Ausgangssituation	226
2. Probleme und Reformoptionen	227
a) Verfahrensablauf (Antragstellung und -bearbeitung, Erreichbarkeit, Datenschutz)	227
(1) Problem	227
(2) Reformoptionen	227
b) Kosten infolge fremdsprachlicher Kommunikation (Einsatz von Dolmetscherinnen und Übersetzerinnen)	229
(1) Problem	229
(2) Reformoptionen	229
c) Schnellstmöglicher Zugang zu Geldleistungen (Vorschuss, vorläufige Leistungsgewährung)	230
(1) Problem	230
(2) Reformoptionen	230
d) Einbindung der für Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote relevanten Organisationen in die Kooperationsstrukturen des Sozialrechts	230
(1) Problem	230
(2) Reformoptionen	231
III. Zugangshindernisse im Finanzierungsrecht	231
1. Problematische Ausgangssituation: Varianten der Mischfinanzierung zwischen den Polen „Zuwendungsfinanzierung“ und „Tagessatzfinanzierung“	231
a) Heterogenität der Finanzierungsarten	231
b) Charakteristika der Mischfinanzierung von Frauenhäusern, insbe- sondere zur Zwei-Elemente- und zur Drei-Elemente-Finanzierung .	232
aa) Grundlegende Unterscheidungen und Probleme	232
bb) Wichtige Aspekte der Zuwendungsfinanzierung	234
2. Bedarfsermittlung und Koordinierung der Mischfinanzierung durch Absprachen – good practice-Beispiele	236
3. Reformoption: Bedarfsplanung durch konsensual ausgerichtete Koordinierungskonferenzen	237
a) Landesweite Bedarfsplanung mit regionaler Konkretisierung	237
b) Alternative: Kommunale Planung unter Berücksichtigung überregionaler Aspekte	238

	Seite
4. Kostenerstattung	238
a) Problem	238
b) Reformoption	239
aa) Klarstellende Ergänzungen des § 36a SGB II – Sinngleiche Vorschriften in SGB XII und AsylbLG	239
bb) Steigerung der Anwendungsfreundlichkeit des § 36a SGB II durch Vereinbarungen, insbesondere zur Kostenerstattung im Verhältnis zwischen tagessatzfinanzierenden und zuwendungsfinanzierenden Bundesländern/Kommunen (fiktive Tagessätze)	239
IV. Zur Lage von Fachberatungsstellen und anderen Unterstützungs- angeboten	239
 Teil 3:	
Verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen für Verbesserungen des Zugangs zu Frauenhäusern und anderen Unterstützungs- angeboten für gewaltbetroffene Frauen	240
 A. Zu den Staatsaufgaben „Schutz vor Gewalt“ und „soziale Unterstützung gewaltbetroffener Menschen“: ungeteilte Staatsaufgaben, geteilte Zuständigkeiten	
240	
I. Grundrechtliche Staatsaufgabe „Schutz vor Gewalt“	240
II. Weitere grundrechtliche Schutzansprüche	241
III. Ausgestaltung der Schutzansprüche durch den Gesetzgeber	241
1. Unvertretbare Ausgestaltung?	241
2. Geteilte Zuständigkeiten bei der Realisierung der Staatsaufgabe „Schutz vor Gewalt“, insbesondere zur kommunalen Daseinsvorsorge	242
B. Gesetzgebungskompetenz	243
I. Gesetzgebungskompetenzen des Bundes	243
1. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG	243
2. Art. 72 Abs. 2 GG	244
a) Die Vorgaben des Altenpflegegesetz-Urteils des Bundesverfassungs- gerichts	244
aa) Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse	244
bb) Wahrung der Rechtseinheit	245
cc) Wahrung der Wirtschaftseinheit	245
dd) Tatsachenbasierter Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers, insbesondere zur Erforderlichkeit – Konzeptvorbehalt des Gesetzgebers	245
b) Anwendung auf die Reformoptionen, insb. zur Relevanz des gesetzgeberischen Gesamtkonzepts	247
aa) Punktuelle Ergänzungen bestehender Bundesgesetze	247
bb) Zur „Erforderlichkeit“ eines umfassenden Bundesgesetzes	247
II. Gesetzgebungskompetenz der Länder	248

	Seite
C. Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen	248
I. Verwaltungskompetenzen	248
II. Finanzierungskompetenzen	249
1. Art. 104a Abs. 3 und 4 GG	249
2. Art. 104b GG	251
III. Zwischenresümee	251
 Teil 4: Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungs- stellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen“	251
Anhang zum rechtswissenschaftlichen Gutachten	303
Abbildungsverzeichnis	324
Tabellenverzeichnis	328

Teil 1: Gutachtauftrag und Gutachtenprofil

A. Gutachtauftrag – Gang des Gutachtens

Zur vorliegenden Studie „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlich bestehende Gestaltungsmöglichkeiten“ gehören zwei Expertisen aus juristischer Sicht: zum einen eine Darstellung der sozialrechtlichen Fragestellungen, die den Zugang von Gewalt betroffener (gewaltbetroffener) Frauen und ihrer Kinder zu Frauenhäusern (Zufluchtsstätten) bzw. anderen Unterstützungsangeboten betreffen, zum anderen eine Darstellung der verfassungsrechtlich bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten auf Bundesebene. Im Mittelpunkt der Überlegungen steht die Defizitanalyse der (sozial)rechtlichen Lage am Beispiel der Frauenhäuser. Die ergänzend erfolgenden verfassungsrechtlichen Ausführungen sollen einige wesentliche Aspekte aufzeigen, die bei einer gesetzlichen Regelung des Themenfeldes zu beachten sind.

Die staatliche Pflicht, Gewalt zu bekämpfen, vor Gewalt zu schützen und nach erlittener Gewalt Hilfe anzubieten, gilt Frauen wie Männern gleichermaßen.⁵⁴ Die Erkenntnisse, die das Gutachten bezüglich der Frauenhäuser und der weiteren Unterstützungsangebote zu Tage fördert, beruhen auf Rechtsgrundlagen, die unterschiedslos für Frauen und Männer gelten; sie dürften daher im Grundsatz unabhängig vom Geschlecht der von Gewalt Betroffenen Anwendung finden. Dass hier die Perspektive der Frauen (und der von ihnen betreuten Kinder) eingenommen wird, entspricht den Vorgaben der Koalitionsvereinbarung. Unter der Rubrik „Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen“ wird ein „Bericht zur Lage der Frauen- und Kinderschutzhäuser“ in Aussicht gestellt,⁵⁵ der u. a. auch durch dieses Gutachten vorbereitet werden soll. Damit wird insbesondere der in der 16. Legislaturperiode des Bundestages intensiv geführte fachpolitische Diskurs aufgenommen.⁵⁶

Das Gutachten geht demnach *nicht* der Frage nach, ob und unter welchen Voraussetzungen den betroffenen Frauen ein „Rechtsanspruch“ auf einen Frauenhausplatz bzw. auf die Beratung durch Beratungsstellen gewährt werden sollte, ein Anliegen, das in der politischen Diskussion immer wieder formuliert wird. Rechtsgutachten, die der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband (DPWV) und der Bundesverband Frauenberatungsstellen

und Frauennotrufe (bff) in Auftrag gegeben haben, widmen sich dieser Fragestellung einschließlich der finanzierungsrechtlichen Realisierungsbedingungen.⁵⁷ Zudem lässt das Land Nordrhein-Westfalen derzeit prüfen, ob bzw. inwieweit eine landesrechtliche Regelung möglich ist.⁵⁸ Diese Gutachten und das vorliegende Gutachten ergänzen sich insofern, als das vorliegende Gutachten auf einer früheren Stufe ansetzt: Im vorliegenden Gutachten geht es in erster Linie um die Analyse der Defizite der geltenden (sozial-)rechtlichen Lage, die sich nachteilig auf eine verlässliche Versorgung mit Schutz und Hilfe in Frauenhäusern und durch andere Angebote auswirken. Damit wird der Horizont markiert, in den rechtspolitische Vorschläge zur Verbesserung der Lage eingestellt werden müssen. Das vorliegende Gutachten favorisiert hierbei einen *pragmatisch-realistischen Ansatz*, der das geltende Recht behutsam, aber effektiv fortentwickelt.

Vor diesem Hintergrund widmet sich das vorliegende Gutachten in einem ersten Schritt (nachfolgend Teil 2) einer Problemanalyse des geltenden Rechts, insbesondere der sozial- und finanzierungsrechtlichen Situation. Ausdrücklich *nicht* zum Gutachtauftrag gehört die Entwicklung im Einzelnen ausformulierter denkbarer Gesetzestexte, mit deren Hilfe die festgestellten Probleme behoben werden könnten. Allerdings sollen im Rahmen der Problemanalyse zumindest mögliche Regelungsansätze skizziert werden, die dazu beitragen können, die Probleme zu beheben. Konkreter gefasste Rechtsnormen und eine veränderte Normanwendungspraxis, die etwa durch auslegungsleitende Verwaltungsvorschriften oder Vereinbarungen und Absprachen auf administrativer Ebene angestoßen werden, erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass erwünschte Regelungsziele erreicht werden.⁵⁹

In einem zweiten Schritt ist der verfassungsrechtliche Reformrahmen für Verbesserungen des Zugangs zu Frauenhäusern und anderen Unterstützungsangeboten für gewaltbetroffene Frauen in wesentlichen Grundzügen zu markieren (nachfolgend Teil 3).

Abschließend sind die wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens zusammenzufassen (Teil 4).

B. Gutachtenprofil

I. Konzeptioneller Ansatz: Reform als Aufgabe der Rechtswissenschaft

Das Gutachten fragt *nicht* in erster Linie danach, wie sich nach geltendem Recht die vielfältigen Rechtsfragen, die den „Betrieb“ eines Frauenhauses oder andere Unterstützungsangebote betreffen, beantworten lassen. Der Blick

⁵⁴ Dazu unten Teil 3, A.

⁵⁵ Koalitionsvertrag zwischen CDU, FDP und CSU, 17. Legislaturperiode, S. 70, <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducu-fdp.pdf>. (abgerufen 30.1.2012).

⁵⁶ S. insb. die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage BT-Drucks. 16/8435 „Frauen- und Kinderschutzhäuser in Deutschland“, BT-Drucks. 16/8651 vom 25.3.2008; außerdem die Anträge BT-Drucks. 16/12992 vom 13.5.2009 „Die Situation von Frauenhäusern verbessern“; BT-Drucks. 16/8889 vom 23.4.2008, „Forderung nach einem Bericht der Bundesregierung über die Lage der Frauen- und Kinderschutzhäuser“; BT-Drucks. 16/6928 vom 7.11.2007, „Finanzierung von Frauenhäusern bundesweit sicherstellen und losgelöst vom SGB II regeln“.

⁵⁷ Die Gutachten werden für den DPWV von Prof. Dr. *Margarete Schuler-Harms* (Hamburg) und Prof. Dr. *Joachim Wieland* (Speyer) sowie für den bff von Prof. Dr. *Dagmar Oberlies* (Frankfurt a. M.) erstellt. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen lagen zum Zeitpunkt der Abgabe dieses Gutachtens noch nicht vor.

⁵⁸ Zuständig ist das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen (MGEPA).

⁵⁹ Vgl. *Baer/Schweikert*, Rechtliche Rahmenbedingungen effektiver Intervention gegen häusliche Gewalt, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 3. Aufl. 2001, S. 8.

auf das geltende Recht, also die maßgeblichen Normprogramme und ihre Umsetzung in der Praxis (Normimplementation), will vielmehr Anwendungsprobleme erkennbar machen, die den effektiven Zugang von gewaltbetroffenen Frauen (und ihren Kindern) zu Frauenhäusern und anderen Unterstützungsangeboten erschweren.

Rechtsnormen werden hierbei konsequent als Steuerungsinstrumente begriffen, die dazu beitragen sollen, bestimmte gesellschaftlich wünschenswerte Zustände herbeizuführen und dauerhaft zu erhalten.⁶⁰ Ein Gemeinwesen, das häuslicher Gewalt entgegentritt und sie langfristig vermindern und verhindern will, wird Frauenhäuser und andere Angebote als „unverzichtbar[e]“⁶¹ Elemente eines umfassend angelegten Gefüges von Schutz und Hilfe begreifen, das rechtlich gerahmt und strukturiert wird.⁶²

Dabei kommt es darauf an, von den Frauenhäusern und ihrer advokatorischen Rolle her zu denken: „Aus den Erfahrungen der Frauenhäuser zu lernen, heißt politische und gesetzgeberische Entscheidungen eng an den Realitäten der Betroffenen auszurichten.“⁶³ Nur dies gewährleistet einen „wirksame[n] Schutz vor Gewalt“.⁶⁴

Rechtsnormen müssen vor diesem Hintergrund im Kontext betrachtet werden.⁶⁵ Recht – insbesondere Sozialrecht, das sich als sog. regulatives Recht nicht von selbst vollzieht, sondern der Umsetzung durch das in der Sozialadministration tätige Personal bedarf –⁶⁶ fällt nicht vom Himmel. Der ordnende Anspruch des Rechts muss aktiv verwirklicht werden. Was „Recht“ aus Sicht der Betroffenen bedeutet, hängt somit von institutionellen und prozeduralen Umsetzungsbedingungen ab, die den im Normtext gespeicherten Gestaltungsanspruch Wirklichkeit werden lassen. Erst diese Modalitäten der Normimple-

mentation – zu denen auch unterhalb des Gesetzes angesiedelte Steuerungsinstrumente gehören (z. B. Verwaltungsvorschriften, Vereinbarungen) – machen aus dem interpretationsabhängigen Normtext mit all seinen Unschärfen und „Flexibilitäten“⁶⁷ handlungswirksame Regeln für die Verwaltungs- und Gerichtspraxis. „Recht im Kontext“ ist demnach beides: *law in the books* und *law in action*,⁶⁸ gelebtes und geschriebenes Recht, normativ geltendes und effektiv geltendes Recht. Recht ist damit ein Ordnungsinstrument, dessen in den Gesetzen angelegte Steuerungskraft beobachtet, kritisch bewertet und verbessert werden kann.

Nach den Veränderungspotenzialen des geltenden Rechts zu fragen, ist genuine Aufgabe der Rechtswissenschaft. Rechtswissenschaft darf nicht auf die Interpretation von Normtexten reduziert werden, so wichtig diese sog. Rechtsdogmatik⁶⁹ für den Rechtsalltag fraglos ist. Rechtswissenschaft ist nach einem bekannten Wort *Hugo Sinzheimers* immer auch „legislative Rechtswissenschaft“⁷⁰, sie muss also die Reformperspektive immer mit bedenken. Diese gehört zum positiven Recht, das durch seine Änderbarkeit charakterisiert ist, weil es „nur auf Widerruf existiert“⁷¹ und „die eigene Veränderlichkeit für Regelungsaufgaben zur Verfügung stellt.“⁷²

Mit *Andreas Voßkuhle*, dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, lässt sich sogar feststellen, dass die gegenwärtige Aufgabe von Rechtswissenschaftlerinnen und Rechtswissenschaftlern „immer häufiger darin [besteht], innerhalb eines veränderbaren und sich stetig verändernden rechtlichen Rahmens mögliche Handlungsalternativen aufzuzeigen, ihre Folgen abzuschätzen, Interessengegensätze offen zu legen und rational begründete, praktische Entscheidungsvorschläge zu erarbeiten, die je nach Brauchbarkeit dann ihrerseits wieder an den dogmatischen Diskurs rückgekoppelt werden können.“⁷³ Diese Aufgabe, so

⁶⁰ Baer, *Recht: Normen zwischen Zwang, Konstruktion und Ermöglichung – Gender-Studien zum Recht*, in: Becker/Kortendiek (Hrsg.), *Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung*, 3. Aufl. 2010, S. 555 (561).

⁶¹ Bär, BT-Plenarprotokoll 17/13 vom 18.12.2009, S. 1115 (A): „Als zentrale Anlaufstelle und Einrichtung für Opfer von häuslicher Gewalt sind unsere Frauenhäuser seit 30 Jahren unverzichtbar geworden.“

⁶² Vgl. *Schweikert*, *Gewalt ist kein Schicksal. Ausgangsbedingungen, Praxis und Möglichkeiten einer rechtlichen Intervention bei häuslicher Gewalt gegen Frauen unter besonderer Berücksichtigung von polizei- und zivilrechtlichen Befugnissen*, 2000, S. 517 f.

⁶³ Pressemitteilung des BMFSFJ vom 23.11.2006, Überschrift: „Bundesministerin Ursula von der Leyen: Frauenhäuser seit 30 Jahren unverzichtbarer Bestandteil der Unterstützung für Gewaltopfer“, <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/Presse/pressemitteilungen, did=86918.html> (abgerufen am 30.1.2012).

⁶⁴ Bundesministerin *Schröder*, Vorwort, in: BMFSFJ (Hrsg.), *Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen*, Berlin, 3. Aufl., Januar 2011, S. 3 – allg. bezogen auf die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen.

⁶⁵ Zum komplexen Verhältnis von Recht und Realität *Baer*, *Würde oder Gleichheit? Zur angemessenen grundrechtlichen Konzeption von Recht gegen Diskriminierung am Beispiel sexueller Belästigung am Arbeitsplatz in der Bundesrepublik Deutschland und den USA*, 1995, S. 159 ff.

⁶⁶ *Voßkuhle*, *Personal*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. 3, 2009, § 43 Rn. 1–122 (S. 3–81); *Hebeler*, *Verwaltungspersonal – Eine rechts- und verwaltungswissenschaftliche Strukturierung*, 2008.

⁶⁷ *Baer*, *Gender Mainstreaming als Operationalisierung des Rechts auf Gleichheit – Ausgangspunkte, Rahmen und Perspektiven einer Strategie*, in: Bothfeld/Gronbach/Riedmüller (Hrsg.), *Gender Mainstreaming – eine Innovation in der Gleichstellungspolitik*, 2002, S. 41 (48).

⁶⁸ Zu dieser auf den US-amerikanischen Rechtswissenschaftler *Roscoe Pound* zurückgehende Unterscheidung, die formelhaft vereinfacht viel vom Selbstverständnis der *sociological jurisprudence* bzw. des *legal realism* zusammenfasst, *Baer*, *Recht: Normen zwischen Zwang, Konstruktion und Ermöglichung – Gender-Studien zum Recht*, in: Becker/Kortendiek (Hrsg.), *Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung*, 3. Aufl. 2010, S. 555 (556); hierzu auch *Schulz-Schaeffer*, *Rechtsdogmatik als Gegenstand der Rechtssoziologie*, *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 25 (2004), S. 141 (143 ff., 146 ff.).

⁶⁹ „Dogmatik“ bzw. „dogmatisch“ bezeichnen nach herkömmlichem juristischen Sprachgebrauch auf den Inhalt des geltenden Rechts bezogene Ausführungen, die durch Auslegung (Interpretation) von Normtexten gewonnen werden. Davon zu unterscheiden ist die umgangssprachliche Bedeutung von „dogmatisch“ im Sinne von engstirnig oder geistig unbeweglich.

⁷⁰ *Sinzheimer*, *Die Aufgabe der Rechtssoziologie*, in: ders., *Arbeitsrecht und Rechtssoziologie. Gesammelte Aufsätze und Reden*, hrsg. von Kahn-Freund/Ramm, Bd. 2, 1976, S. 85 (145).

⁷¹ *Habermas*, *Faktizität und Geltung*, 1992, S. 57.

⁷² *Luhmann*, *Das Recht der Gesellschaft*, 1993, S. 39.

⁷³ *Voßkuhle*, *Europa als Gegenstand wissenschaftlicher Reflexion – eine thematische Annäherung in 12 Thesen*, in: Franzius/Mayer/Neer (Hrsg.), *Strukturfragen der Europäischen Union*, 2010, S. 37 (44).

Andreas Voßkuhle weiter, ist „nicht völlig neu, denn Rechtsfortbildung und Rechtspolitik besaßen ebenso wie die Rechtsvergleichung immer schon einen wichtigen Stellenwert innerhalb der Rechtswissenschaft.“⁷⁴

Gerade bei sozialpolitisch drängenden Fragestellungen wie der nach der Situation der Frauenhäuser und anderer Unterstützungsangebote, die über parteipolitische Grenzen hinweg als hochproblematisch wahrgenommen werden,⁷⁵ ist es wichtig, die Aufgabe, Alternativen zum nicht als problemadäquat wahrgenommenen geltenden Recht zu formulieren, als zentrale Herausforderung der Rechtswissenschaft ernst zu nehmen. Dass (Rechts-)Wissenschaft hierbei nur Anregungen geben und Vorschläge unterbreiten kann, über deren Nützlichkeit letztlich allein die politisch Verantwortlichen entscheiden müssen, versteht sich im demokratischen Gemeinwesen des Grundgesetzes von selbst.

II. Zur Methode des Gutachtens, insbesondere zur „rechtsrealistischen“ Methode der sozialrechtlichen Problemanalyse

Während der verfassungsrechtliche Teil des Gutachtens (Teil 3) „rechtsdogmatisch“ angelegt ist, also im Wege der textorientierten Verfassungsauslegung (Verfassungskonkretisierung) den Bedeutungsgehalt insbesondere der relevanten Vorschriften des Grundgesetzes (GG) erarbeitet, folgt die Defizitanalyse (Teil 2) einer „rechtsrealistischen“ Methode. Entsprechend dem konzeptionellen Ansatz (oben I.), werden die rechtlichen Gesichtspunkte, die in der Praxis den Zugang zu den Frauenhäusern und den anderen Unterstützungsangeboten erschweren, benannt, und zwar unter Auswertung der Daten, die die sozialwissenschaftlich-empirische Bestandsaufnahme, dem Hauptteil der Gesamtstudie, erbracht hat. Hinzu kommen weitere Daten aus unterschiedlichen quantitativen und qualitativen empirischen Quellen, die die Daten der sozialwissenschaftlichen Studie ergänzen und somit ebenfalls dazu beitragen können, Zugangsprobleme zu erkennen.

Die Methode ist „rechtsrealistisch“, weil sie sich bemüht, die Steuerungskraft und -schwäche von Rechtsnormen im Kontext ihrer Bezüge zur relevanten Wirklichkeit zu benennen.⁷⁶ Gerade für die Sozialrechtsnormen, die sich auf gewaltbetroffene Frauen beziehen, wird kritisch ver-

merkt, sie gingen vielfach „an der Realität“⁷⁷ vorbei. Umso mehr muss sich eine rechtswissenschaftliche Betrachtung bemühen, gerade nicht an der Realität vorbei zu argumentieren, sondern die Realität als Anfrage an die Plausibilität des geltenden Rechts und als Impuls seiner Reform ernst zu nehmen.

Bei diesem Vorgehen handelt es sich im strengen Sinne nicht um Rechtswirkungsforschung, Gesetzesfolgenabschätzung bzw. empirische Rechtssoziologie, weil der sozialwissenschaftliche und der rechtswissenschaftliche Teil der Gesamtstudie je für sich autonom argumentieren, aber interdisziplinär aufeinander bezogen sind. Bei den für die Bestandsaufnahme erzielten sozialwissenschaftlichen Daten handelt es sich um eine qualifizierte Annäherung an die Wirklichkeit, die über Tendenzen Auskunft gibt, die den Bereich der isolierten Einzelfallbeobachtung und damit den Bereich des bloß Anekdotischen verlässlich überschreiten. Soweit ersichtlich, sind die Daten der sozialwissenschaftlichen Bestandsaufnahme⁷⁸ die ersten dieser Qualität, was die (sozial-)rechtliche Defizitanalyse besonders aussagekräftig macht.⁷⁹ Denn generell gilt: „Politische Argumentation muss auf empirisch abgesicherten Fakten basieren, sonst ist sie bloße Ideologie.“⁸⁰

Teil 2: Problemanalyse des geltenden Rechts, insbesondere der sozial- und finanzierungsrechtlichen Situation

A. Grundunterscheidungen und Grundbegriffe der Problemanalyse

I. „Zugang“ zu sozialen Dienstleistungen als Thema der internationalen Debatte über soziale Rechte

Die Problemanalyse bezieht sich auf den Zugang zu den sozialen Dienstleistungen, die durch Frauenhäuser sowie andere Unterstützungsangebote erbracht werden. „Zugang“ bezeichnet die effektive Chance, bestimmte soziale Dienstleistungen zu nutzen. Soziale Dienstleistungen sind Maßnahmen der Hilfe (lebenspraktische Unterstützung,

⁷⁴ *Voßkuhle*, Europa als Gegenstand wissenschaftlicher Reflexion – eine thematische Annäherung in 12 Thesen, in: Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), Strukturfragen der Europäischen Union, 2010, S. 37 (44).

⁷⁵ *Noll*, BT-Plenarprotokoll 16/172 von 26.6.2008, S. 18325 (D) spricht mit Blick auf „die sichere Finanzierung von Frauenhäusern“ von „eine[r] unserer Baustellen“ und bezieht sich hierbei auf im zuständigen Ausschuss parteiübergreifend („auf Berichterstatterebene“) unternommene Versuche, „eine Lösung für dieses Problem zu finden“. Dazu der Beschluss (BT-Plenarprotokoll 16/172, S. 18332 [A]) zum Antrag BT-Drucks. 16/6429 vom 19.9.2007 („Häusliche Gewalt gegen Frauen konsequent weiter bekämpfen“) mit Beschlussempfehlung BT-Drucks. 16/9367 vom 29.5.2008.

⁷⁶ Zum Rechtsrealismus (*legal realism*) als wichtigem theoretischen Ansatz gegenwärtiger Rechtssoziologie *Baer*, Interdisziplinäre Rechtsforschung. Was uns bewegt, in: Grundmann u. a. (Hrsg.), Festschrift 200 Jahre Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, 2010, S. 917 (924).

⁷⁷ *Sellach*, Monitoring zu den Wirkungen von SGB II auf Frauenhausbewohnerinnen und Frauenhäuser, in: Klute/Kotlenga (Hrsg.), Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz. Fünf Jahre Hartzreformen: Bestandsaufnahme – Analysen – Perspektiven, 2008, S. 74 (98) – zitiert wird hier die Äußerung einer Frauenhausmitarbeiterin zum SGB II.

⁷⁸ *Helferich/Kavemann/Rinen*, Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, Berlin/Freiburg/Bayreuth, 2012, Teil I; im Folgenden: „Sozialwissenschaftliches Gutachten“.

⁷⁹ Die Gleichstellungs- und Frauenministerkonferenz (GFMK) betont, dass eine „gesicherte Datenlage eine sachlich begründete und zielorientierte Chancengleichstellungspolitik erheblich unterstützen kann“, BMFSFJ (Hrsg.), Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, 3. Aufl., Berlin 2010, S. 4. – Das gilt in entsprechender Weise auch für politische Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen.

⁸⁰ *Kavemann*, „Was nehmen wir mit?“, Strategieskizzen, Praxisrückmeldungen, Forschungsbedarf, Resümee des 8. Frauenhausfachforums 2011, S. 2, abrufbar auf der Homepage der Frauenhauskoordination, http://www.frauenhauskoordination.de/fileadmin/redakteure/pdfs/Fachforen/8.Fachforum_2011/Kavemann_Was_nehmen_wir_mit.pdf (abgerufen am 30.1.2012).

ermutigende Begleitung), also personale Dienstleistungen, die orientiert am Hilfebedarf konkreter Klientinnen und Klienten, eingebunden in die Systeme sozialer Sicherung sowie in professionalisierter Weise durch Helfende, sog. leistungserbringende Personen („Leistungserbringer“), erfolgen.⁸¹

„Zugang“ hängt, wie dargelegt (Teil 1, B.), von Normprogrammen und der Normimplementation ab, die in ihrem Zusammenwirken die effektive Chance steuern, soziale Dienstleistungen zu nutzen. „Problem“ ist jedes „Zugangshindernis“, also alles, was den Zugang erschwert, also die Chance auf schnelle und verlässliche Hilfe beeinträchtigt.

Ein solches Verständnis von „Zugang“, das Normen nicht isoliert, sondern im Kontext aus der Perspektive der effektiven Wirksamkeit betrachtet, ist aus der international-, insbesondere der europarechtlichen Diskussion über soziale Grundrechte bekannt, wo der real – nicht nur auf der Oberfläche des Normtextes – garantierte Zugang („access“) zu sozialen Dienstleistungen schon seit längerem problematisiert wird.⁸² Zugangsrechte im Bereich der sozialen Dienste kennt beispielsweise auch die Europäische Sozialcharta des Europarates⁸³ und, ihr folgend, auch die Europäische Grundrechtecharta der Europäischen Union (EU).⁸⁴ Auch im Kontext der Internationalen Beziehungen bzw. der Entwicklungspolitik wird der menschenrechtlich abgesicherte Zugang zu sozialen Dienstleistungen stark diskutiert.⁸⁵

Der Hauptfokus der Problemanalyse liegt auf dem Sozialrecht, also jenen Normen, die sich der Definition von Leistungsansprüchen, der organisatorischen und prozeduralen Umsetzung des Leistungszugangs sowie deren Finanzierung widmen. Die Problemanalyse ist querschnittsartig angelegt, d. h. ein Zugangsproblem kann auf unterschiedlichen Ebenen (Definition der Leistungsansprüche, organisatorische und prozedurale Umsetzung, Finanzierung) relevant werden.

⁸¹ Bächer u. a., Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Bd. 2, 4. Aufl. 2008, S. 505 ff.

⁸² Dabj, Access to social rights in Europe, Council of Europe, Strasbourg 2003; Cholewinski, Study on obstacles to effective access of irregular migrants to minimum social rights, Council of Europe, Strasbourg 2005; Becker (eds.), Access to social security for non-citizens and informal sector workers, Sun Press, Stellenbosch 2008.

⁸³ S. insb. Art. 12 („Recht auf Soziale Sicherheit“) der Europäischen Sozialcharta des Europarates, <http://conventions.coe.int/treaty/get/treaties/html/035.htm> (abgerufen am 30.1.2012).

⁸⁴ S. insb. Art. 34 GRCh („Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung“), Amtsblatt der EU 2007, C 303/1; s. insb. Art. 34 Abs. 1 GRCh: „Die Union anerkennt und achtet das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit [...]“. Dazu Nußberger, Kommentierung zu Art. 34, in: Tettinger/Stern (Hrsg.), Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, 2006, S. 566–585; Marauhn, Recht auf soziale Sicherheit und Unterstützung, in: Heselhaus/Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006, S. 631–647.

⁸⁵ S. hierzu etwa den Tagungsband „Soziale Sicherung in Entwicklungs- und Schwellenländern. Grundlage einer gerechten Gestaltung der Globalisierung“, Policy-Workshop 19.6.2008, Berlin, im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, hrsgg. von InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, Bonn, April 2009, http://www.inwent.org/imperia/md/content/a-internet2008/ef/report_soziale_sicherung_final.pdf (abgerufen am 30.1.2012).

II. „Reform“ – was ist gemeint? Am Beispiel der Frauenhäuser, stellvertretend für die anderen Unterstützungsangebote

Reform meint nachfolgend alle Maßnahmen, die sich auf einen verbesserten Zugang von gewaltbetroffenen Frauen (und ihren Kindern) zu Frauenhäusern beziehen, also alle Maßnahmen, die Zugangshindernisse entweder abbauen oder ganz beseitigen. Dies können zum einen Änderungen einzelner Gesetze sein, die die Leistungen, das Verfahren oder die Finanzierung betreffen. Hinzu kommen aber z. B. auch veränderte Verwaltungsvorschriften oder Vereinbarungen, die fortentwickelt werden und u. U. als Muster dienen können.

Im Mittelpunkt stehen die Frauenhäuser. Es bestehen zwar vielfältige weitere Unterstützungsangebote, diese sind jedoch – anders als Frauenhäuser – nicht in vergleichbarer Weise rechtlicher Regulierung unterworfen. Das Netz an rechtlichen Normierungen, mit dem die Frauenhäuser fertig werden müssen, ist dichter und komplexer und damit anfälliger für Zugangsprobleme, wie sie im Folgenden beschrieben werden. Soweit es um die Finanzierungsprobleme geht, bestehen die Probleme, die für Frauenhäuser gelten, jedenfalls z. T. in vergleichbarer Weise auch bei den weiteren Unterstützungsangeboten. Allerdings dürften sich Finanzierungsprobleme für Frauenhäuser schneller als für andere Angebote als existenziell erweisen. Dass Frauenhäuser und andere Unterstützungsangebote wie Beratungsstellen überhaupt gezwungen sind, auf Finanzierungsschwierigkeiten zu reagieren, ist bei alledem das entscheidende Grundproblem.

Reformen können durch den Bund oder die Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeiten eingeleitet werden. Der Gutachterauftrag bezieht sich auf die Analyse bundesgesetzlicher Zugangsprobleme, was nicht ausschließt, dass auch aus Ländersicht Gestaltungsoptionen benannt werden können; darauf ist am Ende des Gutachtens, wenn der verfassungsrechtliche Rahmen für Gestaltungsoptionen markiert wird, zurückzukommen.⁸⁶

Auf der Grundlage des hier zugrunde gelegten Rechtsverständnisses, das „Recht“ nicht auf geänderte Gesetzestexte reduziert, ist der Blick also nicht nur auf die im Bundesgesetzblatt veröffentlichten Texte und deren Änderbarkeit zu richten. Recht kann auch unterhalb des Bundesgesetzblatts – z. B. durch auslegungsverändernde Verwaltungsvorschriften – verändert werden. Reform meint im Folgenden hauptsächlich die punktuelle Reform bestehender Gesetzes- und sonstiger für das thematische Feld relevanter Regelwerke. Dieser Ansatz der punktuellen Klarstellung und Ergänzung entspricht auch der Position der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen/-minister, -senatorinnen/-senatoren (GFMK).⁸⁷

⁸⁶ Dazu unten Teil 3, B.

⁸⁷ In diesem Sinne hat die GFMK die Bundesregierung gebeten, „durch klarstellende Regelungen in den entsprechenden Leistungsgesetzen die derzeit bestehenden Finanzierungsprobleme für gewaltbetroffene ausländische Frauen zu beseitigen“, 19. GFMK am 18./19.6.2009, Beschluss zu TOP 5.13 „Finanzierungssicherheit in Frauenhäusern für schutzsuchende Frauen unabhängig von ihrer Herkunft“, <http://www.stmas.bayern.de/frauen/beauftragte/fmk09bil.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

B. Zugangshindernisse im geltenden Recht**I. Zugangshindernisse im Leistungsrecht (Probleme bei der Definition der Leistungsansprüche)****1. Ausgangssituation: Zwischen Arbeitsmarktintegration und Mischfinanzierung****a) Perspektive der Arbeitsmarktintegration, nicht der Gewaltprävention**

Ein eigenes Gesetz, das betroffenen Frauen Ansprüche auf Gewährung von Schutz und Unterstützung in Frauenhäusern garantieren würde, existiert weder auf Bundes- noch auf Landesebene. Dies führt in aller Regel dazu, dass Sozialgesetze, die nicht speziell für die Situation von gewaltbetroffenen Frauen geschaffen wurden, Anwendung finden, soweit dort individuelle Ansprüche auf Hilfe und Unterstützung geregelt sind. Diese Gesetze sind vor allem das Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende), das Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII – Sozialhilfe) und das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).⁸⁸ „Der überwiegende Teil der betroffenen Frauen und deren Kinder, die in ein Frauenhaus oder eine andere Schutzeinrichtung fliehen, sind nach dem SGB II leistungsberechtigt.“⁸⁹ Dies betont auch der Gesetzgeber des SGB II: Die „weit überwiegende Zahl der Frauenhausbewohnerinnen können Leistungen nach dem SGB II erhalten.“⁹⁰

Nach ihrem Selbstverständnis interessieren sich diese Gesetze nicht speziell für das „komplexe Misshandlungssystem“⁹¹ der häuslichen Gewalt und die daraus resultierenden Schwierigkeiten, in die gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder geraten. Die genannten Gesetze betreffen Notlagen allgemein bzw. unter einem speziellen Blickwinkel.⁹² So wird zu Recht angemerkt, dass aus Sicht des SGB II das Problem der Gewaltbetroffenheit in ein Problem der Eingliederung in den Arbeitsmarkt umdefiniert wird,⁹³ denn das SGB II dient in erster Linie der „Einglie-

derung in Arbeit“⁹⁴, wie auch die amtliche Bezeichnung des Gesetzes – „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ – verdeutlicht. Die Grundsicherung (für Arbeitsuchende) setzt also bei den Frauen und der Finanzierung ihrer Lebensführung an, nicht bei der Finanzierung der Frauenhäuser.

Der materielle (finanzielle) und psychosoziale Hilfebedarf einer gewaltbetroffenen Frau kann danach zwar ein Thema des SGB II sein, denn er kann auch durch häusliche Gewalt und einen deshalb erforderlich werdenden Aufenthalt in einem Frauenhaus ausgelöst werden. Dennoch erscheint der Ansatz, diese existenzielle Notlage als Arbeitsmarktproblem anzugehen, wenig angemessen. Gewaltbetroffene Frauen suchen zunächst einmal keinen Arbeitsplatz, sondern Schutz vor Gewalt und Hilfe.

Da die Gesetze nicht speziell auf den Hilfebedarf gewaltbetroffener Frauen zugeschnitten sind, lässt sich deren Unterstützungsbedarf meist nicht reibungslos den gesetzlichen Voraussetzungen zuordnen, die erfüllt sein müssen, um finanzielle (materielle) und immaterielle (etwa beraterrische bzw. psychosoziale) Unterstützung zu erhalten. Die in den genannten Gesetzen (etwa dem SGB II) gewährten Individualansprüche müssen also erst im Einzelfall auf die konkrete Lage der Frauen abgestimmt werden. Das gelingt häufig „nur mit einigem argumentativem Aufwand“.⁹⁵

b) Finanzierungsarten als Weichensteller der Problemdefinition

Anders kann die Lage aussehen, wenn die Hilfe in Frauenhäusern und weiteren Unterstützungsangeboten nicht als sog. Subjektförderung, sondern als sog. Objektförderung durch Zuwendungen organisiert wird.⁹⁶ Die Begriffe Subjekt- und Objektförderung haben sich in der sozialpolitischen und sozialadministrativen Praxis eingebürgert; sie sind idealtypische Unterscheidungen, die in der Praxis vielfache Variationen im Detail sowie Übergänge kennen.⁹⁷

„Subjektförderung“ meint, dass die Hilfe und die Finanzierung insbesondere der Frauenhäuser rechts- und verwaltungstechnisch bei den betroffenen „Subjekten“, also bei den gewaltbetroffenen Frauen ansetzen. Sofern die gewaltbetroffenen Frauen (zeitweilig) kein Geld haben, um den Aufenthalt insbesondere im Frauenhaus zahlen zu können bzw. sich daran zu beteiligen, können bei finan-

⁸⁸ Die aktuellen Fassungen dieser und der anderen im Folgenden genannten Bundesgesetze können auf dem vom Bundesministerium der Justiz sowie der Rechtsdatenbank „juris“ gemeinsam betriebenen Portal www.gesetze-im-internet.de eingesehen werden.

⁸⁹ *Sozialdienst Katholischer Frauen Gesamtverein e.V.*, Korrespondenzblatt 2010/1, S. 46, http://www.skf-zentrale.de/2010_1_KorrBlatt.pdf (abgerufen am 30.1.2012).

⁹⁰ Amtl. Begr. zu § 36a SGB II in der Fassung des Gesetzes vom 14.8.2005 (BGBl. I S. 2407), BT-Drucks. 15/5607 vom 1.6.2005, S. 6. – Im Original steht tatsächlich „können“, obgleich grammatikalisch (wegen des Bezugs zur „überwiegende[n] Zahl“) „kann“ richtig wäre.

⁹¹ *Brzank*, (Häusliche) Gewalt gegen Frauen: sozioökonomische Folgen und gesellschaftliche Kosten – Einführung und Überblick, Bundesgesundheitsblatt 2009, S. 330.

⁹² Das fügt sich in einen größeren Trend der Sozial(rechts)reform ein, der weniger von konkreten Zielgruppen und deren spezifischer Problem- und Lebenslage her denkt als von übergreifenden Lösungsansätzen, die von den relevanten Problem- und Lebenslagen konzeptionell weiter entfernt sind. Dies führt auch in anderen Bereichen zu Schwierigkeiten bei der bedarfsgerechten Unterstützung, z. B. bei Schwangeren oder Alleinerziehenden.

⁹³ *Frauenhauskoordination e.V./Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser*, Schutz von Frauen und Kindern vor Gewalt darf nicht an den Kosten scheitern! Argumente und Positionen zur Ablehnung der Tagessatzfinanzierung von Frauenhäusern, Februar 2007, S. 2 (Nr. 1).

⁹⁴ S. nur § 2 Abs. 1 S. 2, § 3 Abs. 1 S. 1, S. 2, insb. § 14 S. 1 und § 16 Abs. 1 S. 1 SGB II.

⁹⁵ *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Finanzierung von Frauenhäusern vom 15.7.2010 (DV 10/10 – AF III), S. 14, [http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2010/pdf/DV %2010-10.pdf](http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2010/pdf/DV%2010-10.pdf) (abgerufen am 30.1.2012). – Der „Deutsche Verein“ (DV) ist eine Art „Dachverband der Dachverbände“; in ihm sind die Kommunen und ihre Spitzenverbände sowie die Verbände der freien Wohlfahrtspflege organisiert, die im Bereich von Grundsicherung, Sozialhilfe und Kinder- und Jugendhilfe tätig sind.

⁹⁶ Zu diesen Unterscheidungen im Überblick *Bäcker u. a.*, Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Bd. 2, 4. Aufl. 2008, S. 556 (566).

⁹⁷ Dazu unten Teil 2, B. III.

zieller Hilfebedürftigkeit Ansprüche insbesondere nach dem SGB II bestehen. Nur wenn sie entsprechende Individualansprüche haben und (Geld-)Leistungen erhalten, wird mittelbar aus der jeder einzelnen Frau zugewiesenen Geldsumme auch der Aufenthalt im Frauenhaus finanzierbar, etwa wenn der ihr zustehende Anspruch auf Übernahme der Wohnungskosten dazu dient, die Kosten der Unterkunft im Frauenhaus zu decken (vgl. § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II).⁹⁸

Mit der Subjektförderung ist in der Regel die sog. Tagessatzfinanzierung verbunden: Orientiert an der Zahl der Frauen, die das Frauenhaus an konkret zu benennenden Tagen aufsuchen, wird das Frauenhaus durch „Tagessätze“ finanziert („Pro-Kopf-Gelder“)⁹⁹. Das bedeutet in erster Linie, dass die Unterkunftskosten, die wirtschaftlich das Frauenhaus treffen, der betroffenen Frau häufig nicht im Rahmen des ihr zustehenden SGB II-Anspruchs ausgezahlt werden¹⁰⁰, sondern von der zuständigen Behörde aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung unmittelbar an das Frauenhaus ausgezahlt werden.¹⁰¹ Die Perspektive der Individualansprüche schlägt also auf die Art der Finanzierung des Frauenhauses durch, was bei geringerer Belegung des Frauenhauses zu einem geringeren Finanzierungsniveau führt. Gerade bezogen auf die dauerhaft anfallenden Kosten eines Frauenhauses macht dies eine verlässliche Kostenplanung tendenziell schwieriger.¹⁰²

Umgekehrt müsste ein Frauenhaus, das *allein* von der Tagessatzfinanzierung abhinge, darauf bedacht sein, dass das Haus möglichst ausgelastet ist. Das hätte zur Folge (wie dies in einer Plenardebatte 1983 im Deutschen Bundestag in gewiss zugespitzter Form, aber sachlich nicht falsch formuliert wurde), dass der „Betrieb nur gesichert ist, wenn immer genügend und gleichbleibend viele Frauen mißhandelt werden und im Frauenhaus Zuflucht suchen: eine wahrlich absurde und an Zynismus grenzende Voraussetzung.“¹⁰³ Die Tagessatzfinanzierung lässt sich als „indirekte“¹⁰⁴ Finanzierung bezeichnen, weil sie bei den betroffenen Frauen ansetzt und, vermittelt über diese, *indirekt* zur Finanzierung der Frauenhäuser führt. Schon hier ist zu betonen, dass in den meisten – aber nicht allen – Bundesländern eine anteilige Finanzierung nach Tagessätzen erfolgt.¹⁰⁵

Anders – nämlich *direkt* beim Frauenhaus – setzt die sog. Objektförderung in der Form der institutionellen bzw. der

Projektförderung an.¹⁰⁶ „Objektförderung“ fokussiert die objektiven Rahmenbedingungen, also die Infrastruktur bzw. die Institution (oder das von dieser verfolgte „Projekt“),¹⁰⁷ die der gewaltbetroffenen Frau Hilfe gewährt. Es wird also nicht danach gefragt, ob die gewaltbetroffene Frau Individualansprüche nach SGB II, SGB XII oder AsylbLG hat, sondern es genügt, dass sie sich nach eigener Auffassung sowie aus Sicht des Frauenhauses in einer Situation befindet, zu der das Hilfsangebot des Frauenhauses passt. Die Klientin kann die Leistung aus ihrer Sicht kostenfrei in Anspruch nehmen.¹⁰⁸

Die gewaltbetroffene Frau wird bei der „Objektförderung“ von der schwierigen Aufgabe entlastet, Gesetze wie z. B. das SGB II, das gar nicht speziell auf Gewaltbetroffenheit zugeschnitten ist, auf ihre spezielle Situation anwenden zu müssen, denn die Hilfestruktur – in erster Linie: das Frauenhaus – wird nicht über den Umweg der Individualansprüche der Frauen finanziert, sondern direkt, also unabhängig von der finanziellen Situation der Frau. Diese Art der Finanzierung erfolgt damit gleichsam hinter dem Rücken der Frau und hält ihr damit den Rücken frei für all das Wichtigere, was mit der Flucht in ein Frauenhaus ansteht. Die Objektförderung entlastet auch das Frauenhaus von den Unsicherheiten, die die „Umwegfinanzierung“ über erst im Einzelfall zu klärende Individualansprüche der Frauen mit sich bringt.

Im Rahmen der Analyse der Finanzierungsregelungen wird das Verhältnis von Subjekt- und Objektförderung noch vertieft dargestellt, wobei u. a. der Begriff der „Objektförderung“ noch genauer zu betrachten ist und ferner das Augenmerk auf die in der Praxis vorherrschende Mischfinanzierung zu richten sein wird, denn Objekt- und Subjektförderung existieren praktisch nicht in Reinform, sondern nur in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen.¹⁰⁹ Ferner muss man sich vor Augen führen, dass die Frage, welche Art der Finanzierung sich empfiehlt, davon abhängt, wie auskömmlich die Mittel, die dem Frauen-

⁹⁸ Dazu *Frauenhauskoordinierung*, Rechtsinformation – Frauen in Frauenhäusern mit Anspruch auf ALG II nach dem SGB II, Eigenverlag, Berlin, Stand: Mai 2011, S. 17 ff.

⁹⁹ *Pothast*, BT-Plenarprotokoll 10/40 vom 1.12.1983, S. 2810 (B).

¹⁰⁰ Siehe dazu exemplarisch die örtlichen Richtlinien der Städte bzw. Landkreise Krefeld, Gera, Ingolstadt, Erlangen-Höchstadt, Düsseldorf, Greiz, Anhang 1.

¹⁰¹ Hierzu noch unten Teil 2, B. III.

¹⁰² Dieses Problem ist politisch schon früh erkannt und diskutiert worden, s. nur den Änderungsantrag, BT-Drucks. 10/2429 vom 26.11.1984, S. 2.

¹⁰³ *Pothast*, BT-Plenarprotokoll 10/40 vom 1.12.1983, S. 2810 (B).

¹⁰⁴ So zutreffend z. B. der Entschließungsantrag, BT-Drucks. 10/6716 vom 9.12.1986, S. 1.

¹⁰⁵ Dazu unten Teil 2, B. III.

¹⁰⁶ Im Zuwendungsrecht werden Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben (Projektförderung) und Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers (institutionelle Förderung) unterschieden (vgl. zur Orientierung die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung [VV-BHO] Nr. 2 zu § 23 BHO, abrufbar unter: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwv_bund_14032001_II.htm, abgerufen am 30.1.2012). Generell lässt sich ein zunehmender Trend zur Projektförderung feststellen, weil aus Sicht des Zuwendungsgebers aufgrund des begrenzten Vorhabens die Kontrolle des Zuwendungszwecks, also die Ausgabenkontrolle, tendenziell leichter fällt als bei der gegenständlich weniger stark begrenzten institutionellen Förderung. Letztlich geht es aber eher um Nuancen, denn auch die institutionelle Förderung kann im Ergebnis wie eine Projektförderung ausfallen, indem die zuwendungsfähigen Ausgaben strikt definiert werden. Allg. zum Unterschied zwischen Projekt- und institutioneller Förderung *Rossi*, in: Gröpl (Hrsg.), *Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnung (BHO/LHO) – Staatliches Haushaltsrecht*, Kommentar, 2011, § 44 Rn. 31.

¹⁰⁷ „Projekt“ ist, wie in der vorherigen Fußn. dargelegt, im zuwendungsrechtlichen Sinne zu verstehen.

¹⁰⁸ Vgl. *Bäcker u. a.*, *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland*, Bd. 2, 4. Aufl. 2008, S. 566.

¹⁰⁹ Siehe unten Teil 2, B. III.

haus zufließen, kalkuliert sind. Die Vorteile der Objektförderung können daher nur zum Tragen kommen, wenn die Gelder, die zugewandt werden, ihrer Höhe nach überhaupt relevant, also auskömmlich – idealerweise: bedarfsdeckend – sind.¹¹⁰

Da in der Praxis – nicht zuletzt angesichts der Praxis der Mischfinanzierung – die „Subjektförderung“, also die Nutzung und (Tagessatz-)Finanzierung der Frauenhäuser vermittelt über die Individualansprüche der gewaltbetroffenen Frauen eine große Rolle spielt, sollen zunächst Probleme bei der Definition der Leistungsansprüche gewaltbetroffener Frauen nach Maßgabe der allgemeinen Sozialleistungsgesetze betrachtet werden.

2. Probleme und Reformoptionen

a) Leistungsvoraussetzungen

aa) Ausländerinnen

(1) Problem

Ob eine gewaltbetroffene Frau Leistungen insb. nach dem SGB II beanspruchen kann, ist vor dem soeben dargelegten Hintergrund zur mittelbaren Finanzierungsvoraussetzung für die Frauenhäuser und weitere Unterstützungsangebote relevant.

Voraussetzung für den Zugang zu den Leistungen des SGB II ist es, dass die betroffene Person leistungsberechtigt nach § 7 SGB II ist. Da die Anforderungen an die Erwerbsfähigkeit sehr niedrig angesiedelt sind,¹¹¹ wird kaum einmal eine gewaltbetroffene Frau als nicht-erwerbsfähig gelten, so dass sie in aller Regel dem SGB II unterfallen dürfte; der Zugang zum SGB XII ist dann grundsätzlich gesperrt (§ 21 SGB XII i. V. m. § 5 Abs. 2 SGB II). Fehlt es an der Erwerbsfähigkeit, was bei ausgeprägten Behinderungen bzw. chronischen Krankheiten im Sinne des SGB IX der Fall sein kann, wäre das SGB XII anwendbar; das ist in der Praxis aber eher der Ausnahmefall. Allerdings kann das SGB XII in einem engen Rahmen ergänzend auch für Bezieherinnen von Alg II-Leistungen (vgl. insb. § 19 Abs. 1 SGB II) Anwendung finden, was allerdings eher aus finanzierungsrechtlicher Sicht relevant wird.¹¹²

Gemäß § 7 Abs. 1 S. 1 SGB II muss die leistungsberechtigte Person u. a. auch ihren Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben (§ 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 SGB II), allerdings genügt das nicht, wenn die betroffenen Frauen und ihre Kinder einen aufenthaltsrechtlichen (früher: „ausländerrechtlichen“) Status haben, der den Zugang zum SGB II versperrt (vgl. § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II).

¹¹⁰ Auch dazu noch unten Teil 2, B. III.

¹¹¹ *Rixen*, Erwerbsfähigkeit als Schlüsselbegriff der Arbeitsmarktreform im SGB II, Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilfe-recht (info also) 2006, S. 153–161; *ders.*, Erwerbsfähigkeit als Normalität. Zum Normalisierungspotenzial eines zentralen Ordnungsbegriffs der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2008, S. 46–52.

¹¹² Dazu unten Teil 2, B. I. 2. b) ff).

Die Situation wird dadurch unübersichtlich, dass die Regeln, die den Zugang zum SGB II sperren, beträchtliche Unschärfen aufweisen. So kann der Zugang zum SGB II eröffnet sein, wenn sich das Aufenthaltsrecht nicht allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt (vgl. § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II); das betrifft vor allem EU-Ausländerinnen. Insofern sind spezielle gesetzliche Vorschriften, namentlich die Bestimmungen des Gesetzes über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU – FreizügG/EU) relevant, aus denen sich ergeben kann, dass das Aufenthaltsrecht sich nicht „allein“ aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt.¹¹³ Zudem gibt es weitere Vorschriften, die den Zugang zum SGB II etwa in aufenthaltsrechtlichen Härtefällen oder aus humanitären Gründen im Sinne des Aufenthaltsrechts gestatten (vgl. § 7 Abs. 1 S. 3 SGB II i. V. m. §§ 22 ff. AufenthG).¹¹⁴ Da die aufenthaltsrechtliche Lage sich verändern oder vorläufig noch unklar sein kann, wird sich die betroffene Frau bzw. das sie unterstützende Frauenhaus oft rechtlich nicht verlässlich orientieren können. Schließlich ist zu bedenken, dass eigentlich ausgeschlossene Ausländerinnen gleichwohl Leistungen nach dem SGB II erhalten können, wenn sie einer sog. Bedarfsgemeinschaft angehören (§ 7 Abs. 2 und Abs. 3 SGB II).¹¹⁵

Hinzu kommen Abgrenzungsprobleme zu den Anwendungsbereichen des AsylbLG und des SGB XII, da bspw. Asylsuchende – entgegen der Regelung des § 23 Abs. 2 SGB XII und des § 9 Abs. 1 AsylbLG – durchaus Leistungen zumindest „entsprechend“ den Vorschriften des SGB XII erhalten können, wenn die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 AsylbLG erfüllt sind. Auch die Vorschrift über nicht näher definierte „sonstige Leistungen“ gemäß § 6 Abs. 1 AsylbLG¹¹⁶ müsste so ausgelegt werden, dass die Kosten der Unterbringung und Betreuung von Frauen, die dem AsylbLG unterliegen,¹¹⁷ erfasst sind, was derzeit nicht allgemein anerkannt ist.¹¹⁸

Diese Ansammlung von feinsinnigen Distinktionen, Unschärfen, Ausnahmen und Gegenausnahmen steht im Missverhältnis zur Bedrohungslage, die schnelles und rechtssicheres Handeln erforderlich macht.

¹¹³ Dazu *Thie/Schoch*, in: Münder (Hrsg.), LPK-SGB II (Lehr- und Praxiskommentar zum SGB II), 4. Aufl. 2011, § 7 Rn. 28.

¹¹⁴ Näher dazu *Thie/Schoch*, in: Münder (Hrsg.), LPK-SGB II (Lehr- und Praxiskommentar zum SGB II), 4. Aufl. 2011, § 7 Rn. 23 ff.

¹¹⁵ Dazu *Thie/Schoch*, in: Münder (Hrsg.), LPK-SGB II (Lehr- und Praxiskommentar zum SGB II), 4. Aufl. 2011, § 7 Rn. 23.

¹¹⁶ § 6 Abs. 1 AsylbLG lautet: „Sonstige Leistungen können insbesondere gewährt werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich, zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten oder zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich sind. Die Leistungen sind als Sachleistungen, bei Vorliegen besonderer Umstände als Geldleistung zu gewähren.“

¹¹⁷ Vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1–7 AsylbLG.

¹¹⁸ Vgl. *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365–375, hier: S. 372; auch (mit anderer Seitenzählung) verfügbar unter: http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/empfehlungen2008/pdf/DV%2010-08.pdf (abgerufen am 30.1.2012).

(2) Reformoptionen

Die empirischen Belege sprechen dafür, dass es sich in der Praxis angesichts des hohen Anteils an Migrantinnen unter den Frauenhaus-Klientinnen um eine quantitativ durchaus bedeutsame Fragestellung handelt.¹¹⁹ Die Lage insbesondere der Ausländerinnen verdeutlicht, wie schwer es im sog. gegliederten System der sozialen Sicherheit, das sich durch eine Vielzahl von Leistungsgesetzen und Leistungsträgern auszeichnet, ist, eine verlässliche Versorgung mit den Hilfsangeboten von Frauenhäusern nach dem Prinzip der „Subjektförderung“ zu organisieren. Würde uneingeschränkt das Prinzip der „Objektförderung“ gelten, wäre nur relevant, ob eine Frau das Frauenhaus aufsucht; entscheidend ist hier nur der Hilfebedarf, nicht die Frage, ob jemand Ausländerin ist oder nicht. Das Prinzip der „Subjektförderung“ verlangt indes eine Zuordnung der hilfesuchenden Frau zu genau einem Leistungsgesetz.

Diese in der Logik der Subjektförderung liegende Konsequenz ließe sich abmildern, wenn eine vorläufige vorrangige Zuständigkeit eines Trägers begründet würde und dieser sodann vom eigentlich sachlich und örtlich zuständigen Träger das Geld zurückfordert. Denkbar wäre eine Erstzuständigkeit der Sozialhilfeträger für Ausländerinnen, die sodann mit einer Erstattungspflicht des eigentlich sachlich und/oder örtlich zuständigen Trägers kombiniert werden müsste.

Das geltende Recht, wird es wortgetreu ausgelegt, ermöglicht diese Vorgehensweise nicht, wobei nicht auszuschließen ist, dass die Praxis in Einzelfällen im Ergebnis schon jetzt zu solchen Lösungen kommt.¹²⁰ Der Grundgedanke einer vorrangigen Erstzuständigkeit und der Erstattungspflicht ist dem geltenden Recht nicht unbekannt (vgl. § 43 SGB I [vorläufige Leistungen] und §§ 102 ff. SGB X [Erstattungsansprüche der Leistungsträger untereinander]). Dieses Grundmodell müsste, etwa im SGB XII, ausdrücklich auf die Unterbringung und Betreuung in Frauenhäusern bezogen werden. Außerdem müsste es ausdrücklich auf das AsylbLG erstreckt werden (etwa durch eine Änderung der §§ 9 Abs. 3, 10a, 10b AsylbLG). Da das AsylbLG nicht als besonderer Teil des Sozialgesetzbuchs gilt (vgl. § 68 SGB I), sind insbesondere Vorschriften des SGB I und SGB X im Bereich des AsylbLG nur anwendbar, soweit dies explizit angeordnet wird.¹²¹

Ob allein durch *Landesgesetz* (etwa in den Landesausführungsgesetzen zum AsylbLG) ein Hilfeanspruch auch für nach § 1 Abs. 1 AsylbLG leistungsberechtigte Ausländerinnen eingeführt werden dürfte, erscheint mit Blick auf § 9 Abs. 1 AsylbLG zweifelhaft. Nach dieser Vorschrift erhal-

ten Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG „keine Leistungen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch oder vergleichbaren Landesgesetzen“. Weil das Landesgesetz einen sozialhilfeähnlichen Charakter hätte,¹²² würden durch das Landesgesetz begründete Hilfeanspruchsnormen gegen § 9 Abs. 1 AsylbLG verstoßen.¹²³ Allerdings könnte § 9 Abs. 1 AsylbLG so geändert werden, dass Leistungen zur Überwindung der Folgen häuslicher Gewalt insbesondere durch Unterbringung und Betreuung in Frauenhäusern, die die Bundesländer vorsehen, nicht ausgeschlossen sind.¹²⁴

bb) Schülerinnen, Studentinnen, Auszubildende

(1) Problem

Das Problem der Leistungsberechtigung stellt sich auch mit Blick auf Schülerinnen, Studentinnen und Auszubildende. Die empirischen Belege sprechen zwar nicht dafür, dass es sich in der Praxis um ein quantitativ bedeutendes Problem handelt.¹²⁵ Gleichwohl muss für jede betroffene Frau eine rechtliche Lösung gefunden werden, die ihr den verlässlichen Zugang zu einem Frauenhaus ermöglicht und den Interessen der Einrichtung an einer verlässlichen Finanzierung gerecht wird.

Gemäß § 7 Abs. 5 SGB II gilt, dass Auszubildende – das sind im Sinne des BAföG auch Schülerinnen oder Studierende an (Fach)Hochschulen –,¹²⁶ deren Ausbildung im Rahmen des BAföG oder der §§ 60–62 SGB III dem Grunde nach förderungsfähig ist, grundsätzlich keine Ansprüche (insb. Hilfe zum Lebensunterhalt, Unterkunft) nach dem SGB II haben – mit einer Ausnahme: den in § 27 SGB II geregelten Leistungen (etwa Mehrbedarfe für Schwangere oder Alleinerziehende, § 27 Abs. 2 SGB II). Hinzukommen können unter engen Voraussetzungen Zuschüsse zu den Kosten der Unterkunft sowie in Härtefällen Unterhaltsleistungen nur als Darlehen.¹²⁷

¹²² Das AsylbLG wird dem materiellen Sozialhilferecht zugeordnet, *Wahrendorf*, in: Grube/Wahrendorf (Hrsg.), SGB XII (Sozialhilfe) mit Asylbewerberleistungsgesetz, 3. Aufl. 2010, Einleitung zum AsylbLG, Rn. 5. Ein Landesausführungsgesetz, das das AsylbLG konkretisiert, wird in aller Regel ebenfalls einen materiell-sozialhilferechtlichen Charakter haben.

¹²³ Vgl. Art. 31 GG. Entscheidend ist eine sog. Kollisionslage, der Normenkonflikt: Die höherrangige bundesrechtliche Norm regelt denselben Gegenstand wie die landesrechtliche Norm, allerdings mit abweichenden Rechtsfolgen, was hier der Fall wäre, allg. hierzu z. B. *März*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 31 Rn. 40 ff.

¹²⁴ Generell ist zu bedenken, dass § 6 Abs. 1 AsylbLG schon jetzt einen Anspruch auf „sonstige Leistungen“ gewährt, der im Hinblick auf die besondere Situation gewaltbetroffener Frauen konkretisiert und ausgebaut werden könnte. § 6 Abs. 1 AsylbLG lautet bislang: „Sonstige Leistungen können insbesondere gewährt werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich, zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten oder zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich sind. Die Leistungen sind als Sachleistungen, bei Vorliegen besonderer Umstände als Geldleistung zu gewähren.“

¹²⁵ Vgl. Sozialwissenschaftliches Gutachten, B 3.1.6.

¹²⁶ Vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 BAföG.

¹²⁷ Zu den strengen Voraussetzungen für die Darlehensgewährung *Herold-Tews*, in: Löns/Herold-Tews (Hrsg.), SGB II, Kommentar, 3. Aufl. 2011, § 27 Rn. 14–19 (S. 323 f.).

¹¹⁹ Sozialwissenschaftliches Gutachten, insb. B 3.

¹²⁰ Generell gilt die allgemeine Einsicht der Verwaltungswissenschaft, dass Verwaltungsbehörden im Interesse einer gelingenden Kooperation mit anderen Behörden und/oder aus fiskalischen Gründen in der Lage sind, Grauzonen des möglicherweise Ungeregelten kreativ zu nutzen. Was der Rechtssoziologe *Niklas Luhmann* drastisch als „brauchbare Illegalität“ (Funktionen und Folgen formaler Organisation, 1. Aufl. 1964, S. 304) bezeichnet, lässt sich auch als pragmatischer Umgang mit den Unschärfen der Gesetzesbindung der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) deuten, die ihren Grund in der sprachlichen Vagheit der Gesetzestexte haben.

¹²¹ S. derzeit etwa § 7 Abs. 4, § 7b oder § 9 Abs. 3 AsylbLG.

Mit Blick auf die existenzielle – also die gesamte Existenz erfassende – Notlage, die mit der Erfahrung von Gewalt eintritt und zum Gang ins Frauenhaus führen kann, erscheint diese punktuell-ergänzend ansetzende Regelung nicht problemadäquat. Da auch keine anderen Gesetze (namentlich nicht das BAföG) auf die Besonderheiten der Gewaltbetroffenheit abgestimmt sind, stellt sich die Lage für Auszubildende, soweit es um Ansprüche – auch auf psychosoziale Betreuung – geht, generell schwierig dar.¹²⁸ Allerdings zeigen Berichte aus der Praxis, dass durch eine extensive Auslegung bestehender Vorschriften, die die Problemlage angemessen berücksichtigt, im Einzelfall adäquate Lösungen gefunden werden können. Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) hat gerade hinsichtlich des Aufenthalts von Studierenden und Auszubildenden in einer Frauenschutzeinrichtung ange mahnt, „rechtliche Klarstellungen zu prüfen“¹²⁹.

(2) Reformoptionen

Sollen Auszubildende (inkl. Schülerinnen und Studentinnen) nach dem SGB II oder dem SGB XII finanzierte Leistungen in Frauenhäusern in Anspruch nehmen dürfen, so empfiehlt es sich, in § 7 Abs. 5 SGB II¹³⁰ klarzustellen, dass Leistungen zur Unterstützung bei der Bewältigung der Folgen häuslicher Gewalt nach dem SGB II, einem anderen Buch des Sozialgesetzbuchs oder anderen Gesetzen unberührt bleiben, also in Anspruch genommen werden können. Für die genannte Personengruppe wäre damit ein begrenzter und bereichsspezifischer Zugang zu den Leistungen des SGB II, des SGB XII, des AsylbLG oder anderer (Landes-)Gesetze eröffnet, der sich nur auf die Unterbringung und Hilfe in Frauenhäusern bezieht.

cc) Gewaltbetroffene Frauen mit besonderem Hilfebedarf (z. B. mit psychischen oder Suchterkrankungen)

(1) Problem

Die empirische Bestandsaufnahme zeigt, dass die Versorgung gewaltbetroffener Frauen mit besonderem Hilfebedarf etwa infolge von psychischen Krankheiten oder Suchterkrankungen die Frauenhäuser vor besondere Herausforderungen stellt.¹³¹ Die einschlägigen Sozialleis-

tungsgesetze thematisieren die besondere Situation dieser Frauen nicht. Allerdings sprechen die verfügbaren Daten nicht dafür, dass es sich um ein quantitativ großes Problem handelt,¹³² das Frauenhäuser permanent beschäftigen würde, aber es kann sie eben doch im Einzelfall beschäftigen. Dann muss sichergestellt sein, dass Frauen, die sich in einer psychiatrisch relevanten Situation befinden (oder Mehrfachbelastungen einschließlich psychiatrisch relevanter Belastungen ausgesetzt sind), angemessene Hilfe angeboten wird.

Das allgemeine Problem, dass die Versorgung von Menschen mit psychiatrisch relevanten Belastungen große Lücken aufweist, zeigt sich auch hier. Insbesondere fehlen Hilfe- und Unterstützungsangebote, die im Zwischenbereich von herkömmlichen Frauenhäusern und psychiatrischen Angeboten des Gesundheitssystems angesiedelt sind.¹³³ Bislang stehen nur wenige spezialisierte Angebote für Frauen mit psychiatrisch relevanter Erkrankung zur Verfügung, denen Gewalt angetan wurde.¹³⁴ Grundsätzlich stellt sich die Frage, welches System sozialer Sicherung (z. B. Grundsicherung für Arbeitsuchende, Sozialhilfe, gesetzliche Krankenversicherung) für die Betreuung von gewaltbetroffenen Frauen mit besonderem Hilfebedarf im Schwerpunkt zuständig sein sollte.

(2) Reformoptionen

Dem Vorbild anderer Sozialgesetze folgend sollte die Pflicht, den besonderen Belangen von Menschen mit psychischer Krankheit bzw. Behinderung gerecht zu werden, ausdrücklich genannt werden.¹³⁵ Dieser Programmsatz wäre für alle Bereiche des jeweiligen Sozialleistungsgesetzes auslegungsleitend; er sollte auch im AsylbLG genannt werden.

Zusätzlich könnten die Vorschriften, die den Abschluss von Vereinbarungen mit Anbietern sozialer Dienstleistungen regeln (§ 17 SGB II, § 75 SGB XII), um Regelungen des Inhalts ergänzt werden, dass die Belange von Menschen mit (psychischen) Behinderungen oder chronischen Krankheiten zu berücksichtigen sind.

Des Weiteren wäre zu prüfen, ob den Belangen von gewaltbetroffenen Frauen nicht dadurch Rechnung getragen werden kann, dass die besonderen Versorgungsformen

¹²⁸ Sozialwissenschaftliches Gutachten, B 3.1.5.

¹²⁸ Selbst diesen engen Grenzen unterliegende Unterhaltskostenzuschuss für Auszubildende (vgl. § 27 Abs. 3 SGB II) können diese dann nicht beanspruchen, wenn sie Studierende sind, einen eigenen Haushalt führen und ggf. eine Bedarfsgemeinschaft entweder mit ihren Kindern, einem Partner oder anderen Personen bilden. Stattdessen kann § 27 Abs. 4 SGB II anwendbar sein, außerdem kann ein Wohngeldanspruch nach § 41 Abs. 3 S. 3 WoGG bestehen, hierzu *Frauenhauskoordinierung*, Rechtsinformation – Frauen in Frauenhäusern mit Anspruch auf ALG II nach dem SGB II, Eigenverlag, Berlin, Stand: Mai 2011, S. 23.

¹²⁹ Beschlussprotokoll der 20. GFMK-Konferenz am 10./11.6.2010 in Dresden, TOP 8.1.

¹³⁰ Derzeitiger Wortlaut des § 7 Abs. 5 SGB II: „Auszubildende, deren Ausbildung im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes oder der §§ 60 bis 62 des Dritten Buches dem Grunde nach förderungsfähig ist, haben über die Leistungen nach § 27 hinaus keinen Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts.“

¹³¹ Sozialwissenschaftliches Gutachten, B 3.1.5 (mit Abbildung 18).

¹³² Exemplarisch für diese Misere steht die Soziotherapie gemäß § 37a SGB V, die eine sinnvolle ambulante Unterstützung von Menschen mit psychischer Erkrankung vorsieht, aber in der Praxis kaum umgesetzt wird, dazu *Rixen*, Sozialrecht als öffentliches Wirtschaftsrecht – am Beispiel des Leistungserbringerrechts der gesetzlichen Krankenversicherung, 2005, S. 488 ff.; *ders.*, in: Becker/Kingreen (Hrsg.), SGB V, Kommentar, 2. Aufl. 2010, § 37a Rn. 1 ff.

¹³³ Beispiel ist die ausdrücklich so genannte „Therapeutische Wohngemeinschaft“ von BORA e.V. in Berlin, <http://www.frauenprojekte-bora.de/de/therapeutische-wohngemeinschaft/uebersicht.html> (abgerufen am 30.1.2012).

¹³⁴ Vgl. § 2a SGB V: „Den besonderen Belangen behinderter und chronisch kranker Menschen ist Rechnung zu tragen.“ Außerdem § 92 Abs. 1 S. 1 SGB V: „den besonderen Erfordernissen der Versorgung behinderter oder von Behinderung bedrohter Menschen und psychisch Kranker [ist] Rechnung zu tragen.“ Siehe auch § 9 Abs. 1 S. 3 SGB IX, wonach den „besonderen Bedürfnissen behinderter Mütter und Väter bei der Erfüllung ihres Erziehungsauftrages sowie den besonderen Bedürfnissen behinderter Kinder [...] Rechnung zu tragen“ wird.

der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) dafür genutzt werden, gezielt auf die besondere Situation dieser Frauen zugeschnittene Hilfeangebote zu schaffen. Denkbar wären z. B. Modellvorhaben (s. im Einzelnen §§ 63 ff. SGB V) oder Modelle der sog. integrierten Versorgung (im Einzelnen §§ 140a ff. SGB V), in denen bspw. Hilfenetzwerke aus hausärztlichen, fachärztlich-psychiatrischen sowie psychotherapeutischen Angeboten mit dem Angebot von Frauenhäusern abgestimmt werden könnten. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass Frauenhäuser nicht in psychiatrische Einrichtungen verwandelt werden und nicht der Eindruck entsteht, Gewaltbetroffenheit gehe zwingend mit psychiatrischen Erkrankungen einher.¹³⁶

b) Leistungsumfang und -inhalt

aa) Bedarfsgemeinschaft

(1) Problem

Das SGB II organisiert die Frage, wer hilfebedürftig ist, so, dass die betroffene Person in ihren (etwa familiären) Bezügen – als „Bedarfsgemeinschaft“ – wahrgenommen wird.¹³⁷ Mit der Flucht in ein Frauenhaus entsteht richtiger Auffassung nach für die Frau eine neue Bedarfsgemeinschaft ggf. mit ihren Kindern, wobei nicht die Bedarfsgemeinschaft einen Anspruch hat,¹³⁸ sondern von individuellen Ansprüchen der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft geltenden Berechnungsregeln (siehe insbesondere § 9 Abs. 2 S. 3 SGB II) bestimmen den Umfang der Leistungen mit.¹⁴⁰ Im funktionalen Sinne des § 7 Abs. 3 SGB II wird der bisherige Haushalt, dem auch der gewalttätige (Ehe-)Mann angehörte, durch einen neuen Haushalt ersetzt.¹⁴¹ Allerdings ist festzuhalten, dass sich dies mit letzter Eindeutigkeit aus dem Normtext des § 7 Abs. 3 SGB II nicht ergibt.¹⁴²

¹³⁶ Ein solcher Eindruck wäre auch deshalb fatal, weil er gewalttätige (Ehe-)Männer zu „Entschuldigungen“ einladen könnte, etwa derart, die gewaltbetroffene Frau sei ohnehin psychisch nicht „normal“. Die stigmatisierende Wirkung, zu der das Bekanntwerden einer psychischen Erkrankung führen kann, darf keine sekundären Viktimisierungen durch den Gewalttäter ermöglichen.

¹³⁷ § 7 Abs. 3, Abs. 3a i. V. m. § 9 Abs. 2 SGB II.

¹³⁸ So lassen sich die Ausführungen des *Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (368), verstehen.

¹³⁹ *Wolff-Dellen*, in: Löns/Herold-Tews (Hrsg.), SGB II, Kommentar, 3. Aufl. 2011, § 7 Rn. 19.

¹⁴⁰ *Wolff-Dellen*, in: Löns/Herold-Tews (Hrsg.), SGB II, Kommentar, 3. Aufl. 2011, § 7 Rn. 20.

¹⁴¹ In diesem Sinne auch *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (368).

¹⁴² Auf das Problem weist z. B. hin: *AG Gewalt gegen Frauen im LfK (Landesrat für Kriminalitätsvorbeugung Mecklenburg-Vorpommern)*, Empfehlungen an die ARGE für den Umgang mit gewaltbetroffenen Frauen, Stand: 28.8.2007, Empfehlung Nr. 6, abrufbar auf der Homepage des Rostocker Vereins Frauen helfen Frauen e.V., http://www.fhf-rostock.de/fileadmin/infopool/gewalt_gegen_frauen/Empfehlungen_ARGE_HG.pdf (abgerufen am 30.1.2012).

Das Problem der durch die Flucht ins Frauenhaus aufgelösten bzw. neu begründeten Bedarfsgemeinschaft gilt zwar als weithin „klargestellt“¹⁴³. Dies belegt auch eine Änderung der einschlägigen fachlichen Hinweise¹⁴⁴ der Bundesagentur für Arbeit (BA), in denen es nunmehr heißt: „Der Umzug in ein Frauenhaus ist als Manifestation eines Trennungswillens zu werten, so dass hier *regelmäßig* von einer dauernden Trennung auszugehen ist. Die Frau gehört demnach nicht mehr zur Bedarfsgemeinschaft ihres Ehemannes, sondern bildet eine eigene Bedarfsgemeinschaft.“¹⁴⁵ Als dauernde Trennung gilt die dauernde Aufhebung der Wirtschaftsgemeinschaft,¹⁴⁶ so dass es an einem gemeinsamen Haushalt fehlt.¹⁴⁷

Die fachlichen Hinweise der BA gehen davon aus, dass dies „regelmäßig“, also im Regelfall, nicht aber ausnahmslos der Fall sei. Das schafft zwar einerseits insoweit Klarheit, als typischerweise die Auflösung und Neubegründung der Bedarfsgemeinschaft anzunehmen sein wird. Zugleich entsteht aber neue Unsicherheit, weil die Leistungsträger auch Ausnahmefälle annehmen können, ohne dass die Kriterien dafür transparent zu Tage lägen. Damit werden im Einzelfall Nachforschungen dazu ermöglicht, ob denn die Trennung wirklich endgültig oder ernstgemeint sei.

Entscheidend für die Flucht ins Frauenhaus ist aber nicht, wie lange voraussichtlich der Aufenthalt dort andauert oder ob er wegen einer Neueinschätzung der Lage durch die Frau womöglich nur kurz anhält. Entscheidend ist der *im konkreten Moment* bestehende Wille der Frau,¹⁴⁸ sich dem Haushalt (und damit der Bedarfsgemeinschaft), also

¹⁴³ *BMFSFJ*, Models of good practice bei der Beantragung von Anträgen nach dem SGB II für von häuslicher Gewalt betroffene Frauen (Materialien zur Gleichstellungspolitik Nr. 108/2007), Berlin, Dezember 2007, S. 18; s. auch den Hinweis des früheren Parlamentarischen Staatssekretärs *Andres*, BT-Drucks. 15/4459 vom 3.12.2004, S. 30 (zu Frage Nr. 51) auf entsprechende Veröffentlichungen in internen Wissensnetzwerken der SGB II-Träger.

¹⁴⁴ Die fachlichen Hinweise (= Verwaltungsvorschriften) der BA binden die Jobcenter (vgl. § 44b Abs. 3 S. 2 SGB II), nicht aber die Sozialgerichte; für die zugelassenen kommunalen Träger (sog. Optionskommunen) haben die fachlichen Hinweise Empfehlungscharakter. Die Sozialgerichte kontrollieren die fachlichen Hinweise (bzw. Empfehlungen) im Einzelfall auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gesetz, dazu *Brühl*, Einführung, in: *Brühl/Hofmann* (Hrsg.), Durchführungshinweise der Bundesagentur für Arbeit für die Anwendung des Sozialgesetzbuch II (SGB II), Ausgabe 2/2011, Nr. 2.

¹⁴⁵ Fachlicher Hinweis zu § 7 SGB II, Randziff. 7.14 (Hervorhebung hinzugefügt), zit. nach *Brühl/Hofmann* (Hrsg.), Durchführungshinweise der Bundesagentur für Arbeit für die Anwendung des Sozialgesetzbuch II (SGB II), Ausgabe 2/2011, auch abrufbar unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A015-Oeffentlichkeitsarbeit/Publikation/pdf/Gesetzestext-07-SGB-II-Berechtigte.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

¹⁴⁶ Fachlicher Hinweis zu § 7 SGB II, Nr. 3.2 Abs. 2 (Randziff. 7.14), zit. nach *Brühl/Hofmann* (Hrsg.), Durchführungshinweise der Bundesagentur für Arbeit für die Anwendung des Sozialgesetzbuch II (SGB II), Ausgabe 2/2011, auch abrufbar unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A015-Oeffentlichkeitsarbeit/Publikation/pdf/Gesetzestext-07-SGB-II-Berechtigte.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

¹⁴⁷ Vgl. zum „Haushalt“ § 7 Abs. 3 Nr. 2, Nr. 3, Nr. 4 SGB II.

¹⁴⁸ Vgl. § 7 Abs. 3a SGB II zum „Wille[n], Verantwortung füreinander zu tragen und füreinander einzustehen“ und deshalb in einem gemeinsamen Haushalt zu leben.

dem räumlichen Kontext zu entziehen, in dem ihr Gewalt angetan wird. Trennung ist ein längerer psychologischer Prozess, der sich zum eigenen bisherigen Leben und zur konkreten Beziehung neu ins Verhältnis setzt. *Diese persönliche psychologische Dynamik darf nicht mit der juristischen Ebene vermengt werden*, auf der nur zu reflektieren ist, dass sich die gewaltbetroffene Frau in der bisherigen häuslichen Umgebung *im konkreten Moment der Zuflucht* ins Frauenhaus endgültig nicht mehr aufhalten will, also sich von dieser Umgebung distanzieren, sich von ihr trennen will. *Allein* die Perspektive der Frau ist umgekehrt auch dann relevant, wenn sie in die frühere häusliche Umgebung zurückkehren will, sofern die Frau der Ansicht ist, die Lage sei nicht mehr gewaltgeprägt und gefährde sie nicht mehr (dazu sogleich cc.).

(2) Reformoptionen

Durch eine Neuformulierung der fachlichen Hinweise der BA könnte deutlich zum Ausdruck gebracht werden, dass der Umzug in ein Frauenhaus *ausnahmslos* als Aufhebung der bisherigen Bedarfsgemeinschaft und Begründung einer neuen Bedarfsgemeinschaft zu werten ist. Nach aller Erfahrung hat die Flucht ins Frauenhaus keine anderen Gründe als die, sich aus der bisherigen gewaltgeprägten Situation zu lösen, was zugleich bedeutet, sich von dem gewalttätigen Mitbewohner, dem (Ehe-)Mann, zu trennen. Die neue Bedarfsgemeinschaft entsteht demgemäß unabhängig von der mutmaßlichen Dauer des Aufenthalts im Frauenhaus. Die mutmaßliche Dauer des Aufenthalts im Frauenhaus spricht demnach nicht gegen den Willen, sich von der bisherigen häuslichen Umgebung zu trennen, die durch die Gewalttätigkeit des (Ehe-)Manns geprägt ist.

Alternativ bietet sich eine gesetzliche Klarstellung im SGB II an (z. B. durch Einfügung eines Satzes in § 7 Abs. 3 oder Abs. 3a), die verdeutlichen könnte, dass der wechselseitige Wille, füreinander Verantwortung zu tragen und füreinander einzustehen, fehlt, wenn die Frau (allein oder mit ihren Kindern) in ein Frauenhaus gezogen ist.

bb) Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen

(1) Problem

Bei der Frage, ob Leistungen nach dem SGB II¹⁴⁹ oder dem SGB XII¹⁵⁰, aber auch nach dem AsylbLG¹⁵¹ erfolgen, ist zunächst zu prüfen, ob die Leistungen von der gewaltbetroffenen Frau aus verfügbarem eigenen Einkommen oder Vermögen finanziert werden können. Berichte aus der Frauenhaus-Praxis belegen, dass es zwar durchaus im Frauenhaus Zuflucht suchende Frauen gibt, die vermögend sind und Zugriff auf ihr Vermögen haben, allerdings ist dies eher selten der Fall. Im Übrigen kann es mit beträchtlichen Schwierigkeiten verbunden sein zu ermitteln, ob eine gewaltbetroffene Frau über real verfügbares Einkommen oder Vermögen verfügt, z. B. dann, wenn die Frau einer akuten Gewaltlage bzw. Bedrohungs-

lage entfliehen musste und keine Zeit mehr hatte, Unterlagen mitzunehmen, die ihre finanzielle Situation betreffen.¹⁵²

(2) Reformoptionen

Das Problem kann durch Verfahrensabläufe abgemildert werden, die die einstweilen bestehenden Schwierigkeiten, die Einkommens- und Vermögenslage aufzuklären, im Interesse der Frau vorläufig regeln (dazu sogleich B. II.).

Empfohlen wird zudem, im Interesse eines niedrigschwelligen Zugangs zu den Angeboten von Frauenhäusern die Leistung ohne Rücksicht auf Einkommen und Vermögen anzubieten.¹⁵³ Insoweit wird vorgeschlagen, sich an § 68 Abs. 2 S. 1 SGB XII zu orientieren, wonach Leistungen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten ohne Rücksicht auf Einkommen und Vermögen erbracht werden, soweit dies im Einzelfall erforderlich ist. Dieser Gedanke (Kostenfreiheit) müsste in den genannten Leistungsgesetzen (SGB II, SGB XII, AsylbLG) an geeigneter Stelle übernommen werden, etwa in § 19 SGB XII, den §§ 11 ff. SGB II oder § 7 AsylbLG. Dieser Vorschlag sollte insbesondere mit Blick auf die psychosoziale Betreuung der Frauen in Frauenhäusern geprüft werden.

Allerdings ist zu bedenken, dass es (wie die Zahlen der empirischen Untersuchung zeigen)¹⁵⁴ durchaus Frauen gibt, die z. B. als sog. Selbstzahlerinnen einen finanziellen Eigenbeitrag leisten. So drängend das Problem der Armut von Frauen in Frauenhäusern ist,¹⁵⁵ so wenig darf generell Armut unterstellt werden, zumal die gewaltbetroffenen Frauen aus allen Gesellschaftsschichten stammen.¹⁵⁶ Wer grundsätzlich über Einkommen und Vermögen verfügt, aber aufgrund der Flucht einstweilen keinen Zugriff darauf hat, könnte also durchaus einen finanziellen Beitrag nach Maßgabe des verfügbaren Einkommens und Vermögens leisten.

¹⁴⁹ § 9, §§ 11 ff. SGB II i. V. m. Arbeitslosengeld II/Sozialgeld-Verordnung (Alg II-V).

¹⁵⁰ § 19, §§ 82 ff. SGB XII.

¹⁵¹ § 7 Abs. 1 AsylbLG.

¹⁵² Beachte insofern auch § 9 Abs. 4 SGB II: „Hilfebedürftig ist auch derjenige, dem der sofortige Verbrauch oder die sofortige Verwertung von zu berücksichtigendem Vermögen nicht möglich ist oder für den dies eine besondere Härte bedeuten würde.“

¹⁵³ *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Finanzierung von Frauenhäusern vom 15.7.2010 (DV 10/10 – AF III), S. 14, [http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2010/pdf/DV %2010-10.pdf](http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2010/pdf/DV%2010-10.pdf) (abgerufen am 30.1.2012).

¹⁵⁴ Sozialwissenschaftliches Gutachten, B 3.1.4.

¹⁵⁵ *Sellach*, Monitoring zu den Wirkungen von SGB II auf Frauenhausbewohnerinnen und Frauenhäuser, in: Klute/Kotlenga (Hrsg.), Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz. Fünf Jahre Hartzreformen: Bestandsaufnahme – Analysen – Perspektiven, 2008, S. 74 (86 f.).

¹⁵⁶ *BMFSFJ* (Hrsg.), Gewalt gegen Frauen in Paarbeziehungen. Eine sekundäranalytische Auswertung zur Differenzierung von Schweregraden, Mustern, Risikofaktoren und Unterstützung nach erlebter Gewalt. Ein Forschungsprojekt des Interdisziplinären Zentrums für Frauen- und Geschlechterforschung (IFF) der Universität Bielefeld; durchgeführt von Dr. *Monika Schrötle* (Projektleitung) unter Mitarbeit von Dipl.-Soz.wiss. *Nicole Ansoorge*, Interdisziplinäres Zentrum für Frauen- und Geschlechterforschung (IFF) der Universität Bielefeld, in Kooperation mit dem Statistischen Beratungszentrum der Universität Bielefeld, Enddokumentation November 2008, S. 121, <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/gewalt-paarbeziehung-langfassung.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

Das kann auch nachträglich geschehen, etwa dann, wenn der Aufenthalt im Frauenhaus abgeschlossen ist. Eine solche nachträgliche Kostenbeitragspflicht, für die typischerweise zahlreiche Zumutbarkeitsgrenzen gelten, könnte sich an der Regelung der Kostenbeitragspflicht der §§ 91 ff. Sozialgesetzbuch Achtes Buch (Kinder- und Jugendhilfe, SGB VIII) orientieren.¹⁵⁷ Von der Heranziehung könnte im Einzelfall ganz oder teilweise abgesehen werden, wenn die Heranziehung eine besondere Härte darstellen würde oder die Heranziehung mit einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verbunden wäre.¹⁵⁸ Außerdem ist der Vorrang von Unterhaltsansprüchen zu beachten.¹⁵⁹

cc) Heranziehung Unterhaltspflichtiger

(1) Problem

Die mit schwierigen Wechselwirkungen zwischen Familien- und Sozialrecht einhergehende¹⁶⁰ Heranziehung Unterhaltspflichtiger (vgl. § 33 Abs. 2 SGB II, §§ 93 f. SGB XII) – konkret: des Ehemannes – kann praktisch zum Problem werden, weil die Heranziehung u. U. dazu führt, dass der Ehemann vom Aufenthaltsort erfährt.¹⁶¹ Außerdem besteht bei der Heranziehung die Gefahr, dass sie die aus Sicht der Frau ggf. bestehende Möglichkeit einer Versöhnung bzw. der Wiederherstellung der Lebensgemeinschaft gefährdet.¹⁶² Selbst wenn diese Option ausscheidet, könnte die Heranziehung zumindest zeitweise einem Neuarrangement des getrennt lebenden Ex-Paares psychologisch im Wege stehen.

(2) Reformoptionen

(a) Datenschutz als Gewaltprävention

Um den effektiven Schutz der Frau (und ihrer Kinder) sicherzustellen, muss vermieden werden, dass der (Ehe-)Mann den Aufenthaltsort erfährt. Die fachlichen Hinweise der BA tragen dem zumindest im Ansatz Rechnung:

„Im Falle des Aufenthalts in einem Frauenhaus *kann im Einzelfall vorläufig* von der Geltendmachung des überge-

gangenen Unterhaltsanspruches abgesehen werden, wenn die Zielsetzung der Hilfe im Frauenhaus – insbesondere Gewährung von Schutz und Zuflucht vor dem gewalttätigen Ehemann – durch die Geltendmachung gefährdet erscheint. Das gleiche gilt, wenn eine zeitnahe Versöhnung der Parteien und eine Wiederherstellung der Lebensgemeinschaft möglich erscheinen und dies durch die Anhörung nachhaltig gefährdet würde.

Zu *beachten* ist, dass Dritten *unter keinen Umständen* Auskünfte über den Aufenthaltsort der Frau erteilt werden dürfen.“¹⁶³

Hinsichtlich des Vorschlags, die Verwaltung möge die Heranziehung zunächst zurück stellen¹⁶⁴ (z. B. für vier Wochen), ist allerdings zu bedenken, dass nach dem derzeit geltenden § 33 Abs. 3 SGB II Leistungsträger für die Vergangenheit Leistungen nach dem SGB II außer unter den Voraussetzungen des bürgerlichen Rechts¹⁶⁵ nur von der Zeit an geltend machen können, zu welcher sie der oder dem Verpflichteten die Erbringung der Leistung schriftlich mitgeteilt haben. Auch diese Mitteilung kann aber zu ähnlichen Problemen wie die Heranziehung selbst führen. Das spricht dafür, § 33 Abs. 3 SGB II so zu ändern, dass aus besonderem Grund (etwa bei einer akuten oder wahrscheinlichen Gefährdung der Frau durch den Mann) von der schriftlichen Mitteilung abgesehen werden kann und diese unverzüglich nachzuholen ist, sobald die Gefährdungslage verlässlich ausgeschlossen werden kann; allerdings wird dies in der Praxis nur schwer feststellbar sein, zudem sind entsprechende Ermittlungen in aller Regel zeitaufwändig.

Der effektive Schutz der Frau (und ihrer Kinder) kann ferner dadurch bewerkstelligt werden, dass in der Leistungsmittelteilung an den Mann über den Übergang der Ansprüche gemäß § 33 Abs. 1 SGB II deren Aufenthaltsort (Frauenhaus) nicht benannt wird.¹⁶⁶ Entsprechendes gilt, sofern es um Unterhaltsansprüche geht, die nach Sozial-

¹⁵⁷ Im Überblick hierzu in: *Schindler*, in: Mündler/Wiesner/Meysen (Hrsg.), *Kinder- und Jugendhilferecht – Handbuch*, 2. Aufl. 2011, S. 476 ff.; *Schindler*, in: Mündler/Meysen/Trenczek (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar SGB VIII*, 6. Aufl. 2009, Kommentierungen der §§ 91–94 (S. 749–778); *Kunkel*, in: ders. (Hrsg.), *SGB VIII – Lehr- und Praxiskommentar (LPK-SGB VIII)*, 4. Aufl. 2011, Kommentierungen der §§ 91–93 (S. 1024–1049); *Böcherer*, in: Kunkel, ebd., § 94 Rn. 1 ff. (S. 1049–1060); *Wiesner*, in: ders. (Hrsg.), *SGB VIII, Kommentar*, 4. Aufl. 2011, Kommentierung der §§ 91–94 (S. 1259–1288).

¹⁵⁸ § 92 Abs. 5 S. 1 und S. 2 SGB VIII; s. auch § 94 Abs. 1 S. 1 SGB VIII: „in angemessenem Umfang“.

¹⁵⁹ Vgl. § 92 Abs. 4 SGB VIII.

¹⁶⁰ Dazu exemplarisch *Schürmann*, Anm. zu BGH, Urteil vom 23.2.2011 – XII ZR 59/09 –, *Zeitschrift für das gesamte Familienrecht (FamRZ)* 2011, S. 1388.

¹⁶¹ *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (369).

¹⁶² *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (369).

¹⁶³ Fachliche Hinweise zu § 33 SGB II, Nr. 8.1 Aufenthalt im Frauenhaus (33.90), abrufbar auf der Homepage der Bundesagentur für Arbeit (BA), zit. nach *Brühl/Hofmann (Hrsg.)*, Durchführungshinweise der Bundesagentur für Arbeit für die Anwendung des Sozialgesetzbuch II (SGB II), Ausgabe 2/2011; auch abrufbar auf der Homepage der BA, <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A015-Oeffentlichkeitsarbeit/Publikation/pdf/Gesetzestext-33-SGB-II-Uebergang-Ansprueche.pdf> (abgerufen am 30.1.2012). – Hervorhebungen hinzugefügt.

¹⁶⁴ *Sellach*, Monitoring zu den Wirkungen von SGB II auf Frauenhausbewohnerinnen und Frauenhäuser, in: Klute/Kotlenga (Hrsg.), *Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz. Fünf Jahre Hartzreformen: Bestandsaufnahme – Analysen – Perspektiven*, 2008, S. 74 (82).

¹⁶⁵ § 1613 Abs. 1 S. 1 BGB (auf den § 1360a Abs. 3 und § 1361 Abs. 4 S. 4 BGB verweisen) lautet: „Für die Vergangenheit kann der Berechtigte Erfüllung oder Schadensersatz wegen Nichterfüllung nur von dem Zeitpunkt an fordern, zu welchem der Verpflichtete zum Zwecke der Geltendmachung des Unterhaltsanspruchs aufgefordert worden ist, über seine Einkünfte und sein Vermögen Auskunft zu erteilen, zu welchem der Verpflichtete in Verzug gekommen oder der Unterhaltsanspruch rechtshängig geworden ist.“

¹⁶⁶ *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (369). – Der direkten Benennung des Aufenthaltsortes stehen Hinweise gleich, die indirekt Rückschlüsse über den Aufenthaltsort ermöglichen.

hilferecht übergeleitet werden (§§ 93, 94 SGB XII),¹⁶⁷ sofern die Leistungen im Frauenhaus als Sozialhilfeleistungen eingeordnet werden.¹⁶⁸

Ein Ausweg soll hier die im Rahmen der Amtshilfe erfolgende Bitte an die Herkunftskommune der Frau (= Wohnsitzkommune des Mannes) sein, den unterhaltsverpflichteten Mann anzuschreiben, wobei der Aufenthaltsort verborgen bleibe.¹⁶⁹ Allerdings dürfte dieses Vorgehen nur sinnvoll sein, wenn sich der jetzige Aufenthaltsort und der frühere Aufenthaltsort der Frau unterscheiden. Denkbar – aber für die Frau mit erheblichem Aufwand verbunden – ist eine Rückübertragung des Anspruchs auf die Frau gemäß § 33 Abs. 4 SGB II bzw. § 94 Abs. 5 SGB XII. Die Frau kann dann eine Rechtsanwältin bzw. einen Rechtsanwalt aus einem anderen Ort als dem, an dem sich das Frauenhaus befindet, mit der Durchsetzung ihrer Unterhaltsansprüche beauftragen.¹⁷⁰

Im Kern geht es im vorliegenden Zusammenhang um Gewaltprävention durch Datenschutz. D. h. der Umgang des Leistungsträgers bzw. – im Fall des SGB II – der gemeinsamen Einrichtung („Jobcenter“) gemäß § 44b Abs. 1 S. 2 SGB II, die die Ansprüche durchsetzt,¹⁷¹ muss so ausfallen, dass zur Vermeidung von Gefährdungen der Frau (und ihrer Kinder) Sozialdaten (§ 67 SGB X) über die Frau, namentlich ihr Aufenthaltsort, nicht bekannt werden. Insoweit gilt, dass eine gesetzliche Übermittlungsbefugnis des Leistungsträgers (bzw. des Jobcenters) bestehen muss¹⁷² und bei der Übermittlung¹⁷³ der Erforderlichkeitsgrundsatz zu beachten ist, also nicht mehr bekannt gegeben werden darf als wirklich nötig.¹⁷⁴ Das bedeutet für die Leistungsträger (bzw. das Jobcenter), dass sie im Außenkontakt sicherstellen müssen, dass Informationen zum Aufenthaltsort unterbleiben; die Kenntnis des Aufenthaltsorts als solche ist für die Einschätzung der unterhalts- bzw. sozialrechtlichen Lage irrelevant. Das hat auch Konsequenzen für die Aktenführung. Es ist nämlich zu bedenken, dass der Übergang der Ansprüche im SGB XII nicht kraft Gesetzes, also quasi „automatisch“ (wie im SGB II) erfolgt, sondern durch eine schriftliche

Anzeige, einen Verwaltungsakt (§ 93 Abs. 2 und Abs. 3 SGB XII). Ein Verwaltungsakt wird in einem Sozialverwaltungsverfahren erlassen, in dem der Adressat des Verwaltungsaktes, der unterhaltspflichtige Ehemann, als Beteiligter (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 SGB X) ein Akteneinsichtsrecht hat (§ 25 SGB X), das er selbst oder durch einen Bevollmächtigten (§ 13 SGB X) ausüben kann.¹⁷⁵

Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich eine gesetzliche Regelung im Sozialdatenschutzrecht (§§ 67 ff. SGB X), konkret in den Vorschriften zur Datenübermittlung (etwa in § 67d oder § 69 SGB X), die klarstellt, dass der Schutzbedarf von Frauen und Kindern, die sich in Frauenhäusern oder anderen Schutzeinrichtungen befinden, zu beachten ist. Entsprechendes gilt für § 25 SGB X (Akteneinsicht). Schon jetzt kann die Einsicht begrenzt werden (vgl. § 25 Abs. 3 SGB X), zusätzlich gilt die generelle Grenze der Erforderlichkeit (§ 25 Abs. 1 S. 1 SGB X: „soweit erforderlich“).

Alternativ – oder besser ergänzend – empfehlen sich fachliche Hinweise der BA oder der kommunalen Träger, die die konkreten Anforderungen an den Datenschutz im Interesse der Frauen in Frauenhäusern konkreter definieren.

(b) Die Heranziehung des unterhaltspflichtigen Ehemanns als mögliches Hindernis für ein Neuarrangement der getrennt lebenden Eheleute

In der Praxis kommt es immer wieder vor – auch die Empfehlungen des „Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge“ sprechen dies an –¹⁷⁶ dass ins Frauenhaus flüchtende Frauen befürchten, eine aus ihrer Sicht verfrühte förmliche Heranziehung des unterhaltspflichtigen Mannes durch Anspruchsübergang auf die zuständige Behörde könne eine „Versöhnung“ mit dem (Ehe-) Partner behindern; deshalb solle der Anspruchsübergang zeitweilig unterbleiben.

Insoweit ist zunächst zu bedenken, dass dieses Anliegen der Frauen mit Blick auf Art. 6 Abs. 1 GG (Schutz der Ehe) Respekt verdient, denn das Grundgesetz schützt auch die Bereitschaft der (Ehe-) Partnerin, mit Blick auf die (zeitweilig) destruktiven Eigenschaften und Verhaltensweisen des (Ehe-) Partners eigene Maßstäbe von Versöhnungsbereitschaft zu formulieren,¹⁷⁷ die für Au-

¹⁶⁷ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Empfehlungen für die Heranziehung Unterhaltspflichtiger in der Sozialhilfe (SGB XII) 2008, Eigenverlag, Berlin 2009; ders., Empfehlungen für die Heranziehung Unterhaltspflichtiger in der Sozialhilfe (SGB XII), DV 08/2005, noch verfügbar unter: <http://www.hefam.de/koll/dtv20050600.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

¹⁶⁸ Dazu noch unten Teil 2, B. I. 2. b) ff).

¹⁶⁹ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (369).

¹⁷⁰ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (369).

¹⁷¹ Cantzler, in: Löns/Herold-Tews (Hrsg.), SGB II, Kommentar, 3. Aufl. 2011, § 33 Rn. 14.

¹⁷² Vgl. § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X.

¹⁷³ Die Datenübermittlung bezieht sich auf jeden Dritten, § 67 Abs. 6 S. 2 Nr. 3 SGB X.

¹⁷⁴ Zusammenfassend zum Erforderlichkeitsgrundsatz *Binne/Rixen*, Sozialdatenschutz, in: von Maydell/Ruland/Becker (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch (SRH), 5. Aufl. 2012 (im Erscheinen), § 10 Rn. 23.

¹⁷⁵ Ansprüche nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder (derzeit bestehen in elf Bundesländern Landes-Informationsfreiheitsgesetze) scheidet schon deshalb aus, weil der Schutz personenbezogener Daten entgegensteht (vgl. § 5 IFG-Bund und z. B. § 9 IFG NRW).

¹⁷⁶ Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (369).

¹⁷⁷ Dass Versöhnungsbereitschaft zum Selbstverständnis von Eheleuten gehören kann, deutet sich auch im Familienrecht an, vgl. § 1567 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB): „Ein Zusammenleben über kürzere Zeit, das der Versöhnung der Ehegatten dienen soll, unterbricht oder hemmt die in § 1566 bestimmten Fristen nicht.“ Ob der Versöhnungsversuch aus Sicht eines Dritten aussichtslos oder unverständlich ist, ist irrelevant, vgl. Wolf, Münchener Kommentar zum BGB, Bd. 7, 4. Aufl. 2000, § 1567 Rn. 66.

benstehende schwer nachvollziehbar sein können und bestenfalls als hochgradig befremdlich und unvernünftig erscheinen. Gleichwohl ist das Anliegen einer – zumal im Frauenhaus kundig beratenen – gewaltbetroffenen Frau, dass die fragile Option der Wiederannäherung von Täter und Opfer (einstweilen) nicht durch den Anspruchsübergang gestört werden solle, auch von Verfassungen wegen zu respektieren. Hinzu kommt, dass ein (zeitweiliges) „Hinausschieben“¹⁷⁸ des Anspruchsübergangs deeskalierend wirken kann, wenn nicht auszuschließen ist, dass die Heranziehung die Gefährdung der Frau durch den gewaltbereiten (Ehe-)Mann vergrößern könnte.

Vor diesem Hintergrund sollte wie im SGB XII auch im SGB II geregelt werden, dass bei unbilliger Härte ein Anspruchsübergang ausgeschlossen ist (vgl. § 94 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 SGB XII).¹⁷⁹ Allerdings setzt dies voraus, dass der Leistungsträger entsprechende Nachweise hat oder auf sonstige Weise Kenntnis erlangt hat (vgl. § 94 Abs. 3 S. 2 SGB XII). Wenn nicht im Gesetz selbst, so doch in der amtlichen Begründung des Änderungsgesetzes oder in auslegungsleitenden Verwaltungsvorschriften sollte klar gestellt werden, dass hierbei der von der Frau glaubhaft signalisierte „Versöhnungswille“ ausschlaggebend ist. Freilich ist zu bedenken, dass an eine „Versöhnung“ nicht moralisierende Maßstäbe angelegt werden dürfen, sondern als Maßstab nur zu gelten hat, ob die betroffene Frau das Zusammenleben wieder herstellen – sich also in diesem Sinne „versöhnen“, d. h. in die frühere häusliche Umgebung zurückkehren – will, die von ihr nunmehr nicht mehr als gewaltgeprägt eingeschätzt wird. Nur in diesem nicht-moralisierenden Sinne, der *allein* auf die Perspektive der Frau abstellt, kann ein „Versöhnungswille“ in praktisch operabler Weise festgestellt werden.

Ein Widerspruch zu der Frage, wann die bisherige Bedarfsgemeinschaft mit dem (Ehe-)Mann aufgelöst wird (oben b. aa.), besteht im Übrigen nicht. Entscheidend für die Auflösung der bisherigen Bedarfsgemeinschaft und die Begründung einer neuen Bedarfsgemeinschaft durch Zuflucht im Frauenhaus ist der *im konkreten Moment* der Zuflucht bestehende Wille zur Trennung von der gewaltgeprägten häuslichen Umgebung. Ausschlaggebend ist allein die Einschätzung der Frau. Allein ausschlaggebend ist die Einschätzung aber auch bei der Frage, ob bzw. wann sie in die bislang gewaltgeprägte häusliche Umgebung zurückkehren will, denn es kommt nur auf ihre Einschätzung der Lage an, ob diese sich für sie nicht mehr als gewaltgeprägt darstellt. Insofern ist ihr Rückkehrwille – als andere Seite des Trennungswillens – zu respektieren.

Im Übrigen kann ein Anspruchsübergang auch nur zeitweilig bzw. teilweise aufgeschoben werden (vgl. für das Sozialhilferecht § 94 Abs. 3 S. 1 SGB XII: „soweit“), so dass bei einem Scheitern der Versöhnungsanstrengungen – auch hier darf, wie dargelegt, im Interesse eines effektiven

¹⁷⁸ Dazu bereits oben Teil 2, B. I. 2. B) cc) (2) (a).

¹⁷⁹ Vgl. *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (369).

Schutzes der Frau nur deren Perspektive entscheidend sein – ein Anspruchsübergang noch möglich bleibt. Die Verwaltung sollte ermächtigt werden, einen solchen (Teil-)Aufschub (z. B. bis zu sechs Monaten) zu erklären.¹⁸⁰

dd) Kosten der Unterkunft

(1) Problem

Probleme bezüglich der Kosten der Unterkunft im weiteren Sinne (nämlich einschließlich der Umzugskosten, Wohnungsbeschaffungskosten und der Mietkaution) können sich namentlich dann ergeben, wenn die Flucht ins Frauenhaus dazu führt, dass neben den Kosten im Frauenhaus auch noch die Kosten der Altwohnung und die Kosten einer neuen Wohnung (einschließlich der Kosten der Wohnungssuche) abzudecken sind (Doppel- bzw. Dreifachfinanzierung).¹⁸¹ Die Bearbeitung der einzelnen Fragen ist mit erheblichen bürokratischen Hürden verbunden; hinzu kommen rechtliche Unsicherheiten, etwa bei der Frage, was „angemessen“ (vgl. § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II) bzw. wann ein Umzug „erforderlich“ (§ 22 Abs. 4 S. 2 SGB II) ist und wie dies in Bezug auf die besondere Situation gewaltbetroffener Frauen verstanden werden muss. Hierbei ist es zumindest denkbar, dass die Frage aufkommt, ob die Kosten eines bestimmten Frauenhauses übernommen werden, das zwar möglicherweise erheblich teurer als ein anderes verfügbares Frauenhaus ist, aber nach seinem Angebotszuschnitt besser zur Situation der Frau, insbesondere auch zu ihrem Schutzbedarf passt.

(2) Reformoptionen

(a) Orientierung an der Lage der Frau als Rechtsgebot

Die „Angemessenheit“ (§ 22 Abs. 1 S. 1 SGB II) bzw. die „Erforderlichkeit“ (§ 22 Abs. 4 S. 2 SGB II) muss diese Aspekte abbilden. Das ergibt sich insbesondere mit Blick auf § 33 SGB I, der derzeit, soweit ersichtlich, bei der Anwendung des SGB II generell kaum herangezogen und bislang auch nicht berücksichtigt wird, um der Situation gewaltbetroffener Frauen gerecht zu werden. § 33 SGB I lautet:

„Ist der Inhalt von Rechten oder Pflichten nach Art oder Umfang nicht im Einzelnen bestimmt, sind bei ihrer Ausgestaltung die persönlichen Verhältnisse des Berechtigten

¹⁸⁰ Erinnert sei insofern an § 7 Abs. 3 S. 1 Unterhaltsvorschussgesetz (UVG), wonach „Ansprüche [...] rechtzeitig und vollständig nach den Bestimmungen des Haushaltsrechts durchzusetzen“ sind. Das Haushaltsrecht kennt u. a. die Möglichkeit der Stundung (s. etwa Art. 59 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Bayerische Haushaltsordnung [BayHO] sowie § 32 Abs. 1 Kommunalhaushaltsverordnung-Kameralistik [KommHVO-Kameralistik] i. V. m. § 222 Abgabenordnung [AO] oder § 59 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Landeshaushaltsordnung [LHO] NRW und § 26 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung [GemHVO] NRW).

¹⁸¹ *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (369 f.).

oder Verpflichteten, sein Bedarf und seine Leistungsfähigkeit sowie die örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen, soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen. Dabei soll den Wünschen des Berechtigten oder Verpflichteten entsprochen werden, soweit sie angemessen sind.“

Dieses Berücksichtigungsgebot muss die Auslegung und Anwendung der Vorschriften zu den Kosten der Unterkunft anleiten.¹⁸² Vor diesem Hintergrund wird nicht jede Überschreitung von Durchschnittskosten dazu führen, dass die Kosten unverhältnismäßig hoch und damit unangemessen sind.¹⁸³

(b) Gesetzliche Klarstellung

Neben einer Verbesserung der Verfahrensabläufe (dazu noch unten B. II.) empfiehlt sich eine gesetzliche Klarstellung, die der besonderen Lage von gewaltbetroffenen Frauen Rechnung trägt. So könnte (beispielsweise in einem neuen Absatz 10 von § 22 SGB II) eine Regelung getroffen werden, die klärt, welche Kosten in den Situationen der Doppel- oder Dreifachfinanzierung als angemessen gelten. Daneben könnten die Regelungen über die Satzungsermächtigung (§§ 22a, b SGB II) um Bestimmungen erweitert werden, die den Ländern gestatten, den Kommunen aufzugeben, den Besonderheiten der Situation von gewaltbetroffenen Frauen Rechnung zu tragen und die entsprechenden Regelungen zu begründen (zum Begründungserfordernis § 22b Abs. 2 SGB II).

(c) Klarstellungen in den örtlichen Richtlinien über die Kosten der Unterkunft (KdU)

(aa) Regelungsvielfalt der KdU-Richtlinien

Kommt eine gesetzliche Regelung nicht in Betracht, sollten zumindest die zahlreichen örtlichen Richtlinien zu den Kosten der Unterkunft (KdU),¹⁸⁴ soweit dies noch nicht geschehen ist, um Hinweise zur besonderen Lage gewaltbetroffener Frauen ergänzt werden. Dass es eine Vielzahl örtlicher Richtlinien gibt, ist darauf zurückzuführen, dass die Kommunen u. a. auch für die KdU zuständig sind (§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II).

Eine exemplarische Übersicht über die örtlichen KdU-Richtlinien ist im Anhang (Anhang 1) enthalten.

Nach der Intensität der Befassung mit dem Thema „gewaltbetroffene Frauen/Frauenhaus“ lassen sich bei fließenden Übergängen drei Typen von KdU-Richtlinien unterscheiden:

- solche, die nur das Nötigste regeln, indem sie z. B. bestimmen, dass ein Frauenhaus auch eine Unterkunft im Sinne insbesondere des SGB II sein kann,
- Richtlinien, die das Erfordernis der Angemessenheit bzw. der Erforderlichkeit genauer definieren, und
- solche Richtlinien, die neben einer genaueren Definition des Angemessenen bzw. Erforderlichen den Ablauf der Finanzierung des Frauenhaus-Aufenthaltes näher normieren.

Gerade bei der Frage der angemessenen Kosten bzw. der Erforderlichkeit eines Umzugs lässt sich eine unterschiedlich dosierte Großzügigkeit erkennen: Während manche KdU-Richtlinien das Ermessen der Behörde betonen, bejahen andere für den Regelfall oder ausnahmslos die Angemessenheit bzw. Erforderlichkeit. Zahlreiche Richtlinien beziehen sich auf Tagessätze, die mit dem Frauenhaus im Vorhinein abgestimmt wurden und die der Maßstab des Angemessenen sind. Viele Richtlinien legen ferner fest, dass die KdU direkt an das Frauenhaus zu zahlen sind: Rechtlich betrachtet („Subjektförderung“) stehen sie zwar der gewaltbetroffenen Frau zu, aus verwaltungspraktischen Gründen werden sie aber dem Frauenhaus direkt ausgezahlt.¹⁸⁵

Nach Maßgabe der Richtlinien, die sich häufig an Empfehlungen bzw. Leitfäden von Ministerien¹⁸⁶ oder kommunalen Spitzenverbänden¹⁸⁷ orientieren, ist ein Umzug erforderlich „bei häuslicher Gewalt oder Auszug aus einem Frauenhaus“¹⁸⁸, „nach Frauenhausaufenthalt“¹⁸⁹, bei „Entlassung aus Frauenhaus“¹⁹⁰ bzw. bei einem Umzug

¹⁸⁵ Ein Fall des § 22 Abs. 7 SGB II, der für bestimmte Konstellationen die Auszahlung der KdU an den Vermieter gestattet, ist darin in aller Regel nicht zu sehen.

¹⁸⁶ Bei der Abfassung der örtlichen Richtlinien in Nordrhein-Westfalen (NRW) orientieren sich die Kommunen häufig an der „Arbeitshilfe: Kosten der Unterkunft und Heizung gemäß § 22 SGB II“, 5. Aufl., Stand: 1. Oktober 2010, die das *Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS)* herausgegeben hat, <https://broschueren.nordrheinwestfalendirekt.de/broschuerenservice/mais/sgb-ii-arbeitshilfe-kosten-der-unterkunft-und-heizung-gemaess-22-sgb-ii/837> (abgerufen am 30.1.2012). Einen ähnlichen Leitfaden gibt es auch in Schleswig-Holstein: *Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein*, Praxisbegleiter zu den Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II, Stand: 2008. <http://www.harald-thome.de/media/files/KdU/kDu-Schleswig-Holstein---02.2008.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

¹⁸⁷ Siehe etwa *Landkreistag Saarland*, Handlungsanleitung zur Anerkennung der Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II und § 29 SGB XII im Saarland, Stand: 9.9.2009, http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KDU-Saarland-Handlungsanleitung_22-09-09.pdf (abgerufen am 30.1.2012).

¹⁸⁸ *Kreis Oberspreewald-Lausitz*, Richtlinie zu § 22 SGB II – Kosten der Unterkunft und Heizung, Nr. 7.3, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Oberspreewald-Lausitz-Kreis-Stand-1.1.2011.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

¹⁸⁹ *Kreis Plön*, Handlungsanweisung des Kreises Plön zur Festsetzung der angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II, Stand: 1.8.2009, S. 8, <http://www.harald-thome.de/media/files/KdU/KdU-Pl-n-Kreis---01.08.2009.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

¹⁹⁰ *Jobcenter Augsburg Stadt*, Vollzugshinweise/Grunddienstleistung zu § 22 SGB II (Kosten der Unterkunft); Stand: 18.7.2011, S. 27 (Nr. 8.1.3.2), <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU--Augsburg-Stadt---18.07.2011.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

¹⁸² Hierzu zusammenfassend *Timme*, in: Krahrmer (Hrsg.), Sozialgesetzbuch I – Allgemeiner Teil (Lehr- und Praxiskommentar [LPK-SGB I]), 2. Aufl. 2008, § 33 Rn. 5.

¹⁸³ *Frauenhauskoordinierung*, Rechtsinformation – Frauen in Frauenhäusern mit Anspruch auf ALG II nach dem SGB II, Eigenverlag, Berlin, Stand: Mai 2011, S. 17.

¹⁸⁴ Zahlreiche örtliche Richtlinien können auf folgender Homepage eingesehen werden: <http://www.harald-thome.de/oertliche-richtlinien.html> (abgerufen am 30.1.2012).

von einer Pension in ein Frauenhaus.¹⁹¹ „Objektive Notwendigkeiten sind u. a. [...] häusliche Gewalt (z. B. Auszug aus dem Frauenhaus) [...]“.¹⁹²

Zurückhaltender kann es auch heißen: „Weitere anerkannte Gründe für einen Umzug *können* z. B. sein [...] derzeitiger Aufenthalt im Frauenhaus [...]“.¹⁹³ „Mögliche Indizien für die Unzumutbarkeit sind beispielsweise: [...] Unterbringung nach längerem Frauenhauseufenthalt [...]“.¹⁹⁴ „Erforderlich sein *kann* der Umzug aus folgenden Gründen: [...] häusliche Gewalt (Auszug aus Frauenhaus) [...]“.¹⁹⁵

Im Sinne der Frauen sind z. B. folgende Richtlinien formuliert: „Bei häuslicher Gewalt oder Auszug aus einem Frauenhaus *sollte* die Zusicherung wegen Erforderlichkeit des Umzugs *grundsätzlich* erteilt werden.“¹⁹⁶ „Bei häuslicher Gewalt oder Auszug aus einem Frauenhaus sollte die Zusicherung wegen Erforderlichkeit des Umzugs *grundsätzlich* erteilt werden (vgl. die Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II – DV 10/08 – vom 18. Juni 2008, NDV 2008, 365).“¹⁹⁷ „Weitere Gründe, die für die Erforderlichkeit eines Wohnungswechsels sprechen sind z. B., wenn [...] häusliche Gewalt oder ein Auszug aus einem Frauenhaus vorliegt [...]“.¹⁹⁸

¹⁹¹ *Jobcenter München*, Leistungen für Unterkunft und Heizung Erforderlichkeit von Umzügen § 22 Abs. 4 und 6 SGB II, Stand: 1.7.2011, S. 8 (Nr. 5.3), http://www.muenchen.de/media/lhm/_de/rubriken/Rat_haus/soz/sozialesicherung/kosten_unterkunft/SGB_II_22_4_1_pdf.pdf (abgerufen am 30.1.2012).

¹⁹² *Landkreis Teltow-Fläming*, 2. Handlungsempfehlung zu den angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 22 Sozialgesetzbuch, Zweites Buch (SGB II), Stand: 14.6.2010, S. 14, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Teltow-Fl-ming-LK---01.01.2011.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

¹⁹³ *Kreis Pinneberg*, Unterkunftskosten – Leitfaden zur Handhabung, Stand: 11.12.2008, S. 9 (F.4), <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Pinneberg-Kreis--01.01.2011-korr.pdf> (abgerufen am 30.1.2012). – Hervorhebung hinzugefügt.

¹⁹⁴ *Kreis Soest*, Rahmenvorgabe des Kreises Soest zur Anerkennung der Kosten für Unterkunft und Heizung in Mietverhältnissen nach den Sozialgesetzbüchern II (§ 22) und XII (§ 35), Stand: 1.4.2011, S. 7, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Soest-Kreis---01.04.2011.pdf> (abgerufen am 30.1.2012). – Hervorhebung hinzugefügt.

¹⁹⁵ *Landkreis Saalfeld-Rudolstadt*, Ermessenslenkende Weisungen zur Feststellung der Angemessenheit zu den Kosten für Unterkunft und Heizung im Anwendungsbereich SGB II, S. 2, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Saalfeld-Rudolstadt-LK---2010.pdf> (abgerufen am 30.1.2012). – Hervorhebung hinzugefügt.

¹⁹⁶ *Stadt Schwabach*, Richtlinien der Stadt Schwabach zu den Leistungen für Unterkunft und Heizung im SGB II und SGB XII, Nr. 4.3.4, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Schwabach---01.01.2009.pdf> (abgerufen am 30.1.2012). – Hervorhebungen hinzugefügt.

¹⁹⁷ *Landkreistag Saarland*, Handlungsanleitung zur Anerkennung der Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II und § 29 SGB XII im Saarland, Stand: 09.09.2009, S. 20, http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KDU-Saarland-Handlungsanleitung_22-09-09.pdf (abgerufen am 30.1.2012).

¹⁹⁸ *Landkreis Ludwigslust*, Arbeitsrichtlinie des Landkreises Ludwigslust zu Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Sozialgesetzbuch II (SGB II) (Unterkunfts- und Heizkostenrichtlinie), Stand: 1.1.2009, S. 9, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Ludwigslust-LK-01.01.2009.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

(bb) Zwischenresümee

Inwieweit die Unterschiedlichkeit der Richtlinien zu einer unterschiedlichen Praxis führt und ob ausführende Richtlinien immer entsprechend kleinteilig umgesetzt werden, lässt sich den verfügbaren empirischen Daten nicht entnehmen. Sofern keine gesetzliche Klarstellung der frauenspezifischen KdU-Problematik erfolgt, sollten die zuständigen Kommunen KdU-Richtlinien wählen, die der besonders belastenden Situation der Frauen unmissverständlich Rechnung tragen:

- Die nachgewiesene Flucht in das bzw. die Zuflucht im Frauenhaus sollte ausnahmslos als „erforderlich“ Anerkennung finden.
- Die Zahlung der KdU sollte direkt an das Frauenhaus erfolgen, weil diesem das Geld, wirtschaftlich betrachtet, ohnehin zusteht.
- Die KdU-Zahlung sollte in den Rahmen einer routinierten Kommunikation mit dem Frauenhaus eingebettet sein, damit eventuelle Probleme vergleichsweise unbürokratisch behoben werden können.

Sollten sich Klarstellungen durch örtliche Richtlinien nicht erreichen lassen, weil sich die Träger nicht zu sehr binden wollen, dann ist jeweils „vor Ort“ zu prüfen, ob nicht eine „weichere“ Form der Verbindlichkeit genutzt wird, z. B. abgesprochene (und nicht – zumindest nicht offiziell – verschriftlichte) Verfahrensweisen, die verlässlich gelebt werden und im Einzelfall Modifikationen erlauben.¹⁹⁹

ee) Einmalige Leistungen für Bekleidung und Wohnungsausstattung

(1) Problem

Auch das Thema „Einmalige Leistungen für Bekleidung und Wohnungsausstattung“ hat nur mittelbar mit der Frauenhausfinanzierung zu tun, es soll aber wegen des engen Sachzusammenhangs angesprochen werden, denn es geht um Gegenstände, die (auch) für den Aufenthalt im Frauenhaus relevant sein können, was den Zugang möglicherweise indirekt beeinträchtigt.²⁰⁰

Aufgrund der Flucht aus der bisherigen (ehelichen) Wohnung entstehen ggf. ein Bedarf hinsichtlich der Erstaussstattung für Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten sowie ein Bedarf für die Erstaussstattung mit Bekleidung. Diese Bedarfe können gemäß § 24 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 SGB II (früher: § 23 Abs. 3 SGB II) durch Sach- oder Geldleistungen gedeckt werden, sofern es sich um „unabweisbare“, also weder um vorhersehbare noch abwendbare²⁰¹ Bedarfe handelt (§ 24 Abs. 1 S. 1 SGB II) und eigene Finanzmittel nicht verfügbar sind (vgl. § 24 Abs. 3 S. 2 SGB II). Das wird bei einer Flucht in ein

¹⁹⁹ Zu solchen ausgehandelten Verfahrensweisen *Frauenhauskoordinierung*, Rechtsinformation – Frauen in Frauenhäusern mit Anspruch auf ALG II nach dem SGB II, Eigenverlag, Berlin, Stand: Mai 2011, S. 20.

²⁰⁰ Zur Perspektive des verlässlichen „Zugangs“ oben Teil 2, A. I.

²⁰¹ *Herold-Tews*, in: Löns/Herold-Tews (Hrsg.), SGB II, Kommentar, 3. Aufl. 2011, § 24 Rn. 5.

Frauenhaus häufig der Fall sein, insbesondere dann, wenn die Flucht gleichsam „Hals über Kopf“ erfolgt und keine Unterlagen (etwa solche, die einen Zugang zu einem Bankkonto eröffnen), Hausrat oder Bekleidung mitgenommen werden konnten.²⁰²

Bei den Leistungen gemäß § 24 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 2 SGB II handelt es sich um einmalige Zuschussleistungen, nicht um Darlehensleistungen,²⁰³ die (nur) auf Antrag (§ 37 Abs. 1 S. 2 SGB II) vom kommunalen Träger (§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II) gewährt werden. In der juristischen Literatur ist zwar *abstrakt* klar, was zum notwendigen Wohnungsbedarf gehört und auch – und zwar auf der Basis eines Leitfadens des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge –, was die Erstaussstattung für Bekleidung umfasst.²⁰⁴ Was dies aber *konkret* (wertmäßig – wie teuer darf es sein?) bedeutet, ist unklar. Außerdem kann der kommunale Träger nach pflichtgemäßem (Auswahl-)Ermessen darüber befinden, ob er den Bedarf durch Geld oder durch „Naturalien“ (Sachleistungen) befriedigt.²⁰⁵ Geldleistungen darf der Träger auch als Pauschalbeträge erbringen.²⁰⁶ Ob er dies wegen einer sog. Ermessensreduktion „auf Null“ tun muss, ist stark einfallabhängig und schwer vorherzusagen.²⁰⁷ Ob bzw. inwieweit es zudem bei hoher Dringlichkeit zulässig ist, dass die Frau die nötigen Gegenstände selbst beschafft und die entsprechende Summe nachträglich als Kostenerstattungsanspruch geltend macht, ist schließlich im Einzelnen nicht verlässlich geklärt.²⁰⁸

(2) Reformoptionen

Es empfiehlt sich, dem Beispiel vieler Kommunen zu folgen, die schon jetzt örtliche Richtlinien zu den Erstaussstattungen erlassen haben, und diese mit Blick auf die Besonderheiten von gewaltbetroffenen Frauen (und ihren Kindern) weiter zu konkretisieren.

Bislang wird das Thema „Frauenhaus/häusliche Gewalt“ in den – in der Öffentlichkeit bekannten –²⁰⁹ örtlichen Richtlinien nur selten angesprochen und dann auch meis-

tens nur so, dass Details (was genau gehört zur Erstaussstattung?) nicht geklärt werden. Wenn überhaupt, wird nur die besondere Situation kurz angesprochen. Eher großzügig bewertende Richtlinien stehen neben tendenziell strengeren Richtlinien.

*Beispiel Stadt Bielefeld:*²¹⁰ „Erstbezug einer Wohnung ohne eigenen Hausstand, z. B. [...] Neubezug nach Aufenthalt im Frauenhaus.“

*Beispiel Landkreis Bautzen:*²¹¹ „Wird ein bisher gemeinsam geführter Haushalt aufgelöst mit der Folge, dass zwei getrennte Haushalte geführt werden, gilt dieses i. d. R. nicht als erstmalige Anmietung einer Wohnung im Sinne des Gesetzes. Soweit es nicht möglich ist, eine neu angemietete Wohnung aus dem Bestand des bisherigen gemeinsamen Haushalts auszustatten bzw. wenn durch die kurzfristige Bewilligung einer Erstaussstattung andere Kosten (z. B. für die Unterbringung in einem Frauenhaus) vermieden werden können, soll abweichend davon die notwendige Erstaussstattung bewilligt werden.“

*Beispiel Kreis Wesel:*²¹² „Ein Anspruch auf die Erbringung von Leistungen für die Erstaussstattung einer (kompletten) Wohnung mit Möbeln nach § 23 Abs. 3 Nr. 1 SGB II [jetzt: § 24 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 SGB II] besteht grundsätzlich nur bei erstmaliger Gründung eines eigenen Haushaltes und dem damit verbundenen Einzug in eine eigene Wohnung (Umzug vom Elternhaus in eigene Wohnung). Eine Ausnahme dieses Grundsatzes ist nur in äußerster Notsituation gegeben, wenn der Umzug bzw. Einzug in eine andere Wohnung unbedingt erforderlich ist [...] und die Möbel der vorherigen Wohnung nicht mehr vorhanden sind. Eine solche Notsituation ist streng auszulegen und z. B. gegeben [...] nach Aufenthalt in einem Frauenhaus [...]“

Die örtlichen Richtlinien sollten einerseits ein Vorgehen vorsehen, dass die Ermittlung der Bedarfe nach § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 SGB II leicht möglich macht. Übermäßige Strenge ist angesichts der existenziellen Bedeutung der Flucht ins Frauenhaus, soweit diese feststeht, unangebracht. Andererseits sollten die örtlichen Richtlinien die Gegenstände, die zur Erstaussstattung gehören, möglichst genau aufzählen und, sofern der Träger eine Pauschale zahlt, die entsprechende Summe benennen.

Wie bei den KdU-Richtlinien gilt auch hier: Sollten sich Klarstellungen durch örtliche Richtlinien nicht erreichen lassen, weil die Träger sich nicht zu sehr binden wollen,

²⁰² Vgl. *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (371).

²⁰³ *Herold-Tews*, in: Löns/Herold-Tews (Hrsg.), SGB II, Kommentar, 3. Aufl. 2011, § 24 Rn. 17.

²⁰⁴ Vgl. die Auflistung bei *Herold-Tews*, in: Löns/Herold-Tews (Hrsg.), SGB II, Kommentar, 3. Aufl. 2011, § 24 Rn. 21, 23a.

²⁰⁵ *Herold-Tews*, in: Löns/Herold-Tews (Hrsg.), SGB II, Kommentar, 3. Aufl. 2011, § 24 Rn. 22.

²⁰⁶ *Bundessozialgericht (BSG)*, Urteil vom 19.8.2010 – B 14 AS 36/09 R –, juris, Rn. 18.

²⁰⁷ Vgl. *Bundessozialgericht (BSG)*, Urteil vom 19.8.2010 – B 14 AS 36/09 R –, juris, Rn. 18–20.

²⁰⁸ Vgl. *Bundessozialgericht (BSG)*, Urteil vom 19.8.2010 – B 14 AS 36/09 R –, juris, Rn. 21 f. (dort noch auf der Grundlage der alten Rechtslage, die einen Antrag auf Gewährung der Leistungen nicht vorsah, aber die aus Sicht des BSG voraussetzte, dass der Träger mit der Sache befasst wurde, um sein Auswahlermessen auszuüben; das kam dem nunmehr in § 37 Abs. 1 S. 2 SGB II ausdrücklich geregelten Antrag sehr nahe).

²⁰⁹ Siehe die Auflistung der Richtlinien bei <http://www.harald-thome.de/oertliche-richtlinien.html> (abgerufen am 30.1.2012).

²¹⁰ *Stadt Bielefeld*, Richtlinien zum SGB II, Stand: 26.4.2011, S. 5, <http://www.harald-thome.de/media/files/AE/AE-Bielefeld---26.04.2011.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

²¹¹ *Landkreis Bautzen*, Richtlinie des Landkreises Bautzen zu den Leistungen für die Erstaussstattungen für Bekleidung einschließlich Schwangerschaft und Geburt nach den Sozialgesetzbüchern II und XII (Bekleidungs-ausstattungsrichtlinie), Stand: 1.1.2009, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/AE-Bautzen-LK-01.01.2009.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

²¹² *Kreis Wesel*, Richtlinien zu § 23 SGB II, Stand: 11.11.2009, S. 6, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/AE-Wesel-Kreis---11.11.2009.pdf>

dann ist jeweils „vor Ort“ zu prüfen, ob nicht eine „weiche“ Form der Verbindlichkeit genutzt werden kann, nämlich abgesprochene (ggf. nicht – zumindest nicht offiziell – verschriftlichte) Verfahrensweisen, die verlässlich gelebt werden und im Einzelfall Modifikationen ermöglichen.²¹³

ff) Psychosoziale Beratung, insbesondere Bezüge zu §§ 67 ff. SGB XII

(1) Problem

Da es in den einschlägigen Sozialleistungsgesetzen keine Regelungen gibt, die die von Frauenhäusern und anderen Schutzeinrichtungen angebotenen Leistungen klar und abschließend definieren würden, muss das Leistungsangebot den allgemeinen Vorschriften insbesondere des SGB II oder des SGB XII zugeordnet – in diesem Sinne: passend „gemacht“ – werden.

Wie die empirische Bestandsaufnahme zeigt,²¹⁴ fällt – jenseits eines Kernbereichs von Angeboten, zu denen insbesondere die psychosoziale Beratung gehört – das Angebotsprofil je nach Frauenhaus bzw. anderem Unterstützungsangebot für gewaltbetroffene Frauen sehr unterschiedlich aus. Fehlt es an einer zuwendungsrechtlichen Finanzierung, die die Angebotsstruktur genauer festlegt,²¹⁵ dann stellt sich die Schwierigkeit, die betreuenden, psychosozial unterstützenden Angebote des Frauenhauses als „kommunale Eingliederungsleistung“ gemäß § 16a SGB II auszuweisen, denn eine solche Leistung ist auch die psychosoziale Betreuung (§ 16a S. 2 Nr. 3 SGB II). „Psychosoziale Betreuung“ ist weit auszulegen; gemeint sind alle Maßnahmen, die der psychischen und sozialen Stabilisierung eines bzw. einer Betroffenen zu dienen bestimmt sind.²¹⁶ Diese Leistungen müssen, wie schon die Gesetzesbegründung klargestellt hat,²¹⁷ „zumindest auch dazu dienen, die Eingliederung des Betroffenen in das Erwerbsleben zu fördern“.²¹⁸

Dies ist bei Frauenhäusern typischerweise der Fall, weil „die psychische, soziale und rechtliche Stabilisierung unabdingbare Voraussetzung dafür ist, dass an eine Eingliederung in das Erwerbsleben gedacht werden kann.“²¹⁹ Aufgrund dieses generellen Charakters des Frauenhauses müssen auch nicht bezogen auf eine einzelne Frau konkrete Leistungen benannt werden, die im Einzelfall indi-

zieren, dass sie zumindest auch zur Eingliederung in das Erwerbsleben beitragen.²²⁰

Allerdings ist zu bedenken, dass nicht alle Frauen, die im Frauenhaus Schutz gesucht haben, arbeitsuchend sind. Sofern sie erwerbstätig sind, scheidet ein Anspruch auf psychosoziale Beratung nach § 16a Nr. 3 SGB II aus, sofern sie zwar erwerbstätig sind, aber ergänzend Alg II beziehen („Aufstockerinnen“), können sie wiederum psychosoziale Beratung nach dem SGB II beanspruchen.

Das weite Verständnis von psychosozialer Beratung ist nicht allgemein anerkannt. So wird in Leitfäden zur Anwendung des § 16a Nr. 3 SGB II die Ansicht vertreten, es gehe bei der psychosozialen Betreuung nur um Menschen, deren psychische Struktur die Teilhabe am sozialen Leben erschwere oder verhindere.²²¹ Dieser Versuch einer „psychiatrisierenden“ Engführung widerspricht zum einen dem allgemeinen Sprachgebrauch in der Praxis sozialer Dienstleistungen.²²² Psychologische Beratung und Sozialberatung sind in ihrer Kombination als psychosoziale Betreuung bekannt, wobei der (Wieder-)Gewinnung alltagsbezogener Organisationskompetenzen und Bewältigungsstrategien besondere Bedeutung zukommt. Mit einer psychologisch-therapeutischen oder gar einer medizinisch-psychiatrischen Betreuung ist dies gerade nicht verbunden (z. B. bieten die meisten Studierendenwerke für Studierende eine solche psychosoziale Beratung an)²²³. Zum anderen widerspricht eine „Psychiatrisierung“ der Leistung (und damit indirekt derer, die die Leistung in Anspruch nehmen) der Regelungsabsicht des Gesetzgebers, der dergleichen nicht im Sinn hatte.²²⁴

Hinzu kommen allerdings noch Abgrenzungsprobleme zu den „Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“ nach den §§ 67 ff. SGB XII. Sollte ein Frauenhaus oder ein anderes Unterstützungsangebot Leistungen anbieten, die nicht im entferntesten Sinne mittelbar der Eingliederung in den Arbeitsmarkt dienen, dann würden Leistungen nach § 16a S. 2 Nr. 3 SGB II ausscheiden. Die Leistungen könnten dann ggf. gemäß §§ 67 ff. SGB XII erbracht werden; die Anwendung der §§ 67 ff. SGB XII ist auch für Frauen möglich, die ansonsten SGB II-Leistungen beziehen (vgl. § 5 Abs. 2 SGB II).²²⁵

²¹³ Zu solchen ausgehandelten Verfahrensweisen *Frauenhauskoordinierung*, Rechtsinformation – Frauen in Frauenhäusern mit Anspruch auf ALG II nach dem SGB II, Eigenverlag, Berlin, Stand: Mai 2011, S. 20.

²¹⁴ Sozialwissenschaftliches Gutachten, B 3.1.1.

²¹⁵ Vgl. dazu unten Teil 2, B. III. 1. b) bb) am Ende.

²¹⁶ *Breitkreuz*, in: Löns/Herold-Tews (Hrsg.), SGB II, Kommentar, 3. Aufl. 2011, § 16a Rn. 7.

²¹⁷ Amtl. Begr. zu § 16 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 SGB a. F. (= § 16a S. 2 Nr. 3 SGB II), BT-Drucks. 15/1516 vom 5.9.2003, S. 54: „ergänzende Unterstützung der Eingliederung“.

²¹⁸ *Landessozialgericht (LSG) Nordrhein-Westfalen*, Urteil vom 23.2.2010 – L 1 AS 36/09 –, juris, Rn. 27.

²¹⁹ *Landessozialgericht (LSG) Nordrhein-Westfalen*, Urteil vom 23.2.2010 – L 1 AS 36/09 –, juris, Rn. 28.

²²⁰ *Landessozialgericht (LSG) Nordrhein-Westfalen*, Urteil vom 23.2.2010 – L 1 AS 36/09 –, juris, Rn. 28. – Das Gericht hält es mit Blick auf die „besondere Vertrauensstellung zwischen der Frau und der Betreuerin“ im Frauenhaus sowie mit Blick auf „den Datenschutz im Frauenhaus“ „kaum“ für möglich, dass „derartige Feststellungen [...] getroffen werden können.“

²²¹ *Landessozialgericht (LSG) Nordrhein-Westfalen*, Urteil vom 23.2.2010 – L 1 AS 36/09 –, juris, Rn. 27, weist auf eine Arbeitshilfe zu § 16a SGB II des früheren Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen hin.

²²² Hierzu im Überblick *Gahleitner*, Psychosoziale Beratung, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hrsg.), *Fachlexikon der sozialen Arbeit*, 7. Aufl. 2011, S. 681 (682).

²²³ Beispielhaft § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 Studentenwerkgesetz (StuWG) Sachsen-Anhalt: „psychosoziale Beratung“.

²²⁴ Vgl. die Begründung zu § 16 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 SGB II a. F. (= § 16a S. 2 Nr. 3 SGB II), BT-Drucks. 15/1516 vom 5.9.2003, S. 54.

²²⁵ *Eicher*, in: *Eicher/Spellbrink* (Hrsg.), SGB II, Kommentar, 2. Aufl. 2008, § 16 Rn. 185.

Unterstützt ein Frauenhaus (auch) Frauen, die nach ihrer derzeitigen Situation (etwa aufgrund einer Suchtkrankheit oder wegen psychischer Probleme mit Krankheitswert) zeitweilig nicht in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden können, dann scheiden – meist schon wegen zeitweilig fehlender Erwerbsfähigkeit – Leistungen nach §§ 16a S. 2 Nr. 3 SGB II aus und Leistungen nach den §§ 67 ff. SGB XII kommen in Betracht. Die Vorschriften der §§ 67 ff. SGB XII beziehen sich auf die „Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“ (Kapitelüberschrift vor § 67 SGB XII), wozu in der Rechtsprechung auch die Situation der Flucht in das Frauenhaus gezählt wird.²²⁶

§ 67 S. 1 SGB XII lautet: „Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, sind Leistungen zur Überwindung dieser Schwierigkeiten zu erbringen, wenn sie aus eigener Kraft hierzu nicht fähig sind.“

In der „Verordnung zur Durchführung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“²²⁷ heißt es ergänzend zu § 67 SGB XII:

„Personen leben in besonderen sozialen Schwierigkeiten, wenn besondere Lebensverhältnisse derart mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, dass die Überwindung der besonderen Lebensverhältnisse auch die Überwindung der sozialen Schwierigkeiten erfordert“ (§ 1 Abs. 1 S. 1 der Verordnung).

„Besondere Lebensverhältnisse bestehen bei fehlender oder nicht ausreichender Wohnung, bei ungesicherter wirtschaftlicher Lebensgrundlage, bei gewaltgeprägten Lebensumständen, bei Entlassung aus einer geschlossenen Einrichtung oder bei vergleichbaren nachteiligen Umständen. Besondere Lebensverhältnisse können ihre Ursachen in äußeren Umständen oder in der Person der Hilfesuchenden haben“ (§ 1 Abs. 2 der Verordnung).

„Soziale Schwierigkeiten liegen vor, wenn ein Leben in der Gemeinschaft durch ausgrenzendes Verhalten des Hilfesuchenden oder eines Dritten wesentlich eingeschränkt ist, insbesondere im Zusammenhang mit der Erhaltung oder Beschaffung einer Wohnung, mit der Erlangung oder Sicherung eines Arbeitsplatzes, mit familiären oder anderen sozialen Beziehungen oder mit Straffälligkeit“ (§ 1 Abs. 3 der Verordnung).

²²⁶ Landessozialgericht (LSG) Niedersachsen-Bremen, Urteil vom 27.1.2011 – L 8 SO 85/08 –, juris, Rn. 22; Oberverwaltungsgericht (OVG) für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 20.3.2000 – 16 A 3189/99 –, NDV-RD (Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge – Rechtsprechungsdienst) 2000, 94, juris, Rn. 11 ff.; zusammenfassend Mrozynski, Die Hilfe im Frauenhaus zwischen sozialpolitischer und sozialrechtlicher Argumentation, RsDE (Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen) H. 27/1995, S. 1–26.

²²⁷ Verordnung vom 24.1.2001 (BGBl. I S. 179), zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 27.12.2003 (BGBl. I S. 3022). – Die Verordnung wurde ergänzend zum früheren § 72 BSHG erlassen (Verordnungsermächtigung in § 72 Abs. 5 BSHG), der dem heutigen § 67 SGB XII entspricht. Die Verordnung gilt weiterhin und ergänzt nunmehr § 67 SGB XII. Von der neuen Verordnungsermächtigung des § 69 SGB XII wurde noch kein Gebrauch gemacht.

Die Situation wird dadurch komplizierter, dass es Stimmen gibt, die wegen des umfassenderen Hilfsansatzes des Frauenhauses (oder anderer Unterstützungsangebote) eine Fokussierung auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt ablehnen und stattdessen entsprechende Hilfeleistungen allein im SGB XII verorten wollen. Andere Stimmen lehnen dies aus grundsätzlichen Erwägungen ab. Sie befürchten, die Anknüpfung bei § 67 S. 1 SGB XII könne zu dem Missverständnis führen, die „besonderen Lebensverhältnisse“ und die „besonderen sozialen Schwierigkeiten“ (vgl. den Wortlaut von § 67 S. 1 SGB XII) seien Individualprobleme der gewaltbetroffenen Frau, obgleich ihr die (Gewalt-) Verhältnisse und die damit verbundenen sozialen Schwierigkeiten vom gewalttätigen (Ehe-)Mann aufgezwungen werden; die Frau werde als eine Person dargestellt, die nicht in der Lage sei, ihre Situation allein zu bewältigen (vgl. den Wortlaut des § 67 S. 1 SGB XII: „aus eigener Kraft hierzu nicht fähig“), was die ihr aufgezwungene Situation der Schwäche nicht deutlich genug mache. Diese Sichtweise fokussiert denkbare symbolisch-indirekte Effekte der Vorschrift, die allerdings als solche weder vom Gesetzgeber intendiert sind noch bei der juristischen Handhabung der Bestimmung eine bewusste Rolle spielen. Dass sie unbewusst dazu beitragen können, die Situation der Frau zu verkennen, lässt sich allerdings schwerlich abstreiten, denn Rechtsnormen haben neben einer instrumentell-technischen Seite auch symbolisch-bewusstseinsbildende Effekte. Sie können Bilder der Wirklichkeit und damit Realitäten erzeugen und verfestigen,²²⁸ die dem Selbstbild der betroffenen Frauen widersprechen und ggfs. – wenngleich auch nur in kleinen Dosen verabreicht – auf lange Sicht dazu beitragen, dass deren Sicht der Wirklichkeit auch in justiziellen Kontexten keine Anerkennung findet.

Schließlich ist zu bedenken, dass das AsylbLG psychosoziale Beratungsleistungen nicht ausdrücklich kennt; zumindest denkbar ist es, sie den nicht abschließend definierten sonstigen Leistungen im Sinne des § 6 Abs. 1 AsylbLG zuzuordnen, allerdings wird die Vorschrift restriktiv angewandt.²²⁹

(2) Reformoptionen, insbesondere Ergänzung der §§ 67 ff. SGB XII

In den einschlägigen Sozialleistungsgesetzen könnte klar gestellt werden, dass die Leistungen in Frauenhäusern und anderen Schutzeinrichtungen mit erfasst sind. So könnte § 16a S. 2 Nr. 3 SGB II um die Wörter „auch in Frauenhäusern und vergleichbaren Unterstützungsangeboten“ ergänzt werden. In der amtlichen Begründung ließe sich darauf hinweisen, dass die Unterstützung in Frauenhäusern ausnahmslos zumindest auch der Eingliederung in den Arbeitsmarkt dient. In § 67 oder § 68 SGB XII könnte ebenfalls klargestellt werden, dass auch

²²⁸ Zum Problem vgl. Rixen, Erwerbsfähigkeit als Normalität. Zum Normalisierungspotenzial eines zentralen Ordnungsbegriffs der Grundversicherung für Arbeitsuchende (SGB II), Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2008, S. 46–52.

²²⁹ Wahrendorf, in: Grube/Wahrendorf (Hrsg.), SGB XII (Sozialhilfe) mit Asylbewerberleistungsgesetz, 3. Aufl. 2010, § 6 Rn. 1.

die Leistungen in Frauenhäusern erfasst sind; das würde im Übrigen der Praxis in manchen Kommunen²³⁰ entsprechen, die (zumindest derzeit noch)²³¹ die psychosoziale Betreuung über die §§ 67 ff. SGB XII abwickeln. Gleiches gilt für § 6 Abs. 1 AsylbLG; auch dort könnte klar gestellt werden, dass „sonstige Leistungen“ auch psychosozial unterstützende Leistungen in Frauenhäusern und anderen Unterstützungseinrichtungen sein können.

Kommt es nicht zu gesetzlichen Klarstellungen, sollte zumindest in den Verwaltungsvorschriften der zuständigen Kommunen (§ 44b Abs. 3 S. 2 i. V. m. § 16a und § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II) erläutert werden, dass die psychosoziale Beratung auch die unterstützenden Leistungen in Frauenhäusern umfasst.

Überdies sollte – am besten durch eine gesetzliche Ergänzung des SGB XII – geklärt werden, dass die psychosoziale Beratung in Frauenhäusern und anderen Unterstützungsstellen Frauen unabhängig davon zusteht, ob sie erwerbstätig sind oder nicht. Das wäre insbesondere auch für diejenigen Frauen wichtig, die aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit keine Ansprüche nach dem SGB II haben.

Im Übrigen sollte generell erwogen werden, ob nicht ein eigenes Kapitel – etwa nach dem Achten Kapitel des SGB XII (§§ 67–69 SGB XII) – oder im Rahmen des Achten Kapitels durch Einfügung neuer Bestimmungen (§§ 69a ff.) eine umfassende Regelung für Frauenhäuser und andere Unterstützungsangebote geschaffen wird, die entweder nur die Fragen der psychosozialen Beratung oder alle Aspekte des Aufenthalts in einem Frauenhaus mit Vorrang vor anderen Sozialgesetzen abschließend normiert. Unter dem Aspekt der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit wäre dies die vorzugswürdige Lösung.

gg) Eingliederung in Arbeit

(1) Problem

Die Eingliederung in Arbeit kann sich als Zugangshindernis erweisen, wenn gewaltbetroffene Frauen, die nach dem SGB II leistungsberechtigt sind, davon ausgehen müssen, dass keine Zeit bleibt, sich in der schwierigen neuen Lebenssituation zu orientieren und Prioritäten zu setzen, weil die Arbeitsaufnahme bzw. Maßnahmen der Eingliederung in Arbeit anstehen und ggf. durch ansonsten drohende Leistungsabsenkungen erzwungen werden können (vgl. § 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II). Dass es hier – möglicherweise nicht primär im Interesse der gewaltbetroffenen Frauen, sondern eher im Interesse des Leistungsträgers, seine Handlungsfähigkeit zu dokumentieren –

schnell zu Angeboten kommen kann, zeigt die zumindest für die ersten Jahre nach Inkrafttreten des SGB II dokumentierte Praxis, Frauen in Frauenhäusern offenbar vor allem „Ein-Euro-Jobs“ (Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, § 16d S. 2 SGB II) anzubieten.²³²

Das SGB II legt nicht ausdrücklich fest, dass während der (ersten) Zeit im Frauenhaus die Arbeitsaufnahme oder die Teilnahme an Eingliederungsmaßnahmen (Bewerbungstrainings, etc.) unzumutbar sind.²³³ Allerdings kann dies unzumutbar sein, wenn die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person „zu der bestimmten Arbeit körperlich, geistig oder seelisch nicht in der Lage ist“ (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 SGB II).²³⁴ Je nachdem, um welche er- bzw. überlebten Gewalterfahrungen es geht, wird eine Arbeitsaufnahme schon aus körperlichen Gründen zeitweilig ausscheiden. Davon abgesehen wird die Arbeitsaufnahme seelisch unzumutbar sein,²³⁵ wenn die Befindlichkeit noch durch die Ereignisse, die zur Flucht ins Frauenhaus geführt haben, in psychologisch oder psychiatrisch relevanter Weise beeinträchtigt ist. Sofern Aspekte des seelischen Wohlbefindens nicht von § 10 Abs. 1 Nr. 1 SGB II erfasst sind, werden sie häufig als „sonstiger wichtiger Grund“ (§ 10 Abs. 1 Nr. 5 SGB II) zu bewerten sein.²³⁶ Die Unzumutbarkeit kann sich auch aus § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II ergeben, wonach die Arbeit(sgelegenheit)²³⁷ die Erziehung der Kinder nicht gefährden darf. Angesichts der biographischen Grenzsituation, die die Mutter mit ihren Kindern in ein Frauenhaus geführt hat, benötigen die Kinder die Zuwendung der Mutter besonders. Das besondere Maß an Zuwendung, aber auch die objektive Gefährdungslage (Gewalt bzw. Gewaltdrohungen richten sich auch gegen die Kinder) können (zeitweilig) der Betreuung in einer Kindertagesstätte entgegenstehen, die im Rahmen des § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II zu prüfen ist.²³⁸

Die fachlichen Hinweise der BA zählen zu den seelischen Gründen u. a. folgende Konstellation: Beispiele für seelische Gründe:

²³⁰ So z. B., soweit ersichtlich, die Landeshauptstadt München.

²³¹ Die §§ 67 ff. SGB XII zugrunde zu legen, kann bei der Kostenerstattung problematisch werden, weil § 36a SGB II sich nach derzeitiger Rechtsprechung auch auf die Erstattung der Kosten psychosozialer Betreuung der Frau und ihrer Kinder bezieht, so *Landessozialgericht (LSG) Baden-Württemberg*, Urteil vom 21.10.2011 – L 12 AS 3169/10 –, juris, Rn. 21 ff.; Revision anhängig beim *Bundessozialgericht* (BDG) B 14 S 190/11 R. Eine § 36a SGB II entsprechende Bestimmung fehlt bislang im SGB XII, so dass eine Kommune, die bzgl. der psychosozialen Betreuung nach den §§ 67 ff. SGB XII vorgeht, befürchten muss, dass sie insoweit auf den Kosten „sitzen“ bleibt.

²³² *Sellach*, Monitoring zu den Wirkungen von SGB II auf Frauenhausbewohnerinnen und Frauenhäuser, in: Klute/Kotlenga (Hrsg.), Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz. Fünf Jahre Hartzreformen: Bestandsaufnahme – Analysen – Perspektiven, 2008, S. 74 (92).

²³³ Das SGB II räumt der gewaltbetroffenen Frau „keine generelle Orientierungsphase ein“, so *Barth*, „Hartz IV und Frauenhaus“ (Ein Beitrag aus der Tagung „Hartz IV und die Folgen für die Schuldnerberatung“, 12./13.7.2005) in der Evangelischen Akademie Bad Boll, Online-Texte der Evangelischen Akademie Bad Boll, <http://www.ev-akademie-boll.de/fileadmin/res/otg/650405-Barth.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

²³⁴ Hierzu eingehend *Rixen*, in: Eicher/Spellbrink (Hrsg.), SGB II, Kommentar, 2. Aufl. 2008, § 10 Rn. 47–54.

²³⁵ Hierzu auch *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (371).

²³⁶ Dazu näher *Rixen*, in: Eicher/Spellbrink (Hrsg.), SGB II, Kommentar, 2. Aufl. 2008, § 10 Rn. 115–118a.

²³⁷ Die Gleichstellung von Arbeit und Eingliederungsmaßnahmen erfolgt in § 10 Abs. 3 SGB II.

²³⁸ Hierzu – auch zum sog. Interpretationsprimat der Eltern (hier: der Mutter) bei der Frage, was den Kindern in dieser extrem belastenden Grenzsituation gut tut – *Rixen*, in: Eicher/Spellbrink (Hrsg.), SGB II, Kommentar, 2. Aufl. 2008, § 10 Rn. 58–64.

„Arbeitsstelle in der Nähe der Wohnung/des Arbeitsplatzes des Ehemannes, wenn die Frau wegen Gewalterfahrung in der Ehe zum Zeitpunkt der Unterbreitung des Stellenangebotes im Frauenhaus oder bei Freunden, Verwandten oder Bekannten Zuflucht gesucht hat. Eine Gefährdung der Frau und damit seelische Probleme können auch entstehen, wenn diese Arbeitsstelle öffentlich zugänglich und die Lage und Verteilung der Arbeitszeit sehr ungünstig sind (Einzelfallentscheidung)“.²³⁹

(2) Reformoptionen

Den gewaltbetroffenen Frauen würde eine gesetzliche Regelung gerecht, die – etwa in § 10 Abs. 1 Nr. 1 (oder einer neuen Nr. 6) SGB II – klarstellen würde, dass während des Aufenthalts in einem Frauenhaus, ggf. begrenzt auf einen bestimmten Zeitraum, die Arbeitsaufnahme oder die Teilnahme an einer Maßnahme der Eingliederung unzumutbar ist. Eine solche Regelung würde über die bisherigen fachlichen Hinweise der BA hinausgehen. Allerdings dürfte eine solche Regelung nicht ausschließen, dass Frauen, die sich selbst eine solche Arbeit bzw. Maßnahme schon zumuten wollen (etwa um zügig einen Neuanfang im Arbeitsleben einzuleiten), dies auch dürfen. Das würde eher dafür sprechen, die allgemeine Regel des „sonstigen wichtigen Grundes“ (§ 10 Abs. 1 Nr. 5 SGB II) heranzuziehen und deren Handhabung im Interesse gewaltbetroffener Frauen durch Verwaltungsvorschriften zu steuern.

Eine auf Frauenhäuser bezogene ausdrückliche Ergänzung des § 10 Abs. 1 SGB II wäre ebenfalls durch Verwaltungsvorschriften zu konkretisieren. Diese Verwaltungsvorschriften könnten auch vorsehen, dass in den Eingliederungsvereinbarungen (§ 15 SGB II) mit gewaltbetroffenen Frauen deren Lage (etwa wie schnell eine Arbeit aufzunehmen ist) hinreichend Rechnung zu tragen ist.²⁴⁰ Diese Verwaltungsvorschriften einschließlich des Musters einer solchen auf gewaltbetroffene Frauen bezogenen Eingliederungsvereinbarung könnte durch strukturierte Kooperationen „vor Ort“²⁴¹ abgestimmt oder doch zumindest als Empfehlung beachtet werden.

hh) Kinder

(1) Problem

Zusammen mit den Frauen sind auch Kinder von Gewalt betroffen, für die die Frau Erziehungsverantwortung

trägt. Die empirische Bestandsaufnahme zeigt,²⁴² dass alle Frauenhäuser Frauen mit ihren (jüngeren) Kindern aufnehmen. Während die Kosten der Unterkunft (KdU) im Falle der Gewährung von Alg II auch für die Kinder gedeckt sind, stellt sich hier in erster Linie die Frage, wie die Kosten der psychosozialen Unterstützung der Kinder gedeckt werden.

Gesetzliche Regelungen – sei es im SGB II, SGB XII oder im AsylbLG, sei es im Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII) –, die ausdrücklich auf die damit einhergehende Problematik eingehen, fehlen bislang. Das führt in der Folge, was schon lange moniert wird, zu „Schwachstellen [...] in der mangelnden Kostenbeteiligung der Jugendhilfeträger“²⁴³. Die Frage, ob bzw. inwieweit das SGB VIII – häufig auch KJHG (Kinder- und Jugendhilfegesetz) genannt –²⁴⁴ auf die Unterbringung von Kindern gewaltbetroffener Frauen Anwendung findet, ist mithin nicht neu. Erwogen wird etwa die Anwendung der Vorschriften über die sog. Hilfen zur Erziehung (sog. HzE, §§ 27 ff. SGB VIII), die sog. Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a SGB VIII) oder die Hilfe für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII).²⁴⁵

Allerdings wird nicht jede psychologische Beeinträchtigung von Kindern, die sich in einem gewalttätigen Klima befunden haben, bevor sie mit ihrer Mutter Zuflucht im Frauenhaus gefunden haben, zu einer seelischen Behinderung führen. Näher liegt ein objektiver durch die Situation bedingter erzieherischer Bedarf im Sinne des § 27 Abs. 1 SGB VIII,²⁴⁶ den die gewaltbetroffene Frau jedenfalls zunächst einmal nicht ohne Unterstützung wird bewältigen können. Allerdings sind die begrifflichen Abgrenzungen sehr unscharf.²⁴⁷ Dass anstelle der Formulierung „erzieherischer Bedarf“ auch von „Erziehungsdefiziten“ gesprochen wird, klingt missverständlich, weil der Eindruck entstehen könnte, als seien die Frauen für diese Defizite (mit)verantwortlich; gemeint ist allerdings nur eine Umschreibung für eine objektive Lage, die den Erziehungsprozess der Kinder mehr als üblich beeinträchtigt und nur insofern Defizite aufweist.

²⁴² Sozialwissenschaftliches Gutachten, B 3.1.7.

²⁴³ Männle, BT-Plenarprotokoll 10/40 vom 1.12.1983, S. 2808 (D).

²⁴⁴ Das ist verbreitet, aber irreführend, denn nur das sog. Artikelgesetz, dessen Art. 1 das SGB VIII beinhaltet, wurde als Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) bezeichnet, das KJHG umfasst also mehr Vorschriften als die im SGB VIII genannten, vgl. Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz – KJHG) vom 26.6.1990, BGBl. I S. 1163.

²⁴⁵ *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (368).

²⁴⁶ *Tammen/Trenczek*, in: Münder/Meysen/Trenczek (Hrsg.), Frankfurter Kommentar SGB VIII, 6. Aufl. 2009, § 27 Rn. 5 ff. zum erzieherischen Bedarf; zum Erziehungsdefizit auch *Kunkel*, in: Kunkel (Hrsg.), SGB VIII – Lehr- und Praxiskommentar (LPK-SGB VIII), 4. Aufl. 2011, § 27 Rn. 2; eingehend *Schmid-Obkirchner*, in: Wiesner (Hrsg.), SGB VIII, Kommentar, 4. Aufl. 2011, § 27 Rn. 17 ff.

²⁴⁷ Vgl. mit Blick auf Abgrenzungsprobleme bei Mehrfachbehinderungen *Greß/Rixen/Wasem*, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche: Abgrenzungsprobleme und Reformszenarien, Vierteljahresschrift für Sozialrecht (VSSR) 2009, S. 43–60, hier: S. 50 f.

²³⁹ Fachliche Hinweise zu § 10 SGB II, Nr. 2.1 Unzumutbarkeit aus körperlichen, geistigen und seelischen Gründen (§ 10 Abs. 1 Nr. 1), „Beispiele für körperliche, geistige und seelische Gründe (10.08)“, zit. nach *Brühl/Hofmann* (Hrsg.), Durchführungshinweise der Bundesagentur für Arbeit für die Anwendung des Sozialgesetzbuch II (SGB II), Ausgabe 2/2011; auch abrufbar auf der Homepage der BA, <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A015-Oeffentlichkeitsarbeit/Publikation/pdf/Gesetzestext-10-SGB-II-Zumutbarkeit.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

²⁴⁰ *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (371).

²⁴¹ Dazu unten Teil 2, B. III. 3.

Dass das Problem möglicherweise schon jetzt nach SGB II oder SGB XII gelöst werden könnte, wird bislang kaum angenommen, obgleich der Wortlaut der einschlägigen Regelungen dies nicht von vornherein ausschließt. So ist die „Betreuung minderjähriger [...] Kinder“ eine kommunale Eingliederungsleistung (§ 16a Nr. 1 SGB II), und diese Betreuung könnte partiell auch in Frauenhäusern erfolgen. Dafür spricht auch der Sinn und Zweck des § 16a SGB II, der, wie es in der Vorschrift selbst heißt, zur „Verwirklichung einer ganzheitlichen und umfassenden Betreuung und Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit“ beitragen will. Angestrebt werden damit „flexible, bedarfsgerechte und unbürokratische Einzelfallhilfen“²⁴⁸ Meistens werden darunter Unterstützungsangebote zu verstehen sein, wie sie üblicherweise in Kindertagesstätten erfolgen. Ausgeschlossen sind – als spezifische Angebote der „Betreuung“ – allerdings auch nicht qualifizierte Hilfen für Kinder zur Bewältigung der Folgen von (Mit-)Betroffenheit von Gewalt. Unterstützungsangebote von Kindern, die mit ihren Müttern in Frauenhäusern Aufnahme gefunden haben, könnten danach bei hinreichend problemorientierter Auslegung von der Vorschrift erfasst sein. Das bestätigt die neuere Rechtsprechung.²⁴⁹ In entsprechender Weise – nämlich weit – ließe sich § 67 S. 1 SGB XII auslegen.

Allerdings stellt sich ein weiteres Abgrenzungsproblem, weil Leistungen nach anderen Vorschriften, z. B. solchen des Kinder- und Jugendhilferechts (SGB VIII) vorrangig sind (§ 67 S. 2 SGB VIII). Die Sorge für Kinder und Jugendliche passt ohnehin besser zum spezifischen Sozialversicherungssystem der Kinder- und Jugendhilfe. Die sozialwissenschaftliche Bestandsaufnahme verdeutlicht, wie ungenügend gerade hier die Finanzierung fachlich fundierter Arbeit ausfällt.²⁵⁰

Allerdings setzt, wie erwähnt, die Anwendbarkeit des SGB VIII – einerseits – voraus, dass sich die Lage von Kindern in Frauenhäusern objektiv als erzieherisch erschwert (spezifisch erzieherischer Bedarf) bewerten lässt, und andererseits müsste der Aufenthalt als Hilfe zur Erziehung gelten. Das ist zwar grundsätzlich möglich, weil die in den §§ 27 ff. SGB VIII aufgeführten Hilfen zur Erziehung keine abschließende Aufzählung darstellen,²⁵¹ was aber die Folgefrage nach den fachlich-pädagogischen Anforderungen aufwirft, denen die Frauenhäuser in Bezug auf die Kinder gerecht werden müssten, wenn die Finanzierungsregelungen des SGB VIII Anwendung finden sollen.²⁵²

Kurz gesagt überlappen sich bei der Unterbringung von Kindern in Frauenhäusern mindestens drei Gesetze

²⁴⁸ *Breitkreuz*, in: Löns/Herold-Tews (Hrsg.), SGB II, Kommentar, 3. Aufl. 2011, § 16a Rn. 3.

²⁴⁹ *Landessozialgericht (LSG) Baden-Württemberg*, Urteil vom 21.10.2011 – L 12 AS 3169/10 –, juris, Rn. 21 ff., insb. Rn. 23, 25; s. auch Rn. 7.

²⁵⁰ Sozialwissenschaftliches Gutachten, B 3.1.7.

²⁵¹ Vgl. § 27 Abs. 2 S. 1 SGB VIII: „insbesondere“.

²⁵² § 78c Abs. 1 S. 1 SGB VIII verlangt dazu in den Leistungsvereinbarungen Regelungen. Sollen die Regelungen der §§ 78a ff. SGB VIII Anwendung finden, setzt dies voraus, dass die Unterbringung von Kindern in einem Frauenhaus als Hilfe zur Erziehung in stationärer Form (§ 78a Abs. 1 Nr. 4 Buchst. d SGB VIII) qualifiziert wird.

(SGB II, VIII, XII) und ihre Anwendungsunscharfen. Ob sich schließlich der Wortlaut und der Sinn und Zweck des § 6 Abs. 1 AsylbLG so weit strapazieren lassen, dass die Betreuung von Kindern in Frauenhäusern sich darunter fassen lässt, ist angesichts der restriktiven Tendenz der Vorschrift zumindest zweifelhaft.

Zusammenfassend ist demnach festzuhalten, dass die Betreuung der Kinder nach verschiedenen Vorschriften erfolgen kann (§ 16a Nr. 1 SGB II, §§ 67 ff. SGB XII, §§ 27 ff. SGB VIII) und überdies – zumindest im Rahmen des SGB II – die Unterkunftskosten (KdU) für die Kinder zu berücksichtigen sind.

(2) Reformoptionen

Da die Unterbringung von Kindern in Frauenhäusern im Rahmen des SGB II ein „Annex“ zur Situation der gewaltbetroffenen Frauen ist, sollte die für die Frauen einschlägigen Vorschriften (§ 16a SGB II, §§ 67 f. SGB XII, § 6 Abs. 1 AsylbLG) so ergänzt werden, dass auch die Betreuung von Kindern erfasst wird.

Soweit es um die Unterkunftskosten geht, ist nochmals daran zu erinnern, dass die Frau mit ihren Kindern eine Bedarfsgemeinschaft bildet (§ 7 Abs. 3 Nr. 4 SGB II). Vor diesem Hintergrund würden die allgemeinen Vorschriften über die KdU gelten, die entsprechend den obigen örtlichen Richtlinien anteilig bezogen auf die Kinder zu berechnen sind. KdU betreffen allerdings – daran ist nochmals zu erinnern – nur den Unterkunftsplatz („das Bett“), nicht die Personalkosten.

Als Fazit bleibt in diesem Zusammenhang vor allem dies festzuhalten:

Wenn die Frauenhäuser die Unterbringung und Betreuung von Kindern transparent und nachvollziehbar organisieren sollen, so empfehlen sich dringend gesetzliche Klarstellungen. Das setzt eine vorgängige Verständigung darüber voraus, ob es sich um eine Aufgabe handelt, die auf der Basis des SGB VIII erfüllt wird oder im Rahmen anderer Sozialleistungsgesetze. Hier wären mit Blick auf Frauenhäuser mit Konzepten für die Unterbringung von Kindern²⁵³ im SGB VIII, im SGB II und XII gesetzliche Klarstellungen vorzunehmen, die klarstellen, welches Sicherungssystem (zum Verhältnis des SGB VIII insb. zum SGB II s. § 10 Abs. 3 SGB VIII) inwieweit Vorrang hat bzw. welche Leistung aus dem SGB VIII auf das SGB II abgestimmt sein muss und umgekehrt.

II. Zugangshindernisse im Verfahrens- und Organisationsrecht (prozedurale und organisatorische Realisierung des Leistungszugangs)

1. Ausgangssituation

Regulatives Recht, also auch das Sozialrecht, vollzieht sich nicht von selbst, sondern ist auf die Anwendung durch Verwaltungspersonal angewiesen, das in staatlichen Behörden tätig ist. Der Prozess der Realisierung von

²⁵³ Dazu Sozialwissenschaftliches Gutachten, B 3.1.7.

Recht wird in einem bestimmten Verfahren – dem Sozialverwaltungsverfahren – organisiert. Die zuständigen Sozialleistungsträger begegnen hier den Bürgerinnen und Bürgern in strukturierter Weise, nicht ungeordnet. Das soll einerseits die Staatsgewalt im Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern disziplinieren und andererseits eine transparente Lösung der in Rede stehenden Probleme ermöglichen.²⁵⁴ Das Verfahren ist rechtlich geordnet, namentlich durch die Vorschriften des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz – (SGB X).

Diese strukturierte Vorgehensweise gilt auch für gewaltbetroffene Frauen, die Leistungen z. B. nach dem SGB II in Anspruch nehmen wollen. Die verfahrens- und organisationsrechtlichen Bestimmungen lassen für zweckmäßige Verfahrensgestaltungen beträchtlichen Spielraum, der im Interesse der gewaltbetroffenen Frauen genutzt werden sollte. Das kommt vor allem im gesetzlich normierten Grundsatz der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens zum Ausdruck (§ 9 SGB X). Danach ist das Verwaltungsverfahren, von abweichenden gesetzlichen Regelungen abgesehen, nicht an bestimmte Formen gebunden (§ 9 S. 1 SGB X), das Verfahren ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen (§ 9 S. 2 SGB X).²⁵⁵ Besonderheiten in der Verfahrensgestaltung, wenn sie zweckmäßig sind, sind also von Gesetzes wegen nicht nur wünschenswert, sondern Pflicht. Wenn also gefordert wird: „Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII müssen vielleicht unbürokratischer gewährt werden, damit die Beantragung nicht so lange dauert, bis die Frau das Frauenhaus schon wieder verlassen hat. Hier brauchen wir Vereinfachungen“²⁵⁶, dann ist dies auf der Basis des § 9 SGB X ein Auftrag schon des geltenden, nicht erst des künftigen Rechts.

Generell ist zu beachten, dass sich in der Praxis zahlreiche vereinfachte Formen der Antragstellung etabliert haben, die durch Vermittlung der Frauenhäuser im Kontakt zu den jeweils zuständigen Stellen entstanden sind.²⁵⁷

2. Probleme und Reformoptionen

a) Verfahrensablauf (Antragstellung und -bearbeitung, Erreichbarkeit, Datenschutz)

(1) Problem

Hier ist zunächst ausdrücklich zu betonen, dass namentlich vonseiten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) als Aufsichtsbehörde (§ 47 Abs. 1 SGB II), aber auch der Bundesagentur für Arbeit (BA) und der Jobcen-

ter (§ 6d SGB II; früher meist: Argen/ARGEN) bereits vieles unternommen wurde, um die administrativen Abläufe im Interesse der betroffenen Frauen zu optimieren. An diese gute Entwicklung können weitere Verbesserungen anschließen.

Ein Problem stellt z. B. durchaus immer noch die Antragstellung dar. Leistungen insbesondere nach dem SGB II sind antragsabhängig, sie werden also nur auf Antrag erbracht (§ 37 Abs. 1 S. 1 SGB II). Üblicherweise stellt die Person, die Leistungen nach dem SGB II begehrt, ihren Antrag in den Räumlichkeiten, an dem das Jobcenter (§ 6d SGB II) seinen Sitz hat. Wenn eine von Gewalt betroffene Frau allerdings diese normalen Anlaufstellen aufsuchen müsste, kann sie in Gefahr geraten, wenn ein gewalttätiger (Ex-)Partner in der Nähe des Jobcenters oder in den Räumen des Jobcenters erscheint.²⁵⁸ Auch setzt die Kommunikation mit gewaltbetroffenen Frauen eine der Lebenslage adäquate Gesprächsführung voraus,²⁵⁹ was unter den Bedingungen der hohen Falllast, denen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor allem in den Jobcentern unterliegen, nicht immer leicht möglich sein wird. Auf das fehlende Verständnis für die „besondere Problematik von häuslicher Gewalt“²⁶⁰ wird in der Literatur hingewiesen. Schließlich müssen die entsprechend geeigneten Mitarbeiterinnen auch zügig erreichbar sein,²⁶¹ weil die Flucht ins Frauenhaus in der Regel unter Akutbedingungen erfolgt. Die Kommunikation mit der Frau muss zudem so erfolgen, dass keine Daten bekannt werden, die den gegenwärtigen Aufenthaltsort der Frau ggf. nur indirekt bekannt machen.²⁶²

(2) Reformoptionen

Um den Sinn der Behörden für eine administrative Vorgehensweise zu schärfen, die der besonderen Lage gewaltbetroffener Frauen gerecht wird, empfehlen sich Gesetzesänderungen, die in Form eines auch verfahrensleitenden Programmsatzes (z. B. zu Beginn des SGB II) den Leistungsträgern aufgeben, die besonderen Belange

²⁵⁴ Vgl. Rixen, in: Diering/Timme/Waschull (Hrsg.), Lehr- und Praxis-Kommentar zum SGB X (LPK-SGB X), 3. Aufl. 2011, § 9 Rn. 2.

²⁵⁵ Hierzu Rixen, in: Diering/Timme/Waschull (Hrsg.), Lehr- und Praxis-Kommentar zum SGB X (LPK-SGB X), 3. Aufl. 2011, § 9 Rn. 4 f.

²⁵⁶ Winkelmeier-Becker, BT-Plenarprotokoll 17/13 vom 18.12.2009, S. 1120 (C).

²⁵⁷ Dazu BMFSFJ, Models of good practice bei der Beantragung von Anträgen nach dem SGB II für von häuslicher Gewalt betroffene Frauen (Materialien zur Gleichstellungspolitik Nr. 108/2007), Berlin, Dezember 2007.

²⁵⁸ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (366).

²⁵⁹ Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (366).

²⁶⁰ Sellach, Monitoring zu den Wirkungen von SGB II auf Frauenhausbewohnerinnen und Frauenhäuser, in: Klute/Kotlenga (Hrsg.), Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz. Fünf Jahre Hartzreformen: Bestandsaufnahme – Analysen – Perspektiven, 2008, S. 74 (76).

²⁶¹ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (366).

²⁶² Dazu Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (366 f.).

von Frauen in Frauenhäusern oder von Opfern häuslicher Gewalt zu berücksichtigen. Solche Programmsätze sind im Sozialrecht nichts Ungewöhnliches; sie gibt es z. B. auch im SGB II, etwa in § 1 Abs. 2 S. 3 SGB II, wonach die Gleichstellung von Männern und Frauen als „durchgängiges Prinzip zu verfolgen“ ist.²⁶³ Ein solcher Programmsatz würde bei der systematischen Auslegung auch den Grundsatz der Nichtförmlichkeit des Verfahrens (§ 9 SGB X) beeinflussen.

Der Grundsatz der Nichtförmlichkeit des Verfahrens lässt zudem schon jetzt Vorgehensweisen zu, die den gewaltbetroffenen Frauen entgegenkommen. Sie sollten in internen Richtlinien bzw. Dienst- bzw. Geschäftsanweisungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Behörde verbindlich gemacht und mit den Frauenhäusern im Sinne von *good practice*-Modellen²⁶⁴ abgestimmt werden. Das setzt voraus, dass die Frauenhäuser und die zuständigen Stellen der Sozialverwaltung vor Ort durch namentlich bekannte und möglichst für längere Zeit unverändert tätige Ansprechpartner/innen auf beiden Seiten für eine verlässliche Implementation sorgen:

- Antragstellung außerhalb der Räumlichkeiten der Behörde: Die vorgebliche Pflicht, am Sitz der Behörde zu erscheinen, ist nicht gesetzlich geregelt. Das Gesetz lässt im Lichte des Grundsatzes der Nichtförmlichkeit des Verfahrens auch andere Vorgehensweisen zu. So könnte die zuständige Behörde durchaus einen Außendienst vorsehen, der regelmäßig im Frauenhaus erscheint und dort in angemessener diskreter Atmosphäre Anträge entgegennimmt bzw. bei der Antragstellung berät (§ 14 SGB I).²⁶⁵ Das Problem „Diskretion am Tresen“²⁶⁶ ließe sich so entschärfen.
- Klientinnenzentrierte Antragsbearbeitung, insb. Vertretung der gewaltbetroffenen Frau durch Mitarbeiterinnen von Frauenhäusern und anderen Unterstützungsangeboten: Außerdem kann die zuständige Behörde sicherstellen, dass das Frauenhaus Anträge vorbereitet und an eine konkrete Ansprechpartnerin in der Behörde, die für die Antragsbearbeitung zuständig ist, übersendet, damit die sensiblen Daten möglichst wenigen Menschen in der Behörde bekannt werden.²⁶⁷ Hierbei sollten auch die weitreichenden Möglichkei-

ten der Bevollmächtigung (§ 13 SGB X) genutzt werden,²⁶⁸ die es etwa Frauenhaus-Mitarbeiterinnen erlauben, für die gewaltbetroffene Frau mit den Sozialbehörden zu kommunizieren.

- Kommunikation durch geschultes Verwaltungspersonal: Die Kommunikation zwischen Frau/Frauenhaus und Behörde sollte vonseiten der Behörde optimalerweise mit besonders geschultem Personal erfolgen.²⁶⁹ Hier wird in aller Regel eine Sachbearbeiterin einem Sachbearbeiter vorzuziehen sein, um naheliegende Vorbehalte gegenüber einem Mann als behördlichem Ansprechpartner und damit eine belastete Kommunikation von vornherein auszuschließen.²⁷⁰
- Kommunikation mit einer behördlichen Ansprechpartnerin: Außerdem sollte Wert darauf gelegt werden, dass tatsächlich nur eine Ansprechpartnerin mit der Frau kommuniziert. Das Gesetz sieht einen persönlichen Ansprechpartner (PAP) für den Bereich der Eingliederungsleistungen für den Regelfall vor (§ 14 S. 2 SGB II). In der Praxis ist neben diesem PAP allerdings mindestens eine weitere Person mit der eigentlichen Leistungsbearbeitung befasst.²⁷¹ Aus Gründen des gewaltpräventiv wirkenden Datenschutzes,²⁷² aber auch, um der Frau die wiederholte Darlegung ihrer besonderen Situation gegenüber immer neuen Personen zu ersparen, sollte für die gesamte Beratung (einschließlich der Leistungsbearbeitung) tatsächlich nur eine Ansprechpartnerin mit der gewaltbetroffenen Frau kommunizieren.
- Persönlichkeitsschützende Terminabsprachen und Gespräche: Sensibilität ist auch bei der Terminabsprache gefordert, falls eine persönliche Vorsprache in den Räumlichkeiten der Behörde erforderlich ist. Diese Termine dürfen die Frau nicht in Gefahr bringen, weil etwa ihr Name in einem öffentlich zugänglichen Raum aufgerufen wird. Gesonderte Räumlichkeiten für solche Gespräche verhindern solche Gefährdungen der Frau.²⁷³

²⁶³ Vorbild für diese Regelung ist § 1 Abs. 1 S. 3 SGB III – Arbeitsförderung –.

²⁶⁴ Dazu *BMFSFJ*, Models of good practice bei der Beantragung von Anträgen nach dem SGB II für von häuslicher Gewalt betroffene Frauen (Materialien zur Gleichstellungspolitik Nr. 108/2007), Berlin, Dezember 2007.

²⁶⁵ Dazu *Rixen*, in: Kreikebohm/Spellbrink/Waltermann (Hrsg.), Kommentar zum Sozialrecht, 2. Aufl. 2011, § 14 SGB I Rn. 1 ff.

²⁶⁶ *AG Gewalt gegen Frauen im LfK (Landesrat für Kriminalitätsvermeidung Mecklenburg-Vorpommern)*, Empfehlungen an die ARGE für den Umgang mit gewaltbetroffenen Frauen, Stand: 28.8.2007, Empfehlung Nr. 1, abrufbar auf der Homepage des Rostocker Vereins Frauen helfen Frauen e.V., http://www.fhf-rostock.de/fileadmin/info_pool/gewalt_gegen_frauen/Empfehlungen_ARGE_HG.pdf (abgerufen am 30.1.2012).

²⁶⁷ *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (366/367).

²⁶⁸ *Rixen*, in: Diering/Timme/Waschull (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar zum SGB X (LPK-SGB X), 3. Aufl. 2011, § 13 Rn. 1 ff.

²⁶⁹ *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (366).

²⁷⁰ *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (366).

²⁷¹ Dazu *Rixen*, Abschied von der Solidarität? Zum Verhältnis von Sozialer Arbeit, Sozialrecht und Sozialpolitik am Beispiel des Fallmanagements (§§ 14, 15 SGB II), Sozialrecht aktuell 2008, S. 81–87, hier: S. 82 ff.; *ders.*, Taking Governance Seriously. Metamorphosen des Allgemeinen Verwaltungsrechts im Spiegel des Sozialrechts der Arbeitsmarktregulierung, Die Verwaltung Bd. 42 (2009), S. 309–338, hier: S. 322, insb. S. 328 ff.

²⁷² Dazu schon oben Teil 2, B. I. 2. b) cc).

²⁷³ *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (367).

– Elektronische Kommunikation und Datensicherheit: Soweit empfohlen wird, Anträge oder sonstige Kommunikation mit der Behörde per (Computer-)Fax oder per E-Mail zu versenden, ist darauf hinzuweisen, dass das Sozialgesetzbuch Vorschriften über die elektronische Kommunikation kennt, die nicht im SGB X, sondern in § 36a SGB I²⁷⁴ normiert sind. Sowohl aufseiten der Behörde als auch aufseiten des Frauenhauses, von dem die E-Mail (mit eingescannten Unterlagen als Anlage) abgesandt wird, setzt dies ein hohes Maß an Datensicherheit voraus, das den Zugriff durch Unbefugte technisch verhindern muss.

b) **Kosten infolge fremdsprachlicher Kommunikation (Einsatz von Dolmetscherinnen und Übersetzerinnen)**

(1) **Problem**

Gewaltbetroffene Frauen, die die deutsche Sprache nicht beherrschen, müssen sich verständigen können und verstanden werden, wenn ihre Schutz- und Unterstützungsrechte nicht nur auf dem Papier bestehen sollen.

Hierbei ist zunächst anzuerkennen, dass die Amtssprache in Sozialverwaltungsverfahren deutsch ist (§ 19 Abs. 1 S. 1 SGB X).²⁷⁵ Das gilt selbst dann, wenn alle Beteiligten auf Seite der Behörde und auch die antragstellende Frau eine andere Sprache beherrschen; die maßgebliche Amtssprache kann nicht selbst bestimmt werden.²⁷⁶ Damit wird die Kommunikation für Frauen, die des Deutschen nicht mächtig sind (oder nur gebärdensprachlich kommunizieren können), zum Problem.

Frauen (und Männer) mit Hörbehinderung werden im Sozialverwaltungsverfahren – zumindest nach dem Wortlaut des Gesetzes –²⁷⁷ besser gestellt als Frauen (und Männer) ohne aktivsprachliche Kenntnisse der deutschen Sprache. Menschen mit Hörbehinderung sind berechtigt, gegenüber der Behörde – allerdings nur deutsche – Gebärdensprache zu verwenden (§ 19 Abs. 1 S. 2 Halbs. 1 SGB X).²⁷⁸ Aufwendungen für Gebärdensprach-Dolmetscher sind von der Behörde bzw. dem für die Sozialleistung zuständigen Leistungsträger zu tragen (§ 19 Abs. 1 S. 2 Halbs. 2 SGB X).²⁷⁹ Vergleichbare Regelungen für Menschen ohne deutsche Sprachkenntnisse gibt es nicht. Das SGB X geht grundsätzlich davon aus, dass die antragstellende Frau selbst

dafür zu sorgen hat, dass sie sich gegenüber dem Leistungsträger verständlich macht.²⁸⁰ Von punktuellen Ausnahmen für die Nutzung des Sorbischen²⁸¹ und des Friesischen²⁸² abgesehen wird die Nutzung anderer als der deutschen Sprache nicht anerkannt. Ob das, soweit es um Menschen aus EU-Mitgliedstaaten geht, mit EU-Recht vereinbar ist, ist umstritten.²⁸³ Etwaige Sonderregelungen in zwischenstaatlichen Sozialversicherungsabkommen finden keine Anwendung, weil es nicht um Sozialversicherung geht; Entsprechendes gilt für Sonderregelungen über die Sprachverwendung nach dem sog. koordinierenden EU-Sozialrecht.²⁸⁴ Ausnahmen gelten im begrenzten Umfang für die Übersetzung von Dokumenten, die die Behörde gegen angemessenen Aufwendungsersatz beschaffen „kann“ (§ 19 Abs. 2 S. 3 SGB X).²⁸⁵

Weithin ungeregt ist die Verwendung einer anderen als der deutschen Sprache bei der Ausführung einer Sozialleistung, etwa die Kommunikation im Frauenhaus mit der gewaltbetroffenen Frau. Ausnahmen bestehen gemäß § 17 Abs. 2 SGB I für Menschen mit Hörbehinderung insbesondere bei ärztlichen Untersuchungen; auch hier dürfen sie Gebärdensprache verwenden, die Kosten werden erstattet (§ 17 Abs. 2 S. 2 SGB I).²⁸⁶ Gemäß § 57 SGB IX haben Menschen mit Hör- und starker Sprachbehinderung „aus besonderem Anlass“ Anspruch auf „Sprachmittlungshilfe zur Verständigung mit der Umwelt“²⁸⁷ durch (Schrift-)Übersetzer/innen oder Dolmetscher/innen²⁸⁸ einschließlich des entsprechenden Aufwendungsersatzes.

(2) **Reformoptionen**

Um Verwendung nicht-deutscher Sprache im Verwaltungsverfahren sowie in den Frauenhäusern zu ermöglichen, sind folgende Maßnahmen denkbar:

Die allgemeinen Vorschriften über die Nutzung der nicht-deutschen Sprachen könnten nach dem Vorbild des § 57 SGB IX auf besondere Anlässe erstreckt werden, in denen der Grundsatz der Nutzung der deutschen Sprache aus wichtigeren Gründen nachrangig sein muss, nämlich in Fällen, in denen es um Hilfe in existenziellen Notlagen geht, die z. B. Anlass für die Flucht in ein Frauenhaus

²⁷⁴ Siehe insb. § 36a Abs. 1 SGB I: „Die Übermittlung elektronischer Dokumente ist zulässig, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet.“

²⁷⁵ Dazu *Rixen*, in: Diering/Timme/Waschull (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar zum SGB X (LPK-SGB X), 3. Aufl. 2011, § 19 Rn. 2 f.

²⁷⁶ *Rixen*, in: Diering/Timme/Waschull (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar zum SGB X (LPK-SGB X), 3. Aufl. 2011, § 19 Rn. 3.

²⁷⁷ Dazu, ob die in der Theorie des Gesetzes erfolgte Besserstellung auch in der Praxis zu einer effektiven Besserstellung führt, fehlen, soweit bekannt, verlässliche empirische Daten.

²⁷⁸ *Rixen*, in: Diering/Timme/Waschull (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar zum SGB X (LPK-SGB X), 3. Aufl. 2011, § 19 Rn. 14 ff., insb. Rn. 15 zur Nutzung der Deutschen Gebärdensprache (DGS) und der auf die deutsche Sprache bezogenen lautsprachbegleitenden Gebärdensprache (LBG).

²⁷⁹ *Rixen*, in: Diering/Timme/Waschull (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar zum SGB X (LPK-SGB X), 3. Aufl. 2011, § 19 Rn. 19.

²⁸⁰ *Rixen*, in: Diering/Timme/Waschull (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar zum SGB X (LPK-SGB X), 3. Aufl. 2011, § 19 Rn. 28.

²⁸¹ *Rixen*, in: Diering/Timme/Waschull (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar zum SGB X (LPK-SGB X), 3. Aufl. 2011, § 19 Rn. 20 ff.

²⁸² *Rixen*, in: Diering/Timme/Waschull (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar zum SGB X (LPK-SGB X), 3. Aufl. 2011, § 19 Rn. 24.

²⁸³ *Rixen*, in: Diering/Timme/Waschull (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar zum SGB X (LPK-SGB X), 3. Aufl. 2011, § 19 Rn. 6.

²⁸⁴ *Rixen*, in: Diering/Timme/Waschull (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar zum SGB X (LPK-SGB X), 3. Aufl. 2011, § 19 Rn. 25.

²⁸⁵ *Rixen*, in: Diering/Timme/Waschull (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar zum SGB X (LPK-SGB X), 3. Aufl. 2011, § 19 Rn. 11.

²⁸⁶ *Rixen*, in: Diering/Timme/Waschull (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar zum SGB X (LPK-SGB X), 3. Aufl. 2011, § 19 Rn. 26.

²⁸⁷ *Wollschläger*, in: Kossens/von der Heide/Maaß (Hrsg.), SGB IX, 3. Aufl. 2009, § 57 Rn. 2; siehe auch *Fuchs/Gitschmann*, in: Cramer/Fuchs/Hirsch/Ritz (Hrsg.), SGB IX – Kommentar zum Recht schwerbehinderter Menschen, 6. Aufl. 2011, § 57 Rn. 3 ff.

²⁸⁸ *Joussen*, in: Dau/Düwell/Joussen (Hrsg.), SGB IX – Lehr- und Praxiskommentar (LPK-SGB IX), 3. Aufl. 2011, § 57 Rn. 7.

sind. Das kann durch eine Änderung bzw. Ergänzung von § 17 Abs. 2 SGB I oder § 19 SGB X geschehen, aber auch durch Regelungen, die das SGB II (z. B. in § 3 oder § 4) oder das SGB XII (z. B. in § 9 oder § 10) sowie das AsylbLG (z. B. in § 6 AsylbLG) ergänzen.

Soweit es um die Nutzung nicht-deutscher Sprache im Frauenhaus geht, ist dies ein Aspekt des Leistungsinhalts bzw. der Leistungsqualität, die in einschlägigen Verträgen mit den leistungserbringenden Frauenhäusern geregelt werden können und müssen (vgl. § 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 SGB II und § 75 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 SGB XII). Sofern das AsylbLG insoweit nicht um ausdrückliche Anforderungen ergänzt wird, könnte dies alternativ in den Landesausführungsgesetzen zum AsylbLG geschehen.

c) **Schnellstmöglicher Zugang zu Geldleistungen (Vorschuss, vorläufige Leistungsgewährung)**

(1) **Problem**

Auch bei dem hier angesprochenen Thema geht es nicht um Fragen der Frauenhausfinanzierung, allerdings besteht ein mittelbarer Bezug zu diesen Fragestellungen. Sie betreffen den praktischen Ablauf des Aufenthalts in einem Frauenhaus, der von den Mitarbeiterinnen organisatorisch begleitet wird, und sind bei einer Gesamtbetrachtung für die Frage, wie effektiv die Hilfe im Frauenhaus sein kann, von Bedeutung.²⁸⁹

Insbesondere dann, wenn – wie vielfach – eine Flucht ins Frauenhaus ungeplant erfolgt und finanzielle Mittel nicht vorhanden sind, wird es nötig sein, zügig an Geld zu kommen; das Bedürfnis nach rascher Überbrückungsfinanzierung wird insbesondere an Wochenenden groß sein.²⁹⁰

Das geltende Recht, insbesondere das SGB II, kennt die Möglichkeit der schnellen vorläufigen Entscheidung (§ 40 Abs. 2 Nr. 1 SGB II i. V. m. § 328 SGB III)²⁹¹ sowie die Möglichkeit, Vorschüsse zu zahlen (§ 42 SGB I), wobei das insoweit eingeräumte Ermessen sich angesichts der Notlage gewaltbetroffener Frauen „auf Null“, also eine Pflicht zu Vorschusszahlungen, reduzieren kann.²⁹² Ansonsten gelten die allgemeinen Bestimmungen über die (Teil-)Aufhebung (Korrektur) von Verwaltungsakten (§§ 44–49 SGB X), die allerdings mit zahlreichen An-

wendungsschwierigkeiten verbunden sind.²⁹³ Schließlich kann, wenn der sofortige Zugriff auf ansonsten verfügbares Vermögen nicht möglich ist, ein Darlehen ausgereicht werden (§ 24 Abs. 5 SGB II).²⁹⁴

Die Möglichkeiten zu vorläufigen Entscheidungen bzw. zur Vorschusszahlung setzen praktische Vorkehrungen voraus. Damit die betroffene Frau auch am Wochenende (ab Freitagnachmittag) zu ihrem Geld kommt, ist über Notdienste bzw. Stellen nachzudenken, die das Geld ggf. in bar auszahlen.²⁹⁵ Um zügige vorläufige Geldzahlungen zu ermöglichen, muss auch der vorläufige Nachweis der Identität vereinfacht möglich sein, indem etwa geprüft wird, ob Unterlagen der gewaltbetroffenen Frau schon in anderen Verwaltungsvorgängen vorhanden sind oder bei Behördenmitarbeiterinnen schon bekannt sind.²⁹⁶ Schließlich sollte bedacht werden, dass die Behörde auch Äußerungen der Beteiligten, etwa der gewaltbetroffenen Frau, aber auch von Frauenhaus-Mitarbeiterinnen (etwa zur Glaubhaftigkeit der Bekundungen der Frau) heranziehen kann (vgl. § 21 Abs. 1 SGB X).

(2) **Reformoptionen**

Um die Bedeutung vorläufiger Entscheidungen bzw. von Vorschüssen zu unterstreichen, könnte die Situation von gewaltbetroffenen Frauen klarstellend im SGB II (etwa am Ende von § 40 Abs. 2 Nr. 1 SGB II) oder im SGB I (z. B. in § 42 SGB I) erwähnt werden. Alternativ empfiehlt es sich, die besondere Situation von Frauen in Frauenhäusern in Verwaltungsvorschriften der BA bzw. der Optionskommunen, die für die Gewährung der lebensunterhaltssichernden Leistungen zuständig sind (vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 1, § 6a SGB II) zu erläutern.

d) **Einbindung der für Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote relevanten Organisationen in die Kooperationsstrukturen des Sozialrechts**

(1) **Problem**

Zahlreiche Fragen der Anwendung von Sozialleistungsgesetzen, die für gewaltbetroffene Frauen und damit auch für Frauenhäuser relevant sind, werden unterhalb der Ebene des Gesetzes, und zwar in Verwaltungsvorschriften, Empfehlungen, Leitfäden oder Vereinbarungsmustern geklärt, die vor allem „vor Ort“, also auf kommunaler Ebene entwi-

²⁸⁹ Zur Perspektive des effektiven „Zugangs“ zum Frauenhaus oben Teil 2, A. I.

²⁹⁰ *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (367).

²⁹¹ *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (367).

²⁹² *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (367).

²⁹³ *Rixen*, Das Sozialverwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, Die Verwaltung Bd. 43 (2010), S. 545–566, hier: S. 560.

²⁹⁴ Es handelt sich, wie sich aus § 42a Abs. 2 S. 3 SGB II ergibt (der sich auf § 24 Abs. 5 SGB II bezieht), um „Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts“.

²⁹⁵ *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (367).

²⁹⁶ *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (368).

ckelt werden. Das setzt eine rechtzeitige Beteiligung aller für Frauenhausfragen relevanten Akteure voraus.

Bislang geschieht dies in aller Regel nur auf Eigeninitiative von Leistungsträgern und im Frauenhausbereich tätigen Trägern, eine strukturierte Einbindung namentlich der Vertreterinnen von Frauenhäusern und ihrer Trägerverbände bzw. der Vertreterinnen von autonomen Frauenhäusern ist gesetzlich bislang nicht vorgesehen. Das erschwert die Formulierung von subgesetzlich entwickelten Anwendungsregeln, die „nah dran“ sind an der Realität der gewaltbetroffenen Frauen und der für sie advokatorisch tätigen Frauenhäuser. Gerade für problemadäquate Verfahrensabläufe ist eine zeitige und regelmäßige Abstimmung sinnvoll.

Eine spezielle Einbindung der Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen ist auch nicht deshalb entbehrlich, weil auf Landesebene durchaus Beiräte oder vergleichbare Gremien bestehen, die sich mit dem Thema der Gewaltprävention befassen; zu denken ist etwa an den Gleichstellungsbeirat in Sachsen²⁹⁷, die Landespräventionsräte in den Bundesländern oder die Präventionsräte in den Städten und Kreisen. Sie können zwar, wie etwa der Gleichstellungsrat in Sachsen, der einen weiten auf die Besserstellung von Frauen und Männern bezogenen Auftrag hat, durchaus auch empfehlend zu Fragen der Frauenhausituation Stellung nehmen, allerdings ist dies nur eine mögliche Aufgabe unter vielen. Ähnliches gilt für die (Landes-)Präventionsräte, die sich – auch bezogen auf häusliche Gewalt – der Weiterentwicklung gesamtgesellschaftlicher bzw. lokaler Kriminalpräventionskonzepte widmen; jedoch spielen hierbei sozial- bzw. finanzierungsrechtliche Fragen in aller Regel, wenn überhaupt, nur eine untergeordnete Rolle. Auch andere Gremien, etwa der „Lenkungsausschuss zur Bekämpfung häuslicher Gewalt“ im Landespräventionsrat Sachsen²⁹⁸, haben andere Aufgaben, insbesondere Sensibilisierung durch Öffentlichkeitsarbeit, Organisation von Weiterbildungsveranstaltungen und die allgemeine landesweite wie regionale Vernetzung der im Feld Tätigen. Das alles spricht für eine spezifische Einbindung der relevanten Träger und Organisationen in die Kooperationsstrukturen des Sozialrechts.

(2) Reformoptionen

Insbesondere das SGB II kennt Kooperationsstrukturen, die vor allem auf örtlicher Ebene dazu beitragen sollen, die im Feld tätigen Akteure an einen Tisch und zu regelmäßigem Austausch miteinander zu bringen. So muss beispielsweise bei jedem Jobcenter (§ 44b i. V. m. § 6d SGB II) ein örtlicher Beirat eingerichtet werden, der Beratungsaufgaben bezüglich der Eingliederung in den Arbeitsmarkt erfüllt (§ 18d S. 2 SGB II). Dies lässt sich – wie die obigen Ausführungen zu den kommunalen Eingliederungsleistungen zeigen – weit verstehen, so dass auch Frauenhäuser – in der Logik des SGB II – als (mittelbar) der Eingliederung dienende Einrichtungen zu qua-

²⁹⁷ Informationen unter <http://www.lpr.sachsen.de/index.html> (abgerufen am 30.1.2012)

²⁹⁸ Informationen unter <http://www.lpr.sachsen.de/11029.htm> (abgerufen am 30.1.2012).

lizieren sind. Beteiligt sind am örtlichen Beirat derzeit u. a. die Träger der freien Wohlfahrtspflege (§ 18d S. 3 SGB II). § 18d SGB II konkretisiert die allgemeine Pflicht zur Zusammenarbeit der „Beteiligten des Arbeitsmarktes“ des § 18 Abs. 1 SGB II.²⁹⁹

Die Träger von Frauenhäusern und anderen Unterstützungsangeboten sollten ebenfalls in § 18d bzw. in § 18 SGB II genannt werden, um die Bedeutung der Frauenhäuser für die Eingliederung (auch) in den Arbeitsmarkt zu unterstreichen und eine den gewaltbetroffenen Frauen gerecht werdende Konkretisierung der gesetzlichen Regelungen zu ermöglichen.

Darüber hinaus sollte, weil es sowohl bei den Kosten der Unterkunft wie bei der psychosozialen Beratung um kommunale Leistungen geht, in den Kommunen darauf hingewirkt werden, dass Vertreterinnen der Frauenhausräte sowie der Träger anderer Angebote, ferner Vertreterinnen der in diesem Bereich tätigen Verbände der freien Wohlfahrtspflege oder anderer im Feld tätiger Organisationen im zuständigen Ausschuss der jeweiligen kommunalen Vertretungskörperschaft (Gemeinderat, Stadtrat, Kreistag etc.) zumindest beratend gehört werden.³⁰⁰

Zur Abrundung könnten die – nach dem Willen des Gesetzgebers: hauptamtlichen –³⁰¹ Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (sog. BCA),³⁰² die die Jobcenter und einzelne erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Fragen der Gleichstellung von Frauen und Männern beraten (vgl. insbesondere § 18e Abs. 2–4 SGB II) und „für eine konsequente Anwendung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes“³⁰³ sorgen sollen, auch ausdrücklich mit der Aufgabe betraut werden, dass sie auf die Beachtung der Belange gewaltbetroffener Frauen hinwirken sollen; in der Praxis widmen sich die BCA offenbar vielfach ohnehin schon auch dieser Aufgabe.

III. Zugangshindernisse im Finanzierungsrecht

1. Problematische Ausgangssituation: Varianten der Mischfinanzierung zwischen den Polen „Zuwendungsfinanzierung“ und „Tagessatzfinanzierung“

a) Heterogenität der Finanzierungsarten

Die Finanzierung der Frauenhäuser folgt, wie die *Bundesregierung* betont, „unterschiedliche[n] Wege[n]“³⁰⁴. Die

²⁹⁹ Amtl. Begr. zu § 18 SGB II in der Fassung des Gesetzes vom 3.8.2010 (BGBl. I S. 1112), BT-Drucks. 17/1555 vom 4.5.2010, S. 21.

³⁰⁰ Inwieweit das möglich ist, hängt von der jeweiligen Gemeinde- bzw. Landkreisordnung und den Geschäftsordnungen der Vertretungskörperschaften ab.

³⁰¹ Amtl. Begr. zu § 18e SGB II in der Fassung des Gesetzes vom 3.8.2010 (BGBl. I S. 1112), BT-Drucks. 17/1555 vom 4.5.2010, S. 21.

³⁰² Sie dürfen nicht mit den internen Gleichstellungsbeauftragten verwechselt werden, § 44j SGB II.

³⁰³ Amtl. Begr. zu § 18e SGB II in der Fassung des Gesetzes vom 3.8.2010 (BGBl. I S. 1112), BT-Drucks. 17/1555 vom 4.5.2010, S. 22.

³⁰⁴ *Bundesregierung*, Antwort auf die Kleine Anfrage „Frauen- und Kinderschutzhäuser in Deutschland“, BT-Drucks. 16/8651 vom 25.3.2008, S. 2.

empirische Bestandsaufnahme bestätigt, dass es bundesweit zahlreiche Finanzierungsweisen gibt, die sich nach normativer Regelung und praktischer Handhabung sogar in ein und demselben Bundesland stark unterscheiden können. So heißt es in einem Interview, das im Rahmen der empirischen Bestandsaufnahme erfolgt ist, in einem bestimmten Bundesland sei die Zahl der „gefühlten Finanzierungskonzepte“ größer als die Zahl der Frauenhäuser.³⁰⁵ Die „Aufteilung, wer nun was wofür bezahlt, [ist] landauf, landab völlig verschieden [...]“.³⁰⁶ Die Einschätzung einer Bundestagsabgeordneten fasst die heterogene empirische Lage treffend zusammen: „Sie finden alles, und zwar bundesweit.“³⁰⁷

b) Charakteristika der Mischfinanzierung von Frauenhäusern, insbesondere zur Zwei-Elemente- und zur Drei-Elemente-Finanzierung

Trotz der Vielfalt im regulatorischen Detail und der Verschiedenheit der Umsetzung von Regelungen ergibt die Sichtung der vorliegenden Materialien zur Finanzierungssituation (einschließlich der Befunde der empirischen Bestandsaufnahme), dass sich prägende Merkmale der Finanzierung benennen lassen:

aa) Grundlegende Unterscheidungen und Probleme

(1) Mischfinanzierung

Bei der Finanzierung der Frauenhäuser handelt es sich, wie eingangs bereits skizziert,³⁰⁸ ausnahmslos um eine sog. Mischfinanzierung. Der Begriff der Mischfinanzierung, der sich in der Praxis eingebürgert hat, bezeichnet die Finanzierung einer Aufgabe aus verschiedenen „Töpfen“, also aus den Budgets unterschiedlicher Kostenträger der öffentlichen Hand oder von privaten Organisationen (hier: den Trägerorganisationen der Frauenhäuser).

(2) Kein Selbstkostendeckungsprinzip

Die Mischfinanzierung erklärt sich daraus, dass die Arbeit der Frauenhäuser grundsätzlich³⁰⁹ nicht nach dem sog. Selbstkostendeckungs- bzw. Kostenerstattungsprinzip erfolgt.³¹⁰ D. h. die Frauenhäuser können nicht die bei

ihnen selbstdefiniert angefallenen Kosten einem oder mehreren Kostenträger(n) in Rechnung stellen mit der Folge, dass dieser die Kosten ohne Weiteres³¹¹ erstattet. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und mit Blick auf die Lage der öffentlichen Haushalte spielt das Selbstkosten- bzw. Kostenerstattungsprinzip bei der Finanzierung sozialer Dienstleistungen praktisch keine Rolle mehr.

Das bedeutet, dass die Frauenhäuser derzeit nicht davon ausgehen können, dass die öffentliche Hand (insb. Länder und Kommunen) die gesamten Kosten abdeckt. Damit unterscheiden sie sich nicht grundsätzlich von anderen Angeboten im sozialen Bereich, allerdings wirkt sich der geforderte Einsatz von Eigenmitteln im Vergleich zu anderen Bereichen, in denen z. B. über Spenden mehr Geld akquiriert werden kann, deutlicher aus.

Je nach Kalkulation des Frauenhauses und dem Anteil der Finanzierung aus öffentlichen Kassen verbleibt ein größer oder kleiner bemessener Anteil der Eigenfinanzierung durch Eigenmittel³¹², die die Frauenhäuser beschaffen müssen, wobei zum Teil explizit erwartet wird, dass der Zuwendungsempfänger, also die Trägerorganisation eines Frauenhauses, „alle eigenen Einnahmemöglichkeiten [...] ausschöpf[t]“.³¹³ Sind Eigenmittel nicht zu Genüge vorhanden und werden die Kosten nicht aus anderen Quellen gedeckt, ist davon auszugehen, dass die finanzielle Situation des Frauenhauses „nicht durchgehend gesichert ist“³¹⁴.

(3) Elemente der Mischfinanzierung (Kofinanzierung)

Die Misch- bzw. Kofinanzierung setzt sich in der Regel aus drei Elementen zusammen (*Drei-Elemente-Mischfinanzierung*): Neben die Zuwendungsfinanzierung (aus dem Haushalt des Landes und/oder der Kommune) tritt grundsätzlich die Finanzierung durch Leistungsentgelte in der Regel nach Maßgabe einer vertraglich geregelten Tagessatzfinanzierung gemäß SGB II und SGB XII (das gilt allerdings nicht ausnahmslos, denn manche Bundesländer kennen eine ausschließliche Zuwendungsfinanzierung).³¹⁵ Funktional äquivalent zur Tagessatzfinanzierung ist die Zahlung von Geldleistungen, die rechtstechnisch eigentlich der gewaltbetroffenen Frau zugeordnet sind, direkt an das Frauenhaus. Das ist bislang in erster Linie relevant für die Unterkunftskosten,³¹⁶ kann aber auch die

³⁰⁵ Hinweis von Cornelia Helfferich/Barbara Kavemann; die verschriftlichte Fassung des Interviews (einschließlich der Formulierung „gefühlte Finanzierungskonzepte“) liegt dem Verfasser vor.

³⁰⁶ Czempiel, BT-Plenarprotokoll 10/40 vom 1.12.1983, S. 2806 (D).

³⁰⁷ Rupprecht, BT-Plenarprotokoll 17/13 vom 18.12.2009, S. 1117 (A).

³⁰⁸ Oben Teil 2, B. I. 1.

³⁰⁹ Ausnahmsweise kann dies da der Fall sein, wo Tagessätze auf Selbstkostenbasis ermittelt werden, vgl. Nr. 5.3 der Gemeinsamen Empfehlungen zu Notwendigkeit, Bedarf und Finanzierung von Frauenhäusern in Bayern.

³¹⁰ Bäcker u. a., Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Bd. 2, 4. Aufl. 2008, S. 556 f.; zur Abkehr vom Selbstkostendeckungsprinzip (in Pflege, Krankenhausversorgung, Sozial- sowie Kinder- und Jugendhilfe) Brünner, Die Rolle freier Träger angesichts der Ökonomisierung sozialer Dienste, in: Blanke (Hrsg.), Die Reform des Sozialstaats zwischen Freiheitlichkeit und Solidarität, 2007, S. 205–224, hier: S. 212 ff.

³¹¹ Also abgesehen von einer Evidenzkontrolle, die danach fragt, ob die Kosten wirklich angefallen und nicht schlechterdings (evident) unvertretbar hoch sind.

³¹² Hinweis darauf etwa in der Antwort der früheren Parlamentarischen Staatssekretärin Riemann-Hanewinkel, BT-Drucks. 15/3271 vom 4.6.2004, S. 17 (zu Frage 30).

³¹³ So etwa § 10 Abs. 2 des Zuwendungsvertrages zwischen dem Caritasverband für das Erzbistum Berlin e.V. und dem Land Berlin (Stand: Dezember 2010).

³¹⁴ Riemann-Hanewinkel, BT-Drucks. 15/3271 vom 4.6.2004, S. 17 (zu Frage 30).

³¹⁵ Ausnahme: Berlin, Hamburg, Schleswig-Holstein; dazu Sozialwissenschaftliches Gutachten, B 3.1.4 sowie D.

³¹⁶ Dazu oben Teil 2, B. I. 2. B) dd) sowie in Anhang 1 die Beispiele aus den örtlichen KdU-Richtlinien.

Kosten für die psychosoziale Beratung erfassen.³¹⁷ Das Nebeneinander der Finanzierungsarten wird in manchen Fördervorschriften ausdrücklich thematisiert.³¹⁸

Schließlich kommt, wie bereits erwähnt, die Eigenfinanzierung der Frauenhäuser hinzu (*Drei-Elemente-Mischfinanzierung*), die zum Teil verpflichtend insbesondere vom öffentlichen Zuwendungsgeber verlangt wird.³¹⁹ Die Eigenfinanzierung der Frauenhäuser speist sich überwiegend aus Selbstbeteiligungen der Frauen sowie aus Spendenmitteln. Sofern die Tagessatzfinanzierung keine Rolle spielt, handelt es sich, formelhaft ausgedrückt, nicht um eine Drei-Elemente-, sondern um eine Zwei-Elemente-Mischfinanzierung.

Sofern man die Zuwendungen der öffentlichen Hand – verstanden als Sammelbegriff für unterschiedliche öffentliche Träger – nochmals nach Land und Kommune unterscheidet, kann man analytisch auch von einer *Vier-Elemente-Mischfinanzierung* sprechen; unterschiedliche Zuwendungsgeber sind danach für unterschiedliche Kostenanteile zuständig.³²⁰ Berichte aus der Praxis zeigen, dass die Förderbedingungen und die Förderpraxis (etwa die Ausgestaltung von Förderbescheiden) der Kommunen und der Länder nicht immer stringent aufeinander abgestimmt sind, was für die Träger von Angeboten die Einhaltung ggfs. im Detail voneinander abweichender Nebenbestimmungen zu einem Förderbescheid zum Problem machen kann.³²¹

Für die *Zwei-Elemente-Mischfinanzierung* sind Zuwendungen des Landes und/oder der Kommunen an die Frauenhäuser entscheidend (erstes Finanzierungselement), wobei die Kommunen teilweise nur als eine Art „Zahlsta-

tion“ für die Weiterleitung von Landesmitteln, die formal ihnen zugewiesen sind, an die Frauenhäuser fungieren.³²² Abgesehen von den Eigenmitteln des Frauenhauses (zweites Finanzierungselement) basiert deren Finanzierung wesentlich auf den Zuwendungen der öffentlichen Hand; die sog. Objektförderung, nämlich die Finanzierung sozialer Dienstleistungen durch die Finanzierung der helfenden Infrastruktur, steht hier im Vordergrund.

Eine *Variante der Zwei-Elemente-Finanzierung* ist eine vertraglich vereinbarte Tagessatzfinanzierung, bei der die den Kommunen allgemein zugewiesenen Mittel von diesen an die Frauenhäuser weitergereicht werden.³²³ Die entsprechende Tagessatz-Vereinbarung ist nur die äußere Form, die an die Kommune zugewandten Gelder weiterzuleiten. Damit wird im Verhältnis zu den Frauenhäusern auf eine zuwendungs-, also haushaltsrechtliche Herangehensweise verzichtet.

Die *Drei-Elemente-Finanzierung* enthält neben Zuwendungen aus kommunaler Hand oder seitens des jeweiligen Bundeslandes einen Tagessatzfinanzierungsanteil sowie typischerweise einen Anteil von Eigenmitteln des Frauenhauses. Die Tagessatzfinanzierung nach SGB II und SGB XII kommt allerdings nur in Betracht, wenn die betroffenen Frauen nach diesen Gesetzen anspruchsberechtigt sind.³²⁴ Fehlt es daran, dann muss das Frauenhaus die entsprechenden Kosten aus eigenen (Spenden)Mitteln finanzieren oder die Frauen müssen den Betrag selbst zahlen.

Die oben beschriebenen Unschärfen bei der Frage, wer leistungsberechtigt ist, schlagen, wie dort schon dargelegt, auf die Finanzierungsebene durch. Die Abwicklung der Tagessatzfinanzierung ist zudem mit einigem organisatorischen Aufwand verbunden, wenn etwa eine vorherige (also vor Aufnahme der Frau erfolgende) Zusicherung der Finanzierung eingeholt werden muss.³²⁵ Das Fehlen von Kostenerstattungsvereinbarungen kann zum Problem werden³²⁶, weil nicht klar ist, wie sich die teilweise nur auf Absprachen, KdU-Richtlinien oder Verwaltungsroutinen beruhenden Tagessätze bemessen bzw. wie sie administriert werden. Zudem gilt, sofern es Vereinbarungen gibt: „Die Verträge sind sehr uneinheitlich und reichen von sehr detaillierten Leistungsvereinbarungen bis zu pauschal gefass-

³¹⁷ Beispiel: § 6 Nr. 1 der Vereinbarung zwischen dem Kreis Aachen und dem Diakonischen Werk im Kirchenkreis Aachen e.V. (ohne Datumsangabe zur Verfügung gestellt): „Der Leistungsträger verpflichtet sich, den in Abs. 2 festgelegten Tagessatz als Bedarf der aufgenommenen Frauen und ihrer Kinder im Sinne der §§ 16 Abs. 2 und 22 SGB II bzw. 11 und 29 SGB XII anzuerkennen. Der Leistungsträger bzw. in seinem Auftrag handelnde Dritte verpflichten sich darüber hinaus, die Tagessätze unmittelbar an den Leistungsanbieter zu zahlen, sofern Leistungsansprüche der aufgenommenen Frauen und ihrer Kinder nach dem SGB II oder SGB XII in ausreichender Höhe bestehen, und die anspruchsberechtigten Personen hiermit einverstanden sind.“ Zum Tagessatz gehört auch ein Anteil für Beratungs- und Betreuungskosten (§ 6 Nr. 2 der Vereinbarung).

³¹⁸ So etwa in § 4 Abs. 1 S. 2 der Thüringer Frauenhausförderverordnung (GVBl. 2007, 297): „Zuwendungsfähig sind Personal- und Sachausgaben, soweit sie nicht zu den kommunalen Pflichtleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch zählen.“ Abdruck im Anhang 2.2.

³¹⁹ Beispiel: Der Verweis auf die Vereinbarung nach § 75 Abs. 3 SGB XII mit dem zuständigen kommunalen Sozialhilfeträger als Voraussetzung der Förderung durch das Land, § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 Thüringer Frauenhausförderverordnung. S. Anhang 2.2.

³²⁰ In der Regel geht es um das Land und die Kommune.

³²¹ Zur Orientierung über die Gestaltung eines Förderbescheides vgl. die Verwaltungsvorschriften (VV-BHO) zu § 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO) nebst Anlagen. Für Zuwendungen durch Zuwendungsvertrag gelten die Vorschriften über die Zuwendung durch Bescheid sinngemäß (vgl. Nr. 4.3 VV-BHO zu § 44 BHO). Je nach dem, was die Fördervorschriften regeln, kann ein Frauenhaus auch durch Zuwendungsvertrag gefördert werden, so etwa Nr. 7.1 der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der inhaltlichen Arbeit in den Frauenhäusern vom 17.1.2006, Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt (MBL. LSA) 2006, 107 (109).

³²² Dazu noch sogleich unter bb). – Auch in Schleswig-Holstein ist möglicherweise künftig – jenseits der den Kommunen zur Frauenhausförderung zugewiesenen Mittel – eine zusätzliche finanzielle Beteiligung der Kommunen erforderlich, vgl. Nr. 5.2.3 des Entwurfs (Stand: 26.7.2011) einer neuen Richtlinie zur Förderung von Frauenhäusern in Schleswig-Holstein: „Zuwendungen für Frauenberatungsstellen nach diesen Richtlinien sollen grundsätzlich nur gewährt werden, wenn die Standortgemeinden und Kreise bzw. die kreisfreien Städte sich mindestens zur Hälfte an den Ausgaben beteiligen. Wird die kommunale Mitförderung dauerhaft reduziert, wird auch das Land seinen Zuschussanteil entsprechend reduzieren. [...]“

³²³ Nach den empirischen Befunden dürfte dies jedenfalls bei funktionaler Betrachtung auch der Fall im Land Bremen sein, ungeachtet der besonderen haushaltsrechtlichen Ausgestaltung des Verhältnisses von Land (Freie Hansestadt Bremen) und Kommunen (Stadtgemeinde Bremen sowie Bremerhaven); vgl. Sozialwissenschaftliches Gutachten B 3.1.4.

³²⁴ Dazu oben Teil 2., B. I.

³²⁵ Dazu Anhang 1.

³²⁶ Parlamentarische Staatssekretärin *Karwatzki*, BT-Plenarprotokoll 10/ vom 12.3.1986, S. 15598 (D).

ten Leistungen.³²⁷ Wie die Pauschalen zustande kommen, also welche Annahmen über Kosten ihnen zugrundeliegen, lässt sich jedenfalls für einen Außenstehenden nicht durchweg bzw. nicht ohne Weiteres nachvollziehen.

Generell problematisch ist die unkoordinierte Zuordnung der Ausgabenanteile unter den Bedingungen der Mischfinanzierung. Zunächst ist nicht klar, welche „Finanzierungstöpfe“ überhaupt in Frage kommen. Namentlich die Frage, ob bzw. inwieweit der „Topf“ der Kinder- und Jugendhilfe-Finanzierung herangezogen werden darf – zumal der Kinderschutz, wie die empirische Bestandsaufnahme bestätigt, ein zentraler Bestandteil der Frauenhäuser ist –³²⁸, ist nicht verlässlich beantwortet. Der vielfach geforderte Ausbau von Kostenvereinbarungen³²⁹ ändert zumindest daran nichts, zumal selbst Sozialleistungsgesetze (wie das SGB II) nicht nur eine Tagessatzfinanzierung gestatten, sondern parallel³³⁰ auch die Zuwendungsfinanzierung vorsehen.³³¹ Soweit ersichtlich, bezieht sich aber die derzeitige Zuwendungspraxis bezüglich der Frauenhäuser nicht ausdrücklich auf die im SGB II normierte Möglichkeit der Zuwendungsfinanzierung.

Wie sich im Einzelnen die Kostenanteile zueinander verhalten und – vorgängig – welcher Bedarf welche Kosten rechtfertigt, ist die entscheidende Frage. Nur wenn diese Frage – die Frage nach dem Bedarf und den bedarfsdeckenden Kosten – geklärt ist, empfiehlt sich in einem zweiten Schritt die Entwicklung eines „abgestimmte[n] Finanzierungskonzepts“³³², das die Zuständigkeit der einzelnen Kostenträger bezogen auf bestimmte Ausgabenposten definiert. Solange es daran fehlt, führen die letztlich intransparent definierten Kostenansätze zu einer strukturellen Unterfinanzierung, die den Frauenhäusern eine verlässliche Arbeit unmöglich macht und dadurch die Aussicht gewaltbetroffener Frauen auf verlässlichen Zugang zu einem Frauenhaus gefährdet.

bb) Wichtige Aspekte der Zuwendungsfinanzierung

Die nachfolgend genannten Aspekte der Zuwendungsfinanzierung sind keine Besonderheit der Finanzierung

von Frauenhäusern und anderen Unterstützungsangeboten für gewaltbetroffene Frauen, sondern prägen generell die Zuwendungsfinanzierung sozialer Unterstützungsleistungen.

Zuwendungen sind Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke.³³³ Entsprechendes gilt für Zuwendungen der Kommunen an die Träger von Unterstützungsangeboten. Die Richtlinien bzw. Zuwendungsverträge sehen meist ausdrücklich vor, dass die vom Land an die Kommunen ausgereichten Mittel zur Förderung von Frauenhäusern an diese weiterzureichen sind.³³⁴

Die Zuwendungsfinanzierung insbesondere durch die Länder ist insoweit *instabil*, als sie vom jährlich bzw. für zwei Jahre verabschiedeten (Doppel-)Haushaltsgesetz abhängt; die entsprechenden Fördersummen werden im Haushaltsplan ausgewiesen.³³⁵ In einem neuen Haushaltsgesetz sind Kürzungen möglich. Zuwendungen können also in diesem Sinne „jederzeit zur Disposition gestellt werden“³³⁶: entweder in Haushaltsgesetzen, die sich auf neue Ein- oder Zweijahreszeiträume beziehen, aber auch durch sog. Nachtragshaushaltsgesetze, die ggf. rückwirkend Regelungen der zunächst verabschiedeten Haushaltsgesetze ändern. Die Bindung an die haushaltsrechtlichen Vorgaben führt auch dazu, dass die Zuwendungen befristet erfolgen und in aller Regel jährlich neu beantragt werden müssen.³³⁷

Entsprechendes gilt für die Kommunen, soweit es nicht nur die ihnen verpflichtend auferlegte Weiterreichung von Landesmitteln, sondern um die Zahlung eigener Mit-

³³³ So beispielsweise Art. 23 Bayerische Haushaltsordnung.

³³⁴ Beispiel: Nr. 1.1. des Runderlasses für die Zuwendung von Mitteln an die Landkreise und kreisfreien Städte für Hilfeangebote für von Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder (Frauenhäuser, Zufluchtswohnungen, Beratungsangebote) vom 18.9.2003: „Das Land Brandenburg weist nach Maßgabe dieses Runderlasses die für die Unterstützung der Hilfeangebote für von Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder vorgesehenen Mittel den Landkreisen und kreisfreien Städten zu. Das Land unterstützt damit die Landkreise und kreisfreien Städte bei ihrer Aufgabenerfüllung im Rahmen der Daseinsvorsorge [...]. Die Zuwendung ist zur Erfüllung des Zuwendungszwecks an Dritte weiterzuleiten.“ Zur Weiterleitung an die Träger der Frauenhäuser, Zufluchtswohnungen und ambulanten Beratungsangebote s. auch Nr. 2.1. des Runderlasses. S. auch Richtlinien zur Förderung von Frauenhäusern (§ 25a FAG) Schleswig-Holstein, Amtsblatt für Schleswig-Holstein 2004, 145 (146), Nr. 3.1, wo die formal an den Kreis bzw. die kreisfreie Stadt erfolgte Zuwendung nach § 25a FAG nach Maßgabe einer Verwaltungsvereinbarung vom Land bewilligt und geleistet wird (Richtlinien verlängert bis 31.12.2011, vgl. Amtsblatt für Schleswig-Holstein 2008, 1167).

³³⁵ Beispiel: Haushaltsplan für das Land NRW, Einzelplan 15, Kapitel 15 035 (Emanzipation), Titelgruppe 61, Titel 68461, S. 46 f., abrufbar auf der Homepage des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalens, http://fm.fin-nrw.de/info/fachinformationen/haushalt/havinfo/hh2011_ges/daten/pdf/2011/gesamt_2011.pdf (abgerufen am 30.1.2012).

³³⁶ Fischer, in: Landtag Nordrhein-Westfalen, Ausschuss für Frauenpolitik, Sachverständigenanhörung zum Thema „Schutz von Frauen vor Gewalt“, Ausschussprotokoll 14/1071 vom 28.1.2010, S. 4.

³³⁷ Beispiel: Niedersächsische Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen für Frauen und Mädchen, die von Gewalt betroffen sind (Runderlass vom 20.12.2006 – 202-38313), VORIS 24100, Niedersächsisches Ministerialblatt (Nds. MBl.) 2007, 90, Nr. 6.3; § 5 Abs. 2 S. 1 Thüringer Frauenhausförderverordnung v. 7.12.2007 (GVBl. S. 297).

³²⁷ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Finanzierung von Frauenhäusern vom 15.7.2010 (DV 10/10 – AF III), S. 18 (zur Tagessatzfinanzierung), http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2010/pdf/DV_%2010-10.pdf (abgerufen am 30.1.2012).

³²⁸ Sozialwissenschaftliches Gutachten, B 3.1.7; Hinweis auf die zentrale Bedeutung u. a. der Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Kinderschutzhäuser neben den Frauenhäusern auch bei Gradistanac, BT-Plenarprotokoll 16/172 vom 26.6.2008, S. 18331 (B).

³²⁹ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Zweite Empfehlungen zu den Kosten in Frauenhäusern und zur Übernahme der Kosten, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 1988, S. 167–168, hier: S. 167.

³³⁰ Anders offenbar – unzutreffend – Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Finanzierung von Frauenhäusern vom 15.7.2010 (DV 10/10 – AF III), S. 16, http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2010/pdf/DV_%2010-10.pdf (abgerufen am 30.1.2012).

³³¹ Vgl. § 17 Abs. 1 S. 2 SGB II, dazu Rixen, in: Eicher/Spellbrink (Hrsg.), SGB II, Kommentar, 2. Aufl. 2008, § 17 Rn. 4.

³³² So schon Beschlussempfehlung und Bericht, BT-Drucks. 10/4688 vom 17.1.1986, S. 2.

tel geht.³³⁸ Überdies gibt es weder einen Anspruch auf Zuwendungen³³⁹ noch gibt es einen Anspruch auf die Fortsetzung einer einmal begonnenen Förderung³⁴⁰, insbesondere auch keinen Anspruch auf (Weiter-)Förderung eines Frauenhauses.³⁴¹ Rechtlich abgesichert ist die Frauenhausfinanzierung jedenfalls indirekt, soweit Frauen sich auf Ansprüche etwa aus dem SGB II berufen können³⁴², allerdings ist dies mit den Nachteilen der Einzelfallprüfung nach dem Tagessatzsystem verbunden.

Generell gilt, dass nach allgemeinen haushaltsrechtlichen Grundsätzen die Vollfinanzierung durch Zuwendungen nur ausnahmsweise möglich ist³⁴³, es sei denn, es gibt abweichende Sonderregelungen. Die damit in der Regel bei Frauenhäusern und anderen Angeboten praktizierte Teilfinanzierung³⁴⁴ unterscheidet sich nach der jeweils gewählten Finanzierungsart; meist geht es um eine Anteils- oder eine Festbetragsfinanzierung.³⁴⁵ Die Einzelheiten der Zuwendungen sind in aller Regel in entsprechenden Förderrichtlinien definiert, wobei dort z. T. auch Vorgaben an das Angebot und die Qualität der Frauenhäuser aufgestellt werden.³⁴⁶

³³⁸ Beispiel: Universitäts- und Hansestadt Greifswald, Protokoll der Sitzung des Sozialausschusses am 19.1.2011, S. 5 (zu TOP 9) zu gemeinsam mit dem Kreis Ostvorpommern OVP) erfolgenden Finanzierung eines Frauenhauses: „OVP hat zugesichert, den offenen Betrag für die Finanzierung des Frauenhauses für 2011 in Höhe von 20.000 € bereitzustellen. Für die Folgejahre will OVP nach kostengünstigeren Alternativen suchen.“ <http://ratsinfo.greifswald.de> (abgerufen am 30.1.2012).

³³⁹ John, Die Finanzierung von Frauenhäusern, Diss. iur. Hamburg 1986, S. 296. – Es handelt sich um einen allgemeinen Grundsatz des Zuwendungsrechts, entschieden wird nach pflichtgemäßem Ermessen, vgl. etwa § 1 Abs. 2 S. 1 Thüringer Frauenhausförderverordnung v. 7.12.2007 (GVBl. S. 297). Der allgemeine Grundsatz wird zum Teil auch ausdrücklich in Parlamentsgesetzen genannt, vgl. § 74 Abs. 3 S. 1 SGB VIII (zur Vergabe der Fördermittel im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe nach pflichtgemäßem Ermessen).

³⁴⁰ *Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin*, Urteil vom 16.12.2004 – 5 B 4.04 – Juristenzeitung (JZ) 2005, S. 672–677 (im Volltext nicht in der Rechtsprechungsdatenbank „juris“ verfügbar).

³⁴¹ *Oberverwaltungsgericht (OVG) für das Land Sachsen-Anhalt*, Urteil vom 4.12.2003 – 1 L 525/02 –, juris, Rn. 18 ff.; *Hamburgisches Oberverwaltungsgericht (OVG)*, Beschluss vom 21.12.2004 – 1 Bs 535/04 –, juris, Rn. 8; dazu auch John, Die Finanzierung von Frauenhäusern, Diss. iur. Hamburg 1986, S. 296.

³⁴² Vgl. den Hinweis von John, Die Finanzierung von Frauenhäusern, Diss. iur. Hamburg 1986, S. 295 (noch zum früheren Bundessozialhilfegesetz – BSHG).

³⁴³ Beispielhaft für das Zuwendungsrecht in Bund und Ländern s. die Verwaltungsvorschrift Nr. 2.4 zu § 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO): „Eine Zuwendung darf ausnahmsweise zur Vollfinanzierung bewilligt werden, wenn die Erfüllung des Zwecks in dem notwendigen Umfang nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben [...] möglich ist.“

³⁴⁴ Beispielhaft für das Zuwendungsrecht in Bund und Ländern s. die Verwaltungsvorschrift Nr. 2.2 zu § 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO): „grundsätzlich [...] Teilfinanzierung“. Beispielhaft Richtlinien „Frauen- und Kinderschutzhäuser“ des Sozialministeriums Baden-Württemberg vom 5.4.2007, Nr. 2: „Die Förderung dient zur Teilfinanzierung [...]“

³⁴⁵ Zu den Finanzierungsarten vgl. Nr. 2.2 der Verwaltungsvorschrift zu § 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO). – Eine Fehlbedarfsfinanzierung ist zwar auch bei Frauenhäusern und anderen Angeboten denkbar, sie spielt aber in der Praxis keine tragende Rolle, zur Fehlbedarfsfinanzierung vgl. 2.2.2 der Verwaltungsvorschrift zu § 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO).

³⁴⁶ S. etwa Nr. 6 der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der inhaltlichen Arbeit in den Frauenhäusern Sachsen-Anhalt, MBl. LSA 2006, 107 (108 f.); Richtlinie für die Förderung von Frauenhäusern in Bayern, AllMBl. 2009, 9 (Nr. 4.4–4.8).

Die Zuwendungen erfolgen in aller Regel zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben, also als sog. Projektförderung.³⁴⁷ Denkbar, aber, insgesamt gesehen, weniger üblich sind Zuwendungen zur Deckung eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers (institutionelle Förderung).³⁴⁸ Je nach Ausgestaltung ähneln sich Projekt- und institutionelle Förderung. Wird etwa eine Zuwendung als nicht näher definierte Pauschale pro Belegungsplatz³⁴⁹ oder eine Pauschale für Beratungstätigkeit und Kinderbetreuung ausgereicht³⁵⁰, dann lässt sich dies zwar als abgegrenztes Vorhaben (Finanzierung eines Belegungsplatzes; Beratungstätigkeit; Kinderbetreuung) qualifizieren,³⁵¹ zugleich ist die Pauschale für die benannten Posten aber sehr weit geratet, so dass das jeweilige Vorhaben nicht sonderlich genau abgegrenzt ist.

Die fiskalische Unsicherheit, die mit einer Zuwendungslösung einhergeht, weil sie von haushaltspolitischen Erwägungen abhängt, lässt sich abmildern – allerdings nicht ganz beseitigen –, wenn die Fördersumme z. B. in einem Finanzausgleichsgesetz fixiert wird. Auch ein solches Gesetz, das (wie etwa in Schleswig-Holstein)³⁵² Zuweisungen an die Kommunen regelt (allgemeine nicht zweckgebundene Zuweisungen und spezielle zweckgebundene Zuweisungen u. a. für die Frauenhausförderung), kann zwar geändert werden, es ist aber in politische Verhandlungssettings mit den Kommunen eingebettet. Das erschwert – politisch, nicht rechtlich – die Änderung von einmal festgelegten Summen, weil mit der politischen Vetomacht der Kommunen und der kommunalen Spitzen-

³⁴⁷ Vgl. exemplarisch für das Zuwendungsrecht in Bund und Ländern die Verwaltungsvorschrift Nr. 2.1 zu § 23 Bundeshaushaltsordnung (BHO): „Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben (Projektförderung)“. Beispiele: Richtlinien „Frauen- und Kinderschutzhäuser“ des Sozialministeriums Baden-Württemberg vom 5.4.2007, Nr. 5.1: „Projektförderung“; Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der inhaltlichen Arbeit in den Frauenhäusern Sachsen-Anhalt, MBl. LSA 2006, 107 (109), Nr. 7.1: „Projektförderung“.

³⁴⁸ Vgl. exemplarisch für das Zuwendungsrecht in Bund und Ländern die Verwaltungsvorschrift Nr. 2.2 zu § 23 Bundeshaushaltsordnung (BHO): „Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers (institutionelle Förderung)“. Beispiel: Richtlinien zur Förderung von Frauenhäusern (§ 25a FAG) Schleswig-Holstein, Amtsblatt für Schleswig-Holstein 2004, 145 (Richtlinien verlängert bis 31.12.2011, vgl. Amtsblatt für Schleswig-Holstein 2008, 1167), Nr. 2.2.1: „im Rahmen einer institutionellen Förderung“.

³⁴⁹ Nr. 5.2 der Niedersächsischen Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen für Frauen und Mädchen, die von Gewalt betroffen sind (Runderlass vom 20.12.2006 – 202-38313), VORIS 24100, Niedersächsisches Ministerialblatt (Nds. MBl.) 2007, 90.

³⁵⁰ Nr. 5.2 der Niedersächsischen Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen für Frauen und Mädchen, die von Gewalt betroffen sind (Runderlass vom 20.12.2006 – 202-38313), VORIS 24100, Niedersächsisches Ministerialblatt (Nds. MBl.) 2007, 90.

³⁵¹ So Nr. 5.1 der Niedersächsischen Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen für Frauen und Mädchen, die von Gewalt betroffen sind (Runderlass vom 20.12.2006 – 202-38313), VORIS 24100, Niedersächsisches Ministerialblatt (Nds. MBl.) 2007, 90.

³⁵² Anhang 3.

verbände im jeweiligen Land zu rechnen ist bzw. monetäre Kompensationsanreize zu schaffen sind, um Absenkungen der Gelder, die etwa der Förderung von Frauenhäusern dienen, durchsetzen zu können.

Die relative Stabilität kann auch durch spezielle Rechtsnormen (wie etwa in Thüringen)³⁵³ gesteigert werden, die das Thema „Frauenhausfinanzierung“ aus der Sphäre des rein Administrativen-Haushalterischen (die Verwaltungsvorschrift bindet nur die Verwaltung intern – sog. Innenrecht – und kann relativ leicht geändert werden)³⁵⁴ auf die Ebene des Rechts bringen. Zum sog. Außenrecht, das neben der Verwaltung auch unmittelbar die Gerichte bindet und auf das sich Bürgerinnen und Bürger direkt berufen können, gehört auch die sog. (Rechts-)Verordnung.³⁵⁵ Sie kann zwar auch geändert werden, allerdings erhöht ihr Rechtscharakter die politischen Begründungslasten, wenn eine Förderung eingestellt oder abgesenkt wird.

Die hier beispielhaft beigefügten Fördervorschriften aus Thüringen (Anhang 2.2) und Schleswig-Holstein (Anhang 2.3) veranschaulichen die typischerweise in Förderregelungen angesprochenen Regelungsgegenstände:

Die Fördervorschriften definieren den „Zuwendungsempfänger“, den Gegenstand der Förderung sowie die grundlegenden Fördervoraussetzungen sowie Art und Umfang der Förderung. Zu den Fördervoraussetzungen gehören auch Ausführungen zu den Angeboten, die im Einzelnen gefördert werden (Zufluchtsstätten/-wohnungen, Beratungsangebote, Öffentlichkeitsarbeit/Koordination), außerdem Vorgaben zu den Standards, die in der Regel auf einer mittleren Abstraktionshöhe angesiedelt sind und eher Mindestvorgaben zu personellen und baulichen Anforderungen benennen. Hinzu kommen Vorschriften zur verwaltungstechnischen Abwicklung der Zuwendungen. Weitere Bestimmungen, etwa zu Modellversuchen oder zur Evaluierung, können die Regelwerke abrunden.

2. Bedarfsermittlung und Koordinierung der Mischfinanzierung durch Absprachen – good practice-Beispiele

Ein derzeit kaum befriedigend gelöstes Problem ist die Ermittlung eines bedarfsgerechten Angebots an Frauenhäusern und anderen Unterstützungsangeboten. Bislang bestehen nur mehr oder weniger informelle Absprachen darüber, welches Angebot als bedarfsgerecht gilt. Zum Teil wird die Frage der Bedarfsermittlung in den Förderrichtlinien explizit angesprochen, ohne allerdings das Verfahren bzw. die Kriterien der Bedarfsplanung genauer zu benennen.³⁵⁶ In überschaubar großen Regionen (wie

dem Saarland) ist eine überaus kleinteilige Bedarfsbemessung Teil eines Vertragswerks, in dem die beteiligten Kostenträger und die Betreiberin des Frauenhauses umfangreich die mit der Frauenhaus-Finanzierung zusammenhängenden Fragen regeln.³⁵⁷

Ein ähnliches Regelwerk mit stark empfehlendem Charakter sind die in Bayern, also einem Flächenland, bestehenden Grundsätze zur Frauenhausversorgung.³⁵⁸ Hilfreich sind diese Grundsätze vor allem deswegen, weil sie die Kostenverantwortung der unterschiedlichen „öffentlichen Hände“ (Land, Kommunen) und die finanzielle Eigenverantwortung der Frauenhaus-Trägerorganisationen zumindest anteilmäßig näher bestimmen.

Dennoch bleibt das Grundproblem: Die empirische Bestandsaufnahme zeigt, dass sich der Bedarf schwer ermitteln lässt und jedenfalls starre Zahlen, die im politischen Raum in Anlehnung etwa an Empfehlungen des Europarates kommuniziert werden, möglicherweise nicht dem realen Bedarf entsprechen.³⁵⁹ Ungeklärt ist u. a., wie sich angesichts der absehbaren demographischen Veränderungen die Versorgung mit unterstützenden (Frauenhaus-)Leistungen möglicherweise nicht nur stationär, sondern auch ambulant organisieren lässt. In der empirischen Bestandsaufnahme wird insofern auf flexible (ambulante) Angebote hingewiesen, die gerade im ländlichen Bereich für eine wirksame Hilfe und Unterstützung betroffener Frauen sorgen könnten.

Im Anhang (Anhang 2.4 und Anhang 2.5) werden Regelwerke zweier Bundesländer, des Saarlandes und des Freistaates Bayern, vorgestellt. In diesen Bundesländern wird der Versuch unternommen, durch recht aufwändige Vertragswerke bzw. (Vereinbarungs-)Empfehlungen das Problem der Bedarfsbemessung bzw. der Koordinierung der Mischfinanzierung in den Griff zu bekommen. Zwar lösen auch diese Ansätze nicht alle Probleme, sie stellen aber – im Sinne von *good-practice*-Beispielen – den Versuch dar, die generell wenig befriedigende Situation für den Alltag bewältigbar zu machen. Sie eignen sich somit als Ausgangspunkt für eine Reform der Rechtslage unterhalb der Ebene des Parlamentsgesetzes, nämlich durch sinnvolle Arrangements auf Verwaltungsebene die Finanzierungsbedingungen der Frauenhäuser verlässlich zu gestalten.

Hierbei geht es nicht um die Frage, ob die in den betreffenden Ländern bestehenden Regelungen gut oder weniger gut oder verbesserungsbedürftig sind (oder ob dort ggf. eine Unterversorgung herrscht), sondern es soll nur für das *Instrument* sensibilisiert werden, mit dessen Hilfe versucht wird, das Problem der Bedarfsfeststellung und der Kostenermittlung unter den Bedingungen der Mischfinanzierung praxisgerecht in den Griff zu bekommen. Dieses Instrument zeigt, mit anderen Worten, dass *nicht* alles durch den Gesetzgeber gelöst werden muss, um Probleme effektiv zu lösen. Allerdings ist dies, wie allein der

³⁵³ Anhang 2.3.

³⁵⁴ Hierzu allg. *Ossenbühl*, Autonome Rechtsetzung der Verwaltung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 104.

³⁵⁵ Hierzu allg. *Ossenbühl*, Rechtsverordnung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 103.

³⁵⁶ Richtlinien „Frauen- und Kinderschutzhäuser“ des Sozialministeriums Baden-Württemberg vom 5.4.2007, Nr. 4: „Die Aufnahme weiterer Frauen- und Kinderschutzhäuser [...] in das Förderprogramm setzt eine Bedarfsfeststellung des örtlichen Trägers der Sozialhilfe voraus.“

³⁵⁷ Anhang 2.4.

³⁵⁸ Anhang 2.5.

³⁵⁹ So auch der empirische Befund: Sozialwissenschaftliches Gutachten, B 2.4. sowie F, Punkt 1.

Umfang der Regelwerke zeigt, mit einigem Abstimmungs-, Verhandlungs- und Ausformulierungsaufwand verbunden. In Relation zum Gewinn an Rechtssicherheit und Verwaltungseffizienz, der durch solche vertraglichen Absprachen eintritt, dürfte sich der Aufwand jedenfalls solange lohnen, wie entsprechend eindeutige gesetzliche Regelungen nicht existieren.

3. Reformoption: Bedarfsplanung durch konsensual ausgerichtete Koordinierungskonferenzen

a) Landesweite Bedarfsplanung mit regionaler Konkretisierung

Als Ausweg aus der Schwierigkeit, den Bedarf hinsichtlich aller für gewaltbetroffene Frauen relevanten Angebote festzustellen, bietet sich ein Bedarfsplanungsverfahren nach dem Vorbild vergleichbarer Regelungen an, wie es vor allem aus dem Bereich der Krankenhausplanung, ferner aus den Bereichen der Pflegeplanung und der Jugendhilfeplanung³⁶⁰ als prominentem Beispiel der kommunalen Sozialplanung bekannt ist. Eine Bedarfsplanung empfiehlt sich nicht zuletzt angesichts der demographischen Entwicklung³⁶¹, die – wie auch die empirische Bestandsaufnahme belegt³⁶² – nach einem vernünftig aufeinander abgestimmten Ensemble von ambulanten und festen Angeboten verlangt. Eine solche sozialräumlich sensibilisierte Bedarfsplanung würde ein koordiniertes „Suchverfahren“ installieren, denn niemand weiß im Vorhinein ganz genau, wie es um den Bedarf bestellt ist. Erst in der Abstimmung der jeweiligen unterschiedlichen Einschätzungen würde der Bedarf feststellbar („ausgehandelt“). Bedarf ist keine vorgegebene objektive Größe, die Bedarfsfeststellung ist vielmehr aufgegeben. Um Missverständnissen vorzubeugen sei betont, dass es nicht darum geht, vorhandene Regelungen über die Sozialplanung (Pflegeplanung, Krankenhausplanung etc.) gleichsam „eins zu eins“ zu übernehmen. Sie fungieren nur als Orientierungsmuster, die an die besondere Situation der Versorgung mit den Frauenhäusern und den anderen Angeboten angepasst werden müssten.

Am deutlichsten ausgebaut ist die Sozial(dienstleistungs)planung bislang im Krankenhaussektor.³⁶³ Das Land stellt einen Plan, hier: einen Plan über die Versorgung mit Hilfsangeboten von Frauenhäusern sowie anderen Unterstützungsangeboten auf. Grundidee ist die Beteiligung aller relevanten Akteure auf Kostenträger- und

Leistungserbringenseite, wobei neben den Kommunen und dem Land sowie den direkt leistungserbringenden Organisationen (Trägerorganisationen der Frauenhäuser) auch sonstige Organisationen wie etwa die Verbände der freien Wohlfahrtspflege partizipieren könnten, soweit sie eine qualifizierte Nähe zum Themenfeld aufweisen³⁶⁴, etwa weil sie im Bereich des Kinderschutzes, der allgemeinen Sozialberatung oder im Fachberatungsbereich tätig sind.

Hierbei sind zweistufig organisierte Koordinierungskonferenzen vorstellbar: einerseits Konferenzen auf Landesebene³⁶⁵ (Landeskonferenzen), andererseits Konferenzen auf regionaler Ebene (Regionalkonferenzen)³⁶⁶, die jeweils mit dem Ziel arbeiten sollten, möglichst einvernehmliche Einschätzungen bzw. Lösungen zu erreichen.³⁶⁷ Die Unterscheidung zwischen Landes- und Regionalkonferenzen bietet sich vor allem für die Flächenländer an; bei den anderen Bundesländern könnte stattdessen eine Konferenz gebildet werden, die die Funktionen beider Konferenzen übernimmt.

Während die Landeskonferenzen Kriterien der Bedarfsermittlung (Bedarfsanalyse und Bedarfsprognose)³⁶⁸ bestimmen und Versorgungsgebiete³⁶⁹ definieren könnten

³⁶³ Soweit im Folgenden Vorschriften aus Landeskrankenhausgesetzen zitiert werden, wird die Textsammlung „Krankenhausrecht 201/2011 – Rechtsvorschriften der Länder“, hrsgg. von der Deutschen Krankenhaus Verlagsgesellschaft, bearbeitet von *Korthus/Schliephorst*, 3. Aufl., Juli 2010 zugrunde gelegt.

³⁶⁴ In der Krankenhausplanung wird dies mitunter sehr weit verstanden, wobei die Art der Partizipation nach unmittelbar oder bloß mittelbarer Beteiligung unterschieden werden kann. Wie umfangreich der Kreis der Beteiligten ausfallen kann, zeigen etwa § 19 Gesetz zur Ausführung des KHG Schleswig-Holstein (17 Beteiligte, davon 11 unmittelbar Beteiligte) oder § 26 Abs. 2 S. 1, § 27 Abs. 1 Saarländisches Krankenhausgesetz (27 Beteiligte, davon sechs Krankenkassen und die Vertretung der privaten Krankenversicherung sowie alle Krankenhausträger als unmittelbar Beteiligte).

³⁶⁵ Vgl. für den Krankenhausbereich die „Landeskonferenz“ gemäß § 13 Abs. 1, 5, 6 Brandenburgisches Krankenhausentwicklungsgesetz (BbgKHEG) sowie den „Landeskrankenhausausschuss“ nach § 21 Hessisches Krankenhausgesetz 2002 (HKHG).

³⁶⁶ Vgl. für den Krankenhausbereich die „Gebietskonferenzen“ gemäß § 13 Abs. 1–4 Brandenburgisches Krankenhausentwicklungsgesetz (BbgKHEG) oder die „Krankenhauskonferenzen“ nach § 22 Hessisches Krankenhausgesetz 2002 (HKHG).

³⁶⁷ Die Pflicht, einvernehmliche Lösungen anzustreben, wird im Krankenhausrecht nur für die sog. unmittelbar Beteiligten angeordnet, d. h. für bestimmte Kreise von Akteuren; bei der Planung der Frauenhausversorgung wäre zu prüfen, ob es sinnvoll ist, die Pflicht zu einvernehmlicher Problemlösung zu stufen. – Vgl. aus Sicht der Krankenhausplanung insb. § 7 Abs. 1 S. 2 (Bundes-)Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG): „Bei der Krankenhausplanung [...] sind einvernehmliche Regelungen mit den unmittelbar Beteiligten anzustreben.“ Entsprechende Regelungen sind in den Landeskrankenhausgesetzen enthalten, siehe etwa § 9 Abs. 2 S. 4 Landeskrankenhausgesetz Baden-Württemberg, Art. 7 Abs. 2 Bayerisches Krankenhausgesetz, § 17 Abs. 1 S. 2 Landeskrankenhausgesetz Berlin, § 18 Abs. 3 S. 1 Hamburgisches Krankenhausgesetz, § 9 Abs. 1 S. 2 Niedersächsisches Krankenhausgesetz, § 15 Abs. 3 S. 2 Krankenhausgestaltungsgesetz (KHGG) NRW, § 8 Abs. 1 S. 2 Landeskrankenhausgesetz Rheinland-Pfalz, § 5 Abs. 3 S. 1 Sächsisches Krankenhausgesetz.

³⁶⁸ Zu diesen Aspekten der Bedarfsplanung am Beispiel der Krankenhausplanung § 5 Abs. 2 Bremisches Krankenhausfinanzierungsgesetz.

³⁶⁹ Vgl. zu den Versorgungsgebieten § 17 Abs. 3 und 4 Hessisches Krankenhausgesetz 2002 (HKHG).

³⁶⁰ Erinnert sei etwa an den kommunalen Jugendhilfeausschuss im Rahmen der Jugendhilfeplanung (vgl. § 80 SGB VIII); zur großen Bedeutung der Jugendhilfeplanung s. nur *Emanuel*, *Freiwillige Leistung oder Pflichtaufgabe? 20 Jahre Missverständnisse in der Praxis über Leistungsansprüche aus dem SGB VIII*, ZKJ (Zeitschrift für Kinderschutzrecht und Jugendhilfe) 2011, 207 (211).

³⁶¹ Allg. hierzu *Kersten*, *Demographie als Verwaltungsaufgabe*, in: *Die Verwaltung* 40 (2007), S. 309 ff.; *ders.*, *Veränderung von Verfassung und Verwaltung durch Wissen – am Beispiel des demographischen Wandels*, in: *Gunnar Folke Schuppert/Andreas Voßkuhle* (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, 2008, S. 190 ff.; *ders.*, *Folgen des demographischen Wandels: Eine „neue Gesellschaft?“*, in: *Corinne Michaela Flick* (Hrsg.), *Das demographische Problem als Gefahr für Rechtskultur und Wirtschaft*, 2010, S. 37 ff.

³⁶² Sozialwissenschaftliches Gutachten, E, Punkt 4.

(Rahmenvorgaben)³⁷⁰, wären die Regionalkonferenzen dafür zuständig, die Bedarfe auf regionaler Ebene zu konkretisieren, indem sie „regionale Planungskonzepte“³⁷¹ entwickeln, die eine „bedarfsgerechte regional ausgeglichene“³⁷² Versorgung anstreben und hierbei auch die Versorgungsangebote benachbarter Regionen berücksichtigen³⁷³, angesichts des Umstands, dass Frauen wegen der Gefährdungslage oder eines spezifischen Angebotsprofils in Frauenhäuser benachbarter Regionen Zuflucht suchen müssen, ist dies überaus sinnvoll.

Zudem können „spezifische Versorgungsschwerpunkte“³⁷⁴ markiert werden. Die Landeskonferenz könnte sich auf ein Sachverständigen-Gutachten stützen, das die Versorgungssituation benennt und Prognosen über die künftig zu erwartenden Versorgungsbedarfe abgibt.³⁷⁵ Eine ähnliche beratende Funktion hätte ein Beirat.³⁷⁶ All dies hätte freilich nur Vorschlags- bzw. Empfehlungscharakter,³⁷⁷ denn die verbindliche Letztentscheidung über Pläne und auf ihnen beruhenden Mittelvergaben (Zuwendungen bzw. den Abschluss von Entgeltvereinbarungen) muss aus demokratietheoretischen Gründen einer staatlichen Stelle obliegen, z. B. dem zuständigen Landesministerium bzw. der zuständigen Senatsbehörde.³⁷⁸ Die zuständige staatliche Stelle kann allerdings gesetzlich verpflichtet werden, die Planungsvorschläge möglichst weitgehend zu berücksichtigen.

Überdies könnte den Koordinierungskonferenzen nach dem Vorbild bestehender Regelungen im Sozialrecht³⁷⁹ die Aufgabe zugewiesen werden, Rahmenverträge bzw. Rahmenvertragsmuster für die Frauenhausversorgung zu entwerfen, an denen sich die Kostenträger und die leistungserbringenden Organisationen vor Ort orientieren können. Hierzu sollte auch eine Aufteilung zwischen den Ausgaben, die per Zuwendung gedeckt werden, und solchen Ausgaben erfolgen, die aus anderen Quellen zu decken sind. Die Konferenzen könnten zudem nach dem Vorbild bestehender sozialrechtlicher Bestimmungen³⁸⁰ auch eine koordinierende Funktion bei der Bestimmung der Vergütungshöhe übernehmen, indem sie beispielsweise Vergütungsleitlinien mit Empfehlungscharakter entwickeln.

³⁷⁰ Vgl. aus Sicht der Krankenhausplanung z. B. § 13 Abs. 1 Krankenhausgestaltungsgesetz (KHGG) NRW oder § 3 Abs. 2 S. 1 Krankenhausgesetz Sachsen-Anhalt.

³⁷¹ Vgl. aus Sicht der Krankenhausplanung bspw. § 14 Krankenhausgestaltungsgesetz (KHGG) NRW.

³⁷² So für die Krankenhausplanung § 12 Abs. 1 S. 1 Brandenburgisches Krankenhausentwicklungsgesetz (BbgKHEG).

³⁷³ Vgl. aus Sicht der Krankenhausplanung § 12 Abs. 2 S. 2 Krankenhausgestaltungsgesetz (KHGG) NRW.

³⁷⁴ So für den Krankenhausbereich Art. 4 S. 2 Bayerisches Krankenhausgesetz.

³⁷⁵ So für die Krankenhausplanung § 22 Abs. 1 S. 1 Saarländisches Krankenhausgesetz.

³⁷⁶ Vgl. für die Krankenhausplanung den „Krankenhausbeirat“ gemäß § 17 Abs. 2 S. 6 Landeskrankenhausgesetz Berlin.

³⁷⁷ Vgl. für die Krankenhausplanung § 15 Abs. 3 S. 1 Krankenhausgestaltungsgesetz (KHGG) NRW.

³⁷⁸ Beispiel für die Zuständigkeit des Ministeriums: § 12 Abs. 1 S. 1 Krankenhausgestaltungsgesetz (KHGG) NRW.

³⁷⁹ Siehe etwa § 79 SGB XII.

³⁸⁰ Siehe etwa § 86 SGB XI (zur Pflegesatzkommission).

b) Alternative: Kommunale Planung unter Berücksichtigung überregionaler Aspekte

Alternative zu einer auf das Land bezogenen und sodann auf einzelne Gebiete „heruntergebrochenen“ Planung wäre eine allein bei den Kommunen ansetzende Planung³⁸¹, wie sie aus der kommunalen Pflegeplanung bekannt ist. Hier sind die Kreise und kreisfreien Städte Planungsbehörden, die Bedarfspläne erstellen, sich hierbei allerdings an Empfehlungen orientieren könnten, die ein beratend tätiger Landesausschuss für die Versorgung mit Hilfsangeboten der Frauenhäuser und der anderen Angebote abgibt.³⁸² Kombiniert werden kann dies mit der Expertise regionaler Beratungskonferenzen.³⁸³

Nur subsidiär, wenn anders eine Bedarfsplanung nach landeseinheitlichen Grundsätzen nicht erreicht werden kann, könnte das Land, z. B. durch Rechtsverordnung, den Prozess der Bedarfsplanung strukturieren und Anhaltswerte für eine bedarfsgerechte Versorgungsstruktur vorgeben.³⁸⁴ Alternativ könnte sich das Ministerium generell auf die Abgabe von Empfehlungen³⁸⁵ bzw. die Erstellung eines Landesplans mit Empfehlungscharakter³⁸⁶ beschränken.

Entscheidender Unterschied zum „top down“-Ansatz der Landesplanung mit regionaler Konkretisierung ist der „bottom up“-Ansatz des kommunalen Modells, der konsequenter auf kommunaler Ebene verwurzelt ist und nur flankierend durch Landesvorgaben gesteuert wird.

4. Kostenerstattung

a) Problem

Gemäß § 36a SGB II trifft den bis dahin örtlich zuständigen Leistungsträger eine Kostenerstattungspflicht gegenüber dem am Sitz des Frauenhauses örtlich zuständigen Leistungsträger für den Fall, dass eine Frau, die im ursprünglich maßgeblichen örtlichen Zuständigkeitsbereich ihren gewöhnlichen Aufenthaltsort³⁸⁷ hat, in einem außerhalb des örtlichen Zuständigkeitsbereichs gelegenen Frauenhaus Zuflucht sucht. Hierdurch soll eine einseitige finanzielle Belastung der Kommunen vermieden werden, die ein Frauenhaus unterhalten.³⁸⁸ Hintergrund der Rege-

³⁸¹ Vgl. für die kommunale Pflegeplanung § 3 Ausführungsgesetz zum Pflege-Versicherungsgesetz (Landespflegegesetz – LPflegeG) Schleswig-Holstein; § 5 Landespflegegesetz Mecklenburg-Vorpommern (LPflegeG M-V), § 6 Landespflegegesetz NRW.

³⁸² Vorbild sind insofern die Landespflegeausschüsse gemäß § 92 SGB XI.

³⁸³ Vorbild sind insofern die kommunalen Pflegekonferenzen gemäß § 5 Landespflegegesetz NRW.

³⁸⁴ § 3 Abs. 6 Ausführungsgesetz zum Pflege-Versicherungsgesetz (Landespflegegesetz – LPflegeG) Schleswig-Holstein. – Das Gesetz ist abrufbar unter www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de.

³⁸⁵ Vgl. für die Pflegeplanung § 6 Abs. 3 Landespflegegesetz NRW.

³⁸⁶ § 5 Abs. 3 Landespflegegesetz Mecklenburg-Vorpommern (LPflegeG M-V).

³⁸⁷ Definiert wird der gewöhnliche Aufenthalt(sort) in § 30 Abs. 3 S. 2 SGB I.

³⁸⁸ Boerner, in: Löns/Herold-Tews (Hrsg.), SGB II, Kommentar, 3. Aufl. 2011, § 36a Rn. 3.

lung ist ersichtlich der Eindruck der kommunalen Träger vor Ort, dass mithilfe einer rechtssicheren Regelung die Kostenerstattung besser in den Griff zu bekommen ist.

Vergleichbare Vorschriften für das SGB XII oder das AsylbLG fehlen.³⁸⁹ Insbesondere bei Kommunen, die die psychosoziale Beratung nach §§ 67 ff. SGB XII organisieren, besteht die Gefahr, dass sie auf den diesbezüglichen Kosten „sitzen“ bleiben, weil eine dem § 36a SGB II vergleichbare Kostenerstattungsvorschrift im SGB XII fehlt.³⁹⁰

Hinzu kommt, dass dem Wortlaut des § 36a SGB II nicht ganz zweifelsfrei zu entnehmen ist, welche Leistungen im Einzelnen erfasst sind; so ist bislang noch nicht höchstrichterlich geklärt, ob z. B. auch Kosten der psychosozialen Beratung einschließlich der Kosten für die psychosoziale Betreuung der mit der Zuflucht suchenden Frau aufgenommenen Kinder³⁹¹ erfasst werden.

Hinzu kommen Probleme dann, wenn eine Frau, die bislang in dem einen Bundesland gewohnt hat, Zuflucht in einem Frauenhaus sucht, das in einem anderen Bundesland liegt; die Probleme entstehen dann, wenn eine Zuwendungsfinanzierung (ohne ergänzende Tagessatzfinanzierung) besteht, die Frau aber aus einem Bundesland stammt, das (auch) nach Tagessätzen finanziert.

b) Reformoption

aa) Klarstellende Ergänzungen des § 36a SGB II – Sinngleiche Vorschriften in SGB XII und AsylbLG

Generell empfiehlt sich eine klarstellende Ergänzung des § 36a SGB II, die verdeutlicht, dass Kosten, die mit dem Aufenthalt zusammenhängen, insbesondere Unterkunft- und Betreuungskosten, auch soweit es um die Kinder geht, relevante Kosten sind. Die Klarstellung würde nur die amtliche Begründung zu § 36a SGB II aufnehmen, in der es heißt: „Die Kostenerstattungspflicht gilt nur für Leistungen nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II.“³⁹² In § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II werden neben den Kosten der Unterkunft auch die Leistungen des § 16a SGB II, also auch die Leistungen „psychosoziale Betreuung“ (§ 16a Nr. 3 SGB II) und „Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder“ (§ 16a Nr. 1 SGB II) genannt.³⁹³

Ein dergestalt ergänzter § 36a SGB II sollte sodann seinem Inhalt nach auch im SGB XII (z. B. als neuer § 98a

³⁸⁹ Dazu *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*, Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 365 (373 f.).

³⁹⁰ Dazu oben Teil 2, B. I. 2. b) ff) (2).

³⁹¹ Bejahend: *Boerner*, in: Löns/Herold-Tews (Hrsg.), SGB II, Kommentar, 3. Aufl. 2011, § 36a Rn. 10; *Landessozialgericht (LSG) Nordrhein-Westfalen*, Urteil vom 23.2.2010 – L 1 AS 36/09 –, juris, Rn. 27 f., 29; *Landessozialgericht (LSG) Baden-Württemberg*, Urteil vom 21.10.2011 – L 12 AS 3169/10 –, juris, Rn. 21 ff.; Revision anhängig beim *Bundessozialgericht*, Az. B 14 S 190/11 R.

³⁹² Amtl. Begr. zu § 36a SGB II in der Fassung des Gesetzes vom 20.7.2006 (BGBl. I S. 1706), BT-Drucks. 16/1410 vom 9.5.2006, S. 27.

³⁹³ Zu § 16a SGB II oben Teil 2, B. I. 2. b) ff).

SGB XII als Ergänzung der Vorschrift über die örtliche Zuständigkeit, § 98 SGB XII) sowie im AsylbLG (z. B. als neuer Abs. 4 in der Vorschrift über die örtliche Zuständigkeit, § 10a AsylbLG) normiert werden.

bb) Steigerung der Anwendungsfreundlichkeit des § 36a SGB II durch Vereinbarungen, insbesondere zur Kostenerstattung im Verhältnis zwischen tagessatzfinanzierenden und zuwendungsfinanzierenden Bundesländern/ Kommunen (fiktive Tagessätze)

Um den § 36a SGB II (und eine künftig zu schaffende vergleichbare Vorschrift im SGB XII) auf der Anwendungsebene operabel zu machen, empfiehlt sich eine optimalerweise zwischen allen Bundesländern getroffene vertragliche Rahmung, die auch den die Grenzen des Bundeslandes überschreitenden Zuständigkeitswechsel regelt. Zwischen Bundesländern, die eine reine Zuwendungsfinanzierung kennen, und solchen Ländern bzw. Kommunen, die eine Tagessatzfinanzierung kennen, müssten – wie dies in der Praxis auch schon geschieht – sog. fiktive Tagessätze gebildet werden, die den rechnerisch in der Zuwendungsfinanzierung enthaltenen Tagessatz-Kostenanteil für die Zwecke der Erstattung bestimmen. Dies könnte durch eine gesetzliche Klarstellung in § 36a SGB II und in den entsprechenden Bestimmungen des SGB XII und des AsylbLG geschehen. Alternativ wäre eine Lösung auf dem Vereinbarungswege möglich: Die betroffenen Bundesländer (bzw. Kommunen) können durch Verwaltungsvereinbarungen einen Verrechnungsmodus festlegen, anhand dessen Tagessatzanteile der Zuwendungsfinanzierung „umgerechnet“ werden können. Vorteil dieser Vorgehensweise wäre, dass eine vergleichsweise unbürokratische Lösung auf Verwaltungsebene gefunden werden könnte.

Die im Freistaat Bayern praktizierte Rahmenvereinbarung Anlage 4 der Gemeinsamen Empfehlungen zur Finanzierung der Frauenhäuser (Nr. 6.2) – Stand 1.1.2005 – kann bei der vertraglichen Konkretisierung als erste Orientierung dienen (Anhang 2.6).

IV. Zur Lage von Fachberatungsstellen und anderen Unterstützungsangeboten

Die Probleme, die sich für Fachberatungsstellen oder andere Unterstützungsangebote stellen, ähneln weithin den Problemen, mit denen Frauenhäuser fertig werden müssen; insofern kann auf die obigen Ausführungen, die in erster Linie die Frauenhäuser betreffen, verwiesen werden, die entsprechend gelten. Vergleichbar problematisch ist insbesondere die Finanzierungssituation. Die Förderbestimmungen in den Bundesländern erwähnen häufig neben den Frauenhäusern bzw. Zufluchtsstätten auch Beratungsangebote, so etwa in Niedersachsen³⁹⁴, wo Bera-

³⁹⁴ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen für Frauen und Mädchen, die von Gewalt betroffen sind, Nds. MBl. Nr. 4/2007, Nr. 1, Nr. 3; ebenso die Neufassung der Richtlinie (Erlass vom 27.12.2011) aus dem Jahre 2012.

tungseinrichtungen für Mädchen und Frauen, die von Gewalt betroffen sind, ebenso erwähnt werden wie die Beratungs- und Interventionsstellen bei häuslicher Gewalt (BISS), die vor allem eine kurzfristige Hilfe insbesondere bei der Umsetzung des Gewaltschutzgesetzes anbieten.³⁹⁵ Profil und Aufgabenspektrum der Beratungseinrichtungen können sehr unterschiedlich ausfallen, denkbar sind z. B. auch frauenhausnah arbeitende Beratungsstellen, etwa die ambulant tätigen Beratungsstellen der Frauenhäuser nach den Förderrichtlinien des Landes Sachsen-Anhalt,³⁹⁶ oder nicht zwingend an Frauenhäuser bzw. Zufluchtsstätten angebundene ambulante Beratungsangebote wie etwa in Brandenburg.³⁹⁷

Soweit diese Stellen zuwendungsfinanziert sind, stellen sich wie bei Frauenhäusern die strukturellen Schwierigkeiten der Mischfinanzierung. Inwieweit insbesondere Fachberatungsstellen, die eine fachlich spezialisierte Beratung für gewaltbetroffene Frauen anbieten, auch aus anderen „Töpfen“ finanziert werden, lässt sich nicht generell beantworten, die verfügbaren empirischen Daten erlauben keine pauschalen Antworten.³⁹⁸ Die Nähe der Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder zu den sonstigen Einrichtungen der Fachberatung in der sozialen Arbeit gestattet allerdings den Schluss, dass insoweit (auch) die übliche Finanzierung nach Maßgabe der §§ 75 ff. SGB XII eine Rolle spielen wird. Das strukturelle Problem der Mischfinanzierung angesichts des Umstands, dass die öffentlichen Kostenträger Angebote freier Träger grundsätzlich nicht vollfinanzieren, bleibt auch und gerade bei einer (Teil-)Finanzierung nach dem SGB XII bestehen.

Bei aller Besonderheit, die namentlich die Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen auszeichnet, ähneln sie anderen Beratungsstellen, die das System der sozialen Sicherheit schon bisher kennt: Zum einen ist an die Beratungsstellen zu denken, die das Sozialhilferecht kennt, zum anderen an die Beratungsstellen des Kinder- und Jugendhilferechts.

Insbesondere bei Fachberatungsstellen wäre deshalb zu erwägen, ob diese nicht nach dem Vorbild der Finanzierung von Beratungsstellen im SGB VIII entweder nur durch Zuwendungen (vgl. § 74 SGB VIII) oder auf der Basis sog. gegenseitiger Leistungsverträge (§ 77 SGB VIII) finanziert werden.³⁹⁹ Beides ist im Bereich der sog. niedrigschwelligeren Beratungsangebote des SGB VIII üb-

lich.⁴⁰⁰ Dies könnte wie im SGB VIII mit einem Beratungsanspruch gekoppelt werden.⁴⁰¹

Alternativ wäre zu prüfen, ob Fachberatungsstellen nicht insgesamt besser im Sozialhilferecht verankert werden, das der Beratung bekanntlich als Aspekt der jeweiligen Hilfearten eine eigenständige Bedeutung einräumt (vgl. § 11 Abs. 1 SGB XII). Das würde allerdings voraussetzen, dass im SGB XII eine eigenständige Hilfeart geschaffen würde, die auch die Beratung von gewaltbetroffenen Frauen umfasst. Denkbar wäre dies durch einen (oben bereits erläuterten)⁴⁰² Ausbau der §§ 67 ff. SGB XII, oder dadurch, dass beispielsweise im Anschluss an das bisherige Achte Kapitel „Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“ (§§ 67 ff. SGB XII) ein eigenes Kapitel (§§ 69a ff. SGB XII) eingefügt würde.⁴⁰³

Die wesentlichen Forderungen im Hinblick auf die Fachberatungsstellen und die sonstigen Unterstützungsangebote lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Transparente und anwendungsfreundliche Regelung der Finanzierung möglichst unter Vermeidung von Mischfinanzierungen;
- Anlehnung an das Vorbild der Finanzierungen niedrigschwelliger Beratungsangebote im Recht der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) oder des Sozialhilferechts (SGB XII);
- Einbeziehung der Fachberatungsstellen sowie der anderen Unterstützungsangebote in die Kooperationsstrukturen des Sozialrechts;
- Einbeziehung der Fachberatungsstellen sowie der anderen Unterstützungsangebote in die Bedarfsplanung der Länder und Kommunen.

Teil 3: Verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen für Verbesserungen des Zugangs zu Frauenhäusern und anderen Unterstützungsangeboten für gewaltbetroffene Frauen

A. Zu den Staatsaufgaben „Schutz vor Gewalt“ und „soziale Unterstützung gewaltbetroffener Menschen“: ungeteilte Staatsaufgaben, geteilte Zuständigkeiten

I. Grundrechtliche Staatsaufgabe „Schutz vor Gewalt“

Die Aufgabe des Staates, Menschen, insbesondere Frauen und Kinder, vor häuslicher Gewalt zu schützen und sie zugleich zu unterstützen, wenn sie Zuflucht suchen, folgt einerseits aus den Grundrechten, zum anderen aus dem Sozialstaatsprinzip. Das Bundesverfassungsgericht betont in ständiger Rechtsprechung, dass der Staat sich schützend und fördernd vor Leben und Gesundheit (Art. 2

³⁹⁵ Informationen des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration unter http://www.ms.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=5157&article_id=13728&psmand=17 (abgerufen am 30.1.2012).

³⁹⁶ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der inhaltlichen Arbeit in den Frauenhäusern vom 17.1.2006, Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt (MBl. LSA) 2006, 107, Nr. 4.

³⁹⁷ Runderlass für die Zuwendung von Mitteln an die Landkreise und kreisfreien Städte für Hilfeangebote für von Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder (Frauenhäuser, Zufluchtwohnungen, Beratungsangebote) vom 18. 9. 2003, Nr. 1.3, Nr. 2.1.

³⁹⁸ Sozialwissenschaftliches Gutachten, B 3.2.

³⁹⁹ Wiesner, in: Wiesner (Hrsg.), SGB VIII, Kommentar, 4. Aufl. 2011, § 77 Rn. 5a.

⁴⁰⁰ Wiesner, in: Wiesner (Hrsg.), SGB VIII, Kommentar, 4. Aufl. 2011, § 77 Rn. 5a.

⁴⁰¹ S. etwa die Beratungsansprüche nach § 17 Abs. 1 S. 1 oder § 18 Abs. 1 SGB VIII.

⁴⁰² Teil 2, B. I. 2. b) ff).

⁴⁰³ Dazu schon oben Teil 2, B. I. 2. B) ff) (2).

Abs. 2 S. 1 GG) der Einzelnen stellen muss.⁴⁰⁴ Das gilt auch und gerade dann, wenn es um die Abwehr von Übergriffen Dritter – hier: von (Ehe-)Partnern – geht, die (häusliche) Gewalt ausüben.⁴⁰⁵ Die Grundrechte mit ihrer objektivrechtlich fundierten Schutzpflichtdimension führen zu einer „grundrechtliche[n] Staatsaufgabe“⁴⁰⁶, die den Staat zum „Garant[en] für die Gewährleistung von Schutz und Sicherheit seiner BürgerInnen“⁴⁰⁷ macht.

Die verfassungsrechtliche „Garantenstellung“ bezieht sich nicht nur auf die effektive Abwehr akuter Gewalttätigkeit (etwa durch das polizeigesetzlich legitimierte Eingreifen von Polizeikräften)⁴⁰⁸ und auf die Gewaltprävention als Aspekt der umfänglich angelegten „Staatsaufgabe Prävention“⁴⁰⁹ bzw. Verbrechensvorbeugung oder Kriminalprävention.⁴¹⁰ Die verfassungsrechtliche „Garantenstellung“ erstreckt sich zugleich auf die Folgen, zu denen die erfahrene (häusliche) Gewalt im Leben insbesondere der gewaltbetroffenen Frau geführt hat. Zusammengefasst: „Es ist die Aufgabe des Staates, Gewalt gegen Frauen zu verhindern, präventiv tätig zu werden, aber auch den Opfern Hilfe zu gewähren und sie zu schützen.“⁴¹¹

II. Weitere grundrechtliche Schutzansprüche

Daher leitet sich aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz (GG) i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip auch ein grundrechtlicher Anspruch auf Hilfe und Unterstützung in der Lage ab, die

⁴⁰⁴ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Beschluss vom 6.12.2005 – 1 BvR 347/98 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 115, 25–51, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 41, insb. 56 f.; *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Beschluss vom 4.5.2011 – 1 BvR 1502/08 – juris (oder www.bverfg.de), Rn. 37 zur körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) – jeweils mit umfangreichen Nachweisen.

⁴⁰⁵ Zusammenfassend zur grundrechtlichen Schutzpflicht *Isensee*, in: *Ders./Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. V, 2. Aufl. 2000, § 111.

⁴⁰⁶ *Dolderer*, *Objektive Grundrechtsgehalte*, 2000, S. 330, s. auch S. 310 ff. und S. 294 ff. – Kritisch zur Staatsaufgabe „Bekämpfung der Kriminalität“, die aus den Grundrechten hergeleitet wird, und in der Folge dazu dient, Grundrechte zu beschränken, *Krauß*, *Menschenrechte zwischen Freiheit und Sicherheit*, in: *Sessar* (Hrsg.), *Herrschaft und Verbrechen. Kontrolle der Gesellschaft durch Kriminalisierung und Exklusion*, 2008, S. 49 (51).

⁴⁰⁷ *Schweikert*, *Gewalt ist kein Schicksal. Ausgangsbedingungen, Praxis und Möglichkeiten einer rechtlichen Intervention bei häuslicher Gewalt gegen Frauen unter besonderer Berücksichtigung von polizeilich und zivilrechtlichen Befugnissen*, 2000, S. 515.; s. auch *Murswiek*, in: *Sachs* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 6. Aufl. 2011, Art. 2 Rn. 196: „Die Bekämpfung der Gewaltkriminalität gehört nicht nur zu den fundamentalen Staatsaufgaben, sondern ist auch durch Art. 2 II als grundrechtliche Schutzpflicht geboten.“ – „Garant“ ist hier nicht im spezifisch strafrechtlichen Sinne (vgl. § 13 Abs. 1 StGB) gemeint.

⁴⁰⁸ Beispiel: § 34a Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen (Wohnungsverweisung und Rückkehrverbot zum Schutz vor häuslicher Gewalt) oder § 27a Abs. 3 Polizeigesetz Baden-Württemberg (Wohnungsverweis, Rückkehr- und Annäherungsverbot).

⁴⁰⁹ *Stober*, *Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht*, 17. Aufl. 2011, S. 89.

⁴¹⁰ *Moritz*, *Kriminalprävention als kommunale Aufgabe des eigenen Wirkungskreises*, LIT Verlag, 2001, S. 4 ff.; s. auch *Götz*, *Innere Sicherheit*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. IV, 3. Aufl. 2006: „Innere Sicherheit ist im wesentlichen Prävention.“

⁴¹¹ *Lazar*, *BT-Plenarprotokoll 17/13 vom 18.12.2009*, S. 1118 (D).

als Folge der Gewalterfahrung entstanden ist.⁴¹² Das Bundesverfassungsgericht geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass „die Fürsorge für Hilfebedürftige zu den selbstverständlichen Pflichten eines Sozialstaates“⁴¹³ zählt. Das gilt umso mehr, wenn jemand aufgrund von Gewalttätigkeiten sein privates Umfeld verlassen muss, um sich zu schützen, und dadurch in einem umfänglichen Sinne hilfebedürftig wird, insbesondere weil der bisherige Rahmen der privaten Alltagsorganisation verloren geht. Frauenhäuser und ihre Unterstützungsangebote sind daher im wahrsten Wortsinn „Schutzräume“⁴¹⁴, in denen die Pflicht zur Gewährung von Schutz und Hilfe umgesetzt wird.

Ergänzend ist auf Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG zu verweisen, wonach dem Staat ein Wächteramt über die Ausübung des elterlichen Erziehungsrechts zukommt.⁴¹⁵ Soweit der (erziehungsberechtigte) Vater und (Ehe-)Partner häusliche Gewalt ausübt und dadurch auch die Kinder betroffen werden,⁴¹⁶ trifft den Staat insoweit eine in Hilfe und Unterstützung sich zeigende Folgenverantwortung für das Versagen des einen gewalttätigen Elternteils im Interesse der Kinder sowie der Frau als dem Elternteil, der – vorbehaltlich genauerer familienrechtlicher Regelungen im Einzelfall – die Erziehungsverantwortung allein ausübt. Insofern haben auch die betroffenen Kinder einen eigenen grundrechtlichen Anspruch auf Hilfe und Unterstützung nach erfahrener Gewalt, denn Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG soll die Persönlichkeit der Kinder und die Unversehrtheit von Leib und Leben (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 GG, Art. 2 Abs. 2 GG), also fundamentale Grundrechtspositionen, schützen.⁴¹⁷

III. Ausgestaltung der Schutzansprüche durch den Gesetzgeber

1. Unvertretbare Ausgestaltung?

Der grundrechtliche Anspruch auf Hilfe, der die Folgen der erfahrenen Gefährdung von Leib und Leben kompen-

⁴¹² Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG mit dem Sozialstaatsprinzip zu einer eigenen Grundrechtsposition zu verkoppeln, liegt in der Logik des Beschlusses des *Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)*, Beschluss vom 6.12.2005 – 1 BvR 347/98 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 115, 25–51, juris (oder www.bverfg.de), insb. Rn. 56 f.; s. hierzu auch *Müller-Terpitz*, *Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. VII, 3. Aufl. 2009, Rn. 34.

⁴¹³ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Beschluss vom 18.6.1975 – 1 BvL 4/74 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 40, 121 (133), juris, Rn. 44; s. auch *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Beschluss vom 12.10.1976 – 1 BvL 9/74 – BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 43, 13 (19), juris, Rn. 34.

⁴¹⁴ *Laurischk*, *BT-Plenarprotokoll 16/208 vom 5.3.2009*, S. 22429 (B).

⁴¹⁵ Zusammenfassend *Höfling*, *Elternrecht*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. VII, 3. Aufl. 2009, § 155.

⁴¹⁶ Siehe den Hinweis auf Kinderschutz bei der *Bundesregierung*, Antwort auf die Kleine Anfrage „Frauen- und Kinderschutzhäuser in Deutschland“, *BT-Drucks. 16/8651 vom 25.3.2008*, S. 2.

⁴¹⁷ Vgl. *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 1.4.2008 – 1 BvR 1620/04 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 121, 69–108, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 71 f.

sieren soll, bedarf allerdings der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber.⁴¹⁸ Hier gilt entsprechend das, was auch für den grundrechtlichen Anspruch auf Gewährleistung des Existenzminimums gilt, dass der Anspruch auf Hilfe und Unterstützung dem Grunde nach verfassungsrechtlich garantiert ist, aber nach Inhalt und Umfang durch den Gesetzgeber konkretisiert werden muss, dem hierbei ein Gestaltungsspielraum zukommt; Hilfe und Unterstützung müssen demnach in einer vertretbaren Weise gesetzlich ausgeformt werden.⁴¹⁹

Dass die gegenwärtige gesetzliche Lage eine unvertretbare Umsetzung sowohl der Schutzpflicht als auch der grundrechtlichen Pflicht zur Hilfe wäre, lässt sich (noch) nicht feststellen. Namentlich die Daten der empirischen Bestandsaufnahme lassen sich so nicht deuten. Ohne Zweifel ist der mosaikartige Regelungsansatz des geltenden Rechts, der unterschiedliche gesetzliche und administrative Regelungen insbesondere auf Bundesebene kombiniert, kein optimaler Zustand. Gleichwohl lässt sich auf der Basis der sozialwissenschaftlichen Bestandsaufnahme nicht sagen, dass er evident nicht zu Hilfe und Unterstützung im Einzelfall beitragen könne, also evident unwirksam wäre. Der grundrechtliche Schutzanspruch und der grundrechtliche Anspruch auf Hilfe nach erfahrener Gewalt sind keine Ansprüche, die auf das fachlich wünschenswerte Optimum oder ein denkbare Maximum an Schutz und Hilfe gehen. Entscheidend ist, ob überhaupt effektive Hilfe und Unterstützung möglich ist und realisiert wird. Das ist – trotz aller fachlich verständlichen Kritik – derzeit der Fall.

2. Geteilte Zuständigkeiten bei der Realisierung der Staatsaufgabe „Schutz vor Gewalt“, insbesondere zur kommunalen Daseinsvorsorge

Schutz vor häuslicher Gewalt und Hilfe bei der Bewältigung der Folgen ist damit zwar im vorstehenden Sinne ein Verfassungsauftrag, der häufig so umschrieben wird, es handele sich um eine „Pflichtaufgabe im Rahmen der Daseinsfürsorge“⁴²⁰ oder um eine „Gemeinschaftsauf-

gabe“⁴²¹ im Sinne einer Aufgabe, die das Gemeinwesen bzw. die „Gemeinschaft“ treffe.⁴²² Allerdings dürfen diese Umschreibungen des Verfassungsauftrags nicht so verstanden werden, als würde er automatisch dazu führen, dass alle Ebenen der im Bundesstaat gestuften Staatlichkeit (Bund sowie Länder einschließlich der Kommunen)⁴²³ in gleicher Weise in die Pflicht genommen würden. Vielmehr ist zu unterscheiden:

Die auch in den Grundrechten fundierte Staatsaufgabe, Schutz und Hilfe bei häuslicher Gewalt zu gewähren, trifft die gesamte staatliche Gewalt, allerdings nur im Rahmen der jeweiligen gesetzlich ausgeformten und administrativ geteilten Zuständigkeiten. Insbesondere mit Blick auf die Kommunen wird moniert: „So ist z. B. die Frauenhausfinanzierung auch nach 30 Jahren Frauenhausarbeit immer noch eine freiwillige Leistung und damit von den finanziellen Gegebenheiten in den einzelnen Kommunen abhängig.“⁴²⁴ Wer gegen diese Lage argumentiert, indem er oder sie von einer „Pflichtaufgabe“ spricht, meint damit offenbar, dass die Kommunen (einschließlich der Landkreise) verpflichtet seien, Frauenhäuser einzurichten und andere Unterstützungsangebote vorzuhalten. Richtig ist ohne Zweifel, dass die Sorge für die gewaltbetroffenen Frauen vor Ort die „örtliche Gemeinschaft“ (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) betrifft.⁴²⁵ Insoweit lässt sich der Bereich „Hilfe und Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen“ zur kommunalen Daseinsvorsorge rechnen. Mit welcher Intensität sich die Kommunen diesem Aspekt ihrer Zuständigkeit für die Fragen der örtlichen Gemeinschaft zuwenden, ist damit aber noch nicht entschieden.

Ob sich die Kommunen einer solchen Aufgabe (als freiwillige Aufgabe) annehmen dürfen oder (als pflichtige Aufgabe) annehmen müssen, hängt wesentlich von den Festlegungen ab, die das Kommunalrecht oder andere Landesgesetze treffen. Solange nicht auf diese Weise eine Pflichtaufgabe definiert wird, lässt sich nicht in einem spezifisch rechtlichen Sinne von einer kommunalen

⁴¹⁸ Allg. zu grundrechtlichen Leistungsansprüchen und ihrer Ausgestaltungsbedürftigkeit *Sachs*, Leistungsrechte, in: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/1, 1988, § 67; *Rifner*, Leistungsrechte, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. II, 2006, § 40.

⁴¹⁹ Vgl. zum Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1 i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip) *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 –, BVerfGE 125, 175–260, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 133 ff., 138 ff.; dazu *Rixen*, Was folgt aus der Folgerichtigkeit? (Anmerkung zu BVerfGE 125, 175), Die Sozialgerichtsbarkeit (SGb) 2010, 240–245 und *ders.*, Verfassungsrecht ersetzt Sozialpolitik?, „Hartz IV“ auf dem Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts, Sozialrecht aktuell 2010, 81–87; *ders.*, Entspricht die neue Hartz IV-Regelleistung den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts?, Sozialrecht aktuell 2011, 121–124.

⁴²⁰ *Landesarbeitsgemeinschaft der Frauenschutzhäuser Sachsen (LAG)*, Grundsatzpapier zur Finanzierung der Arbeit der Frauenschutzeinrichtungen sowie der Interventionsstellenarbeit in Sachsen, S. 4, <http://www.gewaltfreies-zuhause.de/fileadmin/Images/Grundsatzpapier%20Stand%2014.07.2006.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁴²¹ *Landesarbeitsgemeinschaft der Frauenschutzhäuser Sachsen (LAG)*, Grundsatzpapier zur Finanzierung der Arbeit der Frauenschutzeinrichtungen sowie der Interventionsstellenarbeit in Sachsen, S. 1, <http://www.gewaltfreies-zuhause.de/fileadmin/Images/Grundsatzpapier%20Stand%2014.07.2006.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁴²² Offensichtlich nicht gemeint sind die im Grundgesetz ausdrücklich so genannten „Gemeinschaftsaufgaben“ des Art. 91 GG: „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“.

⁴²³ Das Grundgesetz unterscheidet zwei staatliche Ebenen (insofern sind die Kommunen Teil des jeweiligen Landes) sowie drei bzw. vier Verwaltungsebenen, weil es neben dem Bund und den Ländern die Gemeinden und Gemeindeverbände als Verwaltungsebenen vorsieht, dazu statt aller *Hellermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 104a Rn. 57.

⁴²⁴ *Freie Wohlfahrtspflege NRW*, Sozialpolitische Wahlaussagen und der Haushaltsplanentwurf 2011, S. 16, http://www.freiewohlfahrtspflege-nrw.de/cms/media/pdf/Stellungnahme_zum_Haushaltsentwurf_2011.pdf (abgerufen am 30.1.2012).

⁴²⁵ Im Überblick zur Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung *Püttner*, Kommunale Selbstverwaltung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 2. Aufl. 1999, § 107.

Pflichtaufgabe sprechen. Dass im Übrigen ausschließlich und allein die landesrechtliche Festlegung einer kommunalen Pflichtaufgabe „Einrichtung von Frauenhäusern“ zu effektivem Schutz und effektiver Hilfe im Sinne der oben erläuterten grundrechtlichen Pflichten führen würde, lässt sich angesichts der verfügbaren Datenlage nicht plausibel begründen.⁴²⁶

Für die Ausgestaltung der Pflichten der Kommunen sind zudem die Landesverfassungen zu beachten, namentlich deren kommunalfinanzrechtliche Bestimmungen, die im Einzelnen differenziert, aber im Kern übereinstimmend, das Land dazu verpflichten, die Ausgaben, die aus den den Kommunen gesetzlich auferlegten Aufgaben folgen, zu finanzieren („Konnexitätsprinzip“).⁴²⁷ Diese fiskalische Folge fördert im politischen Alltag die Zurückhaltung der Landesgesetzgeber bei der Auferlegung neuer Pflichtaufgaben zulasten der Kommunen. An diesen Vorgaben muss sich auch die Diskussion über Themen wie „kommunale Kriminalprävention“, „kommunale Sicherheitsvorsorge“ oder „kommunale Sicherheitspartnerschaften“ orientieren, die den Sinn für die Mitverantwortung der Kommunen für die Gewährleistung öffentlicher Sicherheit hervorheben will.⁴²⁸

Das heißt: Die Staatsaufgaben „Schutz von Frauen (und Kindern) vor Gewalt“ und „Unterstützung bei der Bewältigung von Gewalterfahrungen“ treffen ungeteilt alle Ebenen des Staates. Allerdings treffen die damit verbundenen Handlungspflichten den Bund und die Länder (einschließlich der Kommunen) nur im Rahmen der (landes-) verfassungsrechtlichen Vorgaben und der in diesem Rahmen erfolgenden (landes-)gesetzlichen Konkretisierungen. So könnte der Bundesgesetzgeber auch nicht polizeirechtliche Vorschriften für die Landespolizeibehörden, etwa über die Wohnungsverweisung des gewalttätigen (Ehe)Partners,⁴²⁹ erlassen, weil ihm insoweit die Gesetzgebungskompetenz fehlt; sie liegt für das allgemeine Landespolizei- und -sicherheitsrecht allein bei den Bundesländern.⁴³⁰ Wohl aber durfte der Bundesgesetzgeber das „Gewaltschutzgesetz“ erlassen, dessen genauer Titel lautet: „Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen (Gewaltschutzge-

setz)“.⁴³¹ Denn hierbei konnte er sich auf die Gesetzgebungskompetenz für das Zivil- und das Strafrecht sowie das gerichtliche Verfahren (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) stützen.⁴³²

Im Übrigen besteht die Möglichkeit der „Rahmengesetzgebung“ – also die Option des Bundes, ein Rahmengesetz zu erlassen, das die Bundesländer ausfüllen – schon deshalb nicht, weil durch die sog. „Föderalismusreform I“ die frühere Möglichkeit, Rahmengesetze zu erlassen (Art. 75 GG a.F.), abgeschafft wurde.⁴³³

B. Gesetzgebungskompetenz

I. Gesetzgebungskompetenzen des Bundes

1. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG

Die Kompetenz des Bundes, gesetzliche Regeln zur Existenzsicherung (Grundsicherung, Sozialhilfe, Asylbewerberleistungsgesetz) einschließlich der Finanzierungsregelungen zu erlassen,⁴³⁴ die auch die Hilfe in Frauenhäusern erfassen, ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, dem Kompetenztitel für die „öffentliche Fürsorge“. Dieser Begriff entspricht der Wortverwendungsweise zur Zeit der Entstehung des Grundgesetzes; er entspricht dem, was heute u. a. als „Sozialhilfe“ oder „Grundsicherung“ bezeichnet wird.⁴³⁵ Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG erfasst damit einen wichtigen Bereich der sozialen Sicherheit. *Nicht* erfasst von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ist die sog. innere Sicherheit, die – als allgemeines Gefahrenabwehrrecht (allgemeines Ordnungsrecht/Sicherheitsrecht/Polizeirecht) – der Gesetzgebungskompetenz der Länder zugewiesen ist (vgl. Art. 70 GG).⁴³⁶

Die Gesetzgebungskompetenz „öffentliche Fürsorge“ wird vom Bundesverfassungsgericht sehr weit verstanden, was starker Kritik ausgesetzt ist.⁴³⁷ Das Gericht erstreckt die Kompetenz auf das Vorfeld akuter Notlagen, also auf den Bereich der Notlagenprävention.⁴³⁸ Der Ge-

⁴²⁶ Vgl. Sozialwissenschaftliches Gutachten, insb. Teil E: Danach ist trotz punktueller Unterversorgungen bzw. Zugangsschwierigkeiten und einer verbesserbaren regionalen Angebots- und Kooperationsstruktur von einer hohen Chance, Hilfe und Unterstützung zu finden, auszugehen; Anhaltspunkte für eine strukturelle, gar flächendeckende Unterversorgung fehlen.

⁴²⁷ Zusammenfassend Mückl, Konnexitätsprinzip in der Verfassungsordnung von Bund und Ländern, in: Henneke/Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunal Finanzen, 2006, § 3; vgl. aus bundesverfassungsrechtlicher Sicht Art. 104a Abs. 5 S. 1 I. Alt. GG, hierzu Hellermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 104a Rn. 139 ff.

⁴²⁸ Siehe etwa die Beiträge in Knemeyer (Hrsg.), Innere Sicherheit in der Gemeinde – Kommunale Kriminalprävention, 1999; allg. zu den Voraussetzungen für die „Kommunalisierung von Staatsaufgaben“ Henkel, Die Kommunalisierung von Staatsaufgaben, 2010.

⁴²⁹ Dazu oben Teil 3, A. I. die Beispiele für landespolizeigesetzliche Regelungen.

⁴³⁰ Hierzu Rozek, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 70 Rn. 12; Rengeling, Gesetzgebungszuständigkeit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 135 Rn. 328 – jew. mit weit. Nachw.

⁴³¹ Vom 11.12.2001 (BGBl. I S. 3513); zu diesem Gesetz Schweikert/Baer, Das neue Gewaltschutzrecht, 2002.

⁴³² Amtl. Begr. zum Gewaltschutzgesetz, BT-Drucks. 14/5429 vom 5.3.2001, S. 16 (unter D.).

⁴³³ Gestrichen durch Art. 1 Nr. 8 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006 (BGBl. I S. 2034 [2035]), in Kraft getreten am 1.9.2006.

⁴³⁴ Allg. hierzu Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 74 Rn. 55 ff., 58; Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 –, BVerfGE 125, 175–260, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 181 zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG als Kompetenztitel für den Erlass des SGB II; zu den Finanzierungsregelungen als Aspekt der Gesetzgebungskompetenz Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 285; Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss vom 17.3.2003 – 2 BvL 1/99 u. a. –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 108, 186–238, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 111.

⁴³⁵ Vgl. Stettner, in: Dreier (Hrsg.), GG, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl., Supplementum 2007, 2007, Art. 74 Rn. 46 (S. 204 f.).

⁴³⁶ Dazu oben die Nachweise Teil 3, A. III. 2. am Ende.

⁴³⁷ Hierzu Höfling/Rixen, Lotteriede der Gesetzgebungskompetenzen im Heimrecht? Die Landesgesetzgebungskompetenz für das Heimrecht nach der Föderalismusreform, Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen (RsDE) H. 65/2007, S. 1–42 mit umfangr. Nachw.

⁴³⁸ Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 74 Rn. 59 f.

setzgeber könnte also bei einer gesetzlichen Regelung den Aspekt der frühzeitigen Notlagenprävention in den Vordergrund rücken, was insbesondere Regelungen über die Einrichtung niedrigschwelliger Unterstützungsangebote (z. B. Beratungsstellen) möglich machen würde, die der Entstehung akuter Bedrohungslagen, die nur noch die Flucht in eine Zufluchtseinrichtung übrig lassen, entgegenwirken sollen.

2. Art. 72 Abs. 2 GG

a) Die Vorgaben des Altenpflegegesetz-Urteils des Bundesverfassungsgerichts

Der Bund darf von der Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG allerdings nur Gebrauch machen, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ (Art. 72 Abs. 2 GG). Wie diese Erforderlichkeitsklausel im Einzelnen zu verstehen ist, ist umstritten. Leitentscheidung hierfür ist das Altenpflegegesetz-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG),⁴³⁹ das die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG zwar konkretisiert, aber dadurch auch neue Auslegungsprobleme geschaffen hat.⁴⁴⁰ Dass sich das Urteil und die von ihm präsentierte Auslegung von Art. 72 Abs. 2 GG unterschiedlich verstehen lässt, zeigt sich daran, dass die Frage, ob durch Bundesgesetz ein eigenes umfassendes „Frauenhausgesetz“ erlassen werden dürfte, kontrovers beantwortet wird: Die einen halten dies mit Blick auf Art. 72 Abs. 2 GG für unzulässig,⁴⁴¹ andere meinen, Art. 72 Abs. 2 GG stehe nicht im Wege.⁴⁴²

⁴³⁹ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de).

⁴⁴⁰ Zur (kritischen) Einordnung siehe insb. *Jochum*, Richtungsweisende Entscheidung des BVerfG zur legislativen Kompetenzordnung des Grundgesetzes, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2003, 28–30; *Brenner*, Die Neuregelung der Altenpflege – BVerfG, NJW 2003, 41, Juristische Schulung (JuS) 2003, 852–854; *Depenheuer*, Vom „Bedürfnis“ zur „Erforderlichkeit“, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2003, 177–189; *Hanebeck*, Gestoppte Kompetenzerosion der Landesparlamente? Neueste Rechtsprechung zum alten Thema der Gesetzgebungsverteilung im Bundesstaat: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Altenpflegegesetz, Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 2003, 745–754.

⁴⁴¹ *Finkelnburg*, Stellungnahme vom 10.11.2008 zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Thema „Situation der Frauenhäuser“, Ausschuss-Drucksache 16(13)385h, S. 2–5, <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1526&id=1122> (abgerufen am 30.1.2012); *Rennert*, Gutachtliche Stellungnahme vom 5.11.2008 im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Familienausschusses des Deutschen Bundestages am 12.11.2008 zur Situation von Frauenhäusern, hier: Gesetzgebungskompetenz des Bundes, Ausschuss-Drucksache 16(13)385c, S. 11–13, <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1526&id=1122> (abgerufen am 30.1.2012).

⁴⁴² *Deutscher Juristinnenbund*, Stellungnahme vom 6.11.2008 im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Familienausschusses des Deutschen Bundestages am 12.11.2008 zur Möglichkeit der bundeseinheitlichen Finanzierung von Frauenschutzhäusern, Ausschuss-Drucksache 16(13)385f, S. 5 f., <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1526&id=1122> (abgerufen am 30.1.2012).

aa) Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Hinsichtlich des Ziels der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse [...] im gesamtstaatlichen Interesse“ betont das BVerfG, damit werde dem Bundesgesetzgeber ein Eingreifen nicht erlaubt, „wenn lediglich eine Verbesserung der Lebensverhältnisse in Rede steht“⁴⁴³. Der Bund sei „erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“⁴⁴⁴ Mit Blick auf die Variante „Wahrung Rechts- und Wirtschaftseinheit“ hat das BVerfG von „unzumutbare[n] Behinderungen“⁴⁴⁵ bzw. von „unzumutbare[n] Auswirkungen“⁴⁴⁶ gesprochen. Dieser Gedanke der Unzumutbarkeit lässt sich auf die Variante „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ übertragen.

Es geht hierbei nicht um die Herstellung *gleicher* Lebensverhältnisse, sondern um die Herstellung *gleichwertiger* Lebensverhältnisse, was den Sinn des Art. 72 Abs. 2 GG verdeutlicht, den Ländern (Be-)Wertungsspielräume bei der Gestaltung der Lebensverhältnisse im Sinne eines, wie es im politischen Raum oft heißt, „Wettbewerbsföderalismus“ zu eröffnen.⁴⁴⁷ In diesem Sinne betont auch die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK): „Die GFMK ist der Auffassung, dass die Finanzierung von Frauen- und Kinderschutzeinrichtungen auch künftig in der Zuständigkeit der Länder und Kommunen verbleiben muss, da das föderale System die besten Voraussetzungen für die Vorhaltung einer bedarfsgerechten Infrastruktur nach den Gegebenheiten vor Ort bietet.“⁴⁴⁸

⁴⁴³ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 320; bestätigend: Rn. 323.

⁴⁴⁴ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 321.

⁴⁴⁵ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 326.

⁴⁴⁶ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 327.

⁴⁴⁷ Vgl. (ohne den Begriff „Wettbewerbsföderalismus“) *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 26.1.2005 – 2 BvF 1/03 – BVerfGE 111, 225–286, hier: S. 248, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 101: „Sinn der föderalen Verfassungssystematik ist es, den Ländern eigenständige Kompetenzräume für partikular-differenzierte Regelungen zu eröffnen (vgl. BVerfGE 106, 62 [150] m.w.N.).“ Zum Hintergrund der Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000 vom 5.11.1993, S. 33 f. (zu Art. 72 Abs. 2 GG); eingeführt wurde die sog. Erforderlichkeitsklausel durch Art. 5 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994 (BGBl. I S. 3146), in Kraft getreten am 15.11.1994.

⁴⁴⁸ Protokoll der 20. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK), Hauptkonferenz am 10./11.6.2010 in Dresden, TOP 8.1: Finanzierungssicherung in Frauenschutzeinrichtungen für Auszubildende und Studierende.

Was das BVerfG mit „Sozialgefüge“ meint, erläutert es nicht. Gemeint ist offenbar ein auf dem gesamten Bundesgebiet bestehendes Grundniveau an sozialem Zusammenhalt, möglicherweise auch ein Grundniveau an verfügbaren sozialen Hilfsleistungen. Wird dieses Grundniveau in „den“ – offenbar in allen oder doch den meisten – Ländern so sehr unterschritten, dass dies zu unzumutbaren Folgen für hilfesuchende Menschen, etwa gewaltbetroffene Frauen, führt, dann ist das Erfordernis der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erfüllt. Als Kriterium, mit dessen Hilfe Unzumutbares erkannt wird, kommen die Grundrechte bzw. die Folgen für den Grundrechtsschutz in Betracht.⁴⁴⁹

bb) Wahrung der Rechtseinheit

Das Merkmal „Wahrung der Rechtseinheit [...] im gesamtstaatlichen Interesse“ zielt auf rechtsvereinheitlichende Bundesgesetze ab,⁴⁵⁰ die der bedrohten „Erhaltung einer funktionsfähigen Rechtsgemeinschaft“⁴⁵¹ dienen. Das Bundesgesetz soll in diesem Sinne einer „Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen“⁴⁵² vorbeugen bzw. ihr entgegenwirken und so das „gesamtstaatliche Rechtsgut der Rechtseinheit“⁴⁵³ stabilisieren. „So würden beispielsweise unterschiedliche Personenstandsregelungen in den Ländern verhindern, dass die Eheschließung oder die Scheidung überall in Deutschland gleichermaßen rechtlich anerkannt und behandelt werden. Gäbe es in den Ländern grundlegend unterschiedliche Regelungen für das Gerichtsverfassungsrecht, könnten der Einzelne oder überregional agierende Unternehmen nicht darauf vertrauen, in allen Ländern in gleicher Weise Rechtsschutz zu erlangen. Ein unterschiedliches Verfahrensrecht erschwere die Rechtswege zu den Bundesgerichten.“⁴⁵⁴ Das BVerfG betont sodann, dass u. a. auch auf allen in Art. 74 GG genannten Gebieten einheitliche Rechtsregeln erforderlich werden können, „wenn die unterschiedliche rechtliche Behandlung desselben Lebenssachverhalts un-

ter Umständen erhebliche Rechtsunsicherheiten und damit unzumutbare Behinderungen für den länderübergreifenden Rechtsverkehr erzeugen kann. Um dieser sich unmittelbar aus der Rechtslage ergebenden Bedrohung von Rechtsicherheit und Freizügigkeit im Bundesstaat entgegen zu wirken, kann der Bund eine bundesgesetzlich einheitliche Lösung wählen [...].“⁴⁵⁵ Auch hier gilt, dass das „allgemeine Ziel einer Verbesserung der Lebensverhältnisse“⁴⁵⁶ – konkret: im Rechtsalltag – nicht genügt.

cc) Wahrung der Wirtschaftseinheit

„Die ‚Wahrung der Wirtschaftseinheit‘ liegt im gesamtstaatlichen Interesse, wenn es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtssetzung geht.“⁴⁵⁷ Wirtschaftseinheit meint also mehr als Rechtseinheit, wiewohl sich beide Ziele häufig überschneiden werden, aber im Schwerpunkt geht es bei der Wirtschaftseinheit um das (wiewohl durch Rechtsnormen vermittelte) Funktionieren des gesamtstaatlichen Wirtschaftsraums.⁴⁵⁸ Es geht, anders formuliert, „in erster Linie um wirtschaftspolitisch bedrohliche oder unzumutbare Auswirkungen einer Rechtsvielfalt oder mangelnder länderrechtlicher Regelung“.⁴⁵⁹

dd) Tatsachenbasierter Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers, insbesondere zur Erforderlichkeit – Konzeptvorbehalt des Gesetzgebers

Das BVerfG betont, dass die Bundeskompetenz nicht besteht, „wenn landesrechtliche Regelungen zum Schutz der in Art. 72 Abs. 2 GG genannten gesamtstaatlichen Rechtsgüter ausreichen; dabei genügt allerdings nicht jede theoretische Handlungsmöglichkeit der Länder. Insbesondere schließt die bloße Möglichkeit gleich lautender Ländergesetze eine Bundeskompetenz nicht aus. Andernfalls wäre, da diese Möglichkeit theoretisch immer besteht, die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes gegenstandslos.“⁴⁶⁰ Das bedeutet, dass nur die

⁴⁴⁹ *Deutscher Juristinnenbund*, Stellungnahme vom 6.11.2008 im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Familienausschusses des Deutschen Bundestages am 12.11.2008 zur Möglichkeit der bundeseinheitlichen Finanzierung von Frauenschutzhäusern, Ausschuss-Drucksache 16(13)385f, S. 6, <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1526&id=1122> (abgerufen am 30.1.2012).

⁴⁵⁰ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 324.

⁴⁵¹ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 325.

⁴⁵² *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 325.

⁴⁵³ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 325.

⁴⁵⁴ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 325.

⁴⁵⁵ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 326.

⁴⁵⁶ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 323.

⁴⁵⁷ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 327.

⁴⁵⁸ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 327.

⁴⁵⁹ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 327.

⁴⁶⁰ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 339.

bloß theoretisch-abstrakte Möglichkeit der Regelung durch Ländergesetze der Ausübung der Bundeskompetenz nicht entgegensteht, wohl aber die konkrete Möglichkeit, etwa die Situation, dass die Bundesländer ein bestimmtes Problem durch koordinierte Parallelgesetzgebung regeln wollen und dies z. B. schon durch entsprechende Gesetzesberatungen in ihren Parlamenten eingeleitet haben.

Schließlich betont das BVerfG die „Prärogative für Konzept und Ausgestaltung des Gesetzes“⁴⁶¹. Was „erforderlich“ ist, hängt wesentlich vom „Gesamtkonzept“⁴⁶² eines Gesetzeswerks ab; „Teile des Konzepts“⁴⁶³ können nur dann als nicht erforderlich eingestuft werden, „wenn das Gesamtkonzept, und damit die Wirkung des Gesetzes, ohne sie nicht gefährdet wird.“⁴⁶⁴

Das BVerfG betont, dass es dem Bundesgesetzgeber obliege, „das für die Einschätzung dieser Lagen erforderliche Tatsachenmaterial sorgfältig zu ermitteln. Erst wenn das Material fundierte Einschätzungen der gegenwärtigen Situation und der künftigen Entwicklung zulässt, darf der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen.“⁴⁶⁵ Das gilt namentlich auch für die Tatsachen, die aus Sicht des Gesetzgebers für die Erforderlichkeit eines Bundesgesetzes sprechen. Auch hier gilt, dass das BVerfG mehr als eine „bloße Vertretbarkeitskontrolle“⁴⁶⁶ durchführt, indem es fragt, ob die – nicht fehlerhaften –⁴⁶⁷ Tatsachenfeststellungen und die auf sie gestützten Prognosen⁴⁶⁸ auf „möglichst vollständigen Ermittlungen“⁴⁶⁹ beruhen, also relevante Tatsachen

nicht übersehen wurden.⁴⁷⁰ Relevante Tatsachen sind für den jeweiligen Regelungsbereich und seine „Besonderheiten“⁴⁷¹ gewichtige Tatsachen, wobei es dem Gesetzgeber „in gewissen Grenzen überlassen sein [muss], auf welche Weise er die relevanten Tatsachen ermittelt“⁴⁷². Prognosen müssen sich „methodisch auf ein angemessenes Prognoseverfahren stützen lassen, und dieses muss konsequent verfolgt worden sein.“⁴⁷³ Prognosen müssen sich auf sorgfältig ermittelte und nachvollziehbare Sachverhaltsannahmen stützen.⁴⁷⁴ „Soweit [...] Unsicherheiten der Prognose durch gesicherte empirische Daten und verlässliche Erfahrungssätze ausgeräumt werden können, scheidet ein Prognosespielraum aus [...]“⁴⁷⁵ Auch die problemadäquaten⁴⁷⁶ Gesichtspunkte, die die prognostische Einschätzung tragen,⁴⁷⁷ also auf einer bestimmten Tatsachenbasis die zukunftsbezogenen Einschätzungen leiten, müssen offengelegt werden können.⁴⁷⁸ Was vor diesem Hintergrund eine noch zulässige Prognose (bzw. eine ihr vorgelagerte Tatsachenermittlung) sei, richte sich nach den „Besonderheiten des Sachverhalts“⁴⁷⁹ und der von diesen beeinflussten Schwierigkeit der Prognose.⁴⁸⁰ Es könne daher „keine einheitliche, die vielfältigen Kons-

⁴⁶¹ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 338.

⁴⁶² *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 338.

⁴⁶³ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 338.

⁴⁶⁴ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 338.

⁴⁶⁵ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 322.

⁴⁶⁶ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 335.

⁴⁶⁷ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 341.

⁴⁶⁸ Zu diesen auch *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 342.

⁴⁶⁹ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 343.

⁴⁷⁰ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 343.

⁴⁷¹ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 345.

⁴⁷² *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 343.

⁴⁷³ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 347.

⁴⁷⁴ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 347.

⁴⁷⁵ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 343.

⁴⁷⁶ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 347: In die Prognose dürfen „keine sachfremden Erwägungen eingeflossen“ sein.

⁴⁷⁷ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 347.

⁴⁷⁸ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 347.

⁴⁷⁹ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 345.

⁴⁸⁰ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 345.

tellationen nivellierende Antwort geben, sondern nur differenzierte Lösungen.⁴⁸¹

b) Anwendung auf die Reformoptionen, insb. zur Relevanz des gesetzgeberischen Gesamtkonzepts

aa) Punktuelle Ergänzungen bestehender Bundesgesetze

Bei der Einschätzung, ob die oben skizzierten Reformoptionen, soweit es um die punktuelle Änderung von Bundesgesetzen geht, mit Art. 72 Abs. 2 GG vereinbar sind, kommt es entscheidend auf das Konzept des Gesetzgebers an. Versteht er die einzelnen Änderungen als Teilaspekte eines von einem Gesamtkonzept zusammengehaltenen Gesetzeswerks, dann müssen sich die punktuellen Änderungen nachvollziehbar in dieses Gesamtkonzept einfügen, und die Frage, ob sie zur Erreichung eines in Art. 72 Abs. 2 GG normierten Ziels erforderlich sind, hängt davon ab, ob der Gesetzgeber das gesamte regulatorische Konzept mit all seinen Ausgestaltungen für erforderlich hält. Diese Perspektive des Gesamtkonzepts spielt in der Gesetzgebungspraxis, die sich am Altenpflegegesetz-Urteil orientiert, eine entscheidende Rolle.⁴⁸²

Vor diesem Hintergrund wären die im politischen Raum diskutierten punktuellen Änderungen (Modifikationen, Ergänzungen) namentlich des SGB II nur Bestätigungen des grundsicherungsrechtlichen bzw. sozialhilferechtlichen Grundkonzepts, das bereits jetzt die Versorgung mit Frauenhaus- und anderen Unterstützungsangeboten, vermittelt über die Ansprüche der Frauen, ermöglicht. Dies lässt sich mit den in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Aspekten „Wahrung der Rechtseinheit“ und „Herstellung gleicher Lebensverhältnisse“ legitimieren, wie der Blick auf bisherige Gesetzesbegründungen zum SGB II und zum SGB XII sowie zu anderen Sozialgesetzen bestätigt.⁴⁸³

⁴⁸¹ *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) Bd. 106, 62 – 166, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 345.

⁴⁸² Beispiel: Amtl. Begr. zum Dritten Gesetz zur Änderung des Opferentschädigungsgesetzes (OEG) vom 25.06.2009 (BGBl. I S. 1580), BT-Drucks. 16/12273 vom 17.3.2009, S. 6: „Die durch die vorliegende Novelle vorgenommene Modernisierung und Ergänzung des bestehenden Opferentschädigungsgesetzes erfolgt durch bundesgesetzliche Regelung im Sinne des Artikels 72 Absatz 2 GG, weil anderenfalls das Gesamtkonzept und damit die Wirkung des Gesetzes gefährdet wäre (vgl. BVerfGE 106, 62, 149 f.).“ Dort auch der Hinweis auf das „Gesamtkonzept des OEG“.

⁴⁸³ Amtl. Begr. zum SGB II in der Fassung des Gesetzes vom 24.12.2003 (BGBl. I S. 2954) – inoffiziell: „Hartz IV“ –, BT-Drucks. 15/1516 vom 5.9.2003, S. 49 f.; amtl. Begr. zum Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 3.8.2010 (BGBl. I S. 1112), BT-Drucks. 17/1555 vom 4.5.2010, S. 15; amtl. Begr. zum SGB XII in der Fassung des Gesetzes vom 27.12.2003 (BGBl. I S. 3022), BT-Drucks. 15/1514 vom 5.9.2003, S. 51 f.; amtl. Begr. zum Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.3.2011 (BGBl. I S. 453), BT-Drucks. 17/3404 vom 26.10.2010, S. 42; s. auch die amtl. Begr. zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes vom 25.6.2009 (BGBl. I S. 1534), BT-Drucks. 16/12413, S. 8, und die amtl. Begr. zum Bundeskinderschutzgesetz (BKisSchG) vom 28.12.2011 (BGBl. I S. 2975), BT-Drucks. 17/6256, S. 16.

Demnach bleibt festzuhalten, dass punktuelle Änderungen von SGB II und SGB XII und in entsprechender Weise auch Änderungen des AsylbLG mit Art. 72 Abs. 2 GG vereinbar sind, wenn und soweit sie sich in das bisherige Gesamtkonzept dieser Gesetze einfügen.

bb) Zur „Erforderlichkeit“ eines umfassenden Bundesgesetzes

Anders zu beurteilen sind – zumindest derzeit noch –⁴⁸⁴ bundesgesetzliche Regelungen, die anstelle der bisherigen gesetzgeberischen Vorgehensweise ein neues Gesamtkonzept vorsehen, wonach Fragen der Hilfe und Unterstützung im Frauenhaus sowie ergänzende Angebote durch ein umfassendes Bundesgesetz geregelt werden sollen. Hierbei ginge es nicht nur um punktuelle Änderungen bereits bestehender Bundesgesetze, die sich in deren Gesamtkonzept einfügen, sondern um eine andere gesetzgeberische Herangehensweise.

Ob ein solches Bundesgesetz mit Blick auf die Ziele des Art. 72 Abs. 2 GG – selbst unter Zugrundelegung des gesetzgeberischen Einschätzungsspielraums – erforderlich wäre, erscheint – zumindest derzeit – zweifelhaft. Jedenfalls sind die Daten der empirischen Bestandsaufnahme nicht so zu deuten, dass daraus der Schluss gezogen werden müsste, bundesweit sei generell eine effektive Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen nicht ausreichend, so dass im Sinne des BVerfG von einem bedrohten Sozialgefüge mit unzumutbaren Auswirkungen oder einer entsprechend unzumutbaren Rechtszersplitterung auszugehen sei.⁴⁸⁵ Die empirische Bestandsaufnahme zeigt zwar, dass es erhebliche regionale Versorgungsunterschiede gibt, allerdings macht sie zugleich deutlich, dass dies (etwa durch eine Verstärkung flexibler, insb. ambulanter Angebote) auf Landesebene (einschl. der kommunalen Ebene) gelöst werden kann.⁴⁸⁶ Dass nur und gerade ein einheitlicher Regelungszugriff des Bundes die bestehenden Versorgungsprobleme lösen kann, lässt sich anhand der verfügbaren Daten jedoch nicht begründen. Die Einschätzung des Bundesgesetzgebers, die bisherige Datenlage nicht so zu deuten, dass zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine umfängliche bundesgesetzliche Regelung geboten sei, wäre – zumindest derzeit – vertretbar.

⁴⁸⁴ Anderer Ansicht *Deutscher Juristinnenbund*, Stellungnahme vom 6.11.2008 im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Familienausschusses des Deutschen Bundestages am 12.11.2008 zur Möglichkeit der bundeseinheitlichen Finanzierung von Frauenschutzhäusern, Ausschuss-Drucksache 16(13)385f, S. 5 f., <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1526&id=1122> (abgerufen am 30.1.2012).

⁴⁸⁵ Allerdings: Wer die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers im Lichte der hier in Rede stehenden Grundrechte (insb. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG: Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit) etwas großzügiger ausfallen lässt und ein Regelungskonzept präsentiert, das einen deutlich verbesserten Grundrechtsschutz gerade durch einen umfassenden bundesrechtlichen Zugriff verspricht, wird zu einem anderen Ergebnis kommen.

⁴⁸⁶ Sozialwissenschaftliches Gutachten, E., insb. 4) sowie B 2.2.

Allerdings muss der Bundesgesetzgeber schon mit Blick auf die in Rede stehenden grundrechtlichen Schutzpflichten dafür sorgen, dass die Situation konsequent beobachtet wird (Evaluation, Monitoring), um nach etwaigen Änderungen der tatsächlichen Lage zu prüfen, ob der Erlass bundesgesetzlicher Regelungen nunmehr erforderlich ist (verfassungsrechtliche Beobachtungs- und ggf. Nachbesserungspflicht)⁴⁸⁷.

II. Gesetzgebungskompetenz der Länder

Soweit der Bundesgesetzgeber von seiner Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG keinen Gebrauch gemacht hat, dürfen die Länder ergänzende landesgesetzliche Regelungen erlassen, die beispielsweise die Anwendung der SGB II- und SGB XII-Normen nur klarstellend und konkretisierend ergänzen, ohne ihnen zu widersprechen (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG).⁴⁸⁸

Das gilt namentlich für den Fall, dass ein Landesgesetzgeber sich entscheiden sollte, eine auf die Frauenhäuser und die anderen Hilfsangebote bezogene Bedarfsplanung einzuführen.⁴⁸⁹ Insoweit hat der Bundesgesetzgeber im SGB II, SGB XII oder im AsylbLG nichts geregelt, so dass das Land auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zurückgreifen kann (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG). Ein Rückgriff auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG wäre insoweit ohnehin nicht erforderlich, wenn die Bedarfsplanung, ähnlich wie im Krankenhaus- und Pflegebereich, der allgemeinen Kompetenz für die soziale Infrastrukturplanung zugeordnet wird, denn richtiger Ansicht nach haben die Ländern „die originäre Gesetzgebungskompetenz für Angelegenheiten der Daseinsvorsorge“.⁴⁹⁰ Allerdings ist hier die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen im Einzelnen umstritten.⁴⁹¹ Die Frage der Gesetzgebungskompetenz ließe sich umgehen, wenn – ähnlich wie im Krankenhausbereich oder im Pflegebereich – eine bundesgesetzliche Regelung anordnet, dass die Länder das Nähere zur Planung durch Landesrecht bestimmen können.⁴⁹²

⁴⁸⁷ Vgl. mit Blick auf Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil vom 28.5.1993 – 2 BvF 2/90, 2 BvF 4/92, 2 BvF 5/92 –, BVerfGE 88, 203 – 366, juris, Rn. 307, 309; s. hierzu auch Müller-Terpitz, Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII, 3. Aufl. 2009, § 147 Rn. 97; zur Funktion der Beobachtungspflicht Huster, Die Beobachtungspflicht des Gesetzgebers. Ein neues Instrument zur verfassungsrechtlichen Bewältigung des sozialen Wandels?, Zeitschrift für Rechtssoziologie 24 (2003), S. 1–26.

⁴⁸⁸ Vgl. Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 72 Rn. 24 ff.; s. hierzu auch Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil vom 27.10.1998 – 1 BvR 2306, 2314/96, 1108, 1109, 1110/97 –, BVerfGE 98, 265 (300), juris, Rn. 161.

⁴⁸⁹ Zur Bedarfsplanung oben Teil 2, B. III. 3.

⁴⁹⁰ Höfer/Krahmer, in: Klie/Krahmer (Hrsg.), SGB XI – Lehr- und Praxiskommentar (LPK-SGB XI), 3. Aufl. 2009, § 9 Rn. 6 – bezogen auf die Pflege.

⁴⁹¹ Die allgemeine Krankenhausplanung ist zwar Aufgabe der Länder, Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss vom 7.2.1991 – 2 BvL 24/84 –, BVerfGE 83, 363 – 395, juris, Rn. 60; Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 74 Rn. 141. Dass die Abgrenzung problematisch ist, zeigen die Ausführungen von Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 74 Rn. 88 (mit dortiger Fußn. 427).

⁴⁹² Siehe § 7 Abs. 2 (Bundes-)Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) und § 9 S. 2 SGB XI.

C. Verwaltungs- und Finanzierungs-kompetenzen

I. Verwaltungskompetenzen

Ginge man davon aus, dass dem Bund die Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 72 Abs. 2 GG zustünde, dann würde sich die Frage stellen, wer ein solches Bundesgesetz zu vollziehen hätte.

Für den Vollzug der Bundesgesetze gelten die allgemeinen Regeln der Art. 83 ff. GG, namentlich der Grundsatz, dass Bundesgesetze von den Ländern ausgeführt werden (Art. 84 Abs. 1 GG). Ihre eigenen (Bundesrecht ggf. ergänzenden) Gesetze führen die Länder ohnehin selbst aus.

Ein „Durchgriff“ auf die kommunale Ebene, der Gemeinden und Gemeindeverbänden (insb. den Landkreisen) vorgäbe, welche Aufgabe sie zu erfüllen hätten, wäre zudem verboten. Gemäß Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG dürfen den Kommunen unmittelbar durch Gesetz keine neuen Aufgaben zugewiesen werden.⁴⁹³ Damit soll die Organisationshoheit der Länder bei der Verteilung der Verwaltungsaufgaben gesichert werden; ob bzw. inwieweit die kommunale Ebene einbezogen wird, sollen die Länder, nicht aber der Bund entscheiden. Was das im Einzelnen bedeutet, ist zwar umstritten.⁴⁹⁴ Allerdings dürfte die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die jedoch nicht zu Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG, sondern zum Aufgabenbegriff des Art. 87d Abs. 2 GG ergangen ist,⁴⁹⁵ dafür sprechen, dass allein quantitative Ergänzungen im Sinne einer Ausgestaltung bereits bestehender Aufgaben oder einer quantitativen Vermehrung der Aufgabenlast unproblematisch sind.⁴⁹⁶ Problematisch wären danach nur gesetzliche Änderungen der bestehenden Aufgaben, die der Aufgabe qualitativ einen neuen Inhalt bzw. eine wesentliche andere Bedeutung und Tragweite verleihen.⁴⁹⁷ Daran fehlt es bei bloß punktuellen Änderungen bestehender Aufgaben.

Würde der Bundesgesetzgeber ein *neues Gesamtkonzept* für die Frauenhausversorgung bzw. die Versorgung mit weiteren Unterstützungsangeboten verfolgen, so könnte er auch erwägen, dieses Gesetz mit eigenen Bundesbehörden umzusetzen. Diese Möglichkeit schafft Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG, wonach der Bund für Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht (etwa für die öffentliche Fürsorge,

⁴⁹³ Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG: „Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.“

⁴⁹⁴ Vgl. für eine die kommunalen Schutzinteressen optimierende Position Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), GG, Kommentar, 12. Aufl. 2011, Art. 84 Rn. 24 ff., insb. Rn. 26, 28.

⁴⁹⁵ Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss vom 4.5.2010 – 2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07 –, BVerfGE 126, 77 – 112, juris (oder www.bverfg.de).

⁴⁹⁶ Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss vom 4.5.2010 – 2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07 –, BVerfGE 126, 77 – 112, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 141 ff., insb. Rn. 143.

⁴⁹⁷ Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss vom 4.5.2010 – 2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07 –, BVerfGE 126, 77 – 112, juris (oder www.bverfg.de), Rn. 142.

Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)⁴⁹⁸, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts (worunter auch Stiftungen des öffentlichen Rechts verstanden werden)⁴⁹⁹ durch Bundesgesetz errichten kann. Erwachsen dem Bund auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, „neue Aufgaben“, so können bei „dringendem“ Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages (dazu Art. 121 GG) errichtet werden (Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG).⁵⁰⁰ Inwieweit der Bund von Art. 87 Abs. 3 GG Gebrauch machen kann, hängt entscheidend davon ab, wie das neue Gesamtkonzept im Einzelnen beschaffen ist, ob bzw. inwieweit sich nach diesem Gesamtkonzept die sinnvolle Erledigung der Aufgabe durch eine zentrale Bundesoberbehörde (ohne nachgeschaltete Verwaltungsbehörden) begründen lässt⁵⁰¹ und – soweit es um Bundesmittel bzw. Bundesunterbehörden geht (Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG) – ob von einer „neuen Aufgabe“ sowie einem „dringenden Bedarf“ zur Errichtung von Mittel- und Unterbehörden des Bundes gesprochen werden kann; diese Einordnung (neue Aufgabe, dringender Bedarf im Sinne des Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG) muss vom Bundesrat geteilt werden, dessen Zustimmung erforderlich ist.⁵⁰²

II. Finanzierungskompetenzen

Für die Finanzierung gelten die allgemeinen Regeln des Art. 104a GG, insbesondere, dass die *Ausgabenzuständigkeit* grundsätzlich der *Aufgabenzuständigkeit* folgt, d. h.: Soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt, tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben (Art. 104a Abs. 1 GG, sog. Konnexitätsprinzip). D. h.: Wird ein Gesetz nicht durch den Bund, sondern die Länder ausgeführt, fehlt dem Bund die Finanzierungsbefugnis.

⁴⁹⁸ Ob auch die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt sein müssen, ist streitig, dafür *Sachs*, in: *Sachs* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 6. Aufl. 2011, Art. 87 Rn. 61; zur überwiegend vertretenen Gegenansicht mit weiteren Nachweisen *Rixen*, *Staatliche Durchsetzung von Mindestlöhnen*, in: *Mindestlohn als politische und rechtliche Herausforderung – 7. Ludwigsburger Rechtsgespräch, ZAAR-Schriftenreihe Bd. 23, 2011, S. 103–135* (am Beispiel des Einsatzes der Zollbehörden zur Durchsetzung des Mindestlohns).

⁴⁹⁹ *Burgi*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. 3, 2010, Art. 87 Rn. 71; vgl. auch den Gesetzentwurf BT-Drucks. 10/2527 vom 28.11.1984, S. 5, zur Errichtung einer Bundesstiftung zur Finanzierung von Frauenhäusern, der sich auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG stützt.

⁵⁰⁰ Dazu *Burgi*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. 3, 2010, Art. 87 Rn. 110 ff.; hier auch *Rixen*, *Staatliche Durchsetzung von Mindestlöhnen*, in: *Mindestlohn als politische und rechtliche Herausforderung – 7. Ludwigsburger Rechtsgespräch, ZAAR-Schriftenreihe Bd. 23, 2011, S. 103 ff.*

⁵⁰¹ Ablehnend *Freiherr von Bredow/Grill*, *Zur Möglichkeit der Finanzierung von Frauenhäusern durch den Bund*, *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, WD 3 – 3000-060/08 vom 19.3.2008, S. 8 f.; *Bundesregierung*, *Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Lage der Frauenhäuser für mißhandelte Frauen und Kinder*, BT-Drucks. 11/2848 vom 1.9.1988, S. 22.

⁵⁰² Insoweit ablehnend *Freiherr von Bredow/Grill*, *Zur Möglichkeit der Finanzierung von Frauenhäusern durch den Bund*, *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, WD 3 – 3000-060/08 vom 19.3.2008, S. 9.

1. Art. 104a Abs. 3 und 4 GG

Allerdings gibt es von dieser Grundregel Ausnahmen. Abweichendes ist u. a. in Art. 104a Abs. 3 GG geregelt; danach können Bundesgesetze, die „Geldleistungen“ gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden (Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG). Bestimmt das Gesetz, dass der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt. Sofern Bundesgesetze, die Geldleistungen gegenüber Dritten begründen, von den Ländern als eigene Angelegenheit oder gemäß Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, bedürfen sie der Zustimmung des Bundesrates, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind (Art. 104a Abs. 4 GG). Die Regelungen der Art. 104a Abs. 3 und 4 GG wären im Gesetzgebungsverfahren neben der Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG zu beachten.

Unter „Geldleistungen“ im Sinne des Art. 104a Abs. 3 GG werden einmalige oder laufende Zahlungen von Geldbeträgen aus öffentlichen Mitteln verstanden, die sich nicht als Gegenleistung für eine empfangene Leistung darstellen.⁵⁰³ Geldleistungen sind dadurch gekennzeichnet, dass den Ländern im Verwaltungsvollzug kein Ermessensspielraum hinsichtlich der Höhe der zu verausgabenden Mittel zukommt.⁵⁰⁴ Typische Geldleistungsgesetze im Sinne des Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG sind beispielsweise das Bundeserziehungsgeldgesetz, das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, das Bundesausbildungsförderungsgesetz, das Opferentschädigungsgesetz oder das Wohngeldgesetz. An diesen zu den „Sozialleistungen“ (Definition in § 11 S. 1 SGB I) zählenden Geldleistungen orientiert sich der Geldleistungsbegriff des Art. 104a Abs. 3 GG.⁵⁰⁵

Nicht unter den Begriff der „Geldleistung“ fallen Sach- und Dienstleistungen (z. B. Krankenbehandlung oder Rechtshilfe) sowie Bürgschaften oder Garantien.⁵⁰⁶ Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG verlangt allerdings nicht, dass es sich um ein reines Geldleistungsgesetz handelt.⁵⁰⁷ Die Gewährung von Geldleistungen braucht demnach nicht der alleinige Regelungsinhalt des betreffenden Gesetzes zu sein; das Gesetz kann neben Geldleistungen auch noch andere Leistungen vorsehen.⁵⁰⁸ Art. 104a Abs. 3 GG erfasst dann allerdings nur die gesetzlichen Geldleistungs-

⁵⁰³ *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, *GG, Kommentar*, 11. Aufl. 2011, Art. 104a Rn. 5; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), *GG, Bd. III, 2. Aufl. 2008*, Art. 104a Rn. 26; *Prokisch*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Stand: 12/2008, Art. 104a Rn. 194.

⁵⁰⁴ *Amtl. Begr. zur sog. „Föderalismusreform I“*, BT-Drucks. 16/813 vom 7.3.2006, S. 18.

⁵⁰⁵ Vgl. BT-Drucks. 16/813 vom 7.3.2006, S. 18.

⁵⁰⁶ *Siekmann*, in: *Sachs* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 6. Aufl. 2011, Art. 104a Rn. 28; teilweise einschränkend *Prokisch*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Stand: 12/2008, Art. 104a Rn. 196.

⁵⁰⁷ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), *GG, Kommentar*, 12. Aufl. 2011, Art. 104a Rn. 26.

⁵⁰⁸ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), *GG, Kommentar*, 12. Aufl. 2011, Art. 104a Rn. 26.

vorschriften.⁵⁰⁹ Daher wird von Art. 104a Abs. 3 GG auch das SGB II und das SGB XII mit den Bestimmungen über die Hilfe zum Lebensunterhalt und die Grundsicherung im Alter bzw. bei Erwerbsminderung erfasst.⁵¹⁰

Um zu ermitteln, was Geldleistungen sind, ist der vergleichende Blick auf Art. 104a Abs. 4 GG hilfreich: „Bundesgesetz, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen und von den Ländern als eigene Angelegenheit oder nach Absatz 3 Satz 2 im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind.“

Keine Geldleistungen sind die mit Geldleistungen und geldwerten Sachleistungen bloß „vergleichbaren Dienstleistungen“: „Die Vergleichbarkeit einer Dienstleistung mit Geld- und geldwerten Sachleistungen [...] ist dann gegeben, wenn sie unter vergleichbar engen Voraussetzungen wie dies bei Geld- und Sachleistungen der Fall ist, einem Dritten Vorteile gewährt oder sonstige Maßnahmen gegenüber Dritten veranlasst, die zu einer erheblichen Kostenbelastung der Länder führen.“⁵¹¹ Zu den weit zu verstehenden⁵¹² „geldwerten Sachleistungen“, die keine „Geldleistungen“ sind, werden z. B. „die Regelungen zur Schaffung von Tagesbetreuungsplätzen für Kinder im Kinder- und Jugendhilferecht“⁵¹³ gerechnet. „Die Bereitstellung von Tagesbetreuungsplätzen beinhaltet ein Bündel von staatlichen Sach- und vergleichbaren Dienstleistungen, wie Räumlichkeiten und deren Ausstattung sowie die Betreuungs- bzw. Erziehungsleistung.“⁵¹⁴ In nicht ganz trennscharfer Abgrenzung von Sach- und Dienstleistungen im Sozialrecht (§ 11 S. 1 SGB I) sollen „Sachleistungen“ im Sinne der Verfassung solche Leistungen sein, „die dem Empfänger in Form von Diensten gewährt werden (z. B. bei Maßnahmen der Heilbehandlung).“⁵¹⁵

Vor diesem Hintergrund sind Geldleistungen alle Geldzahlungen, die einem „Dritten“ (also weder Bund noch Ländern) zugutekommen. Damit sind jedenfalls den Hilfesuchenden direkt zukommende Geldleistungen im Sinne des § 11 S. 1 SGB I gemeint. Ob zu diesen Geldleistungen auch Geldzahlungen an „Leistungserbringer“, etwa Träger von Frauenhäusern oder anderen Angeboten, gehören, ist zweifelhaft.⁵¹⁶ Gegen eine Erfassung von Leistungserbringern spricht die Abgrenzung zu Art. 104a Abs. 4 GG, wo über den Begriff der „geldwerten Sachleistungen“ die Finanzierung der Infrastruktur sozialer Si-

cherungssysteme in den Blick gerät. Andererseits lässt der Wortlaut „Geldleistung“ eine Auslegung zu, die über den im engeren sozialleistungsrechtlichen Sinn hinausgeht. Dementsprechend werden, was allerdings nicht unumstritten ist,⁵¹⁷ auch Zuwendungen im haushaltsrechtlichen Sinne zu den Geldleistungen im Sinne des Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG gezählt.⁵¹⁸ Das könnten dann auch Zuwendungen an die Trägerorganisationen von Frauenhäusern sein, die jedenfalls den Betrieb der Einrichtung ermöglichen und nicht darauf gerichtet sind, die Einrichtung erst zu schaffen.

Die Anwendung des Art. 104a Abs. 3 und Abs. 4 GG wird in der politischen Realität von den finanziellen Interessen der Bundesländer beeinflusst; das verdeutlicht für Art. 104a Abs. 4 GG der Verweis auf die „Zustimmung des Bundesrates“. Ob Art. 104a Abs. 4 GG (Zustimmung des Bundesrates) zur Anwendung kommt, setzt zwar voraus, dass zumindest ein Teil der Ausgaben von den Ländern zu tragen ist, was dann ausscheidet, wenn der Bund die Ausgaben vollständig übernimmt.⁵¹⁹ Nur sind Auseinandersetzungen darüber, was die vollständigen Ausgaben sind, auch deshalb vorstellbar, weil der Begriff der „Ausgaben“ unscharf ist.⁵²⁰ Unterschieden werden die Verwaltungsausgaben, die für den Verwaltungsapparat (Personal, Gebäude, Technik etc.) anfallen, von den Zweckausgaben, die durch das Verwaltungshandeln anfallen,⁵²¹ also der Verwaltungsleistung (dem Zweck) direkt, nicht bloß indirekt zuzurechnen sind.⁵²² Die Zuordnung fällt bei Geldleistungen vergleichsweise leicht, weil hier die Zweckausgaben die aufgrund des Gesetzes zu gewährenden Geldleistungen sind.⁵²³ Gleichwohl lädt die Unschärfe des Grundgesetzes („daraus entstehende Ausgaben“) zu entsprechenden Kausalitätsannahmen („daraus“) ein, mit deren Hilfe sich politisches Verhandlungspotenzial schaffen lässt.

Denn jede Finanzierungsregelung – insbesondere eine Regelung nach Art. 104a Abs. 3 GG – wird mit den allgemeinen finanzpolitischen Interessen der Bundesländer abzustimmen sein, d. h., sie wird nach aller politischen Erfahrung Teil einer „Paketlösung“ werden, die das Thema der Hilfe und Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und Kinder mit Themen verbindet, die mit dem eigentlich relevanten Thema nichts zu tun haben und dieses ggfs. an den Rand der politischen Entscheidungsprozesse

⁵⁰⁹ Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), GG, Kommentar, 12. Aufl. 2011, Art. 104a Rn. 26.

⁵¹⁰ Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), GG, Kommentar, 12. Aufl. 2011, Art. 104a Rn. 26.

⁵¹¹ BT-Drucks. 16/813 vom 7.3.2006, S. 18.

⁵¹² Zum weiten Verständnis BT-Drucks. 16/813 vom 7.3.2006, S. 18.

⁵¹³ BT-Drucks. 16/813 vom 7.3.2006, S. 18.

⁵¹⁴ BT-Drucks. 16/813 vom 7.3.2006, S. 18.

⁵¹⁵ BT-Drucks. 16/813 vom 7.3.2006, S. 18.

⁵¹⁶ So im Ergebnis ablehnend wohl auch – allerdings weit vor Inkrafttreten der „Föderalismusreform I“ – die Bundesregierung, Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Lage der Frauenhäuser für mißhandelte Frauen und Kinder, BT-Drucks. 11/2848 vom 1.9.1988, S. 23.

⁵¹⁷ Vgl. Prokisch, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 12/2008, Art. 104a Rn. 193; Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 104a Rn. 26.

⁵¹⁸ Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 104a Rn. 27, u. a. zu „Förderleistungen“.

⁵¹⁹ Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 104a Rn. 44.

⁵²⁰ Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 104a Rn. 7 ff., 9 ff., insb. Rn. 10: „Die Abgrenzung i.E. ist schwierig“.

⁵²¹ Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), GG, Kommentar, 12. Aufl. 2011, Art. 104a Rn. 13.

⁵²² Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 104a Rn. 10.

⁵²³ Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), GG, Kommentar, 12. Aufl. 2011, Art. 104a Rn. 13.

drängen. Eine solch übergreifende fiskalische Perspektive kann sich somit politisch kontraproduktiv auswirken. Außerdem kann es zu Einsparungen kommen, denn es ist zumindest denkbar, dass es Länder gibt, die die Chance der Bundesfinanzierung dazu nutzen werden, den Umfang der Landesfinanzierung zu überdenken. So könnte eine Bundesfinanzierung im Ergebnis (bestenfalls) zu einem „Nullsummenspiel“ führen, das – wenn alle Effekte bilanziert werden – am Ende den Status quo kaum verändert.

Wer also die Möglichkeit des Art. 104a Abs. 3 und 4 GG nutzen will, muss nicht nur eine Reihe von rechtsbegrifflichen Unschärfen überwinden, sondern hat – selbst wenn dies gelingt – in Rechnung zu stellen, dass die erhofften positiven Effekte einer bundespolitischen Finanzierung sich am Ende nicht einstellen werden.

2. Art. 104b GG

An dieser Lage ändert auch der Weg über Art. 104b GG nichts. Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG gestattet dem Bund die Gewährung von Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden bzw. Gemeindeverbände, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Nr. 1), zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet (Nr. 2) oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums (Nr. 3) erforderlich sind. Angesichts des möglichen Wortsinns dieser Bestimmung erscheint es allenfalls möglich, über Nr. 3 nachzudenken („Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“), denn die volkswirtschaftlichen Kosten häuslicher Gewalt⁵²⁴ wirken sich negativ (auch) auf das wirtschaftliche Wachstum aus, so dass – in sehr mittelbarer Weise – die Finanzierung von Frauenhäusern oder anderen Unterstützungsangeboten eine das wirtschaftliche Wachstum fördernde Wirkung entfalten könnte. Ungeachtet der Frage, ob solche sehr mittelbaren Effekte überhaupt ausreichen – dagegen spricht die aus dem Ausnahmecharakter der Finanzhilfen des Art. 104b GG folgende enge Auslegung der einzelnen Begriffe der Norm⁵²⁵ und ob nur globale (nicht aber bloß regionale) Fördereffekte in Betracht kommen,⁵²⁶ umfasst der Begriff der „Investition“ nach gängiger Ansicht nur Sachinvestitionen (dauerhafte, langlebige Anlagegüter, z. B. Gebäude), nicht aber Folgekosten (Verwaltungs-, Betriebsaufwand).⁵²⁷

Es ist zwar richtig, dass in der Vergangenheit die Merkmale „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“ exten-

siv ausgelegt wurden, was verfassungsrechtlich umstritten ist.⁵²⁸ Unstreitig ist allerdings, dass Art. 104b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG hierbei den „Ausbau der Infrastruktur für Kinderbetreuung“⁵²⁹ legitimierte, d. h., die Finanzhilfen flossen „in Neu-, Um- und Anbauten von Schulgebäuden, in den Bau von Mensen, Gruppenräumen, Schulhöfen etc.“⁵³⁰ Es handelte sich also um Sachinvestitionen. Soweit es um die Deckung der laufenden Personal- und Betriebskosten z. B. von Frauenhäusern und anderen Unterstützungsangeboten für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder geht – dies sind keine Sachinvestitionen –, scheidet ein Rückgriff auf Art. 104b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG von vornherein aus.⁵³¹

III. Zwischenresümee

Bei realistischer Betrachtung der Verwaltungs- und Finanzierungs Kompetenzen des Grundgesetzes ist das Tätigwerden des Bundes mit eigenen Behörden und einer eigenen Bundesfinanzierung derzeit eine theoretische und keine praktikable Option.

Teil 4: Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen“

(1) Frauenhäuser und andere Unterstützungsangebote: Defizitanalyse des geltenden Sozialrechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen zur Realisierung eines wirksamen Schutzes vor häuslicher Gewalt

Das Gutachten verfolgt ein zweifaches Ziel: Zum einen analysiert es das derzeit geltende Recht, das für Frauenhäuser und andere Unterstützungsangebote (z. B. Fachbe-

⁵²⁴ Dazu nur *Brzank*, (Häusliche) Gewalt gegen Frauen: sozioökonomische Folgen und gesellschaftliche Kosten – Einführung und Überblick, Bundesgesundheitsblatt 2009, S. 330 ff.

⁵²⁵ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau (Hrsg.), GG, Kommentar, 12. Aufl. 2011, Art. 104a Rn. 19; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 104b Rn. 30.

⁵²⁶ *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 104b Rn. 29, Bezug nehmend auf den Unterschied zu Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG („Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet“).

⁵²⁷ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau (Hrsg.), GG, Kommentar, 12. Aufl. 2011, Art. 104a Rn. 8; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 104b Rn. 14.

⁵²⁸ *Freiherr von Bredow/Grill*, Zur Möglichkeit der Finanzierung von Frauenhäusern durch den Bund, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 – 3000-060/08 vom 19.3.2008, S. 11 f.

⁵²⁹ Begründung zum Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kinderbetreuungsbaus“ (Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz – KBFZG) vom 18. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3022), BT-Drucks. 16/6596 vom 9.10.2007, S. 3.

⁵³⁰ *Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)*, Gut angelegt. Das Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung, Dezember 2009, S. 6, abrufbar unter http://www.bmbf.de/pub/gut_angelegt.pdf (abgerufen am 30.1.2012); weitere Informationen unter <http://www.ganztagsschulen.org/>; s. auch Art. 1 Abs. 2 der Verwaltungsvereinbarung Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ 2003–2007, abrufbar unter http://www.ganztagsschulen.org/downloads/Verwaltungsvereinbarung_IZBB.pdf (abgerufen am 30.1.2012).

⁵³¹ So auch *Freiherr von Bredow/Grill*, Zur Möglichkeit der Finanzierung von Frauenhäusern durch den Bund, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 – 3000-060/08 vom 19.3.2008, S. 12 f. – Abgesehen von einer Verfassungsänderung ließe sich dieses Ergebnis nur ändern, wenn der Begriff der „Investition“ gegen die derzeit, soweit ersichtlich, einhellig vertretene Auffassung nicht mehr nur auf Sachinvestitionen bezogen würde.

ratungsstellen) relevant ist, mit Blick darauf, inwieweit es einer effektiven Hilfe und Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder entgegensteht. Es geht hierbei um eine Defizitanalyse und die Skizzierung von Regelungsalternativen, insbesondere Gesetzesänderungen und Änderungen der administrativen Praxis durch Verwaltungsvorschriften und Vereinbarungen. Zum anderen ruft das Gutachten die wesentlichen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen in Erinnerung, die bei möglichen Änderungen der derzeitigen Rechtslage beachtet werden müssen.⁵³² Im Fokus des Gutachtens stehen die Frauenhäuser, deren Angebotsbreite es erlaubt, die verschiedenen Problemstellungen umfassend darzustellen und zu prüfen. Die vergleichbare Problemlage anderer Unterstützungsangebote erlaubt es, die für Frauenhäuser geltenden Vorschläge auf sie zu übertragen.⁵³³ Generell gilt, dass der Staat eine grundrechtliche Staatsaufgabe „Schutz vor Gewalt“ hat, die er erfüllen muss. Daher hat er nicht nur die Aufgabe Schutz vor Gewalt zu organisieren, sondern auch Hilfe und Unterstützung. Dies folgt aus dem grundrechtlichen Anspruch auf Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) der Frauen und ihrer Kinder in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG), für die Kinder ergänzend auch aus Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG, dem sog. staatlichen Wächteramt, das im Interesse der Kinder besteht.⁵³⁴ Bei der Realisierung dieser grundrechtlichen Staatsaufgabe ist die Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes zu beachten, die insbesondere auch der Inpflichtnahme der Länder und Kommunen durch den Bundesgesetzgeber Grenzen setzt.⁵³⁵

(2) Pragmatisch-realistischer Reformansatz: Behutsame, aber effektive Fortentwicklung des geltenden Rechts durch Optimierung des verlässlichen Zugangs zu Frauenhäusern und anderen Unterstützungsangeboten

Das Gutachten favorisiert einen pragmatisch-realistischen Reformansatz, der das geltende Recht behutsam, aber effektiv fortentwickelt. Hierbei stehen punktuelle Änderungen der derzeitigen Rechtslage, insbesondere bestehender Sozialgesetze, im Vordergrund. Außerdem werden Lösungskonzepte vorgestellt, die ohne Gesetzesänderungen durch die Praxis (etwa durch Vereinbarungen und optimierte Kooperationen) umgesetzt werden können. Aufgabe des Gutachtens war es nicht, einen konkreten Gesetzentwurf auszuformulieren und diesen verfassungsrechtlich zu bewerten. Entsprechend den Vorgaben der Koalitionsvereinbarung („Bericht zur Lage der Frauen- und Kinderschutzhäuser“) konzentriert sich das Gutachten auf das in der Praxis drängende Problem der Situation gewaltbetroffener Frauen und Kinder. Es identifiziert zahlreiche Defizite des geltenden Rechts und benennt praktisch leicht umzusetzende Möglichkeiten, das geltende Recht zu verbessern. Hierbei handelt es sich nicht

⁵³² Teil 1, A. und B.

⁵³³ Teil 2, B. IV.

⁵³⁴ Teil 3, A. II.

⁵³⁵ Teil 3, A. III. sowie B. und C.

um schwer durchsetzbare Maximalforderungen, sondern um Anregungen, die bei bewährten Regelungsstrukturen und Praxiserfahrungen anknüpfen. Dieser Ansatz entspricht auch der Sichtweise der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK).⁵³⁶

(3) Das geltende Recht der Frauenhäuser und der anderen Unterstützungsangebote: im „Niemandland“ zwischen Arbeitsmarktintegration und Mischfinanzierung

Ein grundlegender struktureller Nachteil der derzeitigen Rechtslage ist die Anbindung der Hilfe und Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder an Sozialgesetze, die andere Ziele verfolgen als Hilfe und Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen zu leisten. Besonders deutlich wird das beim Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende –), das die Eingliederung arbeitsuchender Menschen in den Arbeitsmarkt bezweckt. Es erscheint letztlich wenig problemadäquat, Hilfe und Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder als Aspekt der Arbeitsmarktintegration zu verstehen. Allerdings lässt sich das SGB II – entsprechendes gilt für das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII – Sozialhilfe –) und das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) – so ergänzen bzw. modifizieren, dass den Belangen von gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern Rechnung getragen werden kann. Auf diese Weise lassen sich die vielfältigen Schnittstellenprobleme abmildern oder beseitigen, die für die geltende Rechtslage charakteristisch sind. Insbesondere mit Blick auf die psychosoziale Beratung gewaltbetroffener Frauen empfehlen sich Ergänzungen der §§ 67 ff. SGB XII. Mit Blick auf die Betreuung der Kinder liegen Ergänzungen des SGB VIII nahe.⁵³⁷

(4) Hindernisse beim effektiven Zugang zu Frauenhäusern und anderen Unterstützungsangeboten: Defizite des Sozialleistungsrechts, bei Verfahren und Organisation sowie im Finanzierungsrecht

Die Analyse des derzeit geltenden Rechts, das für Frauenhäuser und andere Unterstützungsangebote wie z. B. Fachberatungsstellen relevant ist, zeigt, dass es zahlreiche Zugangshindernisse gibt, die eine effektive Hilfe und Unterstützung von Frauen, die von Gewalt betroffen sind (gewaltbetroffene Frauen), sowie der Kinder, für die gewaltbetroffene Frauen Verantwortung tragen, behindern. Diese Zugangshindernisse werden den betroffenen Frauen (und ihren Kindern) im Einzelnen nicht immer bekannt sein, sie erschweren aber objektiv und strukturell Chancen, eine der eigenen Lage angemessene Hilfe und Unterstützung zu erfahren. Die Chance, Hilfs- und Unterstützungsangebote zu nutzen, wird durch Zugangshindernisse auf der Ebene des Leistungsrechts (unklare Definition der Leistungsansprüche), Zugangshindernisse im Verfahrens- und Organisationsrecht (prozedurale und or-

⁵³⁶ Teil 1, A.

⁵³⁷ Teil 2, B. I. 1.

ganisatorische Realisierung des Leistungszugangs) sowie Zugangshindernisse im Finanzierungsrecht geschwächt.⁵³⁸ Zugangshindernisse drohen z. B. dort, wo aus Sorge, für den Aufenthalt ganz oder anteilig oder gegebenenfalls im Nachhinein zahlen zu müssen, von einem Frauenhausaufenthalt abgesehen oder der Aufenthalt verfrüht abgebrochen wird.

(5) Im Sog des intransparenten Finanzierungsrechts: Haupthindernis für die verlässliche Arbeit der Frauenhäuser und anderer Unterstützungsangebote

Die unterschiedlichen Finanzierungsarten der Frauenhäuser sowie anderer Unterstützungsangebote sind eine wesentliche Ursache für die Zugangsprobleme, denn nur ein verlässlich finanziertes Frauenhaus kann verlässlich helfen. Die Finanzierung verläuft in der Praxis nicht ausschließlich, aber doch weit überwiegend so, dass die Frauenhäuser und andere Unterstützungsangebote nicht direkt (über Zuwendungen) finanziert werden („Objektförderung“), sondern über auf den konkreten Tag der Nutzung („Tagessätze“) bezogene Ansprüche, die den betroffenen Frauen und ihren Kindern zustehen („Subjektförderung“). D. h., in der Praxis muss feststehen, dass die gewaltbetroffene Frau einen Anspruch z. B. nach dem SGB II hat, damit – vermittelt über die Frau – das Frauenhaus (oder ein anderes Unterstützungsangebot) entsprechende Kosten (etwa die Kosten der Unterkunft) decken kann. Das Nebeneinander von Tagessatz- und Zuwendungsfinanzierung, an denen unterschiedliche öffentliche Träger beteiligt sind (in der Regel Land und kommunale Träger) und die ergänzend zur Kostendeckung nötige Gewinnung von Eigenmitteln führen zu einer häufig nicht transparenten Mischfinanzierung, die dauerhaft eine verlässliche Planung für die Träger von Frauenhäusern und anderen Unterstützungsangeboten erschwert.⁵³⁹

(6) Zugangshindernisse im Sozialleistungsrecht lassen sich durch punktgenaue Änderungen der Rechtslage und der Verwaltungspraxis überwinden

Zugangshindernisse im Sozialleistungsrecht beziehen sich insbesondere auf die Definition der Leistungsansprüche im SGB II. Unsicherheiten bestehen hier insbesondere für Ausländerinnen, Schülerinnen, Studentinnen und Auszubildende sowie für gewaltbetroffene Frauen mit besonderem Hilfebedarf, z. B. mit psychischen oder Suchterkrankungen. Auch der Leistungsumfang und -inhalt wird in einer der Lage gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder nicht gerecht werdenden Weise definiert; das zeigt insbesondere die Konstruktion der „Bedarfsgemeinschaft“ oder die Frage, ob bzw. inwieweit für die Inanspruchnahme des Schutzes und der Unterstützung insbesondere von Frauenhäusern Einkommen und Vermögen einzusetzen sind oder ob bzw. wann unterhaltspflichtige gewalttätige (Ehe-)Männer zur Finanzierung (auch) des Aufenthalts im Frauenhaus herangezogen werden dürfen, ohne dass dies die Gefahrenlage der Frau und ihrer Kin-

der verstärkt. Probleme stellen sich auch im Hinblick auf die Kosten der Unterkunft im Frauenhaus oder bei der Suche und Einrichtung einer neuen Wohnung und insbesondere bei der so wichtigen psychosozialen Beratung, die im Schnittfeld unterschiedlicher Gesetze angesiedelt ist und so zu Finanzierungsunsicherheiten führt. Wie die Eingliederung in Arbeit in einer Weise erfolgen kann, die den gewaltbetroffenen Frauen gerecht wird, ist im Detail problematisch, ebenso, wie Unterstützungsangebote für die Kinder gestaltet und finanziert werden, die mit ihren Müttern Zuflucht im Frauenhaus finden. Im Gutachten wird erläutert, dass sich zahlreiche problematische Detailfragen durch maßvolle Modifikationen des geltenden Rechts und seiner administrativen Handhabung so lösen lassen, dass sie dem Unterstützungsbedarf der Frauen (und ihrer Kinder) gerecht werden, für die Frauenhäuser bzw. die anderen Angebote und ihre Mitarbeiterinnen Klarheit schaffen und von den zuständigen Behörden ohne nennenswert zusätzlichen Aufwand administriert werden können.⁵⁴⁰

(7) Zugangshindernisse im Verfahrens- und Organisationsrecht können weithin durch optimierte Prozesse ohne Gesetzesänderungen minimiert werden

Bei den Zugangshindernissen im Verfahrens- und Organisationsrecht geht es um die Frage, wie der Zugang zu den Sozialleistungen praktisch bewerkstelligt wird. Bezüglich des Verfahrensablaufs (Antragstellung und -bearbeitung, Erreichbarkeit der Behörden, Datenschutz) oder des schnellstmöglichen Zugangs zu Geldleistungen (Vorschuss, vorläufige Leistungsgewährung) gewährt bereits das geltende Sozialrecht zahlreiche Gestaltungsspielräume, die sich durch gute Verwaltungspraxis im Interesse der gewaltbetroffenen Frauen und ihrer Kinder mehr als bisher nutzen lassen. Die Kostenübernahme für eine fremdsprachliche Kommunikation (Übersetzerinnen, Dolmetscherinnen), die für Frauen unabdingbar ist, die die deutsche Sprache nicht beherrschen, erfordert gesetzliche Klarstellungen. Generell gilt, dass die Frauenhäuser, die Fachberatungsstellen und die anderen Unterstützungsangebote noch stärker als bisher in die bestehenden Kooperationsstrukturen des Sozialrechts eingebunden werden sollten. Der förmliche Ausbau von Kooperationen und Netzwerken erleichtert eine Handhabung der Gesetze und administrativen Abläufe, die der Lebenssituation der Frauen und ihrer Kinder gerecht wird und für eine „menschengerechte“ Umsetzung der Gesetze vor Ort sorgt.⁵⁴¹

(8) Zugangshindernisse im Finanzierungsrecht können durch eine koordinierte Mischfinanzierung überwunden werden

Ein großes Problem stellt die Finanzierung der Frauenhäuser sowie der anderen Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder dar. Die Einrichtungen, namentlich die Frauenhäuser, müssen in aller Regel mit einer nicht durchgängig transparenten Misch-

⁵³⁸ Teil 2, A. I sowie B.

⁵³⁹ Teil 2, B. I. 1. b) sowie B. II.

⁵⁴⁰ Teil 2, B. I.

⁵⁴¹ Teil 2, B. II.

finanzierung fertig werden, d. h., das Geld zur Finanzierung der Einrichtung entstammt unterschiedlichen Quellen (Land, Kommunen, Eigenmittel). Hierbei sind meistens unterschiedliche Finanzierungsarten zu koordinieren (Zuwendungsfinanzierung nach Maßgabe landesspezifischer und kommunaler Regeln, Tagessatzfinanzierung insb. nach dem SGB II), was nicht nur in der praktischen Umsetzung Probleme mit sich bringt, sondern auch eine verlässliche Langzeitplanung der Einrichtungen erschwert bzw. verunmöglicht. Diese Probleme der finanzierungsrechtlichen Lage lassen sich unterhalb des Gesetzes und ergänzend zu den Förderrichtlinien durch aufwändige, aber hilfreiche – und daher lohnende – Vereinbarungen zwischen den Kostenträgern abmildern. Generell ist zu bedenken, dass die Finanzierungsprobleme zumindest tendenziell überschaubarer sind, wo – wie dies in manchen Bundesländern der Fall ist – die Finanzierung ausschließlich auf vergleichsweise auskömmlichen Zuwendungen beruht.⁵⁴²

(9) Zugangshindernissen im Finanzierungsrecht lässt sich durch eine konsensual ausgerichtete Bedarfsplanung entgegenwirken

Die Frage, ob die Angebotsstruktur der Bedarfslage der Frauen (und ihrer Kinder) gerecht wird, lässt sich nicht generell bejahen oder verneinen. Die empirischen Befunde erlauben den Schluss, dass derzeit von einer regional ungleich verteilten Versorgung mit Hilfe- und Unterstützungsangeboten auszugehen ist und es insbesondere an flexiblen (insb. ambulanten) Angeboten fehlt. Ein Ausweg aus dieser Situation könnte eine landesweite, regional differenzierte oder eine kommunal ansetzende Bedarfsplanung sein, die unter möglichst umfassender Einbindung der betroffenen Akteurinnen, Einrichtungen, Verbände und Kostenträger den Bedarf einschließlich der

⁵⁴² Teil 2, B. I. 1. b) sowie B. III.

Qualitätsanforderungen und der Kostenstruktur möglichst konsensual abstimmt. Eine solche Bedarfsplanung könnte in Anlehnung an schon bestehende Modelle der Bedarfsplanung für soziale Dienstleistungen entwickelt werden (z. B. in Anlehnung an die allgemeine kommunale Sozialplanung, die Krankenhaus- und Pflegeplanung oder die Jugendhilfeplanung).⁵⁴³

(10) Das Grundgesetz gestattet Verbesserungen des geltenden Sozialrechts im Interesse der Frauenhäuser sowie der anderen Unterstützungsangebote

Bundesgesetzliche Regelungen, die die derzeitige Einbindung der Frauenhäuser und der anderen Unterstützungsangebote in die bestehenden (Sozial-)Leistungsgesetze verbessern, sind verfassungsrechtlich problemlos realisierbar.⁵⁴⁴ Sie können auf die Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 Grundgesetz gestützt werden. Sie sind unter dem Aspekt der Wahrung der Rechtseinheit sowie der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet „erforderlich“ im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG. Ob ein Bundesgesetz, das die Versorgung mit den Hilfe- und Unterstützungsangeboten für gewaltbetroffene Frauen (und ihre Kinder) auf der Basis eines Gesamtkonzepts umfassend neu regelt, „erforderlich“ im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG ist, erscheint zumindest nach den derzeit vorliegenden empirischen Befunden fraglich. Für die verwaltungsorganisatorische Umsetzung und die Finanzierung gelten aus Sicht des Bundes die allgemeinen Regeln der Art. 83 ff. GG, insb. Art. 87 Abs. 3 GG, sowie Art. 104a und Art. 104b GG.⁵⁴⁵ Ein Tätigwerden des Bundes mit eigenen Behörden und eine Bundesfinanzierung sind danach nur theoretische, aber keine praktikablen Optionen.

⁵⁴³ Teil 2, B. III. 3.

⁵⁴⁴ Teil 3, B.

⁵⁴⁵ Teil 3, C. I. und II.

Teil III**Gesamtzusammenfassung der sozialwissenschaftlichen und der rechtswissenschaftlichen Bestandsaufnahme****1. Beachtliche Erfolge bei der Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen, aber es bleibt noch viel zu tun**

Deutschland verfügt über ein ausdifferenziertes Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen mit Frauenhäusern, Zufluchtwohnungen, Fachberatungsstellen für unterschiedliche Gewaltphänomene, Schutzwohnungen für besonders bedrohte Gruppen wie Betroffene von Menschenhandel oder Zwangsverheiratung und Interventionsstellen, die pro-aktiv arbeiten (vgl. B2 und C3). Diese Angebote gibt es in jedem Bundesland. Alle Länder setzen dafür Haushaltsmittel ein und arbeiten an der Weiterentwicklung von Angeboten. Auch die Kommunen unterstützen Angebote für von Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder finanziell und ideell (B3.4).

Trotz aller Erfolge, die bislang bei der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und bei der Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen (und ihren Kindern) politisch und fachlich erreicht wurden (vgl. A1), stoßen Schutz- und Unterstützungseinrichtungen immer wieder an finanzielle Grenzen, die eine sachgerechte Erfüllung ihrer Aufgaben und teilweise die Existenz der Angebote in Frage stellen. Die Versorgung von Gewalt betroffener Frauen und ihrer Kinder ist deshalb noch nicht in ausreichendem Umfang sichergestellt. Über die Umsetzung neuer rechtlicher Schutzmöglichkeiten kann bundesweit noch keine verlässliche Aussage gemacht werden. Häusliche Gewalt ist das dominante Thema (z. B. auf Grundlage des Gewaltschutzgesetzes und der landespolizeirechtlichen Regelungen), sexuelle Gewalt – ausgenommen Übergriffe in Kindheit und Jugend – ist demgegenüber als Thema vernachlässigt. Die Versorgungslandschaft weist regional unterschiedliche Strukturen auf, nicht alle Betroffenen erreichen Schutz oder Beratung. Eine unbekannte Anzahl scheitert mit dem Versuch der Hilfesuche, weil in einem Frauenhaus gerade alle Plätze belegt sind oder eine Fachberatungsstelle nur an wenigen Stunden telefonisch erreichbar ist. Die Situation von Frauenhäusern und anderen Unterstützungsangeboten verlangt dringend nach weiteren Verbesserungen.⁵⁴⁶

2. Probleme beim Zugang zu Unterstützungsangeboten für gewaltbetroffene Frauen: Schutz und Beratung sind nicht für alle da

Unterstützung zu suchen und zu finden stellt für viele Frauen eine Herausforderung dar: Viele wollen nicht mit Außenstehenden sprechen, weil Gewalt im Nahraum als zu privat gilt. Insbesondere niedrig qualifizierte Frauen

mit niedrigem Einkommen haben eine größere Distanz zu psychosozialer Beratung.⁵⁴⁷ Der Anteil der Frauen, die keine Beratung aufgesucht haben, ist größer als der Anteil an Frauen, die deswegen Beratung suchten – der Bedarf kann also nicht als gedeckt gelten.⁵⁴⁸ Das Unterstützungsangebot – Frauenhäuser und Frauenberatungsstellen – ist nicht für alle betroffenen Frauen gleichermaßen zugänglich. Probleme bestehen bei der Versorgung einzelner Gruppen von Betroffenen, insbesondere bei Frauen, die psychisch erkrankt oder suchtkrank sind. Auch Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen haben nur teilweise barrierefreien Zugang. Für die Arbeit mit Migrantinnen fehlt es häufig an Geldern für Sprachmittlung.⁵⁴⁹ Die Zugangsprobleme werden durch Defizite des geltenden Rechts verstärkt. Zugangshindernisse bestehen auf der Ebene des Leistungsrechts (unklare Definition der Leistungsansprüche), im Verfahrens- und Organisationsrecht (prozedurale und organisatorische Realisierung des Leistungszugangs) sowie vor allem im Finanzierungsrecht.⁵⁵⁰ Hindernisse im Sozialleistungsrecht können durch punktgenaue Änderungen der Rechtslage und der Verwaltungspraxis behoben werden.⁵⁵¹ Zugangshindernisse im Verfahrens- und Organisationsrecht, das den Zugang zu Hilfe und Unterstützung praktisch bewerkstelligt, können weithin durch optimierte Prozesse ohne Gesetzesänderungen beseitigt werden.⁵⁵²

3. Hohe Inanspruchnahme bei regional unterschiedlichem Unterstützungsangebot: Stadt und Land – unterschiedliche Probleme⁵⁵³

Die Inanspruchnahme des Unterstützungsangebots ist kontinuierlich hoch, sowohl Frauenhäuser als auch Fachberatungsstellen geben für 2010 Zeiten an, in denen Wartelisten angelegt werden mussten. Andererseits nennen die Einrichtungen Zeiten, in denen die Auslastung nicht vollständig ist. Weder Spitzenzeiten noch Zeiten geringerer Nutzung sind vorhersehbar. Sind keine Kapazitäten frei, muss an andere Schutz- bzw. Beratungseinrichtungen weitervermittelt werden.

Das Unterstützungsangebot ist regional unterschiedlich ausgebaut. Es gibt regionale Versorgungsprobleme. Eine besondere Situation besteht generell im ländlichen, strukturschwachen Raum. Hier gibt es wenige Frauenhäuser und Fachberatungsstellen, aber auch wenige andere Ein-

⁵⁴⁶ Sozialwissenschaftliches Gutachten E

⁵⁴⁷ Sozialwissenschaftliches Gutachten, D4

⁵⁴⁸ Sozialwissenschaftliches Gutachten, D.

⁵⁴⁹ Sozialwissenschaftliches Gutachten, B 3.1.4.

⁵⁵⁰ Rechtswissenschaftliches Gutachten, Teil 2, A. I sowie B.

⁵⁵¹ Rechtswissenschaftliches Gutachten, Teil 2, B. I.

⁵⁵² Rechtswissenschaftliches Gutachten, Teil 2, B. II.

⁵⁵³ Sozialwissenschaftliches Gutachten, B3.1.6

richtungen, an die vermittelt werden könnte.⁵⁵⁴ Flexible Angebote, die sich an den regionalen Gegebenheiten orientieren, sind unter diesen Bedingungen erforderlich. Auch Beratungseinrichtungen, die nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisiert sind, können erste Anlaufstellen sein, sehen sich aber nur teilweise geeignet, adäquate Unterstützung zu bieten.⁵⁵⁵

Frauenhäuser und Fachberatungsstellen bieten meist ein breites Spektrum an Leistungen an. Es gibt jedoch Schwierigkeiten bei bestimmten Angeboten bzw. bestimmten Problematiken, die auch nicht immer im Rahmen von Kooperation mit anderen Einrichtungen abgedeckt werden können. Fehlen in der Region z. B. Therapieplätze, müssen die Mitarbeiterinnen ihr Möglichstes zur Stabilisierung der gewaltbetroffenen Frauen tun. Ähnlich sieht es bei der Versorgung mitbetroffener Töchter und Söhne aus, die oft schwere Gewalt miterlebt haben. Alle Frauenhäuser nehmen Kinder und Jugendliche auf, die Ressourcen reichen jedoch oft nicht aus, um dem spezifischen Unterstützungsbedarf der Mädchen und Jungen in dieser Situation gerecht zu werden.⁵⁵⁶

4. Unzureichende Absicherung des Unterstützungsangebots – Finanzierungslücken, Personalbedarf, Qualitätsanforderungen: Wer mit dem Rücken zur Wand steht, kann anderen nicht den Rücken stärken

Das Unterstützungsangebot ist mehrheitlich nicht ausreichend abgesichert. Das Volumen an Personal (Arbeitszeit) reicht oft nicht aus, um spezifische Aufgabenbereiche in gewünschter Qualität umzusetzen.⁵⁵⁷ Frauenhäuser und Fachberatungsstellen sind auch auf Spenden und ehrenamtliche Unterstützung angewiesen. Die Finanzierung der Einrichtungen ist uneinheitlich, abhängig von der Haushaltspolitik auf Landesebene und in den Städten und Landkreisen. Abhängig von den örtlichen Gegebenheiten treten unterschiedliche Probleme für Einrichtungen auf, für Frauenhäuser z. B. bei der schützenden Unterbringung von Frauen, die keinen Anspruch auf staatliche Transferleistungen haben, aber selbst zu wenig verdienen, um für ihren Aufenthalt zahlen zu können, oder bei der Aufnahme von Frauen, die aus einem anderen Bundesland kommen.⁵⁵⁸ Für Probleme, die mit der Refinanzierung der Inanspruchnahme durch bestimmte Gruppen oder in bestimmten Situationen auftreten bzw. die durch schwankende Inanspruchnahme entstehen, tragen in der Regel die Einrichtungen das finanzielle Risiko.⁵⁵⁹ Das große Problem der verlässlichen Finanzierung der Frauenhäuser sowie der anderen Unterstützungsangebote hängt vor allem mit einer weithin als intransparent emp-

fundenen Mischfinanzierung zusammen, die Gelder aus unterschiedlichen „Töpfen“ zusammenführt (Tagessatzfinanzierung, Zuwendungsfinanzierung aus Mitteln der öffentlichen Hand [Land, Kommunen]; Eigenmittel, z. B. Spenden). Das führt nicht nur in der praktischen Umsetzung zu Problemen, sondern erschwert auch eine verlässliche Langfristplanung der Unterstützungsangebote. Diese Probleme der finanzierungsrechtlichen Lage lassen sich unterhalb des Gesetzes und ergänzend zu den Förderrichtlinien durch aufwändige, aber hilfreiche – und daher lohnende – Vereinbarungen zwischen den Kostenträgern abmildern. Generell ist zu bedenken, dass die Finanzierungsprobleme zumindest tendenziell besser in den Griff zu bekommen sind, wo – wie dies in manchen Bundesländern der Fall ist – die Finanzierung ausschließlich auf vergleichsweise auskömmlich kalkulierten Zuwendungen beruht.⁵⁶⁰

5. Probleme der Bedarfserhebung – Möglichkeiten der Bedarfsplanung

Die vorliegende Bestandsaufnahme existierender Angebote für Schutz und Unterstützung bei Gewalt gegen Frauen ersetzt nicht eine Bedarfserhebung.⁵⁶¹ Die Anzahl existierender Schutz- und Beratungsangebote allein sagt nicht viel aus über die Versorgungslage in einem Bundesland. Sie muss ins Verhältnis zu den Bedarfen potenzieller Nutzerinnen gesetzt werden. Zudem kommt es auf die Kapazitäten, die Ausstattung und das Angebotsspektrum der Einrichtungen an. Der Bedarf an Unterstützung ist nicht gleichzusetzen mit der Nachfrage nach Unterstützung. An der Inanspruchnahme der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen lässt sich die Nachfrage nach Schutz und Beratung ablesen. Dahinter kann ein sehr viel größerer Bedarf stehen, der jedoch noch nicht zu einer konkreten Nachfrage geworden ist. Dies kann viele Gründe haben: die Erreichbarkeit und Zugänglichkeit der Angebote, Entfernungen, die zurückzulegen sind, die Bekanntheit der Angebote und das Maß an Offenheit, wie die Gesellschaft mit der Problematik von Gewalt im Geschlechterverhältnis umgeht. Jede Kampagne und Öffentlichkeitsarbeit sowie jedes Senken der Zugangsschwellen kann nach und nach dazu führen, dass mehr des existierenden Bedarfs als konkrete Nachfrage in den Einrichtungen sichtbar wird.

Vor diesem Hintergrund ist die aktuelle Inanspruchnahme allein keine verlässliche Größe, um Aussagen über den Unterstützungsbedarf machen zu können. Auch Größenangaben, auf die z. B. im Explanatory Report zu Art. 23 der „Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence“ (Convention CETS No. 210) für die Anzahl von Frauenhäusern pro Einwohnerzahl Bezug genommen wurde (ein Platz für eine Frau und ihre Kinder auf 7.500 bzw. 10.000 Einwohner), geben für sich allein keine ausreichende Planungsgrundlage ab, sind jedoch ein Anfang für die notwendige Diskussion über Bedarfsermittlung und Planbarkeit von

⁵⁵⁴ Sozialwissenschaftliches Gutachten, B3.4

⁵⁵⁵ Sozialwissenschaftliches Gutachten, B3.3

⁵⁵⁶ Sozialwissenschaftliches Gutachten, B 3.1.7.; Rechtswissenschaftliches Gutachten, Teil 2, B. I. 2. b) hh).

⁵⁵⁷ Sozialwissenschaftliches Gutachten, B 3.1.3, B 3.2.2.

⁵⁵⁸ Sozialwissenschaftliches Gutachten, B 3.1.4.; Rechtswissenschaftliches Gutachten, Teil 2, B. I.1. b) sowie B. III.

⁵⁵⁹ Sozialwissenschaftliches Gutachten, B 3.1.4.

⁵⁶⁰ Rechtswissenschaftliches Gutachten, Teil 2, B. I. 1. b) sowie B. III.

⁵⁶¹ Sozialwissenschaftliches Gutachten, A 4.

Kapazitäten der Unterstützungsangebote. Zusätzlich sind jedoch regionale Rahmenbedingungen und der Ausbau des über Frauenhäuser hinausgehenden Unterstützungssystems zu berücksichtigen.

Ein Ausweg könnte eine landesweit angelegte, aber regional differenzierte bzw. eine kommunal ansetzende Bedarfsplanung sein, die unter möglichst umfassender Einbindung der betroffenen Akteurinnen, Einrichtungen, Verbände und Kostenträger den Bedarf einschließlich der Qualitätsanforderungen und der Kostenstruktur möglichst konsensual abstimmt. Eine solche Bedarfsplanung könnte in Anlehnung an schon bestehende Modelle der Bedarfsplanung für soziale Dienstleistungen (z. B. in der allgemeinen kommunalen Sozialplanung, der Krankenhaus- und Pflegeplanung oder der Jugendhilfeplanung) entwickelt werden.⁵⁶²

6. Ausbau von Koordination, Vernetzung, Öffentlichkeitsarbeit als politische Forderung: Es geht nur gemeinsam!

Koordination und Vernetzung als Kriterien guter Sozialer Arbeit und gelingenden Schutzes sind die Regel. Sie sind unterschiedlich ausgestaltet, abhängig von Politik und fachlicher Entwicklung.⁵⁶³ Kooperationen und Netzwerke erleichtern eine Handhabung der Gesetze und administrativen Abläufe, die der Lebenssituation der Frauen und ihrer Kinder gerecht wird, also in diesem Sinne für eine im Wortsinn „menschengerechte“ Umsetzung der Gesetze vor Ort sorgt.⁵⁶⁴ Die Kooperationen sollten daher in den Sozialgesetzen, die für Frauenhäuser und andere Unterstützungsangebote relevant sind, ausdrücklich vorgesehen werden.⁵⁶⁵ Eine einheitliche Lösung der Finanzierung, eine Erweiterung der Zugangsmöglichkeiten, eine Verbesserung der personellen Ausstattung und eine offensive, gesellschaftsweite Öffentlichkeitsarbeit sind Elemente einer Politik, die geeignet ist, den Unterstützungsbedarf zu decken.

⁵⁶² Rechtswissenschaftliches Gutachten, Teil 2, B. III. 3.

⁵⁶³ Sozialwissenschaftliches Gutachten, B 3.1.8.

⁵⁶⁴ Rechtswissenschaftliches Gutachten, Teil 2, B. II.

⁵⁶⁵ Rechtswissenschaftliches Gutachten, Teil 2, B. II. 2 d).

7. Verbesserungen des geltenden Rechts im Interesse der Frauenhäuser sowie der anderen Unterstützungsangebote – Schutz und Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern als Staatsaufgabe⁵⁶⁶

Der Staat muss in Erfüllung seiner grundrechtlichen Staatsaufgabe „Schutz vor Gewalt“ nicht nur Schutz vor Gewalt, sondern auch Hilfe und Unterstützung organisieren. Dies folgt aus dem grundrechtlichen Anspruch auf Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz (GG)) der Frauen und ihrer Kinder in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG), für die Kinder ergänzend auch aus Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG. Bei der Realisierung dieser grundrechtlichen Staatsaufgabe ist die Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes zu beachten, die insbesondere auch der Inpflichtnahme der Länder und Kommunen durch den Bundesgesetzgeber Grenzen setzt.

Bundesgesetzliche Regelungen, die die derzeitige Einbindung der Frauenhäuser und der anderen Angebote in die bestehenden (Sozial-)Leistungsgesetze verbessern, sind verfassungsrechtlich problemlos realisierbar. Sie können auf die Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG gestützt werden. Sie sind unter dem Aspekt der Wahrung der Rechtseinheit sowie der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet „erforderlich“ im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG. Ob ein Bundesgesetz, das auf der Basis eines Gesamtkonzepts die Versorgung mit den Hilfe- und Unterstützungsangeboten für gewaltbetroffene Frauen (und ihre Kinder) umfassend neu regelt, „erforderlich“ im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG ist, erscheint zumindest nach den derzeit vorliegenden empirischen Befunden fraglich. Für die verwaltungsorganisatorische Umsetzung und die Finanzierung gelten die allgemeinen Regeln der Art. 83 ff. GG, insb. Art. 87 Abs. 3 GG, sowie Art. 104 a und Art. 104b GG.⁵⁶⁷ Ein Tätigwerden des Bundes mit eigenen Behörden und eine Bundesfinanzierung sind danach nur theoretische, aber keine praktikablen Optionen.

⁵⁶⁶ Rechtswissenschaftliches Gutachten, Teil 3.

⁵⁶⁷ Rechtswissenschaftliches Gutachten, Teil 3.

IV Anhang

1 Anhang zum sozialwissenschaftlichen Gutachten

1.1 Details zu D: Repräsentative Befragung aus der Perspektive von Frauen

Tabelle 17

Stichprobenbeschreibung

	Befragte Frauen	
Alter	100 %	n=1138
18 bis 29 Jahre	21,4	244
30 bis 39 Jahre	18,8	214
40 bis 49 Jahre	26,2	298
50 Jahre und älter	33,6	382
Bildung	100 %	n=1130
Volks-/Hauptschule ohne abgeschlossene Lehre	7,4	83
Volks-/Hauptschule mit abgeschlossene Lehre	24,2	273
Höhere Schule ohne Abitur	49,8	563
Abitur/Hochschulreife	11,9	135
Universität	6,7	76
Familienstand	100 %	n=1137
ledig	32,6	371
verheiratet	51,7	588
verwitwet\ geschieden\ getrennt lebend	15,7	178
Kinder im Haushalt < 15 Jahre	100 %	n=1138
Ja	31,9	363
Nein	68,1	775
Zahl Kinder im Haushalt < 15 J.	100 %	n=363
1 Kind	54,5	198
2 Kinder	36,4	132
3 Kinder	7,5	27
4 und mehr Kinder	1,6	6
Haushaltsgröße	100 %	n=1138
1 Person	15,1	172
2 Personen	37,3	425
3 Personen	22,4	255
4 Personen	20,0	228
5 und mehr Personen	5,1	58
Berufstätigkeit	100 %	n=1137
ja, Vollzeit	36,8	419
ja, Teilzeit	30,7	349
nicht\ nicht mehr berufstätig	32,4	369
Monatliches Nettoeinkommen Befragte	100 %	n=915
bis 499 Euro	20,9	192
500 Euro bis 749 Euro	9,7	89
750 Euro bis 999 Euro	23,6	216
1000 Euro bis 1249 Euro	10,5	96
1250 Euro bis 1499 Euro	16,0	146
1500 Euro bis 1999 Euro	11,0	100
2000 Euro bis 2499 Euro	4,6	43
2500 Euro bis 2999 Euro	1,7	16
3000 Euro bis 3499 Euro	1,2	11
3500 Euro bis 3999 Euro	0,4	3
4000 und mehr	0,3	3

noch Tabelle 17

Haushaltseinkommen (netto)	Befragte Frauen	
	100 %	n=891
bis 499 Euro	1,1	10
500 Euro bis 749 Euro	1,8	16
750 Euro bis 999 Euro	5,8	52
1000 Euro bis 1249 Euro	4,6	41
1250 Euro bis 1499 Euro	10,0	89
1500 Euro bis 1999 Euro	15,6	139
2000 Euro bis 2499 Euro	17,6	157
2500 Euro bis 2999 Euro	14,6	130
3000 Euro bis 3499 Euro	13,0	116
3500 Euro bis 3999 Euro	6,5	58
4000 und mehr	9,3	83
Wohnverhältnisse	100 %	n=1138
eigenes Haus	41,3	470
Eigentumswohnung	7,1	80
zur Miete wohnend	51,7	588
Wohnortgröße	100 %	n=1137
bis 9999 Einwohner	26,8	305
10000 bis 49999 Einwohner	35,9	409
50000 bis 199999 Einwohner	15,1	171
200000 und mehr Einwohner	22,2	252

Fehlende n zu 1.138: keine Angabe; Frage nicht zutreffend

Zur Repräsentativität: siehe Kapitel D1

Indikatorenbildung:**Bildung dreistufig:**

„niedriger“ = Volks-/Hauptschule mit oder ohne Lehre, „mittel“ = Höhere Schule ohne Abitur, „höher“ = Abitur, Hochschulabschluss. Da eine abgeschlossene Lehre nicht als „niedrige Bildung“ bezeichnet werden kann, wird „niedriger“ als relationale Bezeichnung verwendet. Die Zusammenfassung in dieser Form war aufgrund der geringen Fallzahlen nicht abgeschlossener Berufsausbildung notwendig.

Monatliches Nettoeinkommen Befragte

dreistufig: unter 1.000 €, 1.000 bis 1.999 €, 2.000 € und mehr

Monatliches Nettoeinkommen des Haushalts

Vierstufig: unter 1.000 €, 1.000 bis 1.999 €, 2.000 bis 2.999 €, 3.000 € und mehr

Wohnverhältnisse: zusammengefasst zu Wohneigentum Ja/Nein**Wohnortgröße**

Vierstufig: unter 10.000 Einwohner, 10.000 bis 49.999 Einwohner, 50.000 bis 199.999 Einwohner, 200.000 und mehr Einwohner

1.2 Details der Sonderauswertung der Studie Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland

Tabelle 18

Studie Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland

- Nachstellungen/Stalking: 22 % (nur Frauen, die den schriftlichen Fragebogen ausgefüllt haben, N=8.010)
- Körperliche Gewalt seit 16. Lebensjahr/täterunabhängig: 35 %
- Sexuelle Gewalt seit 16. Lebensjahr/täterunabhängig: 13 %
- Psychische Gewalt seit 16. Lebensjahr/täterunabhängig: 55 %
- Körperliche und/oder sexuelle Gewalt durch aktuelle/frühere Partner: 27 % (7 % nur durch aktuellen Partner, 15 % nur durch früheren Partner, 4 % durch aktuellen und früheren Partner)
- Muster von psychischer, körperlicher und sexueller Gewalt in der aktuellen Partnerschaft (besonders relevant: Muster 2: erhöhte psychische ohne körperliche/sexuelle Gewalt; Muster 5 und 6: Misshandlungsbeziehungen mit erhöhter psychischer und körperlicher, oftmals auch sexueller Gewalt)

Quelle: Schröttle/Müller 2004: Prävalenzen gesamt/seit 16. Lebensjahr/Fallbasis: Alle befragten Frauen bis 65 Jahre (N=8.445)

Tabelle 18 a

Nachstellungen/Stalking

Kreuztabelle					
Bundesland		Viktimisierung Stalking (nur SFB)			Gesamt
		ja, gesamt	nein	v.w., w.n., k.A.	
Schleswig-Holstein	Anzahl	55	140	4	199
	% innerhalb von Bundesland	27,6 %	70,4 %	2,0 %	100,0 %
Hamburg	Anzahl	36	68	1	105
	% innerhalb von Bundesland	34,3 %	64,8 %	1,0 %	100,0 %
Niedersachsen	Anzahl	137	363	14	514
	% innerhalb von Bundesland	26,7 %	70,6 %	2,7 %	100,0 %
Bremen	Anzahl	24	51	2	77
	% innerhalb von Bundesland	31,2 %	66,2 %	2,6 %	100,0 %
Nordrhein-Westfalen	Anzahl	377	1256	43	1676
	% innerhalb von Bundesland	22,5 %	74,9 %	2,6 %	100,0 %
Hessen	Anzahl	109	324	9	442
	% innerhalb von Bundesland	24,7 %	73,3 %	2,0 %	100,0 %
Rheinland-Pfalz	Anzahl	73	200	11	284
	% innerhalb von Bundesland	25,7 %	70,4 %	3,9 %	100,0 %
Baden-Württemberg	Anzahl	173	619	33	825
	% innerhalb von Bundesland	21,0 %	75,0 %	4,0 %	100,0 %
Bayern	Anzahl	254	777	28	1059
	% innerhalb von Bundesland	24,0 %	73,4 %	2,6 %	100,0 %
Saarland	Anzahl	13	34	3	50
	% innerhalb von Bundesland	26,0 %	68,0 %	6,0 %	100,0 %

noch Tabelle 18 a

Kreuztabelle					
Bundesland		Viktimisierung Stalking (nur SFB)			Gesamt
		ja, gesamt	nein	v.w., w.n., k.A.	
Berlin	Anzahl	112	219	3	334
	% innerhalb von Bundesland	33,5 %	65,6 %	,9 %	100,0 %
Brandenburg	Anzahl	53	222	3	278
	% innerhalb von Bundesland	19,1 %	79,9 %	1,1 %	100,0 %
Mecklenburg-Vorpommern	Anzahl	28	280	6	314
	% innerhalb von Bundesland	8,9 %	89,2 %	1,9 %	100,0 %
Sachsen	Anzahl	172	719	16	907
	% innerhalb von Bundesland	19,0 %	79,3 %	1,8 %	100,0 %
Sachsen-Anhalt	Anzahl	73	417	11	501
	% innerhalb von Bundesland	14,6 %	83,2 %	2,2 %	100,0 %
Thüringen	Anzahl	72	364	0,9	445
	% innerhalb von Bundesland	16,2 %	81,8 %	2,0 %	100,0 %
Gesamt	Anzahl	1761	6053	196	8010
	%	22,0 %	75,6 %	2,4 %	100,00 %

Quelle: Schröttle/Müller 2004: Prävalenzen gesamt/seit 16. Lebensjahr/Fallbasis: Alle befragten Frauen bis 65 Jahre (N=8.010); SFB: Schriftl. Fragebogen; v. w. = verweigert; w. n. = weiß nicht; k. A. = keine Angabe

Tabelle 18 b

Körperliche Gewalt seit 16. Lebensjahr/täterunabhängig

Kreuztabelle				
Bundesland		Körperliche Gewalt gesamt		Gesamt
		ja	nein	
Schleswig-Holstein	Anzahl	86	116	202
	% innerhalb von Bundesland	42,6 %	57,4 %	100,0 %
Hamburg	Anzahl	51	66	117
	% innerhalb von Bundesland	43,6 %	56,4 %	100,0 %
Niedersachsen	Anzahl	215	323	538
	% innerhalb von Bundesland	40,0 %	60,0 %	100,0 %
Bremen	Anzahl	40	38	78
	% innerhalb von Bundesland	51,3 %	48,7 %	100,0 %
Nordrhein-Westfalen	Anzahl	605	1174	1779
	% innerhalb von Bundesland	34,0 %	66,0 %	100,0 %
Hessen	Anzahl	194	277	471
	% innerhalb von Bundesland	41,2 %	58,8 %	100,0 %

noch Tabelle 18 b

Kreuztabelle				
Bundesland		Körperliche Gewalt gesamt		Gesamt
		ja	nein	
Rheinland-Pfalz	Anzahl	116	179	295
	% innerhalb von Bundesland	39,3 %	60,7 %	100,0 %
Baden-Württemberg	Anzahl	322	581	903
	% innerhalb von Bundesland	35,7 %	64,3 %	100,0 %
Bayern	Anzahl	406	709	1115
	% innerhalb von Bundesland	36,4 %	63,6 %	100,0 %
Saarland	Anzahl	16	40	56
	% innerhalb von Bundesland	28,6 %	71,4 %	100,0 %
Berlin	Anzahl	187	167	354
	% innerhalb von Bundesland	52,8 %	47,2 %	100,0 %
Brandenburg	Anzahl	113	176	289
	% innerhalb von Bundesland	39,1 %	60,9 %	100,0 %
Mecklenburg-Vorpommern	Anzahl	50	271	321
	% innerhalb von Bundesland	15,6 %	84,4 %	100,0 %
Sachsen	Anzahl	295	646	941
	% innerhalb von Bundesland	31,3 %	68,7 %	100,0 %
Sachsen-Anhalt	Anzahl	146	380	526
	% innerhalb von Bundesland	27,8 %	72,2 %	100,0 %
Thüringen	Anzahl	142	318	460
	% innerhalb von Bundesland	30,9 %	69,1 %	100,0 %
Gesamt	Anzahl	2984	5461	8445
	%	35,3 %	64,7 %	100,0 %

Quelle: Schröttle/Müller 2004: Prävalenzen gesamt/seit 16. Lebensjahr/Fallbasis: Alle befragten Frauen bis 65 Jahre (N=8.445)

Tabelle 18 c

Sexuelle Gewalt seit 16. Lebensjahr/täterunabhängig

Kreuztabelle					
Bundesland		Sexuelle Gewalt gesamt			Gesamt
		ja	nein	keine Angabe	
Schleswig-Holstein	Anzahl	25	173	4	202
	% innerhalb von Bundesland	12,4 %	85,6 %	2,0 %	100,0 %
Hamburg	Anzahl	22	94	1	117
	% innerhalb von Bundesland	18,8 %	80,3 %	0,9 %	100,0 %
Niedersachsen	Anzahl	76	461	1	538
	% innerhalb von Bundesland	14,1 %	85,7 %	0,2 %	100,0 %
Bremen	Anzahl	16	62	0	78
	% innerhalb von Bundesland	20,5 %	79,5 %	0,0 %	100,0 %
Nordrhein-Westfalen	Anzahl	225	1546	8	1779
	% innerhalb von Bundesland	12,6 %	86,9 %	0,4 %	100,0 %
Hessen	Anzahl	72	399	0	471
	% innerhalb von Bundesland	15,3 %	84,7 %	0,0 %	100,0 %
Rheinland-Pfalz	Anzahl	32	258	5	295
	% innerhalb von Bundesland	10,8 %	87,5 %	1,7 %	100,0 %
Baden-Württemberg	Anzahl	121	746	36	903
	% innerhalb von Bundesland	13,4 %	82,6 %	4,0 %	100,0 %
Bayern	Anzahl	162	940	13	1115
	% innerhalb von Bundesland	14,5 %	84,3 %	1,2 %	100,0 %
Saarland	Anzahl	9	47	0	56
	% innerhalb von Bundesland	16,1 %	83,9 %	0,0 %	100,0 %
Berlin	Anzahl	70	282	2	354
	% innerhalb von Bundesland	19,8 %	79,7 %	0,6 %	100,0 %
Brandenburg	Anzahl	22	267	0	289
	% innerhalb von Bundesland	7,6 %	92,4 %	0,0 %	100,0 %
Mecklenburg-Vorpommern	Anzahl	17	301	3	321
	% innerhalb von Bundesland	5,3 %	93,8 %	0,9 %	100,0 %
Sachsen	Anzahl	99	830	12	941
	% innerhalb von Bundesland	10,5 %	88,2 %	1,3 %	100,0 %
Sachsen-Anhalt	Anzahl	41	483	2	526
	% innerhalb von Bundesland	7,8 %	91,8 %	0,4 %	100,0 %
Thüringen	Anzahl	46	414	0	460
	% innerhalb von Bundesland	10,0 %	90,0 %	0,0 %	100,0 %
Gesamt	Anzahl	1055	7303	87	8445
	%	12,5 %	86,5 %	1,0 %	100,0 %

Quelle: Schröttle/Müller 2004: Prävalenzen gesamt/seit 16. Lebensjahr/Fallbasis: Alle befragten Frauen bis 65 Jahre (N=8.445)

Tabelle 18 d

Psychische Gewalt seit 16. Lebensjahr/täterunabhängig

Kreuztabelle					
Bundesland		Psychische Gewalt gesamt			Gesamt
		ja	nein	keine Angabe	
Schleswig-Holstein	Anzahl	111	90	1	202
	% innerhalb von Bundesland	55,0 %	44,6 %	0,5 %	100,0 %
Hamburg	Anzahl	61	56	0	117
	% innerhalb von Bundesland	52,1 %	47,9 %	0,0 %	100,0 %
Niedersachsen	Anzahl	275	262	1	538
	% innerhalb von Bundesland	51,1 %	48,7 %	0,2 %	100,0 %
Bremen	Anzahl	49	29	0	78
	% innerhalb von Bundesland	62,8 %	37,2 %	0 %	100,0 %
Nordrhein-Westfalen	Anzahl	797	980	2	1779
	% innerhalb von Bundesland	44,8 %	55,1 %	0,1 %	100,0 %
Hessen	Anzahl	246	224	1	471
	% innerhalb von Bundesland	52,2 %	47,6 %	0,2 %	100,0 %
Rheinland-Pfalz	Anzahl	138	155	2	295
	% innerhalb von Bundesland	46,8 %	52,5 %	0,7 %	100,0 %
Baden-Württemberg	Anzahl	454	446	3	903
	% innerhalb von Bundesland	50,3 %	49,4 %	0,3 %	100,0 %
Bayern	Anzahl	536	578	1	1115
	% innerhalb von Bundesland	48,1 %	51,8 %	0,1 %	100,0 %
Saarland	Anzahl	28	28	0	56
	% innerhalb von Bundesland	50,0 %	50,0 %	0,0 %	100,0 %
Berlin	Anzahl	213	140	1	354
	% innerhalb von Bundesland	60,2 %	39,5 %	0,3 %	100,0 %
Brandenburg	Anzahl	119	170	0	289
	% innerhalb von Bundesland	41,2 %	58,8 %	0,0 %	100,0 %
Mecklenburg-Vorpommern	Anzahl	60	261	0	321
	% innerhalb von Bundesland	18,7 %	81,3 %	0,0 %	100,0 %
Sachsen	Anzahl	353	583	5	941
	% innerhalb von Bundesland	37,5 %	62,0 %	0,5 %	100,0 %
Sachsen-Anhalt	Anzahl	180	345	1	526
	% innerhalb von Bundesland	34,2 %	65,6 %	0,2 %	100,0 %
Thüringen	Anzahl	161	299	0	460
	% innerhalb von Bundesland	35,0 %	65,0 %	0,0 %	100,0 %
Gesamt	Anzahl	3781	4646	18	8445
	%	44,8 %	55,0 %	0,2 %	100,0 %

Quelle: Schröttle/Müller 2004: Prävalenzen gesamt/seit 16. Lebensjahr/Fallbasis: Alle befragten Frauen bis 65 Jahre (N=8.445)

Tabelle 18 e

Körperliche und/oder sexuelle Gewalt durch aktuelle/frühere Partner

Kreuztabelle						
Bundesland		Viktimisierung körperliche und/oder sexuelle Gewalt durch aktuelle/frühere PartnerInnen (Oberkategorien)				Gesamt
		ja, gesamt	nein	tnz, keine aktuelle/frühere Partnerschaft, v.w, w.n, k.A	v.w., w.n., k.A.	
Schleswig-Holstein	Anzahl	55	142	3	2	202
	% innerhalb von Bundesland	27,2 %	70,3 %	1,5 %	1,0 %	100,0 %
Hamburg	Anzahl	37	75	2	3	117
	% innerhalb von Bundesland	31,6 %	64,1 %	1,7 %	2,6 %	100,0 %
Niedersachsen	Anzahl	147	368	19	4	538
	% innerhalb von Bundesland	27,3 %	68,4 %	3,5 %	0,7 %	100,0 %
Bremen	Anzahl	31	43	4	0	78
	% innerhalb von Bundesland	39,7 %	55,1 %	5,1 %	0 %	100,0 %
Nordrhein-Westfalen	Anzahl	446	1189	116	28	1779
	% innerhalb von Bundesland	25,1 %	66,8 %	6,5 %	1,6 %	100,0 %
Hessen	Anzahl	144	292	28	7	471
	% innerhalb von Bundesland	30,6 %	62,0 %	5,9 %	1,5 %	100,0 %
Rheinland-Pfalz	Anzahl	91	176	24	4	295
	% innerhalb von Bundesland	30,8 %	59,7 %	8,1 %	1,4 %	100,0 %
Baden-Württemberg	Anzahl	250	597	20	36	903
	% innerhalb von Bundesland	27,7 %	66,1 %	2,2 %	4,0 %	100,0 %
Bayern	Anzahl	326	718	45	26	1115
	% innerhalb von Bundesland	29,2 %	64,4 %	4,0 %	2,3 %	100,0 %
Saarland	Anzahl	14	39	1	2	56
	% innerhalb von Bundesland	25,0 %	69,6 %	1,8 %	3,6 %	100,0 %
Berlin	Anzahl	135	193	21	5	354
	% innerhalb von Bundesland	38,1 %	54,5 %	5,9 %	1,4 %	100,0 %
Brandenburg	Anzahl	78	194	15	2	289
	% innerhalb von Bundesland	27,0 %	67,1 %	5,2 %	0,7 %	100,0 %
Mecklenburg-Vorpommern	Anzahl	50	228	40	3	321
	% innerhalb von Bundesland	15,6 %	71,0 %	12,5 %	0,9 %	100,0 %

noch Tabelle 18 e

Kreuztabelle						
Bundesland		Viktimisierung körperliche und/oder sexuelle Gewalt durch aktuelle/frühere PartnerInnen (Oberkategorien)				Gesamt
		ja, gesamt	nein	tnz, keine aktuelle/frühere Partnerschaft, v.w., w.n., k.A	v.w., w.n., k.A.	
Sachsen	Anzahl	238	632	50	21	941
	% innerhalb von Bundesland	25,3 %	67,2 %	5,3 %	2,2 %	100,0 %
Sachsen-Anhalt	Anzahl	110	373	40	3	526
	% innerhalb von Bundesland	20,9 %	70,9 %	7,6 %	0,6 %	100,0 %
Thüringen	Anzahl	94	342	19	5	460
	% innerhalb von Bundesland	20,4 %	74,3 %	4,1 %	1,1 %	100,0 %
Gesamt	Anzahl	2246	5601	447	151	8445
	%	26,6 %	66,3 %	5,3 %	1,8 %	100,0 %

Quelle: Schröttle/Müller 2004: Prävalenzen gesamt/seit 16. Lebensjahr/Fallbasis: Alle befragten Frauen bis 65 Jahre (N=8.445); t. n. z. = trifft nicht zu; v. w. = verweigert; w. n. = weiß nicht; k. A. = keine Angaben

Tabelle 18 f

Körperliche/sexuelle Partnergewalt, differenziert nach aktuellen/früheren Partnern

Kreuztabelle						
Bundesland		Viktimisierung körperliche und/oder sexuelle Gewalt durch PartnerInnen differenziert nach aktuellen/früheren PartnerInnen (Unterkategorien)				Gesamt
		nur durch aktuelle PartnerInnen	nur durch frühere PartnerInnen	durch aktuelle und frühere PartnerInnen	keine Gewalt oder keine Partnerschaft oder keine Angaben im schriftlichen Fragebogen	
Schleswig-Holstein	Anzahl	10	35	10	147	202
	% innerhalb von Bundesland	5,0 %	17,3 %	5,0 %	72,8 %	100,0 %
Hamburg	Anzahl	5	28	4	80	117
	% innerhalb von Bundesland	4,3 %	23,9 %	3,4 %	68,4 %	100,0 %
Niedersachsen	Anzahl	35	88	24	391	538
	% innerhalb von Bundesland	6,5 %	16,4 %	4,5 %	72,7 %	100,0 %
Bremen	Anzahl	7	19	5	47	78
	% innerhalb von Bundesland	9,0 %	24,4 %	6,4 %	60,3 %	100,0 %

noch Tabelle 18 f

Kreuztabelle						
Bundesland		Viktimisierung körperliche und/oder sexuelle Gewalt durch PartnerInnen differenziert nach aktuellen/früheren PartnerInnen (Unterkategorien)				Gesamt
		nur durch aktuelle PartnerInnen	nur durch frühere PartnerInnen	durch aktuelle und frühere PartnerInnen	keine Gewalt oder keine Partnerschaft oder keine Angaben im schriftlichen Fragebogen	
Nordrhein-Westfalen	Anzahl	124	248	74	1333	1779
	% innerhalb von Bundesland	7,0 %	13,9 %	4,2 %	74,9 %	100,0 %
Hessen	Anzahl	42	84	18	327	471
	% innerhalb von Bundesland	8,9 %	17,8 %	3,8 %	69,4 %	100,0 %
Rheinland-Pfalz	Anzahl	29	53	9	204	295
	% innerhalb von Bundesland	9,8 %	18,0 %	3,1 %	69,2 %	100,0 %
Baden-Württemberg	Anzahl	90	134	26	653	903
	% innerhalb von Bundesland	10,0 %	14,8 %	2,9 %	72,3 %	100,0 %
Bayern	Anzahl	97	177	52	789	1115
	% innerhalb von Bundesland	8,7 %	15,9 %	4,7 %	70,8 %	100,0 %
Saarland	Anzahl	3	7	4	42	56
	% innerhalb von Bundesland	5,4 %	12,5 %	7,1 %	75,0 %	100,0 %
Berlin	Anzahl	26	85	24	219	354
	% innerhalb von Bundesland	7,3 %	24,0 %	6,8 %	61,9 %	100,0 %
Brandenburg	Anzahl	22	46	10	211	289
	% innerhalb von Bundesland	7,6 %	15,9 %	3,5 %	73,0 %	100,0 %
Mecklenburg-Vorpommern	Anzahl	17	27	6	271	321
	% innerhalb von Bundesland	5,3 %	8,4 %	1,9 %	84,4 %	100,0 %
Sachsen	Anzahl	69	149	20	703	941
	% innerhalb von Bundesland	7,3 %	15,8 %	2,1 %	74,7 %	100,0 %
Sachsen-Anhalt	Anzahl	35	63	12	416	526
	% innerhalb von Bundesland	6,7 %	12,0 %	2,3 %	79,1 %	100,0 %
Thüringen	Anzahl	30	54	10	366	460
	% innerhalb von Bundesland	6,5 %	11,7 %	2,2 %	79,6 %	100,0 %
Gesamt	Anzahl	641	1297	308	6199	8445
	%	7,6 %	15,4 %	3,6 %	73,4 %	100,0 %

Quelle: Schröttle/Müller 2004: Prävalenzen gesamt/seit 16. Lebensjahr/Fallbasis: Alle befragten Frauen bis 65 Jahre (N=8.445)

Tabelle 18 g

Muster von psychischer, körperlicher und sexueller Gewalt in der aktuellen Partnerschaft
(besonders relevant: Muster 2: erhöhte psychische ohne körperliche/sexuelle Gewalt; Muster 5 und 6: Misshandlungsbeziehungen mit erhöhter psychischer und körperlicher, oftmals auch sexueller Gewalt)

Bundesland		Kreuztabelle								Gesamt
		Muster von psychischer, körperliche und sexueller Gewalt in Partnerschaften								
		keine körperliche/sexuelle/psychische Gewalt	Muster 1: nur gering ausgeprägte psychische Gewalt	Muster 2: erhöhte psychische aber keine körperliche/sexuelle Gewalt	Muster 3: nur einmaliger leichter körperlicher Übergriff	Muster 4: leichte bis tendenziell schwere körperliche Übergriffigkeit und allenfalls gering ausgeprägte psychische Gewalt	Muster 5: leichte bis tendenziell schwere körperliche Übergriffigkeit mit erhöhter psychische Gewalt	Muster 6: schwere körperliche oder sexuelle Misshandlung mit erhöhter psychische Gewalt	nicht zuordenbar: schwere körperliche/sexuelle Gewalt ohne ausgeprägte psychische Gewalt	
Schleswig-Holstein	Anzahl % innerhalb von Bundesland	95 63,3 %	16 10,7 %	22 14,7 %	5 3,3 %	5 3,3 %	3 2,0 %	4 2,7 %	0 0 %	150 100,0 %
Hamburg	Anzahl % innerhalb von Bundesland	44 63,8 %	9 13,0 %	9 13,0 %	0 0 %	2 2,9 %	3 4,3 %	2 2,9 %	0 0 %	69 100,0 %
Niedersachsen	Anzahl % innerhalb von Bundesland	265 64,5 %	60 14,6 %	38 9,2 %	15 3,6 %	10 2,4 %	15 3,6 %	7 1,7 %	1 0,2 %	411 100,0 %
Bremen	Anzahl % innerhalb von Bundesland	26 51,0 %	9 17,6 %	8 15,7 %	2 3,9 %	0 0 %	2 3,9 %	3 5,9 %	1 2,0 %	51 100,0 %
Nordrhein-Westfalen	Anzahl % innerhalb von Bundesland	788 63,3 %	162 13,0 %	141 11,3 %	41 3,3 %	35 2,8 %	40 3,2 %	29 2,3 %	8 0,6 %	1244 100,0 %
Hessen	Anzahl % innerhalb von Bundesland	212 64,6 %	34 10,4 %	37 11,3 %	9 2,7 %	7 2,1 %	12 3,7 %	13 4,0 %	4 1,2 %	328 100,0 %
Rheinland-Pfalz	Anzahl % innerhalb von Bundesland	117 56,8 %	34 16,5 %	21 10,2 %	8 3,9 %	8 3,9 %	11 5,3 %	6 2,9 %	1 0,5 %	206 100,0 %
Baden-Württemberg	Anzahl % innerhalb von Bundesland	406 62,1 %	88 13,5 %	68 10,4 %	26 4,0 %	23 3,5 %	17 2,6 %	21 3,2 %	5 0,8 %	654 100,0 %

noch Tabelle 18 g

Kreuztabelle										
Bundesland		Muster von psychischer, körperliche und sexueller Gewalt in Paarbeziehungen								Gesamt
		keine körperliche/sexuelle/ psychische Gewalt	Muster 1: nur gering ausgeprägte psychische Gewalt	Muster 2: erhöhte psychische aber keine körperliche/sexuelle Gewalt	Muster 3: nur einmaliger leichter körperlicher Übergriff	Muster 4: leichte bis tendenziell schwere körperliche Übergriffigkeit und allenfalls gering ausgeprägte psychische Gewalt	Muster 5: leichte bis tendenziell schwere körperliche Übergriffigkeit mit erhöhter psychische Gewalt	Muster 6: schwere körperliche oder sexuelle Misshandlung mit erhöhter psychische Gewalt	nicht zuordenbar: schwere körperliche/ sexuelle Gewalt ohne ausgeprägte psy- chische Gewalt	
Bayern	Anzahl	516	121	93	34	27	36	19	6	852
	% innerhalb von Bundesland	60,6 %	14,2 %	10,9 %	4,0 %	3,2 %	4,2 %	2,2 %	0,7 %	100,0 %
Saarland	Anzahl	30	1	2	0	2	2	1	0	38
	% innerhalb von Bundesland	78,9 %	2,6 %	5,3 %	0 %	5,3 %	5,3 %	2,6 %	0 %	100,0 %
Berlin	Anzahl	120	25	22	6	8	11	10	3	205
	% innerhalb von Bundesland	58,5 %	12,2 %	10,7 %	2,9 %	3,9 %	5,4 %	4,9 %	1,5 %	100,0 %
Branden- burg	Anzahl	101	41	25	7	5	7	7	0	193
	% innerhalb von Bundesland	52,3 %	21,2 %	13,0 %	3,6 %	2,6 %	3,6 %	3,6 %	0 %	100,0 %
Mecklen- burg-Vor- pommern	Anzahl	138	34	20	1	8	5	7	1	214
	% innerhalb von Bundesland	64,5 %	15,9 %	9,3 %	0,5 %	3,7 %	2,3 %	3,3 %	0,5 %	100,0 %
Sachsen	Anzahl	439	85	79	23	20	17	17	2	682
	% innerhalb von Bundesland	64,4 %	12,5 %	11,6 %	3,4 %	2,9 %	2,5 %	2,5 %	0,3 %	100,0 %
Sachsen- Anhalt	Anzahl	243	62	33	9	8	5	11	3	374
	% innerhalb von Bundesland	65,0 %	16,6 %	8,8 %	2,4 %	2,1 %	1,3 %	2,9 %	0,8 %	100,0 %
Thüringen	Anzahl	246	52	26	7	6	14	7	1	359
	% innerhalb von Bundesland	68,5 %	14,5 %	7,2 %	1,9 %	1,7 %	3,9 %	1,9 %	0,3 %	100,0 %
Gesamt	Anzahl	3786	833	644	193	174	200	164	36	6030
	%	62,8 %	13,8 %	10,7 %	3,2 %	2,9 %	3,3 %	2,7 %	0,6 %	100,0 %

Quelle: Schröttle/Müller 2004: Prävalenzen gesamt/seit 16. Lebensjahr/Fallbasis: Alle befragten Frauen bis 65 Jahre (N=8.445)

Tabelle 18 h

Nachstellungen/Stalking

Kreuztabelle						
			Viktimisierung Stalking (nur SFB)			Gesamt
			ja, gesamt	nein	v.w., w.n., k.A.	
	West	Anzahl	1304	3915	150	5369
		% innerhalb von West	24,3 %	72,9 %	2,8 %	100,0 %
	Ost	Anzahl	457	2138	46	2641
		% innerhalb von Ost	17,3 %	81,0 %	1,7 %	100,0 %
Gesamt		Anzahl	1761	6053	196	8010
		%	22,0 %	75,6 %	2,4 %	100,0 %

Quelle: Schröttle/Müller 2004: Prävalenzen gesamt/seit 16. Lebensjahr/Fallbasis: Alle befragten Frauen bis 65 Jahre (N=8.010)

Tabelle 18 i

Körperliche Gewalt seit 16. Lebensjahr/täterunabhängig

Kreuztabelle						
			Körperliche Gewalt gesamt		Gesamt	
			ja	nein		
	West	Anzahl	2136	3568	5704	
		% innerhalb von West	37,4 %	62,6 %	100,0 %	
	Ost	Anzahl	848	1893	2741	
		% innerhalb von Ost	30,9 %	69,1 %	100,0 %	
Gesamt		Anzahl	2984	5461	8445	
		%	35,3 %	64,7 %	100,0 %	

Quelle: Schröttle/Müller 2004: Prävalenzen gesamt/seit 16. Lebensjahr/Fallbasis: Alle befragten Frauen bis 65 Jahre (N=8.445)

Tabelle 18 j

Sexuelle Gewalt seit 16. Lebensjahr/täterunabhängig

Kreuztabelle						
			Sexuelle Gewalt gesamt			Gesamt
			ja	nein	keine Angabe	
	West	Anzahl	793	4841	70	5704
		% innerhalb von West	13,9 %	84,9 %	1,2 %	100,0 %
	Ost	Anzahl	262	2462	17	2741
		% innerhalb von Ost	9,6 %	89,8 %	0,6 %	100,0 %
Gesamt		Anzahl	1055	7303	87	8445
		%	12,5 %	86,5 %	1,0 %	100,0 %

Quelle: Schröttle/Müller 2004: Prävalenzen gesamt/seit 16. Lebensjahr/Fallbasis: Alle befragten Frauen bis 65 Jahre (N=8.445)

Tabelle 18 k

Psychische Gewalt seit 16. Lebensjahr/täterunabhängig

Kreuztabelle						
			Psychische Gewalt gesamt			Gesamt
			ja	nein	keine Angabe	
	West	Anzahl	2793	2899	12	5704
		% innerhalb von West	49,0 %	50,8 %	0,2 %	100,0 %
	Ost	Anzahl	988	1747	6	2741
		% innerhalb von Ost	36,0 %	63,7 %	0,2 %	100,0 %
Gesamt		Anzahl	3781	4646	18	8445
		%	44,8 %	55,0 %	0,2 %	100,0 %

Quelle: Schröttle/Müller 2004: Prävalenzen gesamt/seit 16. Lebensjahr/Fallbasis: Alle befragten Frauen bis 65 Jahre (N=8.445)

Tabelle 18 l

Körperliche und/oder sexuelle Gewalt durch aktuelle/frühere Partner

Kreuztabelle							
			Viktimisierung körperliche und/oder sexuelle Gewalt durch aktuelle/frühere PartnerInnen (Oberkategorien)				Gesamt
			ja, gesamt	nein	tnz, keine aktuelle/frühere Partnerschaft, v.w, w.n, k.A	v.w., w.n., k.A.	
westost	West	Anzahl	1605	3712	271	116	5704
		% innerhalb von West	28,1 %	65,1 %	4,8 %	2,0 %	100,0 %
	Ost	Anzahl	641	1889	176	35	2741
		% innerhalb von Ost	23,4 %	68,9 %	6,4 %	1,3 %	100,0 %
Gesamt		Anzahl	2246	5601	447	151	8445
		%	26,6 %	66,3 %	5,3 %	1,8 %	100,0 %

Quelle: Schröttle/Müller 2004: Prävalenzen gesamt/seit 16. Lebensjahr/Fallbasis: Alle befragten Frauen bis 65 Jahre (N=8.445); t. n. z. = trifft nicht zu; v. w. = verweigert; w. n. = weiß nicht; k. A. = keine Angaben

Tabelle 18 m

Körperliche/sexuelle Partnergewalt, differenziert nach aktuellen/früheren Partnern

Kreuztabelle							
			Viktimisierung körperliche und/oder sexuelle Gewalt durch PartnerInnen differenziert nach aktuellen/früheren PartnerInnen (Unterkategorien)				Gesamt
			nur durch aktuelle PartnerInnen	nur durch frühere PartnerInnen	durch aktuelle und frühere PartnerInnen	keine Gewalt, keine Partnerschaft, keine Angabe	
	West	Anzahl	455	913	237	4099	5704
		% innerhalb von West	8,0 %	16,0 %	4,2 %	71,9 %	100,0 %
		Anzahl	186	384	71	2100	2741
		% innerhalb von Ost	6,8 %	14,0 %	2,6 %	76,6 %	100,0 %
Gesamt		Anzahl	641	1297	308	6199	8445
		%	7,6 %	15,4 %	3,6 %	73,4 %	100,0 %

Quelle: Schröttle/Müller 2004: Prävalenzen gesamt/seit 16. Lebensjahr/Fallbasis: Alle befragten Frauen bis 65 Jahre (N=8.445)

Tabelle 18 n

Nachstellungen/Stalking

Kreuztabelle					
Politische Gemeindegrößenklasse 2000		Viktimisierung Stalking (nur SFB)			Gesamt
		ja, gesamt	nein	v.w., w.n., k.A.	
u 2000	Anzahl	135	684	7	826
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	16,3 %	82,8 %	0,8 %	100,0 %
2000 - u 5000	Anzahl	142	568	15	725
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	19,6 %	78,3 %	2,1 %	100,0 %
5000 - u 20000	Anzahl	268	1222	48	1538
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	17,4 %	79,5 %	3,1 %	100,0 %
20000 - u 50000	Anzahl	264	805	34	1103
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	23,9 %	73,0 %	3,1 %	100,0 %
50000 - u 100000	Anzahl	146	742	19	907
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	16,1 %	81,8 %	2,1 %	100,0 %
100000 - u 500000	Anzahl	528	1399	54	1981
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	26,7 %	70,6 %	2,7 %	100,0 %

noch Tabelle 18 n

Kreuztabelle					
Politische Gemeindegrößenklasse 2000		Viktimisierung Stalking (nur SFB)			Gesamt
		ja, gesamt	nein	v.w., w.n., k.A.	
500000 +	Anzahl	278	633	19	930
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	29,9 %	68,1 %	2,0 %	100,0 %
Gesamt	Anzahl	1761	6053	196	8010
	%	22,0 %	75,6 %	2,4 %	100,0 %

Quelle: Schröttele/Müller 2004: Prävalenzen gesamt/seit 16. Lebensjahr/Fallbasis: Alle befragten Frauen bis 65 Jahre (N=8.010)

Tabelle 18 o

Körperliche Gewalt seit 16. Lebensjahr/täterunabhängig

Kreuztabelle				
Politische Gemeindegrößenklasse 2000		Körperliche Gewalt gesamt		Gesamt
		ja	nein	
u 2000	Anzahl	221	649	870
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	25,4 %	74,6 %	100,0 %
2000 - u 5000	Anzahl	242	507	749
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	32,3 %	67,7 %	100,0 %
5000 - u 20000	Anzahl	485	1153	1638
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	29,6 %	70,4 %	100,0 %
20000 - u 50000	Anzahl	397	760	1157
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	34,3 %	65,7 %	100,0 %
50000 - u 100000	Anzahl	265	698	963
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	27,5 %	72,5 %	100,0 %
100000 - u 500000	Anzahl	893	1182	2075
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	43,0 %	57,0 %	100,0 %
500000 +	Anzahl	481	512	993
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	48,4 %	51,6 %	100,0 %
Gesamt	Anzahl	2984	5461	8445
	%	35,3 %	64,7 %	100,0 %

Quelle: Schröttele/Müller 2004: Prävalenzen gesamt/seit 16. Lebensjahr/Fallbasis: Alle befragten Frauen bis 65 Jahre (N=8.445); SFB = schriftl. Fragebogen; v. w. = verweigert; w. n. = weiß nicht; k. A. = keine Angaben

Tabelle 18 p

Sexuelle Gewalt seit 16. Lebensjahr/täterunabhängig

Kreuztabelle					
Politische Gemeindegrößenklasse 2000		Sexuelle Gewalt gesamt			Gesamt
		ja	nein	keine Angabe	
u 2000	Anzahl	55	814	1	870
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	6,3 %	93,6 %	0,1 %	100,0 %
2000 - u 5000	Anzahl	83	654	12	749
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	11,1 %	87,3 %	1,6 %	100,0 %
5000 - u 20000	Anzahl	174	1434	30	1638
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	10,6 %	87,5 %	1,8 %	100,0 %
20000 - u 50000	Anzahl	138	1002	17	1157
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	11,9 %	86,6 %	1,5 %	100,0 %
50000 - u 100000	Anzahl	95	861	7	963
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	9,9 %	89,4 %	0,7 %	100,0 %
100000 - u 500000	Anzahl	320	1740	15	2075
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	15,4 %	83,9 %	0,7 %	100,0 %
500000 +	Anzahl	190	798	5	993
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	19,1 %	80,4 %	0,5 %	100,0 %
Gesamt	Anzahl	1055	7303	87	8445
	%	12,5 %	86,5 %	1,0 %	100,0 %

Quelle: Schröttle/Müller 2004: Prävalenzen gesamt/seit 16. Lebensjahr/Fallbasis: Alle befragten Frauen bis 65 Jahre (N=8.445)

Tabelle 18 q

Psychische Gewalt seit 16. Lebensjahr/täterunabhängig

Kreuztabelle					
Politische Gemeindegrößenklasse 2000		Psychische Gewalt gesamt			Gesamt
		ja	nein	keine Angabe	
u 2000	Anzahl	341	529	0	870
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	39,2 %	60,8 %	0 %	100,0 %
2000 - u 5000	Anzahl	310	438	1	749
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	41,4 %	58,5 %	0,1 %	100,0 %
5000 - u 20000	Anzahl	643	993	2	1638
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	39,3 %	60,6 %	0,1 %	100,0 %
20000 - u 50000	Anzahl	468	687	2	1157
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	40,4 %	59,4 %	0,2 %	100,0 %
50000 - u 100000	Anzahl	330	629	4	963
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	34,3 %	65,3 %	0,4 %	100,0 %
100000 - u 500000	Anzahl	1107	962	6	2075
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	53,3 %	46,4 %	0,3 %	100,0 %
500000 +	Anzahl	582	408	3	993
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	58,6 %	41,1 %	0,3 %	100,0 %
Gesamt	Anzahl	3781	4646	18	8445
	%	44,8 %	55,0 %	0,2 %	100,0 %

Quelle: Schröttle/Müller 2004: Prävalenzen gesamt/seit 16. Lebensjahr/Fallbasis: Alle befragten Frauen bis 65 Jahre (N=8.445)

Tabelle 18 r

Körperliche und/oder sexuelle Gewalt durch aktuelle/frühere Partner

Kreuztabelle						
Politische Gemeindegrößenklasse 2000		Viktimisierung körperliche und/oder sexuelle Gewalt durch aktuelle/frühere PartnerInnen (Oberkategorien)				Gesamt
		ja, gesamt	nein	tnz, keine aktuelle/frühere Partnerschaft, v.w, w.n, k.A	v.w., w.n., k.A.	
u 2000	Anzahl	163	662	39	6	870
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	18,7 %	76,1 %	4,5 %	0,7 %	100,0 %
2000 - u 5000	Anzahl	185	520	31	13	749
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	24,7 %	69,4 %	4,1 %	1,7 %	100,0 %
5000 - u 20000	Anzahl	377	1122	93	46	1638
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	23,0 %	68,5 %	5,7 %	2,8 %	100,0 %
20000 - u 50000	Anzahl	278	816	41	22	1157
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	24,0 %	70,5 %	3,5 %	1,9 %	100,0 %
50000 - u 100000	Anzahl	223	630	92	18	963
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	23,2 %	65,4 %	9,6 %	1,9 %	100,0 %
100000 - u 500000	Anzahl	669	1277	99	30	2075
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	32,2 %	61,5 %	4,8 %	1,4 %	100,0 %
500000 +	Anzahl	351	574	52	16	993
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	35,3 %	57,8 %	5,2 %	1,6 %	100,0 %
Gesamt	Anzahl	2246	5601	447	151	8445
	%	26,6 %	66,3 %	5,3 %	1,8 %	100,0 %

Quelle: Schröttle/Müller 2004: Prävalenzen gesamt/seit 16. Lebensjahr/Fallbasis: Alle befragten Frauen bis 65 Jahre (N=8.445); t. n. z. = trifft nicht zu; v. w. = verweigert; w. n. = weiß nicht; k. A. = keine Angaben

Tabelle 18 s

Körperliche/sexuelle Partnergewalt, differenziert nach aktuellen/früheren Partnern

Kreuztabelle						
Politische Gemeindegrößenklasse 2000		Viktimisierung körperliche und/oder sexuelle Gewalt durch PartnerInnen differenziert nach aktuellen/früheren PartnerInnen (Unterkategorien)				Gesamt
		nur durch aktuelle PartnerInnen	nur durch frühere PartnerInnen	durch aktuelle und frühere PartnerInnen	keine Gewalt, keine Partnerschaft, keine Angabe	
u 2000	Anzahl	67	77	19	707	870
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	7,7 %	8,9 %	2,2 %	81,3 %	100,0 %
2000 - u 5000	Anzahl	50	116	19	564	749
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	6,7 %	15,5 %	2,5 %	75,3 %	100,0 %
5000 - u 20000	Anzahl	136	200	41	1261	1638
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	8,3 %	12,2 %	2,5 %	77,0 %	100,0 %
20000 - u 50000	Anzahl	78	158	42	879	1157
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	6,7 %	13,7 %	3,6 %	76,0 %	100,0 %
50000 - u 100000	Anzahl	72	126	25	740	963
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	7,5 %	13,1 %	2,6 %	76,8 %	100,0 %
100000 - u 500000	Anzahl	163	400	106	1406	2075
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	7,9 %	19,3 %	5,1 %	67,8 %	100,0 %
500000 +	Anzahl	75	220	56	642	993
	% innerhalb der Gemeindegrößenklasse	7,6 %	22,2 %	5,6 %	64,7 %	100,0 %
Gesamt	Anzahl	641	1297	308	6199	8445
	%	7,6 %	15,4 %	3,6 %	73,4 %	100,0 %

Quelle: Schröttle/Müller 2004: Prävalenzen gesamt/seit 16. Lebensjahr/Fallbasis: Alle befragten Frauen bis 65 Jahre (N=8.445)

1.3 Details zur Erhebung des Unterstützungssystems

Tabelle 19

Institutionelle Bereiche der Frauenhäuser

Welche institutionellen Bereiche gehören zum Frauenhaus?	in %
Frauenhaus hat eine externe Beratungsstelle	51
Frauenhaus ist Interventionsstelle nach polizeilicher Intervention	15
Frauenhaus ist Jugendhilfeträger	7
Frauenhaus hat einen externen Kinderbereich	15

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis N=222

Tabelle 20

Gesamtzahl der Plätze gruppiert (in % der Angaben)

Gesamtzahl der Plätze	in %
unter 10 Plätze	7,2
10 bis 20 Plätze	62,4
21 bis 30 Plätze	21,7
31 bis 50 Plätze	5,9
>= 50 Plätze	2,7
Insgesamt	100,0

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis n=221

Tabelle 21

Hauptsächliches Einzugsgebiet der Frauenhäuser (in % der Angaben)

Welches ist das HAUPTSÄCHLICHE Einzugsgebiet des Frauenhauses	in %
die Stadt	67
ein oder mehrere angrenzende Landkreise des gleichen Bundeslandes	65
eine oder mehrere andere kreisfreie Städte des gleichen Bundeslandes	16
ein oder mehrere angrenzende Landkreise auch aus einem anderem Bundesland	12
eine oder mehrere kreisfreie Städte, darunter auch aus einem anderen Bundesland	5
das ganze Bundesland	16
wir arbeiten länderübergreifend bzw. bundesweit	29

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Nennungen in %, Mehrfachangaben, Frauenhausbefragung, Datenbasis N=222

Tabelle 22

Öffnungszeiten

		Öffnungszeit 24 Std. täglich – Angaben in %		
		ja	nein	gesamt
Baden-Württemberg	(n=31)*	64,5	35,5	100
Bayern	(n=31)	84	16	100
Berlin	(n=6)	100		100
Brandenburg	(n=10)	100		100
Bremen	(n=2)	100		100
Hamburg	(n=3)	100		100
Hessen	(n=18)	83	17	100
Mecklenburg-Vorpommern	(n=8)	100		100
Niedersachsen	(n=19)	95	5	100
Nordrhein-Westfalen	(n=32)	100		100
Rheinland-Pfalz	(n=13)	92	8	100
Saarland	(n=3)	100		100
Sachsen	(n=5)	100		100
Sachsen-Anhalt	(n=14)	100		100
Schleswig-Holstein	(n=11)	100		100
Thüringen	(n=13)	100		100
gesamt		91	9,5	100

* Die Angaben in (...) zeigen die Gesamtzahl, auf die sich die %-tuierungen beziehen. Diese Zahlen sind bei den einzelnen Tabellen unterschiedlich, da nicht immer alle Frauenhäuser die entsprechende Frage beantwortet haben.

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SOFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis n=219

Tabelle 23

Aufnahme außerhalb der Öffnungszeiten

		Aufnahme außerhalb der Öffnungszeiten Angaben in %		
		überwiegend Bereitschaftsdienst	überwiegend Bewohnerinnen	gesamt
Baden-Württemberg	(n=25)	52	48	100
Bayern	(n=29)	93	7	100
Berlin	(n=6)	33	66	100
Brandenburg	(n=10)	90	10	100
Bremen	(n=2)	50	50	100
Hamburg	(n=3)		100	100
Hessen	(n=17)	41	59	100

noch Tabelle 23

	Aufnahme außerhalb der Öffnungszeiten Angaben in %		
	überwiegend Bereitschaftsdienst	überwiegend Bewohnerinnen	gesamt
Mecklenburg-Vorpommern (n=8)	87,5	12,5	100
Niedersachsen (n=17)	94	6	100
Nordrhein-Westfalen (n=32)	56	44	100
Rheinland-Pfalz (n=13)	46	54	100
Saarland (n=3)	100		100
Sachsen (n=5)	100		100
Sachsen-Anhalt (n=13)	100		100
Schleswig-Holstein (n=11)	27	73	100
Thüringen (n=13)	100		100
gesamt	69	31	100

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis N=207

Tabelle 24

Anzahl der Vollzeitstellen gruppiert (in % der Angaben)

Zahl der Vollzeitstellen	in %
keine Vollzeitstelle	40,2
eine Vollzeitstelle	23,0
zwei Vollzeitstellen	19,0
drei Vollzeitstellen	13,8
vier und mehr Vollzeitstellen	4,0
Insgesamt	100

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis n=174

Tabelle 25

Zahl der Teilzeitstellen gruppiert (in % der Angaben)

Zahl der Teilzeitstellen	in %
keine Teilzeitstelle	5,6
eine bis zwei Teilzeitstelle	20,6
drei bis fünf Teilzeitstellen	49,5
sechs bis zehn Teilzeitstellen	21,1
11 und mehr Teilzeitstellen	3,3
Insgesamt	100

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis n=214

Tabelle 26

Zahl der verbindlich mitarbeitenden Ehrenamtlichen gruppiert (in % der Angaben)

Zahl der Ehrenamtlichen	in %
keine Ehrenamtlichen	42,5
eins bis fünf Ehrenamtliche	26,5
sechs bis zehn Ehrenamtliche	14,9
11–20 Ehrenamtliche	11,0
>=21 Ehrenamtliche	5,0
Insgesamt	100

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis n=181

Tabelle 27

Ehrenamtliche nach Trägern der Frauenhäuser

	0	1-10	11-20	21-80	>81	gesamt über 20
Trägerverein	38 %	31,5 %	5,4 %	10,9 %	14,1 %	25 %
Diakonie	41,7 %	25 %	8,3 %	16,7 %	8,3 %	25 %
SKF	0 %	33,3 %	11,1 %	11,1 %	44,8 %	55,9 %
Caritas	25 %	37,5 %	12,5 %	12,5 %	12,5	25 %
DRK	33,3 %	33,3 %	0 %	33,3 %	0 %	33,3 %
AWO	57,1 %	19 %	4,8 %	9,5 %	9,5 %	11 %
Kommune	75 %	0 %	0 %	25 %	0 %	25 %

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis n=181

Tabelle 28

Zahl der bezahlten Stunden pro Woche gruppiert (in % der Angaben)

Zahl der bezahlten Stunden/Woche	in %
keine	0,5
25–80 Stunden	28,2
81–120 Stunden	34,0
121–200 Stunden	28,7
>=201 Stunden	8,6
Insgesamt	100

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis n=209

Tabelle 29

Zahl unbezahlten Stunden pro Woche gruppiert (in % der Angaben)

Zahl der unbezahlten Stunden/Woche	in %
keine	37,0
eins bis 10 Stunden	29,1
11–20 Stunden	6,1
21–80 Stunden	12,1
>=81 Stunden	15,8
Insgesamt	100

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis n=165

Tabelle 30

Eignung der Frauenhäuser für bestimmte Zielgruppen

Eignung der Frauenhäuser für	Angaben in %			
	gut	teilweise	nein	gesamt
Frauen mit Behinderung	7	66	28	100
Migrantinnen	83	17	1	100
psychisch kranke Frauen	6	64	29	100
suchtkranke Frauen	2	52	46	100
lesbische Frauen	70	28	2	100
transsexuelle Frauen	21	39	40	100
Seniorinnen	62	38	1	100
Opfer von Menschenhandel	43	45	12	100
von Zwangsverheiratung Bedrohte	67	28	5	100

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis zwischen 198 und 221

Tabelle 31

Behindertengerechte Ausstattung

	Behindertengerechte Ausstattung – Angaben in %			
	Rollstuhl-gerecht	Kommunikationshil-fen Sehbehinderte	Kommunikationshil-fen Gehörlose	Kommunikationshil-fen Lernbehinderte
Ja	9,2	–	3,7	15,5
Teilweise	6,0	2,3	4,1	27,4
Nein	84,9	97,7	92,2	57,1
Insgesamt	100,1 n=218	100 n=217	100 n=218	100 n=219

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung

Tabelle 32

Inanspruchnahme der Frauenhäuser im Jahr 2010 (Gesamtzahl der aufgenommenen Personen)

		Gesamtzahl der Aufnahmen (pro Land) Frauen und Kinder	Minimum (pro Frauenhaus)	Maximum
Baden-Württemberg	(n=29)	3 037	42	216
Bayern	(n=29)	2 960	43	351
Berlin	(n=6)	1 863	53	497
Brandenburg	(n=9)	496	26	116
Bremen	(n=2)	316	106	210
Hamburg	(n=3)	1 161	267	448
Hessen	(n=17)	2 009	40	243
Mecklenburg-Vorpommern	(n=7)	533	43	115
Niedersachsen	(n=14)	1 280	59	167
Nordrhein-Westfalen	(n=30)	3 743	58	212
Rheinland-Pfalz	(n=12)	1 138	35	175
Saarland	(n=2)	209	59	150
Sachsen	(n=5)	326	13	126
Sachsen-Anhalt	(n=12)	795	41	126
Schleswig-Holstein	(n=10)	1 444	59	266
Thüringen	(n=12)	745	25	132
Insgesamt	(n=199)	22 055	13	497

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis n= 199

Tabelle 33

Inanspruchnahme der Frauenhäuser im Jahr 2010 (Gesamtzahl der aufgenommenen Frauen)

		Gesamtzahl (pro Land) der aufgenommenen Frauen	Minimum (pro Frauenhaus)	Maximum
Baden-Württemberg	(n=29)	1 501	20	95
Bayern	(n=29)	1 562	22	186
Berlin	(n=6)	912	27	259
Brandenburg	(n=9)	246	10	60
Bremen	(n=2)	269	106	163
Hamburg	(n=3)	420	148	272
Hessen	(n=17)	1 023	22	133
Mecklenburg-Vorpommern	(n=7)	294	22	63

noch Tabelle 33

		Gesamtzahl (pro Land) der aufgenommenen Frauen	Minimum (pro Frauenhaus)	Maximum
Niedersachsen	(n=14)	680	33	100
Nordrhein-Westfalen	(n=30)	1 871	31	110
Rheinland-Pfalz	(n=12)	588	21	96
Saarland	(n=2)	94	28	66
Sachsen	(n=5)	173	10	65
Sachsen-Anhalt	(n=12)	443	21	69
Schleswig-Holstein	(n=10)	740	32	125
Thüringen	(n=12)	359	9	69
Insgesamt	(n=199)	11 175	9	272

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis n=199

Tabelle 34

Häufigste Verweildauer (Angaben in %)

Häufigste Verweildauer im Frauenhaus	in % der Frauenhäuser
unter 1 Woche	16,9
bis zu 4 Wochen	26,5
bis zu 3 Monaten	36,1
bis zu 6 Monaten	7,8
6 und mehr Monate	0,6
sowohl kurze als auch lange Verweildauern	12,0
Insgesamt	99,9

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis n=166

28 Frauenhäuser haben nicht die häufigste, sondern die durchschnittliche Verweildauer angegeben. Diese ist teilweise sehr lang. So liegt sie in einem Fall bei 109 Tagen, in einem weiteren bei 133.

Tabelle 35

Durchschnittliche Verweildauer (Angaben in Häufigkeiten)

Durchschnittliche Verweildauer im Frauenhaus	in absoluten Häufigkeiten
20 bis 28 Tage	5
32 bis 50 Tage	9
50 und mehr Tage	14
Insgesamt	28

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis n=28

Tabelle 36

Gab es Wartelisten? (Angaben in %)

Wartelisten	in %
Ja, für kurze Zeit	34,8
Ja, während mindestens 6 Monaten	7,1
Ja, das ganze Jahr über	4,0
Nein	54,0
Insgesamt	99,9

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis n=198

Tabelle 37

Weiterverweisungen und nicht aufgenommene Personengruppen

Weiterverweisungen/Weiterverwiesene	Wurden Frauen weiterverwiesen in %		Insg.	Anzahl der Weiterverwiesenen, absolute Zahlen
	Ja	Nein	%	
Weiterverweisungen wg. Platzmangel	97,5	2,5	100	7 096
Sonstige Gründe für Weiterverweisungen	75	25	100	1 809
Weiterverwiesene Personengruppen:				
Psychisch-, suchtkranke Frauen	93	7	100	701
Frauen mit Sohn über der Altersgrenze	64	36	100	172
Behinderte Frauen	49	51	100	53
Pflegebedürftige Frauen	38	62	100	41
Frauen ohne legalen Aufenthaltsstatus	36	64	100	67
Asylbewerberinnen	19	81	100	28
Studentinnen/Azubis wg. ausgeschlossener Re-finanzierbarkeit	12	88	100	23
Frauen unter 25 J. wg. SGB II Regelung zur Be-schränkung eigener Unterkunft	5	95	100	7

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis zwischen n=161 und n=129

Tabelle 38

**Anzahl der wegen Platzmangel in 2010 weiterverwiesenen Frauen nach Bundesländern
(Angabe in absoluten Zahlen)**

		Gesamtzahl (pro Bundesland) der wg. Platzmangel weiterverwiesenen Frauen	Minimum (pro Frauenhaus)	Maximum (pro Frauenhaus)
Baden-Württemberg	(n=25)*	1 118	2	200
Bayern	(n=27)	1 247	2	190
Berlin	(n=4)	265	20	150
Brandenburg	(n=6)	40	1	16
Bremen	(n=2)	20	5	15
Hamburg	(n=2)	102	40	62
Hessen	(n=12)	1 430	5	480
Mecklenburg-Vorpommern	(n=4)	23	2	16
Niedersachsen	(n=6)	72	1	25
Nordrhein-Westfalen	(n=28)	1 614	1	284
Rheinland-Pfalz	(n=11)	484	5	91
Saarland	(n=2)	86	4	82
Sachsen	(n=3)	35	4	24
Sachsen-Anhalt	(n=6)	36	2	14
Schleswig-Holstein	(n=7)	506	3	186
Thüringen	(n=5)	18	1	8
Insgesamt	(n=150)	7 096	1	480

* Anzahl der Frauenhäuser mit Weiterweisungen wg. Platzmangel und Angaben zur Zahl der wg. Platzmangel weiterverwiesenen Frauen

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis n=150 Frauenhäuser

Tabelle 39

Auslastungsquote im Jahresdurchschnitt 2010 (Angaben in %)

Auslastungsquote im Jahresdurchschnitt	in %
bis zu 50 %	11,8
51 % bis 70 %	23,1
71 % bis 80 %	24,1
81 % bis 90 %	19,5
91 % bis 100 %	15,9
über 100 %	5,6
Insgesamt	100

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis n=195

Tabelle 40

Kooperationsvereinbarungen mit Polizei, Jugendamt und anderen Beratungsstellen (Angaben in %)

Kooperationen mit:	Angaben in %		Insgesamt
	Ja	Nein	%
der Polizei	32	68	100
dem Jugendamt	28	72	100
anderen Beratungsstellen	24	76	100

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis n=202

Tabelle 41

Zahl der Kooperationsvereinbarungen der Frauenhäuser (Angaben in %)

Kooperationen mit:	in %
keiner der genannten Stellen	56,4
mit einer der Stellen	16,8
mit zwei Stellen	13,4
mit drei Stellen	13,4
Insgesamt	100

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis n=202

Tabelle 42

Verbindliche Kooperationen mit Polizei, Jugendamt und anderen Beratungsstellen nach Bundesländern (Angaben in %)

		Hat das Frauenhaus verbindliche Kooperationsvereinbarungen (Angaben in % der Ja-Antworten)		
		mit Jugendamt	mit Polizei	mit Beratungsstellen
Baden-Württemberg	(n=30)	37	43	23
Bayern	(n=28)	21	25	14
Berlin	(n=6)	0	17	67
Brandenburg	(n=8)	13	38	25
Bremen	(n=2)	0	0	0
Hamburg	(n=3)	33	33	33
Hessen	(n=17)	24	41	24
Mecklenburg-Vorpommern	(n=8)	38	0	38
Niedersachsen	(n=15)	13	47	20
Nordrhein-Westfalen	(n=30)	37	23	27
Rheinland-Pfalz	(n=11)	36	64	46
Saarland	(n=3)	67	0	0
Sachsen	(n=5)	0	0	0

noch Tabelle 42

		Hat das Frauenhaus verbindliche Kooperationsvereinbarungen (Angaben in % der Ja-Antworten)		
		mit Jugendamt	mit Polizei	mit Beratungsstellen
Sachsen-Anhalt	(n=12)	33	33	25
Schleswig-Holstein	(n=11)	9	9	9
Thüringen	(n=13)	46	46	31
Gesamt N=202		28	32	24

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis n=202

Tabelle 43

Beteiligung an Kooperationen (Angaben in %)

Beteiligung an Kooperationen	Angaben in %		Insgesamt %
	Ja	Nein	
Mitarbeit in Facharbeitskreisen vor Ort	97,9	2,1	100
Mitarbeit an einem Runden Tisch	82,3	17,7	100
Kooperation mit Einrichtung zum Kinderschutz	80,5	19,5	100
Kooperation mit Einrichtung der Erziehungsberatung	79,2	20,8	100
Kooperation mit Einrichtung für Paarberatung	45,2	54,8	100
Beteiligung an einem Interventionsprojekt	43,9	56,1	100
Kooperation mit Einrichtung für Täterarbeit	40,1	59,9	100

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Datenbasis zwischen n=193 und n=186 Frauenhäuser

Die Frage danach, welche Gruppen nicht erreicht werden, wurde von n=97 Frauenhäuser mit teilweise mehrfachen Angaben beantwortet. Die offenen Antworten wurden codiert. Es ergaben sich insgesamt 184 Nennungen. In der folgenden Tabelle werden die Antworten auf die Zahl der Nennungen prozentuiert.

Tabelle 44

Nicht erreichte Gruppen

Nicht erreichte Gruppen	in % der Nennungen
Migrantinnen	24
Seniorinnen	15
Mittelschicht Angehörige	13
Behinderte	15
Isoliert Lebende	5
Frauen aus ländlichen Gebieten	6
Konservative/religiöse Frauen	4
Sucht- und psychisch Kranke	4
Andere Gruppen	15

Quelle: Bestandsaufnahme Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2011 – BMFSFJ/SoFFI F., Frauenhausbefragung, Mehrfachnennungen, Datenbasis n=184

Tabelle 45

Frauenhäuser im Verhältnis zur Bevölkerung in europäischen Ländern

Women's shelters in Europe according to numbers (descending order)	Population Data	Number of women's shelters	Number of places (beds) in these women's shelters	Women's shelter places needed	Women's shelter places missing	Women's shelter places per 10,000 inhabitants	Inhabitants per one women's shelter place
Luxembourg	439,539	9	154	44	-	3.5	2,900
Norway	4,520,947	50	788	452	-	1.74	5,700
Netherlands	16,105,285	100	2,430	1,611	-	1.51	6,600
Spain	40,847,371	148	4,500	4,085	-	1.1	9,100
Malta	404,962	4	43	40	-	1.07	9,400
Slovenia	1,987,971	15	205	199	-	1.03	9,700
Austria	8,032,926	30	750	803	80	0.93	10,700
Liechtenstein	33,307	1	3	3	-	0.91	11,100
Germany	82,491,000	346	6,968	8,249	1,281	0.84	11,800
Iceland	281,154	1	22	28	6	0.78	12,780
UK	50,431,700	685	3,890	5,043	1,153	0.77	12,960
Sweden	8,975,670	180	620	898	278	0.69	14,500
Denmark	5,349,212	41	332	535	203	0.62	16,100
Portugal	10,356,117	35	617	1,036	419	0.59	16,800
Belgium	10,296,350	26	460	1,030	570	0.45	22,400
Bosnia& Herzegovina	4,377,033	9	183	438	255	0.42	23,900
Estonia	1,370,052	9	55	137	82	0.4	24,910
Macedonia	2,022,547	7	75	202	127	0.37	26,950
Switzerland	7,288,010	18	247	729	482	0.34	29,000
Ireland	4,239,848	20	141	424	283	0.33	30,100
Albania	3,069,275	5	100	310	210	0.32	30,700
Montenegro	620,145	2	20	62	42	0.32	31,000
Turkey	71,517,100	62	1,478	7,152	5,674	0.21	48,400
Greece	10,964,020	10	201	1,096	895	0.18	54,550
France	61,399,541	41	1,100	6,140	5,040	0.18	55,800
Cyprus	689,565	1	12	69	57	0.17	57,500
Georgia	4,355,673	6	75	436	371	0.16	62,200
Serbia	7,498,001	8	120 *	750	630	0.16	62,480

noch Tabelle 45

Women's shelters in Europe according to numbers (descending order)	Population Data	Number of women's shelters	Number of places (beds) in these women's shelters	Women's shelter places needed	Women's shelter places missing	Women's shelter places per 10,000 inhabitants	Inhabitants per one women's shelter place
Romania	21,680,974	20	300 *	2,168	1,868	0.14	72,270
Croatia	4,437,460	10	60	444	384	0.14	74,000
Slovakia	5,193,376	5	60	519	459	0.12	86,600
Armenia	3,002,594	2	31	300	269	0.1	96,900
Italy	57,110,144	54	500	5,711	5,211	0.09	114,220
Bulgaria	7,928,901	5	60	793	733	0.08	132,100
Azerbaijan	8,922,300	2	50	892	842	0.06	178,400
Czech Rep	10,230,060	3	44	1,023	979	0.04	232,500

¹ Only the specific women's shelters were counted, not the family shelters

The table shows, that **only six countries in Europe** (Luxembourg, Norway, The Netherlands, Spain, Malta and Slovenia) **fulfill the standard of providing one or more than one women's shelter places per 10,000 inhabitants.**

Eight countries (Austria, Liechtenstein, Germany, Iceland, UK, Sweden, Denmark, Portugal) provide a rate of women's shelter places of 0.93 – 0.59 places per 10,000 inhabitants. In these countries there is one women's shelter place available for 10,700 to 16,800 inhabitants. Thus these countries fulfill at least half of the standard.

18 countries (Belgium, Bosnia & Herzegovina, Estonia, Macedonia, Switzerland, Ireland, Albania, Montenegro, Turkey, France, Greece, Cyprus, Georgia, Serbia, Romania, Croatia, Slovakia, Armenia) have a rate of women's shelter places of 0.45 to 0.1 and the service provision is very poor – there is only one women's shelter place available for 22,400 to 96,900 inhabitants. It is surprising, and concerning that even a country like Switzerland, one of the richest in the world, provides a very low number of women's shelter places (one place per 29,000 inhabitants). Also the situation in France is concerning, where one women's shelter place has to cover over 55,000 inhabitants.

The service provision is extremely poor in the next group of eight countries (Italy, Bulgaria, Azerbaijan, Czech Republic, Finland, Ukraine, Russia and Poland). The women's shelter places rate in these countries lies between 0.09 and 0.006 places. This means that in Italy for instance, there is only one women's shelter place for over 110,000 inhabitants.

In Poland, the most ill-equipped country in this group, one women's shelter place serves almost 1.5 million people.

It has to be noted, that this numbers only show a trend, but cannot give a picture about the quality of services. It is known, for instance, that Finland provides family shelters in good quality; but since they are not services specifically for women survivors of violence they were not listed in the report.

Four countries (Hungary, Latvia, Lithuania, Belarus) do not seem to have any service that would qualify as a women specific shelter. This situation of course causes considerable concern.

Further information: Rosa Logar e-mail: rosa.logar@interventionsstelle-wien.at.

Quelle: WAVE Statistic 3: Women's Shelters in Europe according to numbers (30 June 2011); http://www.wave-network.org/images/doku/wave_statistic3.pdf

Tabelle 46

Psychotherapeutenkammern mit den aktuellsten Daten differenziert nach Bundesländern

Bundesland	Approbation ¹			an vertragspsychotherapeutischer Versorgung teilnehmend ²	
	PP* gesamt	davon KJP**	davon Doppelapprobierte ³	PP	KJP
Baden-Württemberg	3361	746	376	1552	585
Bayern	4213	844	259	1989	523
Berlin	2932	493	102	1459	211
Brandenburg	445	79	0	188	53
Bremen	396	70	23	257	55
Hamburg	1198	162	157	647	136
Hessen	2404	506	217	1453	337
Mecklenburg-Vorpommern	270	46	0	107	24
Niedersachsen	2138	634	177	1078	387
Nordrhein-Westfalen	5657	1481	677	3056	688
Rheinland-Pfalz	1192	182	138	478	158
Saarland	348	69	24	155	39
Sachsen	908	129	0	573	126
Sachsen-Anhalt	306	48	0	208	35
Schleswig-Holstein	853	175	67	382	87
Thüringen	349	81	0	219	63
Gesamt	26970	5745	2217	13801	3507

¹ Quelle: BPTK; Stichtag:31.12.2010² Quelle: KBV; Stichtag:31.12.2010³ Approbation als PP und KJP

* Psychologische/r Psychotherapeut/in

** Kinder- und Jugendpsychotherapeut/in

Tabelle 47

Polizeiliche Aus- und Fortbildung in den Bundesländern
 (Quelle: Länderübersicht BMFSFJ 2010 ergänzt durch Angaben der Bundesregierung aus BT-Drs. 17/6685, Antwort auf die Große Anfrage BT-Drs. 17/5069)

Länder	Themenkomplexe	Kenntnisse/Lernziele	Bildungsangebot	Turnus	Dauer	Anbieter	Zielgruppe	Anmerkung
Baden-Württemberg	Gewalt im sozialen Nahraum – rechtliche und psychologische Aspekte polizeilichen Einschreitens	Rechts- und Handlungssicherheit; Kenntnisse über gesellschaftliche und wissenschaftliche Hintergründe von Gewalt im sozialen Nahraum	Seminar	regelmäßig (8x/Jahr)	1 Woche	Akademie der Polizei Baden-Württemberg		
	Professioneller Umgang mit Opfern – Recht und Viktimologie	Kenntnisse über Art und Umfang der möglichen Traumatisierung von Opfern; Rolle der Polizei im Prozess der Opferwerdung	Seminar		4 Tage	Akademie der Polizei Baden-Württemberg		
	nach Erforderlichkeit		dezentrale Fortbildungsmaßnahmen	nach Bedarf		Polizeidienststellen; Hilfsorganisationen		
	Freiburger Interventionsprojekt gegen häusliche Gewalt	interdisziplinäre Kooperation	Fachtagung	jährlich		Kooperation mit Hilfsorganisationen in Freiburg		
	Opferschutz	angemessener Umgang mit Opfern unter Beachtung opferschutzrechtlicher Bestimmungen und Vorgaben; Stellung von Opfern im Strafverfahren; Opferrechtsreformgesetz; Gewaltschutzgesetz; psychologisch und taktisch angemessener Umgang; Beratung von Geschädigten und Opfern	Grundkurs in Ausbildung für mittleren Polizeivollzugsdienst und Praktikum			Landeskriminalamt Baden-Württemberg bietet Medienpaket „Opferschutz“		
	Gewaltkonflikte im sozialen Nahraum	konfliktbewältigendes Einschreiten; Treffen polizeilicher Maßnahmen bei Familien- und Nachbarschaftsstreitigkeiten und/oder im Zusammenhang mit psychisch auffälligen Personen	Aufbaukurs in Ausbildung für mittleren Polizeivollzugsdienst und Praktikum und Vorausbildung der Polizeikommissaranwärterinnen					

noch Tabelle 47

Länder	Themenkomplexe	Kenntnisse/Lernziele	Bildungsangebot	Turnus	Dauer	Anbieter	Zielgruppe	Anmerkung
noch Baden-Württemberg	Häusliche Gewalt/ Umgang mit Opfern	besondere Anforderungen im Zusammenhang mit der polizeilichen Intervention bei häuslicher Gewalt; sprachliche Fähigkeiten, um Situationen im Rahmen von häuslicher Gewalt, bei der Täter und/oder Opfer der deutschen Sprache nicht mächtig sind, adäquat bewältigen zu können; Beziehungszusammenhänge und Wechselbeziehungen zwischen Tat, Täter, Opfer, sozialer Umwelt und gesellschaftlicher Verbrechenskontrolle; das taktische Einschreiten sowie das Kennen und Anwenden der Regeln deeskalierender Kommunikation und der Grundlagen der Opferbetreuung.	gehobener Polizeivollzugsdienst			Hochschule für Polizei Villingen-Schwenningen		
	Häusliche Gewalt/ Opferschutz		veranstaltungsunabhängige Fortbildungsangebote (Broschüren, Falbblätter, Links zu weiterführender Literatur)			Bildungs- und Wissensplattform der Polizei Baden-Württemberg „POLIZEI-ONLINE“	alle Beschäftigten der Polizei Baden-Württemberg	
	Opferschutz	aktuelle Themen beleuchten	Dienstbesprechungen	regelmäßig			Koordinatoren für Opferschutz der jeweiligen Dienststellen	
Bayern	Opferschutz/-hilfe	professionelles Informationsverhalten gegenüber Opfern	Aus- und Fortbildung	mehrmals pro Jahr	1 Woche	Polizeischulen; regionale polizeiliche Beratungsstellen; Beauftragte der Polizei für Frauen und Kinder (BPFK)	alle Polizeibeamt/innen	

noch Tabelle 47

Länder	Themenkomplexe	Kenntnisse/Lernziele	Bildungsangebot	Turnus	Dauer	Anbieter	Zielgruppe	Anmerkung
noch Bayern	Beziehungsgewalt/Opferschutz/Häusliche Gewalt/Gewalt gegen Frauen und Kinder					Fortbildungsinstitut der Bayerischen Polizei		
	Häusliche Gewalt/Gewalt im sozialen Nahraum					Deutsche Hochschule der Polizei, Münster	Führungskräfte der vierten Qualifikationsebene	
Berlin	Häusliche Gewalt	Rechtsgrundlagen, Verhaltensweisen; Lösungen zur Problembewältigung vor Ort; Vorstellung Informationsmaterial der für Berlin zuständigen Koordinierungsstelle des Vereins BIG e.V.; praktische Übungen zur Bewältigung von Einsatzsituationen	Ausbildung des mittleren Polizeivollzugsdienstes					
		sozialwissenschaftliche Grundlagen; kriminologische Grundlagen für den Polizeiberuf; Alltagskriminalität; praktisches Verhaltens- und Einsatztraining	Ausbildung des gehobenen Polizeivollzugsdienstes			Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin		
			Schulungen			Polizeibeamten aus den Stäben der Polizeidirektionen als Koordinator/innen		
	Seminar 1: Polizeieinsatz Häusliche Gewalt	Rechtsgrundlagen für Sofortmaßnahmen vor Ort und anschließender Sachbearbeitung; gefahrenabwehrende Maßnahmen; Hintergrundinformationen und Zusammenhänge bzgl. häuslicher Gewalt; Gefahrenprognosen; Richtervorführung; verschiedene Hilfseinrichtungen; Einbezug von Opferhilfeorganisationen und Kinder- und Jugendnotdienst	Fortbildungseminare	regelmäßig	4 Tage	Landespolizschule		

noch Tabelle 47

Länder	Themenkomplexe	Kenntnisse/Lernziele	Bildungsangebot	Turnus	Dauer	Anbieter	Zielgruppe	Anmerkung
noch Berlin	Seminar 2: Richtervorführung zur Gefahrenabwehr mit Schwerpunkt Häusliche Gewalt	Rechtsgrundlagen; Entwicklung von Gefahrenprognosen bis hin zur Richtervorführung; Gerichtsentscheidungen/Beschlüsse; Verfahren bei besonderen Zielgruppen (z. B. Kinder, Jugendliche, Bundeswehrangehörige); Behandlung eingebrachter Personen; Stellung und Aufgaben des EBFE (Entscheidungsbeamter bei Freiheitsentziehungen) im Verfahren; dienstkundliche Abläufe zum Thema „Häusliche Gewalt“	Fortbildungsseminare	regelmäßig		Landespolizschule		
	Leitthema polizeilicher Bildungsarbeit für 2012: Situationsgerechte Behandlung von Kriminalitätsopfern im Ermittlungsverfahren unter Berücksichtigung unterschiedlicher Deliktgruppen (Ziel: besondere Fokussierung der Führungskräfte auf die Fortbildungsbedürfnisse der Mitarbeiter/innen auf diesem Gebiet)							
Brandenburg	Häusliche Gewalt (als landeseinheitliches Leitthema)	rechtliche Grundlagen zum Gewaltschutz- und Polizeigesetz; praktische Trainings wie Eingriffsmaßnahmen gegen Täter, Rollenspiele, Gesprächsführung im Umgang mit Opfern und Tätern von häuslicher Gewalt	Wochen- und Tagesseminare; Symposium (Jahr 2003); Workshop (Jahr 2004)	Tagesseminare 4x/Jahr		Fachhochschule der Polizei Brandenburg	Polizeivollzugsbeamte	zw. 2002–2004 wurden Polizeivollzugsbeamte auf diese Art und Weise geschult
	Häusliche Gewalt	allgemeine, polizeiliche und kriminalpolitische Grundlagen; praktische Übungen	zentrale Fortbildung		4 Tage	Fachhochschule der Polizei Brandenburg	Vorgesetzte als Multiplikatoren; Polizeivollzugsbeamte	
			dezentrale Fortbildungen im Rahmen vom Dienstunterricht	regelmäßig			alle Polizeibedienstete des Landes Brandenburg	
						behördeninternes Fortbildungsportal		

noch Tabelle 47

Länder	Themenkomplexe	Kenntnisse/Lernziele	Bildungsangebot	Turnus	Dauer	Anbieter	Zielgruppe	Anmerkung
noch Brandenburg		rechtliche und einsatztaktische Aspekte; kriminologische Ursachen und Folgen für Opfer	Ausbildung der Polizeikommissaranwärter/innen					
	Häusliche Gewalt/Opferschutz	insb. Wohnungsverweisung, Rückkehrverbot; Einsätze im nachbarschaftlichen und familiären Bereich; rechtliche Grundlagen	Ausbildung der Polizeimeisteranwärter/innen					
Bremen	Häusliche Gewalt	Rahmenbedingungen für polizeiliche/gerichtliche Schutzmaßnahmen bei häuslicher Gewalt	Schulungen während der Polizeiausbildung und in Zusammenarbeit mit Hochschule für Öffentliche Verwaltung	regelmäßig		Polizeischulen; Hochschule für Öffentliche Verwaltung		
		Schwerpunkt im sozialwissenschaftlichen Teil; Gewaltdelikte im sozialen Nahraum; interdisziplinäres Training in der praktischen Einsatzarbeit	Studium			Hochschule für Öffentliche Verwaltung		
Hamburg		Systemische Einsatztrainings	Berufsbildung					
	Häusliche Beziehungsgewalt	sozialwissenschaftliche Erkenntnisse; besondere Einsatzsituation; taktische Handlungsalternativen; Einbezug beteiligter Institutionen und Ämter		jährlich mehrfach	3 Tage	Fortbildungsinstitut der Polizei Bremen	Polizeivollzugsdienst	
	Phänomenologie von Beziehungsgewalt und entsprechende polizeiliche Intervention		Bestandteil von Aus- und Fortbildung	regelmäßig				
	Beziehungsgewalt	Einsatz als Beziehungsgewaltsachbearbeiter	Lehrgang	mehrmals pro Jahr	mehrtätig		Polizeibeamte	

noch Tabelle 47

Länder	Themenkomplexe	Kenntnisse/Lernziele	Bildungsangebot	Turnus	Dauer	Anbieter	Zielgruppe	Anmerkung
Hessen	Polizeiliche Handlungsleitlinien zur Bekämpfung häuslicher Gewalt		Checklisten, Merkblätter, allgemeine Hinweise und Formulare	fortlaufend			Beamten	
	Häusliche Gewalt/ Gewalt im sozialen Nahbereich	Häusliche Gewalt aus kriminalistischer, kriminologischer, psychologischer und soziologischer Sicht; rechtliche Grundlagen; Stärkung der Handlungskompetenz; Erlernen einsatztaktischer Vorgehensweisen; szenariobasiertes fallgruppenbezogenes Einsatztraining	Ausbildung für gehobenen Polizeivollzugsdienst					
	Häusliche Gewalt/ Gewalt in der Ehe und Partnerschaft	Psychosoziale Hintergründe von häuslicher Gewalt; Rechte betroffener Frauen und Männer; Gefährdungslagen mit kulturellem Hintergrund; Besonderheiten beim Einschreiten unter Beteiligung von Migrantinnen/Migranten; häusliche Gewalt und Kinder; Täter häuslicher Gewalt (Ursachen männlicher Gewalt, Beratung, Therapie-möglichkeiten); praktische Aspekte, Vorgehensweise in Fällen häuslicher Gewalt; Erfahrungen einer AG „Häusliche Gewalt“ des PP WH; Erfahrungen der Amtsanwaltschaft; Frauenhaus und Beratungsstelle; praktische Aspekte und Erfahrungen der Rechtsanwaltschaft (Kosten, Anträge, Hilfen)	Fortbildung	jährlich mehrfach	5 Tage	Polizeiakademie Hessen	Polizeivollzugsbeamten	
	Häusliche Gewalt	Bestandteil von Seminaren „Vernehmung“, „Vergewaltigung“, „Sexueller Missbrauch und Kindesmisshandlung“	Seminare			Polizeiakademie Hessen	Polizeivollzugsbeamten	
	Häusliche Gewalt		Seminare			Justizakademie Hessen	Mitarbeiterinnen der hessischen Polizei	

noch Tabelle 47

Länder	Themenkomplexe	Kenntnisse/Lernziele	Bildungsangebot	Turnus	Dauer	Anbieter	Zielgruppe	Anmerkung	
Mecklenburg-Vorpommern	Polizeiliche Maßnahmen zum Schutz von Opfern häuslicher Gewalt	zentrale Inhaltsvermittlung	dezentrale Inhaltsvermittlung			Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege Mecklenburg-Vorpommern			
						Polizeidienststellen			
						Polizeiakademie Niedersachsen			
Niedersachsen	Häusliche Gewalt/ Sexuelle Gewalt/ Streitigkeiten/Bedrohungslagen	taktisch richtiges und rechtlich zulässiges Einsatzverhalten; theoretische Grundlagen; praktische Übungen	dezentrale Fortbildung						
									zentrale Fortbildung
									dezentrale Fortbildungsmaßnahmen (Seminare, Workshops, Trainings)
Nordrhein-Westfalen	Gewalt gegen Frauen im häuslichen Bereich	keine Angaben	Informationsveranstaltungen, Dienstunterricht, Handreichungen, Veröffentlichungen im Intranet, Taschenkarten, Präsentationen	fortlaufend			Polizeibeamt/innen		

noch Tabelle 47

Länder	Themenkomplexe	Kenntnisse/Lernziele	Bildungsangebot	Turnus	Dauer	Anbieter	Zielgruppe	Anmerkung
Rheinland-Pfalz	Gewalt in engen sozialen Beziehungen (GesB)/Fallmanagement bei Gewalt in engen sozialen Beziehungen/Opferhilfe und -beratung	rechtliche, taktische und psychologische Inhalte	Bachelor Polizeidienst			Polizei Rheinland-Pfalz		
		Präsentationen der Fachgebiete zum Thema	Intranet			Polizei Rheinland-Pfalz		
		ausgewählte Zielsetzungen	GesB-Seminare; Seminare; Fachtagungen	mehrmals pro Jahr		Landespolizschule	Polizeibeamt/innen	
Saarland	Häusliche Gewalt	aktuelle Fragen	ressortübergreifende Fachtagung	jährlich			Justiz, Polizei, Soziales (z. B. Interventionsstellen, Frauennotrufe, Täterarbeitseinrichtungen)	
		Ausbildung von Schwerpunktachbearbeitern für die kriminalistische Bearbeitung von Fällen häuslicher Gewalt (obligatorisch)	Fortbildung			Fachhochschule Saarland		
			Seminare			Fachhochschule für Verwaltung des Saarlandes – Fachbereich Polizei; externe Referenten (Staatsanwaltschaft, Justiz)	Studierende, Schwerpunktsachbearbeiter	
		Fortbildung	Fortbildung	mehrtätig		Fachhochschule für Verwaltung, Fachbereich Polizeivollzugsdienst, Polizeiliche Fortbildung	Polizeibeamt/innen mit Schwerpunktsachbearbeitung	

noch Tabelle 47

Länder	Themenkomplexe	Kenntnisse/Lernziele	Bildungsangebot	Turnus	Dauer	Anbieter	Zielgruppe	Anmerkung
noch Saarland			spezifische Veranstaltung				Polizeibeamt/innen im Wach- und Streifen dienst	
Sachsen	Häusliche Gewalt		dezentrale inter-disziplinäre Aus- und Fortbildung	regel-mäßig		Polizeidienststel-len; Mitarbeiter/innen der Koor-dinierungs- und Interventions-stellen	Beamte des Streifen-dienstes und der Kriminal-polizei	
		Thema fächerübergreifend implementiert	Ausbildung des mittleren Dienstes					
		Thema fächerübergreifendes Wochentra-ining; psychologische Aspekte bei häuslicher Ge-walt; gefährliche psychische Störungen; Kindesmisshandlung aus kriminalistischer Sicht; Aspekte der Beweisführung; Zusam-menarbeit mit anderen Behörden, Trägern und Institutionen, Opferbetreuung; Hand-lungskompetenzen bei polizeilichem Ein-schreiten; polizeiliches Einschreiten bei häuslicher Gewalt.	Ausbildung des gehobenen Dienstes					
	Polizeiliches Han-deln in Fällen häus-licher Gewalt und Stalking		Wochenseminar	mehr-mals pro Jahr		Aus- und Fort-bildungsinstitut der sächsischen Polizei		
Sachsen-Anhalt			keine Angaben					
Schleswig-Holstein	Häusliche Gewalt	theoretische Vorbereitung; praktische Be-wältigung häuslicher Gewalt; Berücksichti-gung besonderer Opferbelange	Laufbahnab-schnitt 1 - 2. Ein-stiegsamt (ehem. mittlerer Dienst)					

noch Tabelle 47

Länder	Themenkomplexe	Kenntnisse/Lernziele	Bildungsangebot	Turnus	Dauer	Anbieter	Zielgruppe	Anmerkung
noch Schleswig-Holstein		insb. praktische Bewältigung häuslicher Gewalt	Laufbahnschnitt 2 - 1. Einstiegsamt (ehem. gehobener Dienst)			Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung - Fachbereich Polizei		
			Fortbildung (allgemein fachlich)				Polizeivollzugskräfte des operativen Dienstes	
			Fortbildung (speziell zu Phänomen Stalking)					
	Phänomen Stalking (Schwerpunktthema)		Ausbildung hauptamtlicher Einsatztrainer					
Thüringen	Häusliche Gewalt	rechtliche, soziologische und theoretische Grundlagen	Ausbildung der Polizeianwärter für den mittleren Dienst					
			Studium zum gehobenen Dienst					
			Fortbildungsseminare				Polizeibeamt/innen	Seminar zu einem Multiplikatorenseminar ausbauen

2 Anhang zum rechtswissenschaftlichen Gutachten

2.1 Exemplarische Übersicht über KdU-Richtlinien, die den Aufenthalt in einem Frauenhaus thematisieren

Die nachfolgenden Richtlinien-Beispiele befassen sich insbesondere mit der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft in einem Frauenhaus bzw. in den „Räume[n] in einem Frauenhaus“⁵⁶⁸. Ihre genauere Betrachtung ist auch deshalb lehrreich, weil sie hilft zu verstehen, wie die sog. Tagessatzfinanzierung bezüglich der Kosten der Unterkunft im Frauenhaus praktisch funktioniert bzw. gehandhabt wird.

Beispiel Wartburgkreis:⁵⁶⁹

„Unterkunftskosten sind [...] Nutzungsentgelte z. B. für [...] Frauenhäuser.

Beispiel Landkreis Stendal:⁵⁷⁰

„Für [...] Frauenhäuser sind die Nutzungsentgelte in erforderlichem Umfang als Unterkunftsbedarf zu übernehmen.“

Beispiel Stadt Weimar:⁵⁷¹

„Bei Frauenhäusern [...] sind die Nutzungsentgelte grundsätzlich als Unterkunftsbedarf, unter Abzug der bereits mit den Regelsätzen abgegoltenen Kosten (z. B. Haushaltsenergie), zu übernehmen [...]“.

Beispiel Landkreis Weißenburg-Gunzenhausen:⁵⁷²

„Spezielle Unterbringungsformen: Leistungsberechtigten, die Unterkünfte bewohnen, deren Preis nach einem festen Gebührensatz bestimmt wird, gelten als angemessen.

sen. Hierzu zählen insbesondere: [...] Frauenhäuser, [...]. Bei häuslicher Gewalt oder Auszug aus einem Frauenhaus sollte die Zusicherung wegen Erforderlichkeit des Umzugs grundsätzlich erteilt werden.“

Beispiel Landkreis Ostprignitz-Ruppin:⁵⁷³

„Die in Abstimmung mit dem Landkreis Ostprignitz-Ruppin festgelegten Tagessätze für Wohnungslosen- und Sammelunterkünfte sowie Frauenhäuser werden als Kosten der Unterkunft betrachtet und übernommen. Pauschalen für Strom und evtl. Verpflegung sind aus der Regelleistung zu decken.“

Beispiel Stadt Cottbus:⁵⁷⁴

„Wohnen Frauen mit gewöhnlichem Aufenthalt in Cottbus als Mieter der Wohnung und deren Kinder vorübergehend im Frauenhaus, sind sowohl die Kosten für das Frauenhaus (ggf. auch tageweise) als auch die angemessenen Mietkosten der Wohnung gleichzeitig als Bedarf zu berücksichtigen, längstens jedoch bis zu einem Monat.“

Beispiel Kreis Kleve:⁵⁷⁵

„Die Kosten für Frauenhäuser sind ebenfalls als Unterkunftskosten zu berücksichtigen. Dabei ist zu beachten, dass sich die Kosten eines Frauenhauses in Kosten für die Unterkunft und Kosten für die Betreuung aufteilen. Nur der Betrag, der auf die Kosten für die Unterkunft entfällt, ist zu berücksichtigen.“

Beispiel Jobcenter Stadt Koblenz:⁵⁷⁶

„Frauenhaus [...]: Kosten der Unterkunft ist der Tagessatz [...].“

Beispiel Landkreis Eichsfeld:⁵⁷⁷

„Nutzungsentgelte in Frauenhäusern und Notunterkünften sind grundsätzlich als Unterkunftsbedarf, unter Abzug

⁵⁶⁸ *Landkreis Merseburg-Querfurt*, Richtlinie zur Regelung der pauschalen Prüfung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung im Landkreis Merseburg-Querfurt (KdU-Richtlinie), Stand: 1.1.2006, § 2, <http://www.harald-thome.de/media/files/KdU/KdU-Merseburg-Querfurt-Kreis---15.12.2005.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁶⁹ *Wartburgkreis*, Verwaltungsvorschrift des Wartburgkreises zur Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung bei der Hilfe zum Lebensunterhalt, der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Unterkunftsrichtlinie 2010 –, S. 2, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Wartburgkreis-25.01.2010.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁷⁰ *Landkreis Stendal*, Richtlinie des Landkreises Stendal zur Feststellung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft und Heizung für Leistungsempfänger nach dem SGB II und SGB XII, Stand: 1.12.2009, S. 2 (Nr. 2.1), <http://www.harald-thome.de/media/files/KdU/KdU-Stendal-Kreis---01.12.2009.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁷¹ *Stadt Weimar*, Handlungsleitende Empfehlungen zur Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende für den Einzugsbereich der ARGE Weimar/Apolda, – Unterkunftsrichtlinie – in der Fassung der 5. Änderung, gültig ab 30.6.2010, S. 5, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Weimar-Apolda--01.06.2010.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁷² *Landkreis Weißenburg-Gunzenhausen*, Richtlinien zu den Leistungen für Unterkunft und Heizung (einschl. Warmwasser) im SGB II und SGB XII, Stand: 20.6.2011, S. 4, S. 10, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Wei-enburg-Gunzenhausen-LK--20.06.2011.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁷³ *Landkreis Ostprignitz-Ruppin*, Richtlinie zur Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II), Stand: 1.2.2009, S. 3 (Nr. 2.2.4), <http://www.harald-thome.de/media/files/KdU/KdU-Ostprignitz-Ruppin-LK--01.02.2009.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁷⁴ *Stadt Cottbus*, Verwaltungsvorschrift der Stadt Cottbus Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II, SGB XII und AsylbLG – Unterkunftsrichtlinie –, Fassung vom 1.4.2010, S. 17 (Nr. 5.2), <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Cottbus-Stadt--01.04.2010.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁷⁵ *Kreis Kleve*, Ergänzende Regelungen zur Arbeitshilfe „Kosten der Unterkunft und Heizung gem. § 22 SGB II“ des MAIS NRW, Stand: 30.8.2011, S. 38, [http://www.kreis-kleve.de/www/hbsweb.nsf/files/%C2%A722%20Erg%20zur%20Regelungen%20zur%20MAGS-Arbeitshilfe/\\$file/Erg%20zur%20Regelungen%2030.08.2011-1.pdf](http://www.kreis-kleve.de/www/hbsweb.nsf/files/%C2%A722%20Erg%20zur%20Regelungen%20zur%20MAGS-Arbeitshilfe/$file/Erg%20zur%20Regelungen%2030.08.2011-1.pdf) (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁷⁶ *Jobcenter Stadt Koblenz*, Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung Nr. 1/2011, Stand: 1.1.2011, S. 3 (Nr. 3.2), <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Koblenz--01.05.2011.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁷⁷ *Landkreis Eichsfeld*, Richtlinie des Landkreises Eichsfeld zur Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung bei der Hilfe zum Lebensunterhalt, der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbs-

der bereits mit den Regelsätzen abgegoltenen Kosten (z. B. Haushaltsenergie), zu übernehmen.“

Beispiele Stadt Eisenach⁵⁷⁸/Landkreis Gotha⁵⁷⁹:

„Bei Frauenhäusern, Notunterkünften u. ä. sind die Nutzungsentgelte grundsätzlich als Unterkunftsbedarf, unter Abzug der bereits mit den Regelsätzen abgegoltenen Kosten (z. B. Haushaltsenergie), zu übernehmen [...]“

Beispiel Stadt Braunschweig:⁵⁸⁰

„Bei der Unterbringung in Einrichtungen (Frauenhaus, zentrale und dezentrale Wohnungsloseneinrichtungen) werden die Kosten der Unterkunft mittels pauschaler Tagessätze abgerechnet.“

Beispiel Landkreis Esslingen:⁵⁸¹

„In tatsächlicher Höhe sind auch die zur Kostendeckung in den Frauenhäusern erhobenen Tagessätze für die Unterkunft und Heizung als Bedarf anzuerkennen.“

Beispiel Landkreis Saalekreis:⁵⁸²

„Bei Gemeinschaftsunterkünften (z. B. Frauenhäuser, Obdachlosenunterkünfte, Wohnheime für Spätaussiedler und Asylbewerber) sind die Tages- bzw. Monatsätze als angemessene Unterkunftskosten zu übernehmen.“

Beispiel Stadt Krefeld:⁵⁸³

„Die Kosten der Unterkunft, die für den Aufenthalt im Frauenhaus anfallen, gelten *immer* als angemessen und werden *zweckmäßigerweise* direkt mit dem Frauenhaus abgerechnet.“

minderung und bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Stand: 1.1.2010, S. 7, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Eichsfeld-LK--01.01.2010.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁷⁸ *Stadt Eisenach*, 3. Richtlinie der Stadt Eisenach zur Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung bei der Hilfe zum Lebensunterhalt, der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Unterkunftsrichtlinie –, Stand: 1.11.2008, <http://www.harald-thome.de/media/files/KdU/KdU-Eisenach--01.11.2008.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁷⁹ *Landkreis Gotha*, Verwaltungsvorschrift des Landkreises Gotha zur Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung bei der Hilfe zum Lebensunterhalt, der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Unterkunftsrichtlinie –, S. 3 (Nr. 3.4), <http://www.harald-thome.de/media/files/KdU/KdU-Gotha-LK--2006.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁸⁰ *Stadt Braunschweig*, Angemessene Unterkunftskosten, Stand: 25.8.2008, S. 3, <http://www.harald-thome.de/media/files/KdU/KdU-Braunschweig-Stand-25.8.2008.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁸¹ *Landkreis Esslingen*, Richtlinien des Landkreises Esslingen zu den kommunalen Leistungen nach §§ 22 und 23 SGB II, Stand: 1.4.2010, S. 7 (Nr. 22.3.3), <http://www.harald-thome.de/media/files/KdU/KdU--AE-Esslingen-LK--01.04.2010.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁸² *Landkreis Saalekreis*, KdU-Richtlinie gemäß Beschluss-Nr. 205-17/10, Stand: 1.4.2010, § 3 Ziff. 1.3, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU--Saalekreis-LK--01.04.2010.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁸³ *Stadt Krefeld*, Richtlinie „Kosten der Unterkunft und Heizung gem. § 22 SGB II/29 SGB XII“, S. 56 (Nr. VI.3), (abgerufen am 30.1.2012). – Hervorhebungen hinzugefügt.

Beispiel Stadt Gera:⁵⁸⁴

„Die Kosten der Unterkunft, die für den Aufenthalt im Frauenhaus (längstens 6 Monate) anfallen, werden zweckmäßigerweise direkt mit dem Frauenhaus abgerechnet. Wird ein auswärtiges Frauenhaus in Anspruch genommen erfolgt gem. § 36a SGB II ein Kostenerstattungsverfahren zwischen den zuständigen Leistungsträgern nach dem Bruttoprinzip (ohne Abzug des erstatteten Bundesanteils).“

Beispiel Landkreis Börde:⁵⁸⁵

„Bei Frauenhäusern, Notunterkünften u. ä. sind die Nutzungsentgelte *grundsätzlich* als Unterkunftsbedarf zu übernehmen. Die Unterbringung in einem Frauenhaus sollte in der Regel nicht länger als 6 Monate andauern.“

Beispiel Hansestadt Greifswald:⁵⁸⁶

„Nutzungsentgelte für Obdachlosenunterkünfte und Frauenhäuser sowie vergleichbare Einrichtungen: Die Höhe der Kostenübernahme richtet sich jeweils nach den anerkannten Nutzungsgebühren der Einrichtung und ist in voller Höhe zu übernehmen. Von dem jeweils für die Person maßgeblichen Regelsatz sind 8 v. H. für Elektroenergie, Wasser usw. sowie zusätzlich 6 v. H. für die genutzten Einrichtungsgegenstände wie Möbel, Haushaltsgeräte und -ausstattung abzusetzen.“

Beispiel Landkreis Havelland:⁵⁸⁷

„Die für die Obdachlosenunterkünfte bzw. Frauenhäuser oder andere durch die Ordnungsbehörden in Anspruch genommenen Wohnungen zu entrichtenden Nutzungsentgelte sind Kosten der Unterkunft. Dabei ist zu prüfen, ob Aufwendungen, die in der Regelleistung enthalten sind, anteilig mit 8 vom Hundert herauszurechnen sind (z. B. Strom, Warmwasser). Hier ist besonders zu beachten, dass sofortige Bemühungen, auch im Rahmen der Selbsthilfe, unternommen werden, um angemessenen Wohnraum zu finden. Bleiben die Bemühungen innerhalb der Sechsmonatsfrist erfolglos, ist auf eine Jahresfrist abzustellen.“

⁵⁸⁴ *Stadt Gera*, Richtlinie zur Gewährung der Kosten der Unterkunft und Heizung bei Leistungsanträgen im Rahmen des SGB II und SGB XII – Unterkunftsrichtlinie –, Stand: 1.3.2011, S. 5 (Nr. 6), <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Gera--1.3.2011.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁸⁵ *Landkreis Börde*, Zweite Änderung der Richtlinie 1/2008 über die Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung bei der Hilfe zum Lebensunterhalt, der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Unterkunftsrichtlinie), Stand: 10.11.2009, S. 4, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-B-rdekreis-LK--18.04.2011.pdf> (abgerufen am 30.1.2012). – Hervorhebung hinzugefügt.

⁵⁸⁶ *Universitäts- und Hansestadt Greifswald*, Richtlinie zu den Kosten der Unterkunft: Ermessenslenkende Weisung 01/09, Stand: 1.1.2009, S. 9 (Nr. 2.1.3), <http://www.harald-thome.de/media/files/KdU/KdU-Greifswald--10.02.20-09.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁸⁷ *Landkreis Havelland*, Handlungsanweisungen des Landkreises Havelland zur Gewährung von laufenden Unterkunftskosten nach § 22 SGB II, Nr. 22.9 (Nutzungsentgelte), Stand: 1.6.2008, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Havelland-LK--01.09.2010-korr.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

Beispiel Jobcenter Stadt Ingolstadt:⁵⁸⁸

„Sucht eine Leistungsberechtigte Zuflucht im Frauenhaus Ingolstadt, so sind die in Rechnung gestellten Kosten in der Regel zu übernehmen. Die Abrechnung erfolgt direkt mit dem Frauenhaus. Von einer Kürzung des Regelsatzes um den Haushaltsenergieanteil ist bei Frauenhausfällen abzusehen. Sucht eine auswärtige Person im Frauenhaus Ingolstadt Zuflucht, ist der kommunale Träger am bisherigen gewöhnlichen Aufenthaltsort verpflichtet, dem Jobcenter Ingolstadt die Kosten für die Zeit des Aufenthaltes im Frauenhaus Ingolstadt zu erstatten (§ 36a SGB II). Es ist ein Kostenerstattungsantrag zu stellen.“

Beispiel Freie und Hansestadt Bremen:⁵⁸⁹

„Zu den besonderen Unterkünften zählen solche, für die üblicherweise keine regulären Mietverträge geschlossen werden, sondern deren Kosten sich aus Einweisungsverfügungen bzw. Leistungsvereinbarungen o.ä. ergeben. [...] Die Kosten für die Unterkunft in Frauenhäusern sind entsprechend des geltenden Kostensatzes der betreffenden Einrichtung anzuerkennen.“

Beispiel Landkreis Erlangen-Höchstadt:⁵⁹⁰

„Spezielle Unterbringungsformen, deren Mietpreis sich nicht nach Mietobergrenzen beurteilen lässt: Hierzu gehören z. B. [...] Frauenhaus (Direktzahlung) [...]. Die Gebührensätze sind anzuerkennen, solange der Kunde keine Änderung herbeiführen kann (z. B. Anmietung einer eigenen Wohnung, die den MOG [Mietobergrenzen] entspricht).“

Beispiel Stadt Bottrop:⁵⁹¹

„Unterkünfte sind in der Regel Mietwohnungen und Eigenheime (Eigentumswohnungen oder Haus- und Grundeigentum). Aber auch Not- oder Obdachlosenunterkünfte, Frauenhäuser, Hotel-/Pensionszimmer, Schiffe und ggf. Wohnwagen können eine Unterkunft i.S.d. SGB II darstellen. [...] Kosten der Unterkunft fallen in der Regel für Mietwohnungen und Eigenheime (Wohngrundkosten) zzgl. Betriebskosten an, in den atypischen Fällen aber auch für Not- oder Obdachlosenunterkünfte, Frauenhäuser, Hotel-/Pensionszimmer, Schiffe und ggf. Wohnwagen.“

⁵⁸⁸ *Jobcenter Ingolstadt*, Handbuch kommunale Leistungen, Stand: 14.10.2009 (mit späteren Ergänzungen), S. 8 (Nr. 1.5.2), <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU+-+AE-Ingolstadt---2011.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁸⁹ *Freie Hansestadt Bremen/Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales*, Ergänzende Hinweise zur Verwaltungsanweisung zu § 22 SGB II, Stand: 1.1.2011, S. 6, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Bremen-Stand-1.1.2011.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁹⁰ *Landkreis Erlangen-Höchstadt*, Richtlinien zu den Leistungen für Unterkunft und Heizung, S. 2 (Nr. 1.7), <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Erlangen-H-chstadt--2011.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁹¹ *Stadt Bottrop*, Ergänzung zur KdU – Richtlinien der Stadt Bottrop, Stand: 01.04.2011, S. 8, S. 9, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Bottrop---01.04.2011.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

Beispiel Stadt Bielefeld:⁵⁹²

„Ausnahmeregelungen: In Ausnahmefällen kann bei erforderlichen Umzügen während oder kurz vor Beginn des ALG II-Bezuges die Angemessenheit nach den o. g. Werten zzgl. eines Zuschlages von 10 % beurteilt werden. Als Ausnahmefälle gelten insbesondere: Bewohnerinnen von Frauenhäusern [...]. Drohende Wohnungslosigkeit: In allen Fällen drohender Wohnungslosigkeit ist die Fachstelle für Wohnungserhalt und Wohnungssicherung [...] einzuschalten. Die Fachstelle prüft, ob dem Umzug in eine unangemessen teure Wohnung zugestimmt werden kann und gibt hierzu eine schriftliche Stellungnahme ab. Eine befürwortende Stellungnahme sollte insbesondere Aussagen zu folgenden Punkten enthalten: Art und Umfang der intensiven Bemühungen um Wohnraum [...]. Fälle, in denen aus zwingenden Gründen ([...], besondere soziale Härtegründe wie z. B. von Gewalt bedrohte Frauen) eine schnelle Wohnraumversorgung erforderlich ist. Die Regelungen zur drohenden Wohnungslosigkeit gelten analog.“

Beispiel Bundesstadt Bonn:⁵⁹³

„[...] Umzug eines Hilfeberechtigten über 25 Jahren: Eine Zustimmung zur Überschreitung des Richtwertes kann erfolgen, wenn die Kosten durch einen Umzug deutlich reduziert werden und trotz der mit dem Wohnungswechsel entstehenden Kosten (Umzugskosten, Doppelmiete etc.) auf Dauer gesehen eine Ersparnis bedeuten. Dies gilt insbesondere bei Auszug aus Frauenhäusern oder sonstigen Einrichtungen oder bei einer Wohnsitznahme ehem. Nichtsesshafter. Hierdurch ist der LE [Leistungsempfänger] aber nicht von der Verpflichtung befreit, sich weiterhin um angemessenen Wohnraum zu bemühen.“

Kyffhäuserkreis:⁵⁹⁴

„Die Höhe der Kostenübernahme richtet sich jeweils nach den Nutzungsgebühren der Einrichtung, allerdings nur insoweit, als in den Nutzungsgebühren keine Kosten berücksichtigt sind, die bereits durch die Regelsätze abgedeckt werden. Gleiches gilt für Kosten, die durch eine ordnungsbehördliche Inanspruchnahme von Dritten, z. B. durch Rückeinweisung in die durch den Gerichtsvollzieher geräumte Wohnung entstehen. Wird ein auswärtiges Frauenhaus in Anspruch genommen erfolgt gemäß § 36 a SGB II ein Kostenerstattungsverfahren zwischen den kommunalen Trägern.“

⁵⁹² *Stadt Bielefeld*, Richtlinien zu § 22 SGB II, Stand: 1.9.2008, S. 3, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Bielefeld---01.04.2011-korr.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁹³ *Bundesstadt Bonn*, Kommunale Ergänzungen zur Arbeitshilfe – Kosten der Unterkunft und Heizung gem. § 22 SGB II – des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales NW, (Stand 28.03.2011), S. 10, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Bonn---28.03.2011.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁹⁴ *Kyffhäuserkreis*, Verwaltungsvorschrift des Kyffhäuserkreises zu § 22 SGBII – Leistungen für Unterkunft und Heizung vom 08.12.2010, S. 5 (Nr. 1.7), <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Kyffh-userkreis-01.01.2011.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

Beispiel Landkreis Märkisch-Oberland:⁵⁹⁵

„Bei Bewohnern von Obdachlosenunterkünften zählen die öffentlich-rechtlichen Nutzungsgebühren zu den anzuerkennenden Unterkunftskosten. Die Nutzungsgebühren sind in der Regel nach anerkannten Kostensätzen festgelegt und daher in voller Höhe anzuerkennen. Bei notwendiger Unterbringung in einem Frauenhaus sind die laut Nutzungsvertrag entstehenden Tageskostensätze zu berücksichtigen. Die Nutzungsgebühren bzw. Tageskostensätze sind jedoch um die darin enthaltenen Aufwendungen für Energie, Warmwasser, Möblierung u. a. zu kürzen, da diese Kosten bereits mit der Regelleistung abgegolten und somit nicht Bestandteil der Unterkunftskosten sind.“

Beispiel Stadt Dessau-Roßlau:⁵⁹⁶

„Halten sich leistungsberechtigte Frauen oder Mütter mit ihren Kindern vorübergehend im Frauenhaus auf, wird der Anteil der Nutzungsgebühr, der für das Wohnen zu entrichten ist, in voller Höhe übernommen (max. bis zu 6 Monaten). Mit der Aufnahme in das Frauenhaus Dessau-Roßlau wird die Stadt Dessau-Roßlau örtlich zuständig, auch wenn es sich um Leistungsberechtigte handelt, deren bisheriger Wohnsitz sich vor der Zuflucht außerhalb von Dessau-Roßlau befand. Im Einzelfall können für Herkunftswohnungen übergangsweise die Kosten für Unterkunft und Heizung gleichzeitig in angemessener Höhe übernommen werden.“

Beispiel Landeshauptstadt Dresden:⁵⁹⁷

„Übergangwohnheime/Obdachlosenunterkünfte/Frauen- und Mänerschutzhäuser: Von einem Leistungsempfänger auf Grund einer polizeilichen Einweisungsverfügung für eine Obdachlosenunterkunft zu entrichtende öffentliche Nutzungsgebühren bzw. die Kosten für dessen Unterbringung in einem Übergangwohnheim durch den kommunalen Träger sind in vollem Umfang als Bedarf anzuerkennen. Die Kosten für einen vom Leistungsempfänger zu Wohnzwecken genutzten Raum eines Beherbergungsbetriebes (z. B. Pension) sind ebenfalls in vollem Umfang als Bedarf anzuerkennen, wenn und solange eine Umquartierung des Leistungsberechtigten aus den Räumen des Beherbergungsbetriebes nicht erfolgen kann oder ihm dies nicht zuzumuten ist. Die Kosten für die Unterkunft in Frauen- und Mänerschutzhäusern sind ent-

sprechend des geltenden Kostensatzes der betreffenden Einrichtung anzuerkennen. Bei einer Unterbringung in einer der o. g. Einrichtungen muss stets beachtet werden, dass die Kosten für die Warmwasserbereitung und den Energieaufwand an die jeweilige Einrichtung vom Leistungsempfänger selber zu entrichten sind.“

Beispiel Kreis Düren:⁵⁹⁸

„Sucht eine Frau (ggf. mit Kind/ern) Zuflucht im Frauenhaus Düren, so sind die Kosten für die Unterbringung in Höhe eines Tagessatzes pro Person nach § 22 zu übernehmen. Für die Gewährung der SGB II-Leistungen ist die Stadtverwaltung Düren örtlich zuständig, auch wenn die Frau und ggf. deren Kinder vorher in einer kreisangehörigen Stadt/Gemeinde ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatten. War der g.A. [gewöhnliche Aufenthalt] vorher im Bereich eines anderen SGB II-Trägers, liegt ein Kostenerstattungsfall nach § 36a SGB II vor [...].“

Seit 01.05.2010 beträgt der Tagessatz für den Aufenthalt im Frauenhaus Düren 12,50 € pro Person. Der Tagessatz gilt sowohl für SGB II-Berechtigte als auch für SGB XII-Berechtigte und aus Gründen der Gleichbehandlung auch für Selbstzahlerinnen. In der Regelleistung ist ein Anteil für die Haushaltsenergiekosten enthalten, der von den betroffenen Personen selber zu den Unterkunftskosten aufzubringen ist. Hierfür ist ein Betrag von täglich 0,70 € bzw. monatlich 21,00 € für die Frau und täglich 0,50 € bzw. mtl. 15,00 € für jedes Kind (unabhängig von der Höhe der RL [Regelleistung]/des SozG [Sozialgeldes]) unmittelbar aus der Regelleistung bzw. dem Sozialgeld aufzubringen, so dass sich der als KdU [Kosten der Unterkunft] zu übernehmende Tagessatz entsprechend verringert. Im Ergebnis erhält der Verein Frauen helfen Frauen den vollen Tagessatz p.P. [pro Person] entsprechend der Rechnung, wobei intern hiervon ein Anteil aus der RL/dem SozG beglichen wird.“

Beispiel Landeshauptstadt Düsseldorf:⁵⁹⁹

„Soweit eine Unterbringung in einem Frauenhaus erfolgt, sind die in der Betreuungspauschale enthaltenen Anteile für die Unterkunft zu übernehmen. Eine weitere Angemessenheitsprüfung entfällt [...]. [...] Die Kosten der Unterkunft, die für den Aufenthalt im Frauenhaus anfallen, werden zweckmäßigerweise direkt mit dem Frauenhaus abgerechnet. Wird ein auswärtiges Frauenhaus in Anspruch genommen, erfolgt ein Kostenerstattungsverfahren zwischen den kommunalen Trägern (§ 36a SGB II). Die entsprechende Leistungsakte ist an die Rechtsstelle des Amtes für soziale Sicherung und Integration, Willi-Becker-Allee 6 (Organisationsziffer 50/13-30) zur Abwicklung der Kostenerstattungsverfahren zu senden.“

⁵⁹⁵ *Landkreis Märkisch-Oderland*, Richtlinie des Landkreises Märkisch-Oderland zu § 22 SGB II Leistungen für Unterkunft und Heizung, Stand: 1.5.2010, S. 17, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-M-rkisch-Oderland-LK---01.06.2010.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁹⁶ *Stadt Dessau-Roßlau*, Richtlinie der Stadt Dessau-Roßlau zur Gewährung von Kosten für die Unterkunft und Heizung (KdU-RL) nach § 22 SGB II und § 29 SGB XII, Stand: 1.6.2010, <http://www.harald-thome.de/media/files/KdU/KdU-Dessau-Ro-lau--01.06.2010.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁹⁷ *Stadt Dresden*, Informationen zur Gewährung der Leistungen für Unterkunft und Heizung gemäß § 22 SGB II, Stand: 7.5.2010, S. 3 f., <http://www.harald-thome.de/media/files/KdU/KdU-Dresden--07.05.2010.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁹⁸ *Kreis Düren*, Richtlinien zu Unterkunft und Heizung (§ 22 Abs. 1 und Abs. 2 SGB II), S. 24, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-D-ren-Kreis--01.08.2010.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁵⁹⁹ *Landeshauptstadt Düsseldorf*, Rundverfügung 50 II 4: Unterkunft und Heizung, 3. Aufl., Stand: 19.8.2009, S. 22, S. 87, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-D-sseldorf1---19.08.2009.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

Beispiel Landkreis Greiz:⁶⁰⁰

„1) Bei Frauenhäusern, Notunterkünften u. ä. sind die Nutzungsgebühren grundsätzlich als Unterkunftsbedarf, unter Abzug der bereits mit den Regelsätzen abgegoltenen Kosten (z. B. Haushaltsenergie), zu übernehmen (vgl. Nummer 3.2 Abs. 2, 3).

2) Die geltend gemachten Tagessätze/Nutzungsgebühren werden als angemessen anerkannt, soweit es sich hierbei um Forderungen von Trägern der öffentlichen Wohlfahrtspflege oder aber kommunaler Träger handelt.

3) Um eine Doppelgewährung bei der Bewilligung von Leistungen nach dem SGB II auszuschließen, ist die Nutzungsgebühr um den im Regelsatz vorgehaltenen Betrag (7,7 % Haushaltsenergie, 8,0 % bei vollständiger Möblierung) zu kürzen (vgl. Abs. 1). Der Differenzbetrag ist vom Hilfesuchenden selbst aus der Regelleistung zu erbringen. Bei Zustimmung ist er neben der gekürzten Nutzungsgebühr direkt durch die ARGE an die Einrichtung zu leisten.

4) Bei der Unterbringung im Frauenschutzhaus der Diakonie Greiz, beinhalten die Nutzungsgebühren zurzeit nur die reinen Unterkunftsstellenkosten.“

Beispiel Stadt Kassel:⁶⁰¹

„Ausnahmen: Von der Berücksichtigung der tatsächlichen Unterkunftsstellenkosten bis zur Höhe von Grenzwerten bzw. der Auszahlung/Überweisung an den LB [Leistungsberechtigten] [...] sind folgende Ausnahmen möglich: [...] Bewohnerinnen des Frauenhauses (Es werden gleiche Pro-Kopf-Mieten entsprechend der Kostenumlage des Frauenhauses zugrunde gelegt.) [...] Über diese Ausnahmen entscheidet die Teamleitung auf Vorschlag der Sachbearbeitung (Formular). Zur Sicherung einer einheitlichen Praxis hat die Fachberatung Leistung 420 FbL ein Vetorecht.“

Beispiel Landeshauptstadt Kiel:⁶⁰²

„Eine Veränderung der Wohnverhältnisse ist u. a. in den nachstehend aufgeführten Fällen als berechtigt und notwendig anzusehen. Die Entscheidung wird in Absprache mit der Teamleitung im Rahmen des Fallmanagements

⁶⁰⁰ *Landkreis Greiz*, Verwaltungsvorschrift des Landratsamtes Greiz zur Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung bei der Hilfe zum Lebensunterhalt, bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende – Unterkunftsrichtlinie –, Stand: 1.1.2010, S. 4 f. (Nr. 3.4), <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Greiz-LK---01.02.2010.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁶⁰¹ *Stadt Kassel*, Arbeitsrichtlinie zu § 22 SGB II (Unterkunftsstellen), Stand: Juni 2011, S. 5 f. (Nr. 1.9), <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Kassel-Stadt-01.06.2011.PDF> (abgerufen am 30.1.2012).

⁶⁰² *Jobcenter Kiel/ARGE für den Bereich der Landeshauptstadt Kiel*, Grundsätze zur Erbringung von städtischen Dienstleistungen nach § 16 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 (Eingliederungsleistungen), § 22 (Leistungen für Unterkunft und Heizung) sowie § 23 Abs. 3 (Einmalige Beihilfen) durch die Arbeitsgemeinschaft, S. 4, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Kiel--01.06.2009.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

getroffen. [...] Nach einem Frauenhausaufenthalt oder Aufenthalt in einer Einrichtung nach § 19 SGB VIII⁶⁰³ ist grundsätzlich eine Notwendigkeit anzuerkennen.“

Beispiel Märkischer Kreis:⁶⁰⁴

„Tagessätze für das Frauenhaus der AWO in Iserlohn ab 01.07.2010: Auf der Basis der mit dem Träger des Iserlohner Frauenhauses, der Arbeiterwohlfahrt Unterbezirk Hagen-Märkischer Kreis, geschlossenen Vereinbarung vom 20.12.2006 zur Übernahme von Kosten im Frauenhaus und der damit verbundenen Neuberechnung des Tagessatzes für 2010 setze ich die Tagessätze für Frauen und Kinder ab dem 01.07.2010 neu fest. Unter Berücksichtigung der Regelungen im SGB II wurde der Tagessatz gesplittet in

- einen Tagessatz Betreuung in Höhe von 11,03 € pro Person und
- einen Tagessatz Kosten der Unterkunft in Höhe von 8,22 € pro Person.

Der gesamte Betrag in Höhe von 19,25 € pro Person kann in der bisherigen Weise mit dem Frauenhaus Iserlohn abgerechnet werden. Zukünftig sind Neufestsetzungen des Tagessatzes zum jeweils 01.07. eines Jahres vorgesehen.“

Beispiel Hansestadt Stralsund:⁶⁰⁵

„Unterkunftsstellenkosten für Bewohner von Obdachloseneinrichtungen, Asylbewerberheimen, Frauenhäusern und vergleichbaren Einrichtungen: Die Höhe der Übernahme der Unterkunftsstellenkosten richtet sich jeweils nach den Kosten für die Unterkunft bzw. dem Nutzungsentgelt der Einrichtung. Diese sind in tatsächlicher Höhe zu übernehmen. Von dem jeweils für die Person maßgeblichen Regelsatz sind 7 % für Wohnung, Energie, Wohnungsinstandsetzung (Abteilung 04 Einkommens- und Verbrauchsstichprobe EVS) sowie nochmals 7 % für Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände (Abteilung 05 EVS) abzusetzen.“

⁶⁰³ § 19 SGB VIII (amtlicher Titel: „Gemeinsame Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder“) lautet folgendermaßen: „(1) Mütter oder Väter, die allein für ein Kind unter sechs Jahren zu sorgen haben oder tatsächlich sorgen, sollen gemeinsam mit dem Kind in einer geeigneten Wohnform betreut werden, wenn und solange sie aufgrund ihrer Persönlichkeitsentwicklung dieser Form der Unterstützung bei der Pflege und Erziehung des Kindes bedürfen. Die Betreuung schließt auch ältere Geschwister ein, sofern die Mutter oder der Vater für sie allein zu sorgen hat. Eine schwangere Frau kann auch vor der Geburt des Kindes in der Wohnform betreut werden.“

(2) Während dieser Zeit soll darauf hingewirkt werden, dass die Mutter oder der Vater eine schulische oder berufliche Ausbildung beginnt oder fortführt oder eine Berufstätigkeit aufnimmt.

(3) Die Leistung soll auch den notwendigen Unterhalt der betreuten Personen sowie die Krankenhilfe nach Maßgabe des § 40 umfassen.“

⁶⁰⁴ *ARGE Märkischer Kreis*, Rundschreiben 2/2010 vom 9.9.2010, Az. 25-SGB II, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Märkischer-Kreis---2011.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁶⁰⁵ *Hansestadt Stralsund*, Verwaltungsvorschrift der Hansestadt Stralsund zur Angemessenheit der Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) und Zwölftes Buch (SGB XII) – Unterkunfts- und Heizkostenrichtlinie –, Stand: 6.9.2010, S. 17 (Nr. 10), <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/KdU-Stralsund--06.09.2010.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

Beispiel Stadt Neubrandenburg:⁶⁰⁶

„Als Unterkünfte gelten in der Stadt Neubrandenburg [...] Frauen- und Kinderschutzhaus [...]. [...] Der im Regelsatz enthaltene Warmwassererwärmungsanteil [...] sowie der [...] Anteil für Haushaltsenergie sind aus dem Regelsatz des eHb [erwerbsfähigen Hilfebedürftigen] zu überweisen, der verbleibende Betrag entspricht den Kosten der Unterkunft nach § 22 SGB II. [...] Das Frauenhaus [...] wird vom Verein Quo vadis e. V. betrieben. Dieser kalkuliert jährlich ein Entgelt pro Erwachsener bzw. Kind. Für die Übernahme des Anteils für die Kosten der Unterkunft und Heizung gilt § 36a SGB II. Der Anteil für die Betreuungskosten gilt für Neubrandenburger Hilfebedürftige durch die Stadt Neubrandenburg im Rahmen der Zuschussfinanzierung als abgegolten. Bei Zuständigkeit einer anderen Kommune übernimmt der Verein selbst die entsprechenden Verhandlungen. Hinsichtlich der Zuständigkeit wird im Übrigen auf die Anwendung des § 36a SGB II verwiesen.“

Beispiel Stadt Oberhausen:⁶⁰⁷

„Die angemessenen Unterkunfts-kosten im Oberhausener Frauenhaus werden von der Kommune ermittelt festgesetzt und mitgeteilt. Im Rahmen der Gewährung von Hilfen nach dem SGB II können die Kosten der Unterkunft für längstens drei Monate berücksichtigt werden. In Härtefällen können die Unterkunfts-kosten über die Drei-Monats-Dauer hinaus berücksichtigt werden, wenn durch das Frauenhaus ein längeres Verbleiben im Frauenhaus befürwortet und nachvollziehbar begründet wird. In besonderen Härtefällen können die Unterkunfts-kosten über sechs Monate hinaus berücksichtigt werden, wenn durch das Frauenhaus ein längeres Verbleiben im Frauenhaus befürwortet wird und der örtlich zuständige Träger zugestimmt hat.“

Beispiel Landkreis Uckermark:⁶⁰⁸

„[...] Frauenhaus: Die Höhe der Kostenübernahme richtet sich jeweils nach den Nutzungsgebühren der Einrichtung, allerdings nur insoweit, als in dem Betrag der Nutzungsgebühren keine Kosten berücksichtigt sind, die bereits durch die Regelbedarfe abgedeckt werden (z. B. Strom). Werden die Stromkosten nicht extra ausgewiesen, ist ein Abzug von den Kosten der Unterkunft für Kosten der Haushaltsenergie nur insoweit zulässig, als diese bereits im Regelbedarf enthalten sind. [...]“

⁶⁰⁶ Stadt Neubrandenburg, Richtlinie zur Umsetzung des § 22 SGB II und § 29 SGB XII, Stand: 1.1.2010, Nr. 2.7, <http://www.harald-thome.de/media/files/KdU/KdU-Neubrandenburg---01.01.2010.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁶⁰⁷ Stadt Oberhausen, § 22 SGB II Bedarf für Unterkunft und Heizung, Stand: 1.1.2011, S. 13 (Nr. 2.4.2), <http://www.harald-thome.de/media/files/KdU2/KdU-Oberhausen---01.01.2011.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁶⁰⁸ Landkreis Uckermark, Arbeitsanweisung Nr. 07/2011: Arbeitsanweisung über die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II, Stand: 2.9.2011, S. 37 (Nr. 4.3), <http://www.harald-thome.de/media/files/KdU2/KdU-Uckermark-LK-01.09.2011.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

Beispiel Vorderpfalz-Ludwigshafen:⁶⁰⁹

„Wird ein Antrag durch eine Person gestellt, die im Frauenhaus in Frankenthal untergebracht wird, ist der Servicebereich Familie, Jugend und Soziales der Stadt Frankenthal umgehend unter Angabe der letzten Wohnadresse zur Geltendmachung von Erstattungsansprüchen gem. § 36a SGB II zu informieren. Die durch die GfA für diese Personen verausgabten Kosten der Unterkunft sind dem Servicebereich vierteljährlich mitzuteilen.“

Beispiel Landkreis Main-Spessart:⁶¹⁰

„Bei Gewalt in der Familie als auslösendes Moment bestehen verschiedene Möglichkeiten zur Steuerung der Umzugsnotwendigkeit:

- Beratung durch das örtliche Amtsgericht – Rechtsberatungsstelle – und evtl. Zuweisung der bisherigen Wohnung nach dem Gewaltschutzgesetz durch das Familiengericht.
- Vorläufige Unterbringung in einem Frauenhaus oder einer Ferienwohnung.

Zur Ausfüllung der unbestimmten Rechtsbegriffe in § 22 Abs. 2a S. 2 SGB II und zum Umgang mit dieser Vorschrift siehe vor allem die Empfehlungen des Deutschen Vereins (DV) vom 06.12.2006 sowie bezüglich der „schwerwiegenden sozialen Gründe“ die begriffliche und inhaltliche Gleichheit mit § 64 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 SGB III und dazu die Entscheidung des BSG vom 02. Juni 2004, B 7 AL 38/03 R. Den Empfehlungen des DV wird insoweit nicht gefolgt, wie zwecks Abklärung/Beurteilung der Kriterien 1 u. 3 aus § 22 Abs. 2a SGB II grundsätzlich das Jugendamt zu einer Stellungnahme eingeschaltet werden sollte. Es erfolgt stattdessen lediglich eine Anfrage beim Jugendamt, ob die jeweilige Person dort ‚bekannt‘ ist.“

2.2 Fördervorschriften Thüringen**Thüringer Verordnung zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenschutzwohnungen (Thüringer Frauenhausförderverordnung – ThürFHFöVO –) vom 7. Dezember 2007**

Aufgrund des § 4 Abs. 4 des Thüringer Chancengleichheitsförderungsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (GVBl. S. 365 -368-) verordnet das Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit:

⁶⁰⁹ GfA (Gesellschaft für Arbeitsmarktintegration) Vorderpfalz-Ludwigshafen, Richtlinien Kosten der Unterkunft und Heizung (RL 22 SGB II), Stand: 10/2009, S. 4, <http://www.harald-thome.de/media/files/KdU2/KdU-Vorderpfalz---Ludwigshafen---01.10.2009.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

⁶¹⁰ Landkreis Main-Spessart, Verfahrenshinweise des Landkreises Main-Spessart zum Vollzug der kommunalen Aufgaben im Rahmen des SGB II (mit Ausnahme der Aufgaben nach § 16 a SGB II), Stand: 09.09.2009, S. 16, <http://www.harald-thome.de/media/files/KdU2/KdU-Main-Spessart-LK-26.06.2009.pdf> (abgerufen am 30.1.2012).

§ 1

Gegenstand der Förderung

(1) Das Land kann nach Maßgabe dieser Rechtsverordnung, des § 44 der Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO) und der aufgrund dieser Bestimmung erlassenen Verwaltungsvorschriften Zuwendungen zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenschutzwohnungen in Thüringen gewähren.

(2) Ein Rechtsanspruch auf Förderung besteht nicht. Über die Förderung entscheidet das Land nach pflichtgemäßem Ermessen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel.

(3) Zweck und Ziel der Förderung ist es, ein am tatsächlichen Bedarf im Rahmen der kommunalen Pflichtaufgaben nach § 17 Abs. 1 Nr. 2 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch, den §§ 6 und 16 Abs. 2 sowie den §§ 22, 36, 36a des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und den §§ 29, 67 und 68 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII) orientiertes Angebot an Frauenhäusern und -schutzwohnungen durch Zuwendungen des Landes zu unterstützen.

§ 2

Zuwendungsempfänger

Zuwendungsempfänger sind gemeinnützige rechtsfähige Personenvereinigungen des privaten Rechts und Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Sitz in Thüringen, die Träger von Frauenhäusern und Frauenschutzwohnungen sind.

§ 3

Fördervoraussetzungen

(1) Eine Einrichtung, die von Gewalt bedrohten oder betroffenen Frauen und ihren Kindern Schutz, Beratung, Unterstützung und bei Bedarf Unterkunft gewährt, ist förderfähig, wenn die personellen und sachlichen Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung vorliegen. Dies ist dann der Fall, wenn

1. im Benehmen mit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten für das Bewilligungsjahr zwischen dem Träger der Einrichtung und dem örtlichen Sozialhilfeträger eine gültige Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarung nach § 75 Abs. 3 SGB XII abgeschlossen ist, sofern der örtliche Sozialhilfeträger gleichzeitig Träger der Einrichtung ist, von ihm Leistungs- und Prüfkriterien nach Maßgabe des § 75 Abs. 3 Nr. 1 und 3 SGB XII aufgestellt werden,
2. Fachpersonal mit einem Berufsabschluss als Diplom-Pädagogin oder einem vergleichbaren Magister-, Bachelor- oder Masterabschluss, staatlich anerkannte Diplom-Sozialarbeiterin/Sozialpädagogin oder einem vergleichbaren Bachelor- oder Masterabschluss, staatlich anerkannte Erzieherin, Fachkraft für soziale Ar-

beit oder Fachkraft mit gleichwertiger Ausbildung, die aufgrund gleicher Fähigkeiten und Erfahrungen entsprechende Tätigkeiten ausübt, beschäftigt wird,

3. in der Regel ein Betreuungsschlüssel von 1:8 (eine Vollbeschäftigteneinheit pro acht Betreuungsplätzen für Unterkunft/ambulante und nachgehende Beratung) angeboten wird,
4. eine 24-stündige telefonische Erreichbarkeit und Aufnahmebereitschaft der Einrichtung sichergestellt ist und
5. Angebotsvernetzung, Prävention, Fortbildung/Supervision, Leistungsdokumentation und Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt werden.

(2) Die Förderung kann insbesondere dann widerrufen werden, wenn eine Fördervoraussetzung nach Absatz 1 wegfällt. Der Zuwendungsempfänger ist verpflichtet, dem für die Gleichstellung von Mann und Frau zuständigen Ministerium unverzüglich nach Kenntnis den Wegfall der Fördervoraussetzung mitzuteilen.

§ 4

Art und Umfang der Förderung

(1) Das Land kann den Einrichtungen nach § 3 eine nicht rückzahlbare Zuwendung zu den Ausgaben im Rahmen einer Projektförderung in Form einer Festbetragsfinanzierung bewilligen. Zuwendungsfähig sind Personal- und Sachausgaben, soweit sie nicht zu den kommunalen Pflichtleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch zählen.

(2) Als Personalausgaben nach Absatz 1 Satz 2 werden die Aufwendungen für den 24-stündigen Notrufdienst im Umfang von bis zu 0,7 Vollbeschäftigteneinheiten und die Aufwendungen für die Projekte Angebotsvernetzung, Prävention, Fortbildung/Supervision, Leistungsdokumentation und Öffentlichkeitsarbeit im Umfang von bis zu 0,3 Vollbeschäftigteneinheiten angerechnet. Die Personalkosten umfassen die Gesamtvergütung einschließlich der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung nach den gesetzlichen Vorschriften. Als Obergrenze der Personalkosten für 1,0 Vollbeschäftigteneinheiten wird ein Betrag in Höhe von 42 400 Euro festgesetzt. Es ist zu gewährleisten, dass die Beschäftigten der Einrichtungen finanziell nicht besser gestellt werden, als vergleichbare Landesbedienstete.

(3) Sachausgaben nach Absatz 1 Satz 2 sind die notwendigen Aufwendungen für die Durchführung der Projekte Angebotsvernetzung, Prävention, Fortbildung/Supervision, Leistungsdokumentation und Öffentlichkeitsarbeit. Dies sind insbesondere Büro- und Schreibbedarf, Porto- und Fernspreckgebühren, Fachbücher und Zeitschriften, Tagungen und Reisekosten nach Maßgabe des Thüringer Reisekostengesetzes. Die Zuwendungen zu den Sachausgaben sollen in der Regel einen Betrag von 1 200 Euro nicht überschreiten.

§ 5**Bewilligung, Auszahlung, Abrechnung
sowie Nachweis und
Prüfung der Verwendung**

(1) Für die Bewilligung, Auszahlung und Abrechnung der Zuwendung sowie für den Nachweis und die Prüfung der Verwendung, die Aufhebung des Zuwendungsbescheids oder die Rückforderung der gewährten Zuwendung gelten die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen des Landes, insbesondere des § 44 ThürLHO und die aufgrund dieser Bestimmung durch das für Finanzen zuständige Ministerium erlassenen Verwaltungsvorschriften sowie entsprechende Regelungen der jeweiligen Haushaltsgesetze.

(2) Der vollständige schriftliche Antrag soll bis zum 31. Dezember des laufenden Jahres für das darauf folgende Jahr bei der Bewilligungsbehörde eingereicht werden. Dem Antrag sind folgende Unterlagen beizufügen:

1. die für das Bewilligungsjahr zwischen dem Träger der Einrichtung und dem örtlichen Sozialhilfeträger abgeschlossene Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarung nach § 75 Abs. 3 SGB XII oder, sofern der örtliche Sozialhilfeträger gleichzeitig Träger der Einrichtung ist, die Aufstellung der Leistungs- und Prüfkriterien nach Maßgabe des § 75 Abs. 3 SGB XII,
2. eine Projektbeschreibung/Konzeption,
3. der Kosten- und Finanzierungsplan (eine aufgegliederte Aufstellung der mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben und deren beabsichtigte Finanzierung) und eine Erklärung, dass mit der Maßnahme noch nicht begonnen wurde,
4. die Kopie der Satzung,
5. der Nachweis der Vereinseintragung,
6. die aktuelle Bescheinigung des Finanzamtes zu Gemeinnützigkeit und Steuern,
7. die rechtsverbindlichen schriftlichen Nachweise der Zuschüsse anderer Zuwendungsgeber.

§ 6**Ausschluss der Förderung**

Eine Förderung ist insoweit ausgeschlossen, als die Kosten durch Zuwendungen aus anderen öffentlichen Bundes-, Landes- oder Kommunalmitteln, insbesondere nach dem Zweiten und dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch gedeckt werden.

§ 7**Zuständigkeit**

Für die Förderung von Frauenhäusern und Frauenschutzwohnungen ist das für die Gleichstellung von Frau und Mann zuständige Ministerium zuständig.

§ 8**Evaluierung und Nachsteuerung**

Die örtlichen Sozialhilfeträger und das für die Gleichstellung von Frau und Mann zuständige Ministerium überprüfen die Auslastung der Frauenschutzeinrichtungen, insbesondere bezüglich der Unterkunft- und Beratungsleistungen.

§ 9**Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

Diese Verordnung tritt am 1. Januar 2008 in Kraft und mit Ablauf des 31. Dezember 2012 außer Kraft.

2.3 Förderregelungen Schleswig-Holstein**Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung vom 7. März 2011⁶¹¹****§ 7****Aufteilung der Finanzausgleichsmasse**

(1) Aus der Finanzausgleichsmasse werden jährlich bereitgestellt für [...]

5. die Zuweisungen zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen nach § 23
4,3 Millionen Euro im Jahr 2011 und
4,8 Millionen Euro ab dem Jahr 2012, [...].

§ 23**Förderung von Frauenhäusern und
Frauenberatungsstellen**

(1) Die Kreise und kreisfreien Städte erhalten aus den nach § 7 Abs. 1 Nr. 5 bereitgestellten Mitteln Zuweisungen zur Förderung

1. der Personal-, Sach- und Mietkosten von Frauenhäusern,
2. von Institutionen, die im Interesse einer nachhaltigen Gewaltprävention die Arbeit mindestens von Polizei, Justiz und Beratungseinrichtungen vor Ort koordinieren sowie
3. von Frauenberatungsstellen ab 2012.

(2) Die Förderung der Frauenhäuser nach Absatz 1 Nr. 1 erfolgt auf der Grundlage eines einheitlichen Platzkostensatzes und einer für jedes Frauenhaus festgelegten Mietkostenerstattung. Statt der Mietkosten können für Kredite zur Finanzierung der Anschaffungs- oder Herstellungskosten von Gebäuden für Frauenhäuser die tatsächlich gezahlten Zinsen und Tilgungen bis zur Höhe der vergleichbaren Mietkosten berücksichtigt werden. Die Förderung der Koordination der Anti-Gewalt-Arbeit nach

⁶¹¹ GVOBl. Schleswig-Holstein 2011, 76.

Absatz 1 Nr. 2 und ab 2012 der Frauenberatungsstellen nach Absatz 1 Nr. 3 erfolgt über einen Festbetrag.

(3) Über die Bewilligung der Zuweisungen entscheidet das Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration.

Richtlinien zur Förderung von Frauenhäusern (§ 25 a FAG)⁶¹²

Aufgrund des Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Februar 1999 (GVOBl. Schl.-H. S. 47), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Dezember 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 697), wird im Einvernehmen mit dem Städteverband Schleswig-Holstein und dem Landkreistag Schleswig-Holstein bestimmt:

1. Gegenstand der Förderung, Zuwendungsempfänger

Aus den Mitteln des § 25 a FAG werden Frauenhäuser für folgende Aufgaben gefördert:

- Unterbringung und Schutz für Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, und ihrer Kinder, Beratung und Begleitung
- Entwicklung von Bewältigungsstrategien im Hinblick auf erlebte Gewalt - Präventions-, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit, auch durch Kooperation
- regionale Koordination der Einrichtungen und Institutionen, die mit dem Problem häuslicher Gewalt befasst sind

Für die letztgenannte Aufgabe können nach Maßgabe der Nr. 4 auch andere Zuwendungsempfänger Mittel erhalten.

2. Voraussetzung für die Förderung eines Frauenhauses

2.1. Standards

2.1.1 Jedes Frauenhaus umfasst mindestens 12 Plätze.

2.1.2 Die Beratung und Begleitung soll durch eine staatlich anerkannte Sozialpädagogin oder durch eine Mitarbeiterin mit gleichwertiger Ausbildung oder angemessener fachlicher Erfahrung erfolgen. Die tarifgerechte Eingruppierung der Mitarbeiterinnen ist durch Vorlage einer Tätigkeitsbeschreibung zu belegen.

2.1.3 Die Frauenhäuser folgen einem landeseinheitlichen Verfahren zur Qualitätssicherung/zur Qualitätsentwicklung und erstatten darüber jährlich einen Qualitätsbericht.

2.2 Art, Umfang und Höhe der Zuwendung an die Einrichtungen

2.2.1 Die Zuwendung wird als Fehlbedarfsfinanzierung im Rahmen einer institutionellen Förderung als nicht rückzahlbarer Zuschuss mit Begrenzung auf einen

Höchstbetrag gewährt. Der Höchstbetrag ergibt sich dabei aus einem für jeden Frauenhausplatz geltenden Platzkostensatz in Höhe von 10.235 Euro zuzüglich der individuellen Mietkosten für das jeweilige Haus (Anlage 1). Der Höchstbetrag wird ab 2005 jährlich um bis zu 3 Prozent entsprechend den Zuweisungen nach § 7 Abs. 1 Nr. 8 FAG fortgeschrieben.

2.2.2 Bemessungsgrundlage sind die nachweisbaren zuwendungsfähigen Ausgaben für Personal- und Sachkosten, die unter Anlegung eines strengen Maßstabes für eine sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Erlangung des Zuwendungszwecks entstehen.

2.2.3 Die Zuwendung ist abhängig von der Erklärung, dass die Begünstigten – unbeschadet von datenschutzrechtlichen Regelungen – in der Weitergabe von Unterlagen (zum Beispiel Wirtschaftsplänen, Geschäftsberichten und Zuwendungsbescheiden) an Landtagsausschüsse oder an einzelne Landtagsabgeordnete keine Verletzung schutzwürdiger Interessen im Sinne des Art. 23 Landesverfassung sehen.

2.3 Verfahren

2.3.1 Die Anträge auf Förderung (Anlage 2) sind jeweils bis zum 31.10. des Jahres für die Förderung des kommenden Jahres an die nach Nr. 3.1 zuständige Behörde zu richten.

2.3.2 Ein Anspruch der Frauenhäuser auf die Zuwendung besteht nicht. Vielmehr entscheidet die zuständige Behörde aufgrund pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel.

2.3.3 Im Zuwendungsbescheid wird den geförderten Einrichtungen aufgegeben, einen schriftlichen Verwendungsnachweis zu führen und ihn bis zum 31. März des auf die Bewilligung folgenden Jahres vorzulegen. Der Verwendungsnachweis umfasst mindestens:

- die Jahresrechnung (Aufstellung der Einnahmen und Ausgaben einschl. Angabe des Vermögens – Anlage 3) mit einer differenzierten Aufstellung der Ausgaben für Personal (Anlage 4)
- soweit vorhanden den Jahresabschluss des Trägervereins
- einen Qualitätsbericht mit anonymer Statistik.

2.3.4 Das Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie nimmt eine landesweite Auswertung der Qualitätsberichte vor, die den Kreisen und kreisfreien Städten und den Einrichtungen bis zum 31. Oktober zugestellt wird.

3. Zuweisung nach § 25 a FAG

3.1 Die Zuweisung nach § 25 a FAG wird unter der Voraussetzung an die Kreise und kreisfreien Städte ausbezahlt, dass diese sie unverzüglich an das Frauenhaus weiterleiten. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung ist in einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Land und dem einzelnen Kreis bzw. der kreisfreien Stadt jeweils geregelt, dass das Land die Zuwendung mit Wir-

⁶¹² Fundstelle: Amtsblatt für Schleswig-Holstein 2004, 145; verlängert bis 31.12.2011, Amtsblatt für Schleswig-Holstein 2008, 1167.

kung für die Kommune den Frauenhäusern bewilligt, an sie leistet sowie ihre Verwendung prüft.

3.2 Für die Bewilligung, Auszahlung und Abrechnung sowie für den Nachweis und die Prüfung der Verwendung gelten die VV/VV-K zu § 44 LHO i. V. m. den entsprechenden Regelungen des Landesverwaltungsgesetzes (§§ 116, 117, 117 a LVwG), soweit nicht in diesen Richtlinien oder im Einzelfall Ausnahmen zugelassen worden sind.

4. Andere Zuwendungsempfänger

4.1 Die regionale Koordination der Einrichtungen und Institutionen, die mit dem Problem häuslicher Gewalt befasst sind (s. Nr. 1), kann auch durch andere rechtsfähige Träger als durch Frauenhausträger wahrgenommen werden.

4.2 Die Koordination ist darauf gerichtet, in dem jeweiligen Kreis/in der jeweiligen kreisfreien Stadt ein Verfahren zur effektiven Bekämpfung häuslicher Gewalt abzustimmen und umzusetzen. Sie umfasst insbesondere die Einrichtung, Organisation und Leitung eines Runden Tisches, an dem aus der Region mindestens teilnehmen die Polizei, die Justiz, die Beratungseinrichtungen (Frauenberatung, soweit vorhanden Männerberatung etc.) sowie kommunale Behörden (Jugend- und Sozialämter, Ämter für soziale Dienste etc.).

4.3 Die Zuwendung wird als Festbetragsfinanzierung im Rahmen einer Projektförderung als nicht rückzahlbarer Zuschuss gewährt. Der Festbetrag ergibt sich aus der Anlage. Im Übrigen gelten die Regelungen dieser Richtlinien.

5. Modellversuche

Das Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie kann im Einvernehmen mit dem jeweiligen Kreis/der jeweiligen kreisfreien Stadt einzelnen Frauenhäusern die Erprobung neuer Ansätze zur Gewaltprävention und zur Frauenhausarbeit gestatten. Die Finanzierung erfolgt aus den Pauschalen pro geförderten Frauenhausplatz. Zusätzliche Mittel stehen hierfür nicht zur Verfügung. Ein Modellversuch darf nur durchgeführt werden, wenn die Versorgung mit Frauenhausplätzen weder im Kreis/in der kreisfreien Stadt noch im Land insgesamt gefährdet ist.

6. Inkrafttreten

Diese Richtlinien treten zum 01.01.2004 in Kraft. Sie sind befristet bis zum 31.12.2008.⁶¹³

2.4 Bedarfsermittlung und Koordinierung der Mischfinanzierung – Beispiel Saarland

Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung

für die Betreuungskosten der Frauenhäuser zwischen dem Ministerium für Inneres, Familie, Frauen und Sport dem

Stadtverband Saarbrücken und den Landkreisen im Saarland und dem Sozialpädagogisches Netzwerk (SPN) Arbeiterwohlfahrt, Landesverband Saarland e.V. als Träger der Frauenhäuser

Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung analog dem Saarländischen Rahmenvertrag nach §§ 75–81 SGB XII

I. Einleitung

Die Vereinbarung dient der Qualitätssicherung sowie der Finanzierung der Beratungs- und Betreuungsarbeit in den Frauenhäusern.

Für die Frauenhäuser in Trägerschaft der Arbeiterwohlfahrt Landesverband Saarland e.V. sowie die öffentlichen Sozialhilfeträger werden die nachfolgend genannten Qualitätsstandards, nach denen die Arbeit im Frauenhausbereich ausgerichtet sein soll, in ihren Grundzügen verbindlich festgelegt.

II. Selbstverpflichtung der öffentlichen Sozialhilfeträger:

Das Ministerium für Inneres, Familie, Frauen und Sport verpflichtet sich, gemeinsam mit den kommunalen Sozialhilfeträgern, die anerkannten Personalkosten der Frauenhäuser bis zu einer Höhe von 93 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben auf der Grundlage dieser Vereinbarung für die Jahre 2007 bis einschließlich 2009 zu finanzieren.

Die Sozialämter der Landkreise und des Stadtverbandes Saarbrücken verpflichten sich, jeweils Ansprechpartnerinnen bzw. Ansprechpartner für Hilfesuchende und den Mitarbeiterinnen der Frauenhäuser zu benennen, die über ein entsprechendes Basiswissen zur häuslichen Gewalt verfügen und regelmäßig an entsprechenden Fortbildungen teilnehmen.

Das Ministerium für Inneres, Familie, Frauen und Sport wirkt darauf hin, dass entsprechende Ansprechpartner/innen durch die ARGEN bzw. die optierende Kommune benannt werden.

III. Die Arbeiterwohlfahrt Landesverband Saarland e.V. verpflichtet sich, in den Frauenhäusern nach folgenden Grundsätzen zu arbeiten:

- Frauen jeder Altersgruppe und ihre Kinder als Opfer häuslicher Gewalt werden unabhängig von Ansprüchen auf Sozialleistungen bzw. ihrer Einkommensverhältnisse beraten, ihnen wird Hilfestellung zur Selbsthilfe gegeben und vorübergehende Wohnmöglichkeiten [werden]⁶¹⁴ zur Verfügung gestellt (siehe Anlagen 6 – 10)⁶¹⁵. Das Hilfeangebot richtet sich an Frauen und ihre Kinder, die von physischer, psychischer und/oder sexualisierter (häuslicher) Gewalt betroffen und bedroht sind.

⁶¹³ Die Richtlinie wurde verlängert.

⁶¹⁴ Das Wort fehlt im Original, offenkundig ein Versehen.

⁶¹⁵ Diese Anlagen sind hier nicht abgedruckt.

- Suizidgefährdete-, Suchtkranke- oder psychisch erkrankte misshandelte Frauen werden an geeignete Institutionen weitervermittelt.
- In der Beratungssituation wird insbesondere auf die psychischen Belastungen von Gewaltopfern geachtet (siehe Anlage 9)⁶¹⁶, um zur Bewältigung traumatisierender Erfahrungen beizutragen. Die betroffenen Frauen werden bei Bedarf an niedergelassene Psychotherapeutinnen vermittelt.
- Das Beratungsangebot für von Gewalt betroffene Frauen besteht auch vor einer Aufnahme ins Frauenhaus bzw. unabhängig davon, ob die betroffene Frau die vorübergehende Wohnmöglichkeit im Frauenhaus in Anspruch nimmt (siehe Anlage 8)⁶¹⁷.
- Kinder und Jugendliche (siehe Anlage 10)⁶¹⁸, deren Mütter im Frauenhaus untergebracht sind, werden als Betroffene oder Zeug/innen von häuslicher Gewalt als eigenständige Hilfesuchende wahrgenommen.
- Die besondere Lebenssituation von Migrantinnen und ihren Kindern findet in der Ausgestaltung des Hilfsangebotes Beachtung.
- Frauen und ihren Kindern mit Behinderungen in mindestens einem Frauenhaus ein[en]⁶¹⁹ barrierefreien Zugang zu ermöglichen, wird sich bemüht.
- Die Arbeit in den Frauenhäusern wird durch eine beim Träger angesiedelte Fachberatung begleitet.
- Die Arbeit in den Frauenhäusern wird durch eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit begleitet.

IV. Qualitätssicherung Vernetzung/ Fachgruppenarbeit

Die Mitarbeiterinnen arbeiten sowohl im Einzelfall, als auch fallübergreifend mit Organisationen und Institutionen zusammen, die sich mit dem Thema häusliche Gewalt befassen bzw. für verschiedene Zielgruppen Ansprechpartnerinnen sind. Dies sind beispielsweise Mitarbeiter/innen und Ansprechpartner/innen bei den Jugendämtern, Polizei und Staatsanwaltschaft, Sozialämter und ARGEn, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Ärztinnen und Ärzte, niedergelassene psychologische Psychotherapeutinnen, Lebens- und Erziehungsberatungsstellen, Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt, Ausländerbehörden, muttersprachliche Dolmetscherinnendienste, Migrationsdienste, Fachdienste für Menschen mit Behinderungen. Außerdem erfolgt eine Mitarbeit in verbandsinternen Fachgruppen.

Fachbeirat

Zur Vertiefung der fachlichen Diskussion der Arbeitsinhalte richtet der Träger für die Frauenhäuser einen Fachbeirat ein. Der Fachbeirat soll zweimal im Jahr tagen. Es

sollen Frauenhaus-Mitarbeiterinnen, Expert/innen für die verschiedenen Themenschwerpunkte sowie die Vertreter/innen der Zuwendungsgeber beteiligt werden.

Qualitätsentwicklung

Zur Qualitätssicherung in den Frauenhäusern werden Handlungsanleitungen – im Anhang siehe Anlagen 6 bis 13 –⁶²⁰ um folgende Punkte ergänzt:

- Die Beachtung der besondere Lebenssituation von Migrantinnen,
- Die Zusammenarbeit mit den Jugendämtern insbesondere bei Kindeswohlgefährdung analog des § 8 a des SGB VIII (siehe Anlagen 3 und 4)⁶²¹,
- Die Beachtung der besonderen Lebenssituation von Frauen und Kinder mit Behinderungen oder gesundheitlichen Beeinträchtigungen, soweit die Sicherstellung einer bedarfsgerechten Betreuung im Frauenhaus grundsätzlich möglich ist.
- Entwicklung eines (halb) standardisierten Hilfeplans für die betroffenen Frauen und ihre Kinder.

Für die genannten Bereiche sind Handlungsanleitungen zu erarbeiten.

Qualitätssicherungsbericht

Die Beratungstätigkeit in den drei Frauenhäusern wird in einem jährlichen Qualitätssicherungsbericht dokumentiert. Der Qualitätssicherungsbericht enthält:

- Statistische Angaben (siehe Anlage 5)⁶²² zu den drei Frauenhäusern,
- Angaben über die Teilnahme der Mitarbeiterinnen an Fortbildungsveranstaltungen,
- eine ausführliche Beschreibung der Beratungs- und Betreuungsarbeit des vergangenen Jahres,
- Angaben über die Weiterentwicklung von Qualitätsstandards.

Der Qualitätssicherungsbericht wird dem Ministerium für Inneres, Familie, Frauen und Sport sowie dem Stadtverband Saarbrücken und den Landkreisen bis zum 31. März eines jeden Jahres zur Verfügung gestellt.

Dokumentation

Die Beratungs- und Betreuungsarbeit wird einzelfallbezogen sowohl für die betroffenen Frauen, als auch für ihre Kinder, detailliert dokumentiert und orientiert sich am individuellen Hilfebedarf, der in einem (halb) standardisierten Hilfeplan unter Mitwirkung der von Gewalt betroffenen Frauen (Mütter) festgehalten wird. Die Überprüfung, Anpassung bzw. Fortschreibung des Hilfeplans findet in regelmäßigen Abständen statt.

⁶¹⁶ Hier nicht abgedruckt.

⁶¹⁷ Hier nicht abgedruckt.

⁶¹⁸ Hier nicht abgedruckt.

⁶¹⁹ Korrektur eines offensichtlichen redaktionellen Versehens.

⁶²⁰ Hier nicht abgedruckt.

⁶²¹ Hier nicht abgedruckt.

⁶²² Hier nicht abgedruckt.

Auswertung der Dokumentation

Zur Qualitätssicherung wird nach Abschluss der Interventionen im Rahmen der kollegialen Beratung eine einzel-fallbezogene Auswertung durchgeführt, zur

- Überprüfung und Rejektion des Zielerreichungsgrades gemäß der individuellen Hilfeplanung,
- Überprüfung der fachlichen Angemessenheit des Vorgehens sowie der den Hilfeprozess beeinflussenden externen Rahmenbedingungen,
- Überprüfung der Nachhaltigkeit der geleisteten Hilfen anhand zu erarbeitender Kriterien, beispielsweise Dauer des Verbleibs im Frauenhaus, erforderliche Hilfen für Frauen und ihre Kinder oder der Lebenssituation nach der Entlassung aus dem Frauenhaus.

Datenschutz

Nach den § 35 SGB I und §§ 67 ff. SGB X wird der entsprechende Schutz personenbezogener Daten gewährleistet.

V. Qualitätsmerkmale

Standort

Die Standorte der drei Frauenhäuser in Saarbrücken, Neunkirchen und Saarlouis bieten eine gute Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln, sowie die Nähe zu Ämtern und Einkaufsmöglichkeiten. Die Frauen werden durch die Sicherstellung ihrer Anonymität nach außen geschützt und vor unerwünschten Außenkontakten abgeschirmt.

Erreichbarkeit

Die Frauenhäuser sind rund um die Uhr erreichbar. Außerhalb der Dienstzeiten des Fachpersonals sind Wochenenddienste und Rufbereitschaft vorgesehen.

Ausstattung

An den drei Standorten sind die Zimmer für Frauen und Kinder in den Frauenhäusern mit einer Grundausstattung möbliert und bieten ihnen Intimität und Rückzugsmöglichkeit gegenüber anderen Frauenhausbewohnerinnen. Gemeinsam benutzte Räume wie Küchen, Bäder, Toiletten, Aufenthaltsräume, Wohn- und Spielbereiche bieten allen Frauen die Möglichkeit zur Kontaktaufnahme und zur Gestaltung gemeinsamer Alltagssituationen.

Sonstige Bereiche in den Frauenhäusern werden als Büro- und Beratungsräume und Wirtschaftsräume vorgehalten. Jedes Frauenhaus verfügt über einen Garten und einen Spielplatz. Die technische Ausstattung der Frauenhäuser beinhaltet je eine Telefonanlage, Fax- und Kopiergerät, PC mit Internetanschluss sowie einen Dienstwagen.

Fürsorgepflicht des Trägers

In den Frauenhäusern erfolgt eine regelmäßige Überprüfung der Sicherheits-, und Gesundheitsrisiken für das Personal und die Frauenhausnutzerinnen und gegebenenfalls der Beseitigung entsprechender Gefahrenquellen.

Personal/Qualifikation

Der Träger der Frauenhäuser wird analog zu § 72 SGB VIII (siehe Anlage 3)⁶²³ verpflichtet, keine Personen, die rechtskräftig wegen einer Straftat nach den §§ 171, 174 bis 174 c, 176 bis 181 a, 182 bis 184 e oder § 225 des Strafgesetzbuches verurteilt worden sind (siehe Anlage 6)⁶²⁴, zu beschäftigen. Deshalb werden bei Einstellungen und regelmäßig von den Mitarbeiterinnen der Frauenhäuser Führungszeugnisse nach § 30 Abs. 5 des Bundeszentralregistergesetzes dem Träger vorgelegt und den Personalakten beigelegt.

Jedes der drei Frauenhäuser im Saarland wird entsprechend der vorgehaltenen 55 Plätze für Frauen und Kinder mit entsprechendem Fachpersonal ausgestattet.

Als Fachpersonal gilt:

- als Leiterin eines Frauenhauses, eine Diplomsozialarbeiterin, Diplomsozialpädagogin, Diplompädagogin, Diplomsoziologin oder Diplompsychologin,
- für die Betreuung und Beratung der Frauen Diplomsozialarbeiterinnen, Diplomsozialpädagoginnen,
- für die Betreuung der Kinder Erzieherinnen,
- Fachkräfte mit vergleichbarer Ausbildung.

Darüber hinaus können insbesondere zur Sicherstellung der Bereitschaftsdienste Kräfte mit ausreichender Erfahrung in dem Tätigkeitsfeld (pädagogisches Hilfspersonal) eingesetzt werden.

Ange-sichts der Tatsache, dass Frauen mit Migrationshintergrund und ihre Kinder unter den Hilfesuchenden überrepräsentiert sind, soll auf interkulturelle Kompetenz des Frauenhauspersonales Wert gelegt werden bzw. Personen mit entsprechender Migrationserfahrung beschäftigt werden.

Den Mitarbeiterinnen der Frauenhäuser wird seitens des Trägers regelmäßig die Teilnahme an einschlägigen Fortbildungsveranstaltungen ermöglicht.

Der Träger stellt für das Fachkräfteteam eines jeden Frauenhauses regelmäßig Supervision sicher.

Falls von den Qualitätsmerkmalen abweichend Einstellungen von Personal erfolgen soll, ist vor Abschluss eines Arbeitsvertrages die Zustimmung des Ministeriums für Inneres, Familie, Frauen und Sport einzuholen.

VII.⁶²⁵Kosten und Finanzierung

Art, Umfang und Höhe der Förderung

Das Ministerium für Inneres, Familie, Frauen und Sport fördert 28 % der anerkannten Personalkosten, die Landkreise und der Stadtverband Saarbrücken 65 %. Der Eigenanteil des Trägers beträgt 7 %. Zusätzlich übernimmt

⁶²³ Hier nicht abgedruckt.

⁶²⁴ Hier nicht abgedruckt.

⁶²⁵ Im Original fehlt ein Abschnitt VI., offenbar ein redaktionelles Versehen.

der Träger jährlich die Kosten für die Projektbegleitung analog ½ BAT IVa, die Kosten für Fortbildung und Supervision, sowie die Personalnebenkosten aller Mitarbeiterinnen.

Das Ministerium gewährt die Förderung im Wege der Projektförderung als Festbetragsfinanzierung der anerkannten Personalkosten der drei Frauenhäuser in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses. Zuwendungsfähige Ausgaben sind nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit notwendige Personalkosten des Trägers.

Als notwendig und damit zuwendungsfähig werden die pauschalierten Personalkosten in Anlehnung an die Tarifverträge der Länder (TV-Länder) und der entsprechenden Entgelttabelle für Angestellte und Arbeiter anerkannt.

Zu den Kosten des nachfolgend aufgeführten Fachpersonals je Frauenhaus sind für die Frauenhäuser die Kosten für 4 Stellen pädagogischem Hilfspersonal anerkennungsfähig.

Zur Erreichung des festgelegten Personalschlüssels wird eine Übergangsvereinbarung mit dem Ministerium für Inneres, Familie, Frauen und Sport getroffen.

Personalkosten

Frauenhaus Saarbrücken 31 Plätze

1 Leiterin 100 % Stelle analog BAT IV a
 1 Verwaltungskraft 50 % Stelle analog BAT VII
 1 Erzieherin 100 % Stelle analog BAT V c
 1 Diplomsozialarbeiterin 100 % Stelle analog BAT IV b
 1 Diplomsozialarbeiterin 100 % Stelle analog BAT IV b

Frauenhaus Saarlouis 12 Plätze

1 Leiterin 100 % Stelle analog BAT IV a
 1 Erzieherin 50 % Stelle analog BAT V c
 1 Diplomsozialarbeiterin 83,33 % Stelle analog BAT IV b

Frauenhaus Neunkirchen 12 Plätze

1 Leiterin BAT IV a 100 % Stelle analog BAT IV a
 1 Erzieherin 50 % Stelle analog BAT V c
 1 Diplomsozialarbeiterin 83,33 % Stelle analog BAT IV b

Pädagogisches Hilfspersonal

1 pädagogische Hilfskraft 100 % Stelle analog BAT VII 1
 pädagogische Hilfskraft 100 % Stelle analog BAT VII 1
 pädagogische Hilfskraft 100 % Stelle analog BAT VII 1
 pädagogische Hilfskraft 80,16 % Stelle analog BAT VII

In Anlage 1 befindet sich eine Modellrechnung auf der Grundlage der pauschalierten Personalkosten des Jahres 2006.

Die Personalkosten erhöhen sich in den folgenden Jahren in Anlehnung an die vereinbarten Tarifverträge der Länder unter Zugrundelegung der jeweils geltenden Entgelttabelle des Landes. Entsprechend kann eine Reduzierung bei Kürzung der Tarife erfolgen.

Finanzierungsanteile des Stadtverbandes und der Landkreise

Der Stadtverband Saarbrücken und die Landkreise finanzieren im Wege der Festbetragsfinanzierung 65 % der anerkannten Personalkosten nach den folgenden Finanzierungsanteilen.

Landkreise	Verteilungsschlüssel in %
Stadtverband Saarbrücken	30,61 %
Saarpfalz-Kreis	13,29 %
Landkreis Saarlouis	21,06 %
Landkreis Neunkirchen	20,39 %
Landkreis St. Wendel	6,85 %
Landkreis Merzig-Wadern	7,80 %
Insgesamt	100,00 %

VIII. Verfahren

Der Träger richtet einen Förderantrag bis zum 30.09. eines jeden Vorjahres der Bewilligung an das Ministerium für Inneres, Familie, Frauen und Sport, an die Landkreise und Stadtverband Saarbrücken. Bestandteil des Antrages (siehe Anlage 2)⁶²⁶ ist ein Kosten- und Finanzierungsplan.

Der Verwendungsnachweis ist dem Ministerium für Inneres, Familie, Frauen und Sport zum 31.03. des Folgejahres vorzulegen.

Dem Verwendungsnachweis sind:

- Angaben zur Qualifikation der Mitarbeiterinnen je Frauenhaus,
- Höhe der tatsächlichen Personalkosten für drei Frauenhäuser,
- und der Qualitätssicherungsbericht einschließlich der Anlagen,

gemäß „Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung AN-Best-P Nr. 6 vom 11.01.2005“ beizufügen.

Das Ergebnis der Prüfung durch das Ministerium für Inneres, Familie, Frauen und Sport wird den örtlichen Trägern der Sozialhilfe mitgeteilt.

Einsparungen des Trägers, die durch Abweichungen vom vereinbarten Personalschlüssel erzielt wurden, sind anteilig an die Zuwendungsgeber zurück zu zahlen.

Darüber hinaus gelten die Vorschriften des § 44 der Landeshaushaltsordnung des Saarlandes sowie die betreffenden Verwaltungsvorschriften.

⁶²⁶ Hier nicht abgedruckt.

IX. Inkrafttreten und Dauer der Vereinbarung

Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung tritt zum 01.01.2007 in Kraft und gilt für drei Jahre. Im Frühjahr 2009 werden die Betreuungskosten im Hinblick auf die Belegzahlen erneut geprüft und ggf. angepasst. Das Vertragsverhältnis kann von den Vertragspartnern vor Ablauf der Vereinbarung unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von sechs Monaten zum Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden. Eine Kündigung aus wichtigem Grund ist davon unberührt. Sie ist jederzeit unter Einhaltung einer Frist von 6 Wochen möglich.

X. Anlagen

Die Anlagen 1 – 13⁶²⁷ sind Bestandteil der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung.

Anlage 1**Modellrechnung für 2006**

Grundlage der Berechnung der Personalkosten ist die Übersicht über die Vergütung von Angestellten des Ministeriums für Finanzen für das Jahr 2006.

Das Ministerium für Inneres, Familie, Frauen und Sport fördert 28 % der anerkannten Personalkosten, die Landkreise und der Stadtverband Saarbrücken 65 %. Der Eigenanteil des Trägers beträgt 7 %. Zusätzlich übernimmt der Träger jährlich die Kosten für die Projektbegleitung analog ½ BAT IVa, die Kosten für Fortbildung und Supervision, sowie die Personalnebenkosten aller Mitarbeiterinnen.

Das Ministerium gewährt die Förderung im Wege der Projektförderung als Festbetragsfinanzierung der anerkannten Personalkosten der drei Frauenhäuser in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses.

Zu den Kosten des nachfolgend aufgeführten Fachpersonals je Frauenhaus sind für die Frauenhäuser die Kosten bis zu 4 Stellen pädagogisches Hilfspersonal anerkanntsfähig.

Frauenhaus Saarbrücken 31 Plätze

1 Leiterin	100 % Stelle analog BAT IV a	53.000 €
1 Verwaltungskraft	50 % Stelle analog BAT VII	18.400 €
1 Erzieherin	100 % Stelle analog BAT V c	41.700 €
1 Diplomsozialarbeiterin	100 % Stelle analog BAT IV b	48.500 €
1 Diplomsozialarbeiterin	100 % Stelle analog BAT IV b	48.500 €
Gesamt		210.100 €

Frauenhaus Saarlouis 12 Plätze

1 Leiterin	100 % Stelle analog BAT IV a	53.000 €
1 Erzieherin	50 % Stelle analog BAT V c	20.900 €
1 Diplomsozialarbeiterin	83,33 % Stelle analog BAT IV b	40.300 €
Gesamt		114.200 €

Frauenhaus Neunkirchen 12 Plätze

1 Leiterin		
BAT IV a	100 % Stelle analog BAT IV a	53.000 €
1 Erzieherin	50 % Stelle analog BAT V c	20.900 €
1 Diplomsozialarbeiterin	83,33 % Stelle analog BAT IV b	40.300 €
Gesamt		114.200 €

Personalkosten für Fachpersonal insgesamt 438.500 €

Pädagogisches Hilfspersonal

1 pädagogische Hilfskraft	100 % Stelle analog BAT VII	36.800 €
1 pädagogische Hilfskraft	100 % Stelle analog BAT VII	36.800 €
1 pädagogische Hilfskraft	100 % Stelle analog BAT VII	36.800 €
1 pädagogische Hilfskraft	80,16 % Stelle analog BAT VII	29.500 €
Gesamt		139.500 €

Personalkosten insgesamt: 578.000 €

Dies bedeutet bei

anerkannten Gesamtausgaben von bis zu 578.000 €

7 % Eigenanteil des Trägers 40.460 €

28 % Landesanteil 161.840 €

65 % Anteile der Landkreise und des Stadtverbandes 375.700 €

Die Personalkosten erhöhen sich in den folgenden Jahren in Anlehnung an die vereinbarten Tarifverträge der Länder unter Zugrundelegung der jeweils geltenden Entgelttabelle des Landes. Entsprechend kann eine Reduzierung bei Kürzung der Tarife erfolgen.

Finanzierungsanteile des Stadtverbandes und der Landkreise

Der Stadtverband Saarbrücken und die Landkreise finanzieren im Wege der Festbetragsfinanzierung 65 % der anerkannten Personalkosten nach den folgenden Finanzierungsanteilen.

Die nachfolgende Tabelle weist die Finanzierungsanteile auf der Grundlage der durchschnittlichen Belegungszahlen der Jahre ab 1.1.2002 – 30.06.2006 auf.

⁶²⁷ Die Anlagen 2 – 13 sind hier nicht abgedruckt.

Landkreise	Verteilungsschlüssel in %	Anteil in Euro
Stadtverband Saarbrücken	30,61 %	115.001,77 €
Saarpfalz-Kreis	13,29 %	49.930,53 €
Landkreis Saarlouis	21,06 %	79.122,42 €
Landkreis Neunkirchen	20,39 %	76.605,23 €
Landkreis St. Wendel	6,85 %	25.735,45 €
Landkreis Merzig-Wadern	7,80 %	29.304,60 €
insgesamt	100,00 %	375.700,00 €

2.5 Bedarfsermittlung und Koordinierung der Mischfinanzierung – Beispiel Bayern

Die nachfolgend wiedergegebenen Auszüge aus den in Bayern zwischen staatlicher, bezirklicher sowie kommunaler Ebene abgestimmten „Gemeinsamen Empfehlungen zu Notwendigkeit, Bedarf und Finanzierung von Frauenhäusern in Bayern“ (Stand: 2005/2006), die die „Richtlinien für die Förderung von Frauenhäusern in Bayern“, zunächst in der ursprünglichen Fassung⁶²⁸, nunmehr ersetzt durch neue Richtlinien vom 9.12.2008,⁶²⁹ ergänzen, stellen den Versuch dar, einerseits die Schwierigkeiten der Bedarfsbemessung und andererseits die praktischen Probleme der Mischfinanzierung durch vertragliche Abstimmungen – bei weithin fehlenden hinreichend präzisen gesetzlichen Bestimmungen – zu lösen.

Die Fußnoten, die den nachfolgend wiedergegebenen Auszügen der „Richtlinien“ und der „Gemeinsamen Empfehlungen“ beigefügt wurden, sind nicht im Original enthalten. Sie weisen auf Auslassungen hin oder haben erläuternden Charakter.

(a) Richtlinien für die Förderung von Frauenhäusern in Bayern (2008)

Der Freistaat Bayern gewährt nach Maßgabe dieser Grundsätze und der allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen (insbesondere Art. 23, 44 Bayerische Haushaltsordnung – BayHO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften) Zuschüsse zur Förderung von Frauenhäusern.

Die Förderung erfolgt ohne Rechtsanspruch im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel.

Abschnitt I.

Allgemeine Beschreibung des Förderbereichs

1. Zweck der Zuwendung

1.1 Um physischer und psychischer Gewalt gegen Frauen und deren Kinder schnell und wirksam entgegenwirken

⁶²⁸ Vom 24.6.1993, Allgemeines Ministerialblatt (AllMBl) 1993, S. 981, berichtigt S. 1174, geändert durch Bekanntmachung vom 28.8.2001 (AllMBl S. 372); rückwirkend in Kraft getreten zum 1.1.1993, vgl. Nr. 9 der Richtlinien.

⁶²⁹ Richtlinie für die Förderung von Frauenhäusern in Bayern vom 9.12.2008, AllMBl 2009, S. 9.

zu können, sind, entsprechend dem örtlichen Bedarf, Frauenhäuser notwendig, die misshandelten oder von Misshandlung bedrohten Frauen und ihren Kindern jederzeit eine vorübergehende, schützende und sichere Unterkunft und beratende Hilfe bieten.

1.2 Zweck der Förderung ist es, durch staatliche Zuwendungen den Aufbau eines flächendeckenden Angebots zur Beratung und Hilfe für misshandelte Frauen und deren Kinder in Frauenhäusern zu erleichtern.

2. Gegenstand der Förderung

Förderfähig sind Frauenhäuser, die der Aufnahme physisch oder psychisch misshandelter oder von Misshandlung bedrohter Frauen und ihrer Kinder dienen.

3. Zuwendungsempfänger

Zuwendungsempfänger sind die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege oder Träger von Frauenhäusern, die Mitglied eines Spitzenverbandes sind.

4. Zuwendungsvoraussetzungen

4.1 Die Landkreise und kreisfreien Städte sollen sich mit einem pauschalen Zuschuss an den Grundkosten beteiligen, die sich aus den nicht durch staatliche Leistungen gedeckten Fachpersonalkosten, sonstigen Sach- und Verwaltungskosten sowie den Mietkosten für die Gemeinschafts- und Verwaltungsräume errechnen.

4.2 Neuaufnahmen in die staatliche Förderung sind nur möglich, wenn die in Nr. 4 genannten fachlichen und finanziellen Voraussetzungen erfüllt sind und sich mindestens ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt entsprechend beteiligt. Frauenhäuser, für die andere Finanzierungssysteme vereinbart werden, können eine staatliche Förderung erhalten, wenn die in Nr. 4 genannten fachlichen Voraussetzungen erfüllt sind und sowohl die Träger, als auch die im Frauenhaus aufgenommenen Frauen, hinsichtlich Finanzierung, Sicherheit und Kostenbelastung wenigstens nicht schlechter gestellt sind als nach dem Finanzierungssystem dieser Richtlinien.

4.3 Die notwendige Höhe der Eigenmittel des Trägers des Frauenhauses wird zwischen den an der Finanzierung beteiligten Kommunen und dem Träger des Frauenhauses vereinbart. Dabei ist vom Träger ein Eigenanteil von grundsätzlich mindestens zehn v. H. zu erbringen. Die Fi-

nanzierung des Frauenhauses muss auf Dauer gesichert sein.

4.4 Das Frauenhaus muss

- mindestens fünf Plätze für Frauen und mindestens eine gleiche Anzahl Plätze für Kinder anbieten,
- so ausgestattet sein, dass es den Bedürfnissen und dem Schutz der Hilfe Suchenden gerecht werden kann,
- eine Konzeption haben, nach der aufgenommene Frauen sich und ihre Kinder eigenverantwortlich versorgen sowie die Erziehungsaufgabe gegenüber ihren Kindern mit Unterstützung geeigneten Fachpersonals wahrnehmen können.

4.5 Zum Aufgabengebiet des Frauenhauses gehören insbesondere

- telefonische und persönliche Beratung von hilfesuchenden Frauen,
- Rufbereitschaft „Rund-um-die-Uhr“,
- fachliche Beratung und Begleitung der im Haus oder in der Wohnung lebenden Frauen und Kinder,
- Hilfestellung bei gewünschter Kontaktaufnahme mit dem Ehemann oder Partner,
- nachgehende Arbeit mit ehemaligen Frauenhausbewohnerinnen in enger Zusammenarbeit mit den örtlichen Beratungsstellen sowie den zuständigen Einrichtungen und Diensten,
- präventive Arbeit sowie
- Öffentlichkeitsarbeit.

4.6 Fachkräfte für die Beratung der Frauen sind diplomierte bzw. graduierte Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter sowie Personen mit vergleichbarer abgeschlossener Ausbildung. Fachkräfte für die Kinder sind Kinderpflegerinnen und Kinderpfleger, Erzieherinnen und Erzieher. Bei Fachpersonal, das bei Inkrafttreten der Richtlinie bereits angestellt ist, kann die Bewilligungsbehörde im Einzelfall Ausnahmen zulassen.

4.7 Der Träger des Frauenhauses soll für eine qualifizierte Fortbildung der Mitarbeiterinnen sorgen, insbesondere durch Erfahrungsaustausch, Fortbildung und Supervision.

4.8 Das Frauenhaus arbeitet mit allen örtlichen Beratungsangeboten, z. B. Ehe-, Familien-, Erziehungs- und Schwangerenberatungsstellen sowie den weiteren zuständigen Einrichtungen, Ämtern, z. B. der Sozialhilfeverwaltung und dem Jugendamt und Diensten (z. B. Ärzten, Psychologen) fachlich zusammen.

4.9 Die Aufenthaltsdauer richtet sich nach der individuellen Situation der Frau; sie soll in der Regel sechs Wochen nicht überschreiten.

4.10 Das Zutrittsrecht richtet sich nach den jeweiligen gesetzlichen Regelungen. Auf die Privatsphäre der Bewohnerinnen ist Rücksicht zu nehmen.

5. Art und Umfang der Förderung

5.1 Die staatliche Zuwendung wird im Rahmen einer Projektförderung als Festbetragsfinanzierung gewährt.

5.2 Förderfähig sind die Personalkosten für notwendige Fachkräfte zur Beratung und Betreuung.

5.3 Der Grundförderbetrag pro Einrichtung beläuft sich auf 15.750 € jährlich. Dieser Betrag wird nach der im Bedarfsplan ausgewiesenen Größe des Frauenhauses mit nachstehendem Multiplikator vervielfacht:

Stufe	Anzahl der Frauenplätze	Multiplikator
G	5 bis 7 (bei Auslastung unter 75 % gem. 5.5)	1,00
I	5 bis 7	1,25
II	8 bis 9	1,50
III	10 bis 14	2,00
IV	15 bis 20	2,25
V	21 bis 25	2,50
VI	26 bis 30	3,25
VII	über 30	3,75

Der Multiplikator entspricht der förderfähigen Personalausstattung an Fachpersonal zur Frauenberatung.

Der Höchstbetrag beträgt 50 v. H. der tatsächlichen Personalkosten für diese förderfähigen Fachkräfte.

5.4 Die Ausstattung an Fachpersonal für die Kinderbetreuung ergibt sich aus nachstehender Tabelle:

Stufe	Anzahl der Kinderplätze	Fachkräfte
I	5 bis 7	0,50
II	8 bis 9	0,75
III	10 bis 14	1,00
IV	15 bis 20	1,25
V	21 bis 25	1,50
VI	26 bis 30	1,75
VII	über 30	2,00

5.5 Liegt die durchschnittliche Auslastung eines Frauenhauses in zwei aufeinander folgenden Kalenderjahren unter 75 v. H., wird ab dem dritten Kalenderjahr der Multiplikator auf die vorhergehende Stufe, maximal bis zur Stufe G, zurückgenommen.

6. Mehrfachförderung

Eine Förderung nach dieser Richtlinie entfällt, wenn für den gleichen Verwendungszweck andere Mittel des Frei-

staates Bayern sowie des Bundes oder der EU in Anspruch genommen werden.

Abschnitt II. Verfahren

7. Antragstellung und Bewilligung

7.1 Bewilligungsbehörde ist die jeweils zuständige Regierung.

7.2 Bewilligungszeitraum ist das Haushaltsjahr.

7.3 Die erstmalige Aufnahme in das Förderprogramm beantragt der Träger des Frauenhauses bei der zuständigen Bewilligungsbehörde. Diese holt eine Stellungnahme des zuständigen Trägers der Sozialhilfe ein. Zusammen mit einer gutachtlichen Äußerung zum Gesamtbedarf innerhalb des Regierungsbezirkes und der Stellungnahme des Sozialhilfeträgers leitet die Bewilligungsbehörde die Antragsunterlagen dem Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen zu. Dieses entscheidet nach Anhörung der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, des Bayerischen Landkreistages und des Bayerischen Städtetages über die grundsätzliche Aufnahme des Frauenhauses in das staatliche Förderprogramm.

7.4 Die weitere Förderung erfolgt auf Antrag des Trägers des Frauenhauses.

7.5 Der Antrag ist schriftlich unter Verwendung der bei den Bewilligungsbehörden erhältlichen Vordrucke bis zum 31. März des laufenden Haushaltsjahres dort einzureichen.

Dem Antrag sind beizufügen:

- Übersicht über die Personalkosten,
- Kostenzusagen der Kommunen im Einzugsbereich (bei Erstantrag oder prozentualer Beteiligungsendänderung),
- Vereinsatzung, Gesellschaftsvertrag oder entsprechende Verträge (bei Erstantrag oder Änderungen),
- Nachweis über die Zugehörigkeit zu einem Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege (bei Erstantrag oder Änderungen).

7.6 Die erforderlichen Haushaltsmittel sind durch die Bewilligungsbehörden beim Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen anzufordern.

8. Nachweis und Prüfung der Verwendung

Der Zuwendungsempfänger hat in Form einer Verwendungsbestätigung (Nr. 6.2 ANBest-P)⁶³⁰ zu versichern, dass die Zuschüsse entsprechend den Vorgaben dieser Richtlinie verwendet worden sind. Die Verwendungsbestätigung erstreckt sich nur auf die förderfähigen Personalkosten. Sie ist in einfacher Ausfertigung bis 31. März

⁶³⁰ ANBestP = Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung.

des auf den Bewilligungszeitraum folgenden Jahres bei der Bewilligungsbehörde einzureichen.

8.1 Darüber hinaus sind eine anonyme Statistik mit den als Anlage⁶³¹ beigefügten Erhebungen und ein eingehender Sachbericht (je zweifach), der auch über die Zusammenarbeit mit den örtlichen Beratungsstellen und Kinderbetreuungseinrichtungen berichtet, beizufügen. Jeweils ein Exemplar reicht die Bewilligungsbehörde an das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen weiter.

Einblick in diese Statistik dürfen auf Anfrage nur die Kostenträger, der Bayerische Oberste Rechnungshof und der Bayerische Kommunale Prüfungsverband nehmen, soweit dies zur Überprüfung der Mittelverwendung notwendig ist.

8.2 Die Bewilligungsbehörde prüft die Verwendungsbestätigungen in eigener Zuständigkeit und Verantwortung; sie ist auch zuständig für die Rücknahme und den Widerruf von Zuwendungsbescheiden und die Rückforderung von Zuwendungen. Für das Verwaltungsverfahren gelten die Vorschriften des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) sowie die ANBest-P.

8.3 Von einer Geltendmachung von Zinsen ist abzusehen, soweit diese 250 € nicht übersteigen.

Abschnitt III. Inkrafttreten, Außerkrafttreten

9. Diese Bekanntmachung tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2009 in Kraft. Sie tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2012 außer Kraft. Gleichzeitig tritt die Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit vom 24. Juni 1993 (AllMBl S. 981, ber. S. 1164), geändert durch Bekanntmachung vom 28. August 2001 (AllMBl S. 372), außer Kraft.

(b) Gemeinsame Empfehlungen zu Notwendigkeit, Bedarf und Finanzierung von Frauenhäusern in Bayern

Das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, der Bayerische Landkreistag, der Bayerische Städtetag und der Verband der bayerischen Bezirke geben im Benehmen mit dem Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband sowie hinsichtlich der Anlage 4 im Benehmen mit der Bundesagentur für Arbeit/Regionaldirektion Bayern gemeinsam die nachfolgenden Empfehlungen über die Notwendigkeit von Frauenhäusern, über eine bayernweite Bedarfsbemessung und die Finanzierung von Frauenhäusern:

1. Aufgabenstellung für Frauenhäuser

Frauenhäuser gewähren körperlich oder seelisch misshandelten oder von Misshandlung bedrohten Frauen und ihren Kindern vorübergehende schützende Unterkunft und beratende Hilfe. Sie bieten Hilfe zur Selbsthilfe an und

⁶³¹ Die Anlage wird hier nicht wiedergegeben.

versuchen, Frauen so zu unterstützen, dass sie eigenverantwortlich eine Entscheidung über ihre Zukunft und die ihrer Kinder treffen können. Frauenhäuser sind notwendige Institutionen mit örtlicher Bedeutung und überörtlichem Einzugsbereich.

Als überörtliche Einrichtung deckt ein Frauenhaus in der Regel den Bedarf mehrerer kommunaler Gebietskörperschaften ab.

2. Verpflichtungen der kreisfreien Städte und Landkreise

Die kreisfreien Städte und die Landkreise als Träger von Leistungen nach SGB II, SGB VIII und SGB XII haben nach § 17 Abs. 1 Nr. 2 SGB I mit darauf hinzuwirken, dass Frauenhäuser als zur Ausführung von Sozialleistungen erforderliche Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen. Neben den Einzelfallhilfen nach den Bestimmungen des SGB II, SGB VIII und SGB XII haben sie auch allgemeine Finanzmittel im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel einzusetzen (Art. 16 AGSGB, § 74 SGB VIII).

3. Bedarf an Frauenhausplätzen

Für die Bemessung des Bedarfs von Plätzen in Frauenhäusern wird ein Platz pro 10 000 Einwohnerinnen im Alter von 18 bis 60 Jahren zugrunde gelegt. Die Bedarfsermittlung für die kreisfreien Städte und Landkreise ist der Anlage 1 zu entnehmen.

4. Zuordnung kommunaler Gebietskörperschaften zu Frauenhäusern

Kreisfreie Städte und Landkreise wählen ihre Zuordnung zu Frauenhäusern frei. Sie ordnen sich einem Frauenhaus zu und nehmen nach Möglichkeit keine Aufsplitterung auf verschiedene Frauenhäuser vor. Frauen haben freie Wahl des Frauenhauses.

5. Finanzierung

Die Finanzierung der Frauenhäuser wird folgendermaßen sichergestellt:

5.1 Staatliche Förderung

Der Freistaat Bayern leistet einen Festbetragszuschuss zu den Kosten des Fachpersonals nach Maßgabe der Förderrichtlinien des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen.

5.2 Förderung der Grundkosten durch die kreisfreien Städte und Landkreise

Voraussetzung kommunaler Förderung ist, dass Frauenhäuser staatliche Förderung erhalten.

Die Grundkosten umfassen:

- die Kosten des Fachpersonals unter Beachtung des Personalschlüssels der staatlichen Förderrichtlinien abzüglich des Staatszuschusses,

- Sach- und Verwaltungskosten,
- Miet- und Mietnebenkosten der Gemeinschafts- und Verwaltungsräume.

5.2.1 Pauschale Förderung der Grundkosten

Die kreisfreien Städte und die Landkreise finanzieren die Grundkosten des Frauenhauses, dem sie sich zugeordnet haben, mit einem pauschalen Zuschuss nach Maßgabe besonderer Vereinbarung (vgl. Nr. 6.1). Nach Ablauf des Kalenderjahres werden die Grundkosten des Frauenhauses nach dem Verhältnis der tatsächlichen Belegung durch Frauen aus dem Gebiet der Kostenträger aufgeteilt und zwischen diesen abgerechnet. Die Frauen von außerhalb des Zuordnungsgebietes bleiben dabei unberücksichtigt. Der Träger des Frauenhauses legt nach Schluss des Kalenderjahres den Kostenträgern das Rechnungsergebnis vor. Überschüsse werden ausgeglichen.

5.2.2 Kostenerstattung für Grundkosten nach Tagessätzen

Soweit kreisfreie Städte und Landkreise nach dem 31.12.1994 keinem Frauenhaus zugeordnet sind, erstatten sie dem Frauenhaus, welches Frauen aus ihrem Bereich in Anspruch genommen haben, für die Dauer des Aufenthalts der Frauen mit ihren Kindern anteilig die Grundkosten. Dabei werden zwar der staatliche Zuschuss, nicht aber die eventuellen pauschalen Förderleistungen anderer kreisfreier Städte und Landkreise berücksichtigt.

5.2.3 Andere Finanzierungssysteme

Andere Finanzierungssysteme (wie z. B. die Abrechnung nach Tagessätzen) können vereinbart werden, wenn der Betrieb des Frauenhauses dadurch gesichert ist und die finanzielle Belastung der Frauen den Rahmen nach Nr. 5.3 nicht übersteigt.

5.3 Kostentragung durch die Benutzer

Die Frauen tragen für sich und ihre Kinder folgende Kosten:

- Lebenshaltungskosten wie Lebensmittel, persönlicher Bedarf,
- Miet- und Mietnebenkosten für ihren Wohnraum im Frauenhaus.

Soweit die Frauen diese Kosten nicht selbst tragen können, bestehen Ansprüche nach SGB II bzw. SGB XII.

Die Abrechnung erfolgt mittels Tagessätzen, die auf Selbstkostenbasis ermittelt werden.

6. Vereinbarungen

6.1 Fördervereinbarung

Die kreisfreien Städte und die Landkreise schließen mit dem Träger des Frauenhauses, dem sie sich zugeordnet haben, eine Fördervereinbarung ab. Darin werden die Zuschusspauschalen anhand der anerkannten Kosten auf die

einzelnen Kostenträger nach Maßgabe des von ihnen zu deckenden Platzbedarfs für die Frauen verteilt. Das Muster der Fördervereinbarung ist in Anlage 2 enthalten.

6.2 Vereinbarung zur Erstattung von Sozialhilfekosten

Die kreisfreien Städte und die Landkreise in Bayern schließen eine landesweite Vereinbarung zur Regelung der Kostenübernahme bzw. Kostenerstattung für Leistungen der Sozialhilfe sowie Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende ab. Die Muster der Rahmen-Vereinbarungen sind Anlagen 3 und 4⁶³² zu entnehmen.

7. Geltungsdauer der Empfehlungen

Diese Empfehlungen haben für die Dauer der Gültigkeit der staatlichen Förderrichtlinien und der darin festgelegten Zuschusskriterien Bestand. Unwesentliche Änderungen der staatlichen Förderrichtlinie berühren diese Empfehlungen nicht.

[...]

Anlage 2 der Gemeinsamen Empfehlungen zur Finanzierung der Frauenhäuser (Nr. 6.1)

**Vereinbarung
zwischen**

dem Landkreis _____,

dem Landkreis _____,

dem Landkreis _____,

der kreisfreien Stadt _____,

der kreisfreien Stadt _____, (Kostenträger)

dem Bezirk _____ als Kostenträger für die Ausländerinnen,

und

dem Träger des Frauenhauses _____

über die Finanzierung der Grundkosten des Frauenhauses in _____

Auf der Grundlage der Gemeinsamen Empfehlungen zu Notwendigkeit, Bedarf und Finanzierung von Frauenhäusern in Bayern wird folgendes vereinbart:

§ 1

Fördervoraussetzungen

Die pauschale Förderung der Grundkosten erfolgt nur für ein Frauenhaus, das nach Maßgabe der Förderrichtlinien des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen staatlich gefördert wird.

⁶³² Anlage 4 wird hier nicht wiedergegeben.

§ 2

Ermittlung der Grundkostenpauschale

Zu den Grundkosten gehören

- Kosten des angemessenen Fachpersonals für Frauen und Kinder nach den Personalschlüsseln der staatlichen Förderrichtlinie abzüglich des Staatszuschusses,
- Verwaltungs- und Sachkosten,
- Miet- und Mietnebenkosten für die Gemeinschafts- und Verwaltungsräume.

§ 3

Verteilungsmaßstab

(1) Der jeweilige Anteil der kreisfreien Städte und Landkreise an den Grundkosten errechnet sich aus der für die einzelne kommunale Gebietskörperschaft ermittelten Bedarfszahl für Frauenhausplätze (ein Frauenhausplatz für je 10.000 Einwohnerinnen im Alter zwischen 18 und 60 Jahren) - It. Anlage 1⁶³³ zu den Gemeinsamen Empfehlungen (Nr. 3). Das bedeutet, dass

der LandkreisPlätze, somit v. H.,
der LandkreisPlätze, somit v. H.,
der LandkreisPlätze, somit v. H.,
die kreisfreie StadtPlätze, somit v. H.,
die kreisfreie Stadt.Plätze, somit v. H.,

finanziert. Wegen der Beteiligung der Bezirke an den Grundkosten wird auf § 4 Abs. 4 verwiesen.

(2) Der Frauenhaussträger legt rechtzeitig seinen Finanzierungsplan für das bevorstehende Kalenderjahr zur Ermittlung der Grundkosten-Förderpauschale den Kostenträgern vor.

§ 4

Abrechnung

(1) Der Frauenhaussträger übermittelt den Kostenträgern den Nachweis nach Nr. 8.1 der staatlichen Förderrichtlinien zur Kenntnis.

(2) Zum Stichtag 31.12. legt der Frauenhaussträger seine Jahresrechnung (Einnahmen und Ausgaben, Grundkosten und Selbstkostenberechnung für die Benutzerinnen, ab 1.1.1995 einschließlich der Einnahmen nach Ziff. 5.2.2 der Gemeinsamen Empfehlungen) vor.

(3) Entstandene Überschüsse oder Defizite werden zwischen dem Frauenhaussträger und den Kostenträgern ausgeglichen.

(4) Die Kostenträger im Zuordnungsbereich nehmen nach Ablauf des Kalenderjahres untereinander eine Spitzabrechnung der verauslagten Kosten nach dem Verhältnis der Belegung durch Frauen aus ihrem Gebiet vor. Grundlage bildet die Belegungsstatistik des Frauenhauses gemäß Nr. 8.1 der staatlichen Förderrichtlinien. Frauen aus

⁶³³ Diese Anlage wird hier nicht wiedergegeben.

anderen kreisfreien Städten, Landkreisen und Bezirken als dem Zuordnungsgebiet sowie Frauen aus dem übrigen Bundesgebiet bleiben bei der Spitzabrechnung außer Betracht. Soweit und solange die Zuständigkeit des Bezirks nach Art. 7 Abs. 3 S. 2, Art. 11 Abs. 1 Nr. 7 AGSGB⁶³⁴ besteht, beteiligt er sich anteilig an den Grundkosten nach der Zahl der Frauen, für die er zuständig ist. Dies gilt für Aufenthalte im Frauenhaus ab 01.01.2005. Dem Bezirk sind die einzelnen Fälle *dieser* Frauen mit der entsprechenden Aufenthaltsdauer zum Jahresende und der daraus ermittelte Anteil an der Grundkostenpauschale vorzulegen.

§ 5

Verwendungsnachweis

Den Verwendungsnachweis nach Nr. 8 der Förderrichtlinien des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen und das Ergebnis seiner Überprüfung durch die Regierung legt der Frauenhausträger den Kostenträgern vor.

§ 6

Information über die Belegung

Übersteigt der Anteil der Frauen von außerhalb des Freistaates Bayern im Kalenderjahr einen Wert von 20 v.H., hat der Träger des Frauenhauses die Kostenträger hiervon zu unterrichten.

§ 7

Kündigung

Diese Vereinbarung kann von jedem Partner mit einer Frist von 6 Monaten zum Jahresende, frühestens jedoch zwei Jahre nach Abschluss, gekündigt werden.

2.6 Rahmenvereinbarung (Anlage 4 der Gemeinsamen Empfehlungen zur Finanzierung der Frauenhäuser Bayern)

Rahmen-Vereinbarung

der Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II in Bayern zur Erstattung der Aufwendungen für Frauen und deren Kinder bei Unterbringung im Frauenhaus.

Soweit kommunale Träger ihre Aufgaben auf die jeweilige Arbeitsgemeinschaft übertragen haben, ist die Arbeitsgemeinschaft der zuständige Ansprechpartner.

Vorbemerkung

Der am 1. September 2005 in Kraft getretene § 36a SGB II⁶³⁵ regelt die Kostenerstattung bei Aufenthalt im Frauenhaus. Das ermöglicht den Rückgriff auch auf Kommu-

nen außerhalb Bayerns und sichert zugleich den fachlichen Grundsatz der freien Wahl des Frauenhauses ab. Bedarf für eine ergänzende Regelung zu § 36a SGB II besteht hinsichtlich seiner rückwirkenden Anwendung sowie hinsichtlich der Kosten, die nach dem Aufenthalt im Frauenhaus entstehen. Die Beteiligten gehen davon aus, dass sich die Kostenerstattung nach § 36a SGB II auf die dem jeweiligen Träger der Leistungen nach §§ 22, 23 Abs. 3 SGB II am Standort des Frauenhauses entstehenden Kosten erstreckt und die Grundkosten hiervon unberührt bleiben.

§ 1

Geltungsbereich

Diese Vereinbarung gilt für Frauenhäuser (Zufluchtstätten für Frauen in Not) im Sinne der Richtlinien des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen vom 24. Juni 1993 (AllMBI 1993, S. 981) und der Gemeinsamen Empfehlungen zu Notwendigkeit, Bedarf und Finanzierung von Frauenhäusern in Bayern.

§ 2

Örtliche Zuständigkeit

Für Leistungen nach SGB II ist die kreisfreie Stadt/der Landkreis am Standort des Frauenhauses örtlich zuständig.

§ 3

Erstattung von Leistungen nach SGB II

(1) Die Erstattung von Kosten für Leistungen nach dem SGB II richtet sich nach § 36a SGB II. Für die der Vereinbarung beitretenden kreisfreien Städte und Landkreise gilt dies rückwirkend ab dem 1. Januar 2005.

(2) Verlassen die Leistungsempfänger (Frauen und Kinder) das Frauenhaus und erhalten im Bereich des örtlich zuständigen Trägers, in dem das Frauenhaus liegt, innerhalb von einem Monat danach Leistungen nach §§ 22, 23 Abs. 3 SGB II, sind dem Träger der Leistungen die aufgewendeten Kosten von dem Träger zu erstatten, in dessen Bereich die Leistungsempfänger ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Zeitpunkt der Aufnahme in das Frauenhaus oder in den zwei Monaten vor der Aufnahme zuletzt gehabt hatten. Das gilt auch, wenn die Leistungsempfänger außerhalb des Bereichs des Trägers, in dem das Frauenhaus liegt, ihren Aufenthalt nehmen. Die Erstattungspflicht wird nicht durch einen Aufenthalt außerhalb dieses Bereichs unterbrochen, wenn dieser zwei Monate nicht übersteigt; sie endet, wenn für einen zusammenhängenden Zeitraum von zwei Monaten Leistungen nicht zu erbringen waren, spätestens nach Ablauf von zwei Jahren seit dem Verlassen des Frauenhauses.

⁶³⁴ Verwiesen wird hier auf das frühere Gesetz zur Ausführung des Sozialgesetzbuchs (AGSGB). An dessen Stelle ist inzwischen das Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG) getreten.

⁶³⁵ Der Inkrafttretenszeitpunkt bezieht sich auf die ursprüngliche Fassung des § 36a SGB II. (Diese Fußnote ist im Original nicht enthalten.)

(3) §§ 111 bis 113 SGB X (Ausschlussfrist, Rückerstattung, Verjährung) gelten entsprechend.

§ 4

Umfang der Kostenerstattung

(1) Erstattungsfähig sind die Einzelfallkosten nach SGB II.

(2) § 110 S. 2 SGB X (Bagatellgrenze) findet keine Anwendung.

§ 5

Unterrichtung über die Antragstellung

Der für den Sitzort des Frauenhauses zuständige Träger unterrichtet unverzüglich den nach § 3 kostenerstattungspflichtigen Träger, falls eine im Frauenhaus aufgenommene Frau aus dessen Bereich Antrag auf Kostenübernahme nach SGB II gestellt hat.

§ 6

Heranziehung Unterhaltspflichtiger, Kostenersatz

(1) In begründeten Einzelfällen kann ganz oder teilweise, längstens 1 Monat, von der Überleitung eines Unterhaltsanspruchs abgesehen werden, soweit die Überleitung unter Berücksichtigung aller Umstände unbillig oder unzumutbar erscheint. Dies liegt insbesondere vor, wenn

a) die Zielsetzung der Hilfe im Frauenhaus, insbesondere die Gewährung von Schutz und Zuflucht vor

dem gewalttätigen Partner durch die Überleitung gefährdet erscheint,

- b) die Höhe des Heranziehungsbetrages in keinem angemessenen Verhältnis zu der nachhaltigen Störung des Familienfriedens steht, die als Folge der Überleitung und Geltendmachung des Anspruchs zu befürchten ist (z. B. kurzzeitiger Aufenthalt im Frauenhaus, danach Wiederherstellung der Lebensgemeinschaft) oder
- c) eine zeitnahe Versöhnung mit Wiederherstellung der Lebensgemeinschaft möglich erscheint.

(2) Eine Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 34 SGB II vorliegen, erfolgt nur für die Aufwendungen, die nach Ablauf eines Monats nach Eintritt in das Frauenhaus anfallen.

§ 7

Beitritt, In-Kraft-Treten, Kündigung

(1) Der Beitritt zu dieser Vereinbarung geschieht durch Erklärung der kreisfreien Städte gegenüber dem Bayerischen Städtetag und der Landkreise gegenüber dem Bayerischen Landkreistag.

(2) Die Vereinbarung tritt rückwirkend zum 1. Januar 2005 in Kraft.

(3) Der Beitritt zu dieser Vereinbarung kann mit einer Frist von einem halben Jahr zum Jahresende gekündigt werden.

Abbildungsverzeichnis

	Seite	
Abbildung 1	Beteiligung von Frauenhäusern und Zufluchtswohnungen an der Befragung im Verhältnis zur Gesamtheit der Frauenhäuser nach Bundesländern (in abs. Zahlen)	39
Abbildung 2	Rücklauf Fragebögen der Frauenhäuser und Zufluchtswohnungen nach Bundesländern (in %)	40
Abbildung 3	Beteiligung von Fachberatungsstellen an der Befragung (in abs. Zahlen)	41
Abbildung 4	Rücklauf der Fragebögen der Fachberatungsstellen nach Bundesländern (in %)	41
Abbildung 5	Versorgungsdichte mit Frauenhäusern/Fachberatungsstellen in Deutschland nach Landkreisen	45
Abbildung 6	Bevölkerungsdichte in Deutschland nach Bundesländern und Landkreisen (Einwohner pro qkm 2009)	46
Abbildung 7	Anzahl Frauenhausplätze auf 10.000 Frauen nach Bundesländern (in abs. Zahlen)	47
Abbildung 8	Anzahl der Fachberatungsstellen auf 10.000 Frauen, nach Bundesländern (in abs. Zahlen)	47
Abbildung 9	Lebenszeitprävalenz körperliche und/oder sexuelle Gewalt durch aktuelle/frühere Partner und täterunabhängig sexuelle Gewalt seit 16. Lebensjahr, nach Bundesländern (in %)	49
Abbildung 10	Lebenszeitprävalenz sexuelle Gewalt seit 16. Lebensjahr, täterunabhängig, nach Gemeindegrößenklassen (in %)	49
Abbildung 11	Lebenszeitprävalenz körperliche und/oder sexuelle Gewalt durch aktuelle/frühere Partner seit 16. Lebensjahr, nach Gemeindegrößenklassen (in %)	50
Abbildung 12	Trägerschaft der Frauenhäuser (in %)	53
Abbildung 13	Zusätzliche Angebote der Frauenhäuser für Unterstützung suchende Frauen nach Bundesländern (in % der Frauenhäuser)	54
Abbildung 14	Bezahlte Arbeit (Wochenstunden) nach Anzahl der Plätze in Frauenhäusern (in abs. Zahlen der Frauenhäuser mit der jeweiligen Größe)	55
Abbildung 15	Eigenmittel der Frauenhäuser (in % der Frauenhäuser)	57
Abbildung 16	Lösung für Probleme der Refinanzierung in Frauenhäusern (in %)	58
Abbildung 17	Andere nicht refinanzierbare Leistungen der Frauenhäuser (Nennungen in % der Frauenhäuser)	58
Abbildung 18	Regelung der Aufnahme in Frauenhäusern außerhalb der regulären Dienstzeiten nach Bundesländern (in % der Frauenhäuser)	59
Abbildung 19	Eignung der Frauenhäuser für bestimmte Zielgruppen (Selbsteinschätzung, in % der Frauenhäuser)	60
Abbildung 20	Anteil Migrantinnen in Frauenhäusern nach Bundesländern (in % der Frauenhäuser)	61
Abbildung 21	Finanzierung für Dolmetscherinnen in Frauenhäusern nach Bundesländern (in abs. Zahlen der Frauenhäuser)	62

	Seite
Abbildung 22 Eignung von Frauenhäusern für Frauen mit Beeinträchtigung und Behinderung (in abs. Zahlen der Frauenhäuser)	63
Abbildung 23 Rollstuhlgerechte Ausstattung von Frauenhäusern nach Bundesländern (Eingang, Zimmer, Toiletten) (in abs. Zahlen der Frauenhäuser)	63
Abbildung 24 Aufnahme psychisch erkrankter und suchtkranker Frauen in Frauenhäusern (in % der Frauenhäuser)	64
Abbildung 25 Eignung der Frauenhäuser für psychisch kranke Frauen nach Bundesländern (in abs. Zahlen der Frauenhäuser) . . .	65
Abbildung 26 Eignung der Frauenhäuser für suchtkranke Frauen nach Bundesländern (in abs. Zahlen der Frauenhäuser)	65
Abbildung 27 Nicht aufgenommene/weitervermittelte Frauen in Frauenhäusern nach Gruppenzugehörigkeit in 2010 (in abs. Zahlen der Frauen)	66
Abbildung 28 Nichtaufnahme/Weiterverweisungen in Frauenhäusern in 2010 nach Bundesländern (in % der Frauenhäuser)	67
Abbildung 29 Auslastungsquoten in Frauenhäusern im Jahresdurchschnitt 2010 nach Bundesländern (in abs. Zahl der Frauenhäuser)	68
Abbildung 30 Nichtaufnahme/Weitervermittlung in Frauenhäusern (alle Gründe) nach Auslastungsquoten der Frauenhäuser in 2010 (in %)	68
Abbildung 31 Altersgrenzen für Jungen in Frauenhäusern (in %)	69
Abbildung 32 Anzahl der Teilzeitmitarbeiterinnen im Kinderbereich der Frauenhäuser (in abs. Zahl der Frauenhäuser)	70
Abbildung 33 Eigenständige Unterstützungsangebote für Kinder in Frauenhäusern (in abs. Zahl der Frauenhäuser)	71
Abbildung 34 Angebote für Kinder, Jugendliche, Mädchen und Jungen in Frauenhäusern nach Alter und Geschlecht (in %, Anteil an den antwortenden Frauenhäusern, der das Angebot vorhält)	72
Abbildung 35 Konzeptionelle Verankerung von Kinderschutz in Frauenhäusern (in %)	72
Abbildung 36 Häufigkeit verbindlicher Kooperationsvereinbarungen der Frauenhäuser nach Bundesländern (in % der Frauenhäuser)	74
Abbildung 37 Einzugsgebiet der spezialisierten Fachberatungsstellen (in %)	76
Abbildung 38 Art der auf Gewalt spezialisierten Fachberatungsstellen (in abs. Zahlen)	77
Abbildung 39 Trägerschaft der auf Gewalt spezialisierten Fachberatungsstellen (in %)	78
Abbildung 40 Anzahl der Klientinnen der spezialisierten Fachberatungsstellen in 2010 (in %)	78
Abbildung 41 Häufigste/typische Dauer von Beratungsverläufen (in %, n=133)	79
Abbildung 42 Angebotsspektrum der spezialisierten Fachberatungsstellen für Gewalt gegen Frauen (in % der Fachberatungsstellen)	80

	Seite	
Abbildung 43	Zusätzliche Aufgaben der spezialisierten Fachberatungsstellen (in % der Fachberatungsstellen)	80
Abbildung 44	Ressourcen für Kinderbetreuung in auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Fachberatungsstellen (in %)	81
Abbildung 45	Beratung von Männern und Jungen in spezialisierten Fachberatungsstellen für Gewalt gegen Frauen (in % der Fachberatungsstellen)	81
Abbildung 46	Schwerpunkte der Beratungsarbeit in spezialisierten Fachberatungsstellen (in % der Fachberatungsstellen)	82
Abbildung 47	Qualifikation von Mitarbeiterinnen der spezialisierten Fachberatungsstellen (in % der Fachberatungsstellen)	83
Abbildung 48	Volumen an regulär bezahlten Wochenstunden in spezialisierten Fachberatungsstellen (in % der Fachberatungsstellen)	83
Abbildung 49	Volumen an ehrenamtlichen Wochenstunden in spezialisierten Fachberatungsstellen (in % der Fachberatungsstellen)	84
Abbildung 50	Eignung der spezialisierten Fachberatungsstellen für bestimmte Zielgruppen (in %)	84
Abbildung 51	Stichprobe: Anzahl nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierter Beratungsstellen pro Bundesland (in abs. Zahlen der Beratungsstellen, die sich an der Befragung beteiligt haben)	89
Abbildung 52	Eignung der Erziehungsberatungsstellen für Zielgruppen von Gewalt betroffener Frauen und Männer (in % der Erziehungsberatungsstellen)	90
Abbildung 53	Spektrum der Beratungsangebote in nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Beratungsstellen (in % der Beratungsstellen)	93
Abbildung 54	Spektrum der Therapieangebote in nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Beratungsstellen (in % der Beratungsstellen)	94
Abbildung 55	Spektrum der Angebote für Gewalttätige in nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Beratungsstellen (in % der Beratungsstellen)	94
Abbildung 56	Spezifisch qualifizierte Fachkräfte* in den nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Beratungsstellen (in % der Beratungsstellen)	95
Abbildung 57	Kooperationsbeziehungen seitens der nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Beratungsstellen (in % der Beratungsstellen)	95
Abbildung 58	Vermittlung seitens nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierter Einrichtungen an Fachberatungsstellen (in % der Beratungsstellen)	96
Abbildung 59	In der Region ausreichend vorhandene und gut erreichbare Einrichtungen aus der Perspektive der nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Beratungsstellen (Angebotsnennungen in % der nicht auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Beratungsstellen)	96
Abbildung 60	Einwohnerzahl der Kommunen gruppiert nach Art der Kommune (in % der Gruppen)	98

	Seite
Abbildung 61 Existenz von Vernetzungsgremien in den Kommunen (in % der Frauen-/Gleichstellungsbeauftragten)	100
Abbildung 62 Zusätzliche Unterstützungsangebote in den Kommunen (in % der Frauen-/Gleichstellungsbeauftragten)	101
Abbildung 63 Aktivitäten in den Kommunen in den letzten drei Jahren (Nennungen in % der Frauen-/Gleichstellungsbeauftragten)	102
Abbildung 64 Geschätzter Anteil der Bewohnerinnen, die in 2010 im Frauenhaus eine Anzeige erstatteten oder an einem Strafverfahren gegen den gewalttätigen (Ex-)Partner beteiligt waren (in % der Frauenhäuser)	103
Abbildung 65 Geschätzter Anteil der Frauen, die in 2010 in Fach- beratungsstellen eine Anzeige erstatteten oder an einem Strafverfahren gegen eine gewalttätige Person beteiligt waren (in % der Fachberatungsstellen)	103
Abbildung 66 Abbildung: Geschätzter Anteil der Bewohnerinnen, die im Frauenhaus in 2010 Anträge nach dem Gewaltschutz- gesetz gestellt haben (in % der Frauenhäuser)	111
Abbildung 67 Geschätzter Anteil der Frauen, die in Fachberatungsstellen in 2010 Anträge nach dem Gewaltschutzgesetz gestellt haben (in % der Fachberatungsstellen)	112
Abbildung 68 Verfahren nach dem GewSchG §§ 1, 2 in 2010 auf 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner, nach Bundesländern (in abs. Zahlen)	113
Abbildung 69 Verfahren nach dem GewSchG §§ 1, 2 in 2010 nach gruppierten Bundesländern (in abs. Zahlen)	113
Abbildung 70 Bevölkerungsentwicklung in den Landkreisen: Prognose 2007 bis 2025	117
Abbildung 71 Hilfeempfehlungen an eine Freundin bei Misshandlung nach Bildung (in %)	177
Abbildung 72 Informationsquellen nach Bildung (in %)	179
Abbildung 73 Informationsquellen nach Alter (in %)	180
Abbildung 74 Beratungsrelevanter Gewalterfahrung und Deckung des formalen Bedarfs (in %)	182
Abbildung 75 Verborgene Gewalterfahrungen nach Bildung (in %)	183
Abbildung 76 Bedarfsdeckung nach Bildung (in %)	184
Abbildung 77 Bedarfsdeckung nach Alter (in %)	184
Abbildung 78 Bedarfsdeckung nach Haushaltseinkommen (in %)	185

	Seite
Tabellenverzeichnis	
Tabelle 1	Rücklauf der Fragebögen gesamt 38
Tabelle 2	Zahl der ortsfremden Bewohnerinnen aus Regionen, die keine Kosten für Frauenhausaufenthalte erstatten (in % der Angaben) 57
Tabelle 3	Wer finanziert die Dolmetscherinnen? (n=146) 62
Tabelle 4	Fachberatungsstellen, die nicht auf Gewalt spezialisiert sind 89
Tabelle 5	Welche Angebote fehlen in den Kommunen, welcher Bedarf wird gesehen? 98
Tabelle 6	Definitionen häuslicher Gewalt in den Polizeigesetzen der Länder und Regelung der Datenweitergabe 104
Tabelle 7	Straftaten bei Polizeieinsätzen wegen häuslicher Gewalt nach Bundesländern, Platzverweise und Wegweisungen bei Polizeieinsätzen 109
Tabelle 8	Polizeiliche Interventionen und Maßnahmen bei häuslicher Gewalt nach Bundesländern (Zahlen der PKS von 2010) 110
Tabelle 9	Anzahl der Verfahren nach dem Gewaltschutzgesetz nach §§ 1, 2 GewSchG in 2010 112
Tabelle 10	Fläche und Bevölkerung der Bundesländer 114
Tabelle 11	Fläche und Bevölkerung – Veränderungen 2009 gegenüber 2003 115
Tabelle 12	Altersstruktur der Bundesländer: Durchschnittsalter 2007 116
Tabelle 13	Rangreihe Empfehlungen 176
Tabelle 14	Rangreihe der präferierten Informationsquellen 179
Tabelle 15	Rangreihe genannte Gründe für einen Beratungsbesuch/ Problemkenntnis 186
Tabelle 16	Rangreihe Gründe, trotz Problemen keine Beratung zu suchen (Filter) 187
Tabelle 17	Stichprobenbeschreibung 259
Tabelle 18	Sonderauswertung der Studie Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland 261
Tabelle 19	Institutionelle Bereiche der Frauenhäuser 279
Tabelle 20	Gesamtzahl der Plätze gruppiert (in % der Angaben) 279
Tabelle 21	Hauptsächliches Einzugsgebiet der Frauenhäuser (in % der Angaben) 279
Tabelle 22	Öffnungszeiten 280
Tabelle 23	Aufnahme außerhalb der Öffnungszeiten 280
Tabelle 24	Anzahl der Vollzeitstellen gruppiert (in % der Angaben) 281
Tabelle 25	Zahl der Teilzeitstellen gruppiert (in % der Angaben) 281
Tabelle 26	Zahl der verbindlich mitarbeitenden Ehrenamtlichen gruppiert (in % der Angaben) 282
Tabelle 27	Ehrenamtliche nach Trägern der Frauenhäuser 282
Tabelle 28	Zahl der bezahlten Stunden pro Woche gruppiert (in % der Angaben) 282

	Seite
Tabelle 29	Zahl unbezahlten Stunden pro Woche gruppiert (in % der Angaben) 283
Tabelle 30	Eignung der Frauenhäuser für bestimmte Zielgruppen 283
Tabelle 31	Behindertengerechte Ausstattung 283
Tabelle 32	Inanspruchnahme der Frauenhäuser im Jahr 2010 (Gesamtzahl der aufgenommenen Personen) 284
Tabelle 33	Inanspruchnahme der Frauenhäuser im Jahr 2010 (Gesamtzahl der aufgenommenen Frauen) 284
Tabelle 34	Häufigste Verweildauer (Angaben in %) 285
Tabelle 35	Durchschnittliche Verweildauer (Angaben in Häufigkeiten) 285
Tabelle 36	Gab es Wartelisten? (Angaben in %) 286
Tabelle 37	Weiterverweisungen und nicht aufgenommene Personengruppen 286
Tabelle 38	Anzahl der wegen Platzmangel in 2010 weiterverwiesenen Frauen nach Bundesländern (Angabe in absoluten Zahlen) 287
Tabelle 39	Auslastungsquote im Jahresdurchschnitt 2010 (Angaben in %) 287
Tabelle 40	Kooperationsvereinbarungen mit Polizei, Jugendamt und anderen Beratungsstellen (Angaben in %) 288
Tabelle 41	Zahl der Kooperationsvereinbarungen der Frauenhäuser (Angaben in %) 288
Tabelle 42	Verbindliche Kooperationen mit Polizei, Jugendamt und anderen Beratungsstellen nach Bundesländern (Angaben in %) 288
Tabelle 43	Beteiligung an Kooperationen (Angaben in %) 289
Tabelle 44	Nicht erreichte Gruppen 289
Tabelle 45	Frauenhäuser im Verhältnis zur Bevölkerung in europäischen Ländern 290
Tabelle 46	Psychotherapeutenkammern mit den aktuellsten Daten differenziert nach Bundesländern 292
Tabelle 47	Polizeiliche Aus- und Fortbildung in den Bundesländern 293

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;
sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Herausgeber:

Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend
Referat Öffentlichkeitsarbeit
11018 Berlin
www.bmfsfj.de



Bezugsstelle:

Publikationsversand der Bundesregierung
Postfach 48 10 09
18132 Rostock
Tel.: 030 182722721
Fax: 0180 5 778094*
Gebärdentelefon: gebaerdentelefon@sip.bundesregierung.de
E-Mail: publikationen@bundesregierung.de
www.bmfsfj.de

Für weitere Fragen nutzen Sie unser

Servicetelefon: 030 20179130

Montag–Donnerstag 9–18 Uhr

Fax: 030 18555-4400

E-Mail: info@bmfsfjservice.bund.de

Einheitliche Behördennummer: 115**

Zugang zum 115-Gebärdentelefon: 115@gebaerdentelefon.d115.de

Artikelnummer: 4BR103

Stand: August 2013, 2. Auflage

Gestaltung Titel und Impressum: www.avitamin.de

Druck: Silber Druck oHG, Niestetal

* Jeder Anruf kostet 14 Cent/Min. aus dem deutschen Festnetz,
max. 42 Cent/Min. aus den Mobilfunknetzen.

** Für allgemeine Fragen an alle Ämter und Behörden steht Ihnen auch die einheitliche
Behördenrufnummer 115 von Montag bis Freitag zwischen 8.00 und 18.00 Uhr zur Verfügung.
Diese erreichen Sie zurzeit in ausgesuchten Modellregionen wie Berlin, Hamburg, Hessen,
Nordrhein-Westfalen u. a.. Weitere Informationen dazu finden Sie unter www.115.de.