

**Stellungnahme der Geschäftsstelle
des Deutschen Vereins anlässlich
der Anhörung des Ausschusses für
Soziales, Gesundheit und Gleich-
stellung im Niedersächsischen
Landtag zu Frauenhäusern für von
Gewalt betroffene Frauen am
16. August 2018**

Stellungnahme (DV 17/18) vom 26. Juli 2018



Deutscher Verein

für öffentliche und
private Fürsorge e.V.

Inhalt

Handlungsbedarf	3
Lösungen	3
1. Stabile Finanzierung einer bedarfsgerechten Infrastruktur gewährleisten	4
2. Bundesweit einheitlichen Rechtsrahmen für einen wirksamen Schutz und Hilfe für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder schaffen	4
3. Einrichtungsbezogene Finanzierung effektiver gestalten	5
4. Berichterstattung und Forschung weiter entwickeln, Vernetzung und Qualifizierung von Angeboten fördern	6
5. Bedarfe gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder in die Reform des Sozialen Entschädigungsrechts einbeziehen	7

Handlungsbedarf

Der Deutsche Verein fordert gesicherte, verlässliche und bedarfsgerechte Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder. Diese sollen allen körperlich oder seelisch misshandelten oder von Misshandlung bedrohten Frauen und ihren Kindern uneingeschränkt, d.h. unabhängig von Einkommen, Aufenthaltsstatus, Wohnort und Gesundheitszustand, zugänglich sein.¹

Um dieses Ziel zu erreichen, sieht der Deutsche Verein erheblichen Handlungsbedarf. Bis heute ist es nicht gelungen, eine einheitliche finanzielle Absicherung des Hilfesystems für misshandelte Frauen und ihre Kinder zu schaffen. Stattdessen ist die Finanzierung der Beratungs- und Unterstützungsleistungen im Frauenhaus in Deutschland uneinheitlich und mit erheblichen Unsicherheiten behaftet:

- (1) Die verbreitete Finanzierung in Form von Zuwendungen führt dazu, dass Leistungen an gewaltbetroffene Frauen und Kinder von der jeweiligen Haushaltssituation der Kommunen abhängig sind. Dies kann im ungünstigsten Fall den gesamten Betrieb eines Frauenhauses gefährden.
- (2) Die als Finanzierungsgrundlagen dienenden verschiedenen sozialrechtlichen Regelungen im SGB II, SGB XII und AsylbLG weisen Abgrenzungsfragen, Lücken und Ermessensspielräume auf, die für die gewaltbetroffenen Frauen und Kinder zu uneinheitlichen Zugangsmöglichkeiten führen und teilweise hinter ihrem Bedarf zurückbleiben. Die Vielzahl der möglichen Leistungsträger bindet unnötig Personal zur Klärung finanzieller Fragen und zur Abrechnung.
- (3) Kostenerstattungsschwierigkeiten bei der Aufnahme ortsfremder Frauen und ihrer Kinder bilden eine weitere Barriere. Die Kostenerstattungsregelung des § 36a SGB II (Unterkunftskosten und psychosoziale Betreuung) ist für zuwendungsfinanzierte Frauenhausleistungen schlecht geeignet, weil individuelle Fallkosten nur schwer zugeordnet und beziffert werden können. Im SGB XII und AsylbLG fehlen geeignete Kostenerstattungsregelungen für den Aufenthalt in einem Frauenhaus gänzlich.

Lösungen

Gewalt gegen Frauen ist eine schwerwiegende und verbreitete Menschenrechtsverletzung. Sie betrifft auch deren Kinder. Der Deutsche Verein ruft deshalb Bund, Länder und Kommunen dazu auf, im Bewusstsein ihres staatlichen Schutzauftrags zu handeln. Dieser folgt nicht zuletzt aus dem Grundgesetz mit seiner Menschenwürdegarantie, dem Recht auf körperliche Unversehrtheit und Schutz vor Diskriminierung (Art. 1 Abs.1 Satz 2, Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 3 Abs. 3 GG).

Ihre Ansprechpartnerin
im Deutschen Verein:
Nicola Leiska-Stephan.

¹ Siehe: Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Finanzierung von Frauenhäusern vom 15. Juli 2010, in: NDV 9/2010, S. 369–377.

1. Stabile Finanzierung einer bedarfsgerechten Infrastruktur gewährleisten

Der Deutsche Verein tritt für eine bundesweit verbindlich gestaltete Finanzierung des Hilfesystems für gewaltbetroffene Frauen und Kinder ein. Diese wird gegenwärtig erschwert, da die Finanzierungsgrundlagen der Leistungen an gewaltbetroffene Frauen und Kinder auf verschiedenen sozialrechtlichen Ansprüchen und Regelungen beruhen.

Um das Ziel einer bundesweit verbindlich gestalteten Finanzierung zu erreichen, fordert der Deutsche Verein Bund, Länder, Kommunen und die freien Träger auf, sich auf gemeinsame Grundsätze zu verständigen, die den Weg dorthin ebnen. Diese sollten sich an folgenden drei Leitlinien orientieren:

- (1) Flächendeckend sind eine bedarfsgerechte Infrastruktur und eine gesicherte Finanzierung von Schutz und Hilfe für Opfer häuslicher Gewalt erforderlich.
- (2) Für die Opfer häuslicher Gewalt darf sich die finanzielle Basis der Infrastruktur nicht als zusätzliche Gefährdung oder unzumutbare Belastung auswirken oder den Zugang zu einer Schutzeinrichtung erschweren.
- (3) Eine gleichwertige und niedrighschwellige Zugangsmöglichkeit zu den erforderlichen Schutz- und Hilfemaßnahmen unabhängig von Einkommen, Aufenthaltstatus und Wohnort der Betroffenen ist sicherzustellen.

2. Bundesweit einheitlichen Rechtsrahmen für einen wirksamen Schutz und Hilfe für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder schaffen

Die Länder und Kommunen nehmen die Verantwortung für die Finanzierung und die Infrastruktur zur Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder (Frauenhäuser und sonstige Zufluchtseinrichtungen sowie Unterstützungsangebote) wahr. Um den Zugang gleichwertig und niedrighschellig sicherzustellen, fehlt es jedoch bislang an einer entsprechenden Verbindlichkeit zur Bereitstellung einer ausreichenden Infrastruktur von Schutz- und Unterstützungseinrichtungen.

Angesichts der Verbreitung häuslicher Gewalt gegen Frauen und der hohen Bedeutung der Schutzeinrichtungen für gewaltbetroffene Frauen ist es nicht länger hinnehmbar, dass das Bundesrecht keine hinreichend einheitliche sowie ausdrückliche Regelung hierzu umfasst.

Der Deutsche Verein ruft deshalb Bund und Länder dazu auf, konkrete Schritte für einen bundesweit einheitlichen Rechtsrahmen für einen wirksamen Schutz und Hilfe für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder einzuleiten. Dieser kann als eine eigenständige Regelung innerhalb eines neu zu schaffenden Rechtsrahmens oder als eigenständige Regelung innerhalb der bestehenden Leistungsgesetze (SGB II und XII, AsylbLG) geschaffen werden. Dabei weist der Deutsche Verein jedoch darauf hin, dass es nicht Aufgabe und Ziel der Grundversicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II allein sein kann, Bedarfe von von Gewalt betroffenen Personen umfassend abzusichern.

Bei diesem zu schaffenden einheitlichen Rechtsrahmen soll ausschließlich an die Gewaltbetroffenheit bzw. eine unmittelbare Bedrohungssituation angeknüpft werden. Der Zugang soll nicht von Einkommen, Aufenthaltsstatus, Wohnort und Gesundheitszustand der Betroffenen abhängig sein. Daneben soll eine objektiv-rechtliche Grundlage für die Vorhaltung der notwendigen Hilfestruktur geschaffen werden, die die bedarfsgerechte Bereitstellung und den bedarfsgerechten Einsatz erforderlicher umgehender Schutz- und Hilfeangebote für die betroffenen Personen absichert und darüber hinaus notwendige Hilfsangebote und Interventionen, z.B. im Hinblick auf die Verhinderung von Gewalttaten ermöglicht.

3. Einrichtungsbezogene Finanzierung effektiver gestalten

Der Deutsche Verein ruft darüber hinaus die Länder dazu auf, ergänzend und flankierend zu einem bundesweiten einheitlichen Rechtsrahmen für Leistungen an gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder auf Landesebene Lösungen umzusetzen, die darauf hinwirken, die einrichtungsbezogene Finanzierung von Frauenhäusern effektiver als bisher zu gestalten.

Hierzu sollen die Leistungen an gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder in dem geforderten einheitlichen Rechtsrahmen jeweils auf Landesebene mit einer ausreichenden einrichtungsbezogenen Finanzierung verbunden werden, die nicht an den Leistungsansprüchen der betroffenen Frauen und ihrer Kinder anknüpft. Ziel soll es sein, vorhandene Mittel wirksamer als bisher zu bündeln.

Soweit die geforderte eigenständige bundesweite Regelung für Leistungen an gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder in bestehenden Leistungsgesetzen (SGB II und XII, AsylbLG) getroffen wird, ruft der Deutsche Verein die Länder dazu auf, Vereinbarungen über länderübergreifende Kostenerstattungen zu treffen. Die Vereinbarungen sollen dem Umstand angemessen Rechnung tragen, dass gewaltbetroffene Frauen mit ihren Kindern aus Schutzgründen häufiger Häuser außerhalb ihres Wohnortes und insbesondere in größeren Städten aufsuchen. Ziel soll es sein, die länderübergreifende zeitnahe Aufnahme in Frauenhäusern zu verbessern.

Länder, Kommunen und freie Träger ruft der Deutsche Verein dazu auf, Förder- und Leistungsvereinbarungen so zu gestalten, dass eine ausreichend lange sowie für alle Beteiligten transparente und nachvollziehbare Finanzierungssicherheit sowie auch Qualitätssicherheit und -entwicklung gegeben ist und der Verwaltungsaufwand sowie die Dokumentationspflichten für die Frauenhausträger angemessen und zielführend sind. Der Zugang unabhängig von einer Kostenübernahmeerklärung und die freie Wahl des Frauenhauses sollen für die gewaltbetroffenen Frauen und ihre Kinder gesichert sein. Hierzu sind geeignete Rahmenbedingungen durch die Länder erforderlich (Förderrichtlinien, Rahmenvereinbarungen, gemeinsame Empfehlungen).

4. Berichterstattung und Forschung weiter entwickeln, Vernetzung und Qualifizierung von Angeboten fördern

Im Jahr 2012 hat die Bundesregierung einen umfassenden Bericht zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder vorgelegt. Der Bericht umfasst eine erstmalige Vollerhebung aller bestehenden Frauenhäuser, Frauenschutzwohnungen und Fachberatungsstellen bei Gewalt gegen Frauen einschließlich der auf bestimmte Zielgruppen oder Gewaltformen spezialisierten Angebote.²

Der Bericht der Bundesregierung macht deutlich, dass in allen Bundesländern und von Kommunen in erheblichem Umfang Mittel für die Existenz einer differenzierten Hilfeinfrastruktur für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder bereitgestellt werden. Allerdings enthält er keine Aussagen darüber, inwieweit das Netz an Unterstützungseinrichtungen in Anpassung an die regionalen bzw. kommunalen Rahmenbedingungen bedarfsgerecht so ausgestaltet ist, dass Frauen diejenige Hilfe finden, die sie brauchen.

Die Untersuchungen sollten deshalb auf Länderebene fortgesetzt werden mit dem Ziel, die individuelle Gewährleistung von Schutz und bedarfsgerechter Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder unter Beachtung der konkreten kommunalen und landesspezifischen Rahmenbedingungen zu verbessern.

In die Untersuchung sollten Fragen der psychischen Überlastung von Mitarbeiterinnen in Frauenhäusern, der möglichen Vernetzung von Angeboten, um einseitige Überlastungen von Schutzeinrichtungen abzubauen, sowie der fachlichen Schwerpunktsetzungen in ausgewählten Schutzeinrichtungen einbezogen werden, um bislang unterversorgte Frauen und ihre Kinder (z.B. Migrantinnen, behinderte Frauen, Frauen mit psychischen Beeinträchtigungen oder Suchtproblematiken) besser zu erreichen und in gebotene Versorgungen einzubinden. Qualifizierung von Mitarbeiterinnen sowie Tandems und Kooperationsbeziehungen von Frauenhäusern mit spezialisierten Diensten und Einrichtungen können die Unterstützung von Frauen mit Mehrfachproblematiken verbessern. Die Einführung computergestützter Dokumentationssysteme, an denen mehrere Schutzangebote teilnehmen, ermöglicht die bedarfsgerechte Planung und Erbringung von Unterstützungsleistungen für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder. Internetbasierte Darstellungen der Belegungssituation erleichtern gewaltbetroffenen Frauen die Suche nach freien Plätzen und Kontaktaufnahme mit einer Schutzeinrichtung ihrer Wahl. Schließlich sind angesichts der schwierigen Lage auf den Wohnungsmärkten Unterstützungsleistungen der Wohnraumakquise geboten.³

² BT-Drs. 17/10500.

³ Bericht über den Arbeitskreis „Hilfen für Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten“ im Deutschen Verein, in: NDV 2/2017, S. 96; Sozialwissenschaftliches Frauenforschungsinstitut Freiburg: Die Weiterentwicklung des Berliner Unterstützungssystems bei häuslicher Gewalt gegen Frauen, Berlin 2015.

5. Bedarfe gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder in die Reform des Sozialen Entschädigungsrechts einbeziehen

Insbesondere seit 2012 ist die Weiterentwicklung des Opferentschädigungsrechts in der politischen Diskussion. Kritischen Einschätzungen zufolge sind die Regelungen in ihrer Reichweite für zivile Opfer nicht ausreichend, die Anwendungspraxis zu restriktiv und langandauernd und die gesetzlichen Regelungen bei den Betroffenen zu unbekannt. Bis heute erhalten nur verhältnismäßig wenig Opfer von Gewalttaten Leistungen des Opferentschädigungsrechts. Dem Erfordernis sofortiger niedrigschwelliger Hilfeleistung wird noch zu wenig entsprochen.⁴

Der Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode enthält nun den Auftrag, das Soziale Entschädigungsrecht zu reformieren. Dabei sollen die Regelungen insbesondere an den Bedarfen der Opfer von Gewalttaten einschließlich der Opfer von Terrortaten ausgerichtet werden. Auch die Situation der Opfer sexueller Gewalt soll verbessert werden.⁵

Die Vereinbarung des Koalitionsvertrags, die Opfer ziviler Gewalt als Adressat/innen des Entschädigungsrechts anzuerkennen und stärker in den Vordergrund zu stellen, ist zu begrüßen.

Bereits in ihrem Bericht zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) des Jahres 2015 hat die Bundesregierung ausgeführt, sie werde unter anderem bei der Neukonzeption des Sozialen Entschädigungsrechtes darauf achten, dass die Belange der von Gewalt betroffenen Frauen und ihrer Kinder Berücksichtigung finden.⁶

Der Deutsche Verein wird deshalb die geplante Reform des Opferentschädigungsrechts und des Sozialen Entschädigungsrechts begleiten und prüfen, inwieweit die Bedarfe gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder mitgedacht und ausreichend berücksichtigt werden. Der Deutsche Verein wird dabei von der Frage geleitet, wie die Reform des Opferentschädigungsrechts dazu beitragen kann, dass gewaltbetroffenen Frauen und Kindern flächendeckend und bedarfsgerecht ein niedrigschwelliger und gesicherter Zugang zu Schutz und Beratung in Frauenhäusern gesichert wird.

4 Leiska-Stephan, N.: Die Reform des Sozialen Entschädigungsrechts im Hinblick auf die Bedarfe gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder, in: NDV 4/2017, S. 145–150.

5 „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 93.

6 BT-Drs. 18/5100, S. 35.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen

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

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de