



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt

Wissenschaftliche Begleitung des Bundesmodellprojekts

Endbericht

Ausarbeitung:

Petra Kaps, Sandra Popp

ZEP – Zentrum für Evaluation und Politikberatung

Kaps & Oschmiansky Partnerschaftsgesellschaft von Politikwissenschaftlern

Mansteinstraße 8
10783 Berlin

mail@zep-partner.de
<https://zep-partner.de>

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Vorgehen der wissenschaftlichen Begleitung	10
	2.1 Literatur- und Dokumentenanalyse	11
	2.2 Auftaktgespräche	12
	2.3 Passiv teilnehmende Beobachtungen von projektbezogenen Workshops und Fachtagungen zur fachlichen Begleitung und Unterstützung der Länderprojekte	12
	2.4 Onlinebefragung aller Bundesländer zur aktuellen Praxis bei Monitoring, Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung	14
	2.5 Projektbeirat zur fachpolitischen Begleitung der Länderprojekte	14
3	Rahmenbedingungen für Bedarfsanalysen und Bedarfsplanung im Hilfesystem	15
	3.1 Modell landesweite Bedarfsplanung mit regionaler Konkretisierung	17
	3.2 Modell kommunale Planung unter Berücksichtigung überregionaler Aspekte	18
	3.3 Anforderungen der Istanbul-Konvention an Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung	19
	3.4 Zwischenfazit	23
4	Aktuelle Praxis der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung in den Bundesländern	25
	4.1 Hilfesystem in den Ländern	26
	4.2 Erhebung statistischer Daten zur Arbeit der Frauenhäuser	28
	4.3 Erhebung statistischer Daten zur Arbeit der Fachberatungsstellen	32
	4.4 Forschung zu Fragen des Gewaltschutzes	34
	4.5 Systematische Bedarfsanalysen	34
	4.6 Festlegung von Qualitätsstandards	36
	4.7 Zwischenfazit	38
5	Bundesmodellprojekt Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung	41
	5.1 Überblick über die Inhalte der Landesprojekte	42
	5.2 Ergebnisse des Modellprojekts in Bremen	44
	5.2.1 Umsetzung des Projekts	44
	5.2.2 Ergebnisse hinsichtlich der Leitfragen des Bundesmodellprojekts	45
	5.2.3 Zusätzlicher Ertrag und Ausblick auf Landesebene	47
	5.3 Ergebnisse des Modellprojekts in Niedersachsen	47
	5.3.1 Umsetzung des Projekts	48
	5.3.2 Erzielte Ergebnisse hinsichtlich der Leitfragen des Bundesmodellprojekts	48
	5.3.3 Zusätzlicher Ertrag und Ausblick auf Landesebene	52
	5.4 Ergebnisse des Modellprojekts in Nordrhein-Westfalen	53
	5.4.1 Umsetzung des Projekts	53
	5.4.2 Erzielte Ergebnisse hinsichtlich der Leitfragen des Bundesmodellprojekts	54
	5.4.3 Zusätzlicher Ertrag und Ausblick auf Landesebene	55

5.5	Ergebnisse des Modellprojekts in Sachsen	56
5.5.1	Umsetzung des Projekts	56
5.5.2	Ergebnisse hinsichtlich der Leitfragen des Bundesmodellprojekts	57
5.5.3	Zusätzlicher Ertrag und Ausblick auf Landesebene	59
5.6	Ergebnisse des Modellprojekts in Sachsen-Anhalt	61
5.6.1	Umsetzung des Projekts	61
5.6.2	Ergebnisse hinsichtlich der Leitfragen des Bundesmodellprojekts	62
5.6.3	Zusätzlicher Ertrag und Ausblick auf Landesebene	64
5.7	Zwischenfazit	65
6	Herausforderungen bei der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung im Hilfesystem und Lösungsansätze	68
6.1	Institutionelle Herausforderungen des bestehenden Hilfesystems	71
6.1.1	Planungsauftrag für die Leistungsträger des SGB	71
6.1.2	Frauenhäuser und Fachberatungsstellen als Leistungserbringer des SGB	71
6.1.3	Zuständigkeit für die Gesetzgebung nach dem Grundgesetz	74
6.1.4	Finanzierungsverantwortung für das Hilfesystem nach dem Grundgesetz	75
6.1.5	Vertragsrechtliche Regelungen des SGB XII und Praxis der Förderung	76
6.2	Institutionelle Lösungsvorschläge	78
6.2.1	Bedarfsplanungsansätze auf der kommunalen Ebene	79
6.2.2	Bedarfsplanungsansätze auf der Landesebene	80
6.2.3	Ansätze zur Datenerhebung und Bedarfsanalyse auf Bundesebene	83
6.3	Zwischenfazit	85
7	Handlungsempfehlungen	87
8	Literaturverzeichnis	90



Einleitung

1 Einleitung

Viele Frauen machen in ihrem Leben die Erfahrung von körperlicher und/oder sexueller Partnerschaftsgewalt. Im Jahr 2018 wurden im Rahmen der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) insgesamt 114.393 weibliche Opfer von Gewalt in Partnerschaften registriert, die tatsächliche Zahl an Betroffenen liegt noch darüber, da das Dunkelfeld nicht miterfasst wird (Bundeskriminalamt 2019: 6). Eine repräsentative Studie aus dem Jahr 2004 hat aufgezeigt, dass 37 Prozent aller Frauen über 16 Jahre körperliche Gewalt und 13 Prozent sexuelle Gewalt¹ erlebt haben, wobei insgesamt etwa 40 Prozent aller befragten Frauen von der einen oder anderen oder von beiden Formen von Gewaltausübung betroffen waren. Darunter gaben 25 Prozent der Frauen an, mindestens einmal Partnerschaftsgewalt erlebt zu haben (vergleiche BMFSFJ 2004a: 28). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die Studie der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte 2014) (FRA 2014; siehe auch Hagemann-White 2001). Die Autorinnen der repräsentativen Studie aus dem Jahr 2004 verweisen zudem darauf, dass „bestehende Dunkelfelder nicht vollständig aufgedeckt werden können, weil ein Teil der gewaltbetroffenen Frauen nicht an der Untersuchung teilgenommen oder aber zwar teilgenommen, aber keine Auskunft zu erlebter Gewalt gemacht hat“ (BMFSFJ 2004a: 31).

Sekundärauswertungen der Erhebungsdaten aus der BMFSFJ-Studie (2004a) zum Zusammenhang zwischen Gesundheit, Gewalt und Migrationsgeschichte zeigen, dass die Belastungen insbesondere durch sexuelle und psychische Gewalterfahrungen grundsätzlich „einen beträchtlichen negativen Einfluss auf die körperliche und psychische Gesundheit und das Wohlbefinden von Frauen haben“ (BMFSFJ 2008a: 88). Diese Studie verwies aber auch darauf, dass bestimmte Gruppen von Frauen unterschiedlich gefährdet sind, Opfer von physischer, psychischer und sexualisierter Gewalt zu werden. Zugleich waren Frauen unabhängig von ihrer Herkunft in bestimmten Lebenssituationen besonders von Gewalt betroffen, beispielsweise in Umbruchphasen wie Trennungen und Scheidungen oder auch in

Phasen der Familiengründung, der Schwangerschaft und der Geburt (vergleiche BMFSFJ 2008b: 99 f.). Dann richtete sich die Gewalt teilweise auch gegen die Kinder. Weitere Studien verweisen auf die besondere Situation gewaltbetroffener Frauen mit Behinderungen, die nicht nur durch ihre speziellen individuellen Beeinträchtigungen, sondern auch durch besondere Hürden beim Zugang zu den Institutionen des Hilfesystems erschwert wird (vergleiche BMFSFJ 2015: 58 ff., Schröttle et al. 2012).

Das Unterstützungssystem in Deutschland hat sich über viele Jahrzehnte hinweg entwickelt. Die ersten Frauenhäuser und Fachberatungsstellen für von Gewalt betroffene Frauen wurden in den späten 1970er-Jahren aus der autonomen Frauenbewegung heraus gegründet, um Frauen die Möglichkeit zu geben, aus häuslicher Gewalt zu fliehen und dann zumindest für einen Übergangszeitraum einen sicheren Ort zu finden, an dem das Leben neu organisiert werden kann. Frauenhäuser und Frauenschutzwohnungen bieten neben der reinen Zuflucht mit psychosozialer Beratung und der Begleitung zu Ämtern, Polizei und Familiengerichten umfangreiche Hilfe in der schwierigen Lebenssituation. Nach und nach beteiligten sich Kommunen auf Basis des Bundessozialhilfegesetzes² und später auch die Bundesländer an der Finanzierung der Einrichtungen. Um Frauen auch unabhängig von einer Schutzunterkunft in einem Frauenhaus Beratung zum Themenfeld Gewalt gegen Frauen anbieten zu können, entstanden aus diesen Strukturen der Selbsthilfe in der Folge auch die spezialisierten Fachberatungsstellen (vergleiche Brückner 2010, Glahn 1998, Lenz 2010). Trotz der auch politischen Interventionen der Frauenbewegung und der Frauenpolitik spielte das Thema Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt in den sozialpolitischen Planungsprozessen auf Ebene der Kommunen und der Länder lange keine relevante Rolle, wurde es doch lange als Privatsache betrachtet.

Die Verantwortung für den Schutz vor Gewalt und die Intervention bei Gewalt ist zwischen Bund, Ländern und Kommunen verteilt. Die Finanzierung der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen

1 Abgefragt wurde dies mit einer engen Definition von sexueller Gewalt, „die auf strafrechtlich [relevante] Formen [...] unter Anwendung von körperlichem Zwang oder Drohungen“ begrenzt war (vergleiche BMFSFJ 2004a: 29, 65 ff.).

2 Heute basiert die Aufgabe auf §§ 67 ff. SGB XII und § 36a SGB II.

ist in den Ländern sehr unterschiedlich geregelt und dabei „häufig unzulänglich, nicht selten ist gar ihre Existenz gefährdet“ (Der Paritätische Gesamtverband 2013: 2). Die Bundesregierung hat die Entwicklung der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen mit der Förderung von Modellprojekten und anderen Maßnahmen immer wieder unterstützt.

Die Gesamtsituation verbesserte sich, als im Jahr 1999 die damalige Bundesregierung einen ersten systematischen Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen auflegte (vergleiche BMFSFJ 1999), der alle Ebenen der Bekämpfung von Gewalt umfasste – von Prävention über Täter- und Täterinnenarbeit, eine bessere Vernetzung von Hilfsangeboten nach Gewalterfahrungen und rechtliche Maßnahmen zum Gewaltschutz bis zur stärkeren Sensibilisierung der Öffentlichkeit.

Der Aktionsplan unterstützte auch die seit Mitte der 1990er-Jahren entstandenen Interventionsprojekte³ zur proaktiven Beratung, die regelhaft von der Polizei informiert werden, wenn ein Einsatz wegen häuslicher Gewalt stattgefunden hat, und sich bei den Betroffenen proaktiv melden, um ihr Beratungsangebot vorzustellen. Aus diesen Projekten entwickelten sich im Zuge von Änderungen im Polizei- und Ordnungsrecht der Länder (unter anderem Wegweisung bei Gefahr im Verzug) und einer veränderten polizeilichen Interventionspraxis die von den Bundesländern systematisch geförderten Interventionsstellen (vergleiche BMFSFJ 2004b: 26 f.).

Mit dem Inkrafttreten des Gewaltschutzgesetzes im Jahr 2002 wurde eine Rechtsgrundlage für Schutzanordnungen des Familiengerichts bei vorsätzlichen und widerrechtlichen Verletzungen von Körper, Gesundheit oder Freiheit einer Person und der Drohung mit solchen Verletzungen geschaffen (Annäherungsverbot, Betretungsverbot der Wohnung et cetera). Auf dieser Basis gewinnt das Prinzip an Bedeutung, dass nicht die Opfer, sondern die Täter beziehungsweise Täterinnen den ehemals gemeinsamen Lebensmittelpunkt verlassen müssen.

Im Jahr 2012 wurde – als Teil des Aktionsplans II der Bundesregierung (BMFSFJ 2012) – im Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder (vergleiche Deutscher Bundestag 2012) erstmals systematisch und flächendeckend der Frage nachgegangen, inwieweit das bestehende Hilfesystem in Deutschland die sofortige Beendigung von akuter Gewalt gegen Frauen und einen effektiven Schutz gewährleisten kann. Darüber hinaus eruierte die mit einer bundesweiten Bestandsaufnahme der Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und sonstiger Unterstützungsangebote beauftragte Studie, inwieweit Frauen bei der Wahrnehmung ihrer Rechte als Opfer von Gewalt und bei der Verarbeitung von Gewalterlebnissen unterstützt werden. Die bundesweite Studie zeigte auf, dass es in Deutschland ein sehr ausdifferenziertes Unterstützungssystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder gibt. Im Jahr 2011 existierten demnach bundesweit rund 350 Frauenhäuser und rund 40 Schutzwohnungen, in denen insgesamt rund 6.000 Plätze zur Verfügung standen. Daneben arbeiteten rund 750 Fachberatungsstellen mit von Gewalt betroffenen Frauen⁴ und deren Kindern in verschiedenen Spezialisierungen (vergleiche Deutscher Bundestag 2012: 13).⁵ Neben den spezialisierten Fachberatungsstellen bieten weitere Beratungsstellen mit einem weniger spezialisierten Angebot, wie allgemeine Familien-, Lebens-, Erziehungs- oder Opferberatungsstellen, Ratsuchenden bei Gewaltbetroffenheit Unterstützung an.

Seit 2013 übernimmt zudem das bundesweite Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ eine Lotsenfunktion, indem es gewaltbetroffenen Frauen anonym Beratung anbietet und sie bei Bedarf an Unterstützungsangebote vor Ort weitervermittelt. Vom Start des Hilfetelefons bis Ende 2018 wurden fast 230.000 Personen beraten, hierunter neben gewaltbetroffenen Frauen auch Personen aus deren sozialem Umfeld sowie Fachkräfte.⁶

3 Das erste Projekt entstand 1995 in Berlin und wurde vom BMFSFJ und vom Land Berlin gefördert.

4 In den hierunter auch gezählten Interventionsstellen werden alle Opfer von häuslicher Gewalt beraten.

5 Ähnliche Zahlen ergab auch eine Erhebung der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder im Jahr 2015 (vergleiche GFMK 2015).

6 Vergleiche <https://www.hilfetelefon.de/das-hilfetelefon/zahlen-und-fakten/jahresbericht.html>.

1 Einleitung

Die bundesweite Bestandsaufnahme aus dem Jahr 2012 stellte fest, dass die Frauenhäuser einer hohen Zahl an Anfragen nicht nachkommen können. So konnte beispielsweise im Jahr 2011 eine Aufnahme in 9.000 Fällen nicht unmittelbar sichergestellt werden (Deutscher Bundestag 2012: 15).⁷ Neben der Überfüllung der Einrichtung spielte in einigen Fällen auch eine mangelnde Eignung für bestimmte Zielgruppen eine Rolle für die Nichtaufnahme. So gaben viele Frauenhäuser an, dass ihre Einrichtung und Angebote nicht auf die Bedarfe von gewaltbetroffenen psychisch kranken oder suchtkranken Frauen ausgerichtet waren (ebenda: 190), obwohl die Fachpraxis seit mehreren Jahren feststellt, dass Multiproblemlagen bei gewaltbetroffenen Frauen zunehmen (vergleiche FHK 2015). Vielen Frauenhäusern fehlte ein barrierefreier Zugang, was die Unterbringung von Frauen mit körperlichen Einschränkungen erschwerte (vergleiche Deutscher Bundestag 2012: 190). Das Problem der fehlenden beziehungsweise unzureichenden Sprachmittlung für die Beratung von gewaltbetroffenen Migrantinnen (vergleiche ebenda: 190) hat sich seither durch die verstärkte Nachfrage geflüchteter Frauen nach Schutz und Beratung weiter verstärkt. Hinzu kommt der Mangel an Ressourcen, um den spezifischen Bedarfen traumatisierter Frauen und ihrer Kinder Rechnung zu tragen (vergleiche FHK 2016). Des Weiteren konstatierte die Bestandsaufnahme, dass manche Frauenhäuser nicht über ausreichende Mittel verfügen, um den mitbetroffenen Kindern qualifizierte, geschlechtsspezifische Angebote machen zu können, obwohl die Unterstützung der Kinder bei der Bewältigung der Gewalterfahrung eine essenzielle präventive Maßnahme darstellt (vergleiche Deutscher Bundestag 2012: 192 f., GFMK 2015). Eine weitere Problematik stellt auch die von den Einrichtungen gesetzte Altersgrenze für die Aufnahme minderjähriger Söhne gewaltbetroffener Frauen in eine Schutzeinrichtung dar (vergleiche Deutscher Bundestag 2012: 193).

Der Bericht machte deutlich, dass es in der Summe zahlreiche Herausforderungen im Hinblick auf das Unterstützungssystem und bedarfsgerechte

Hilfen gibt. Dies war aus Sicht der Bundesregierung Anlass für Überlegungen, „welche Hilfen zur Verfügung gestellt werden können, damit die Suche nach einer geeigneten Schutzeinrichtung im Interesse der Betroffenen einfacher und zielgenauer verlaufen kann“ (Deutscher Bundestag 2012: 15).

Verstärkend kam hinzu, dass im Februar 2018 die Istanbul-Konvention in Deutschland in Kraft getreten ist. Zwar hatte Deutschland die Konvention 2011 gezeichnet, aber erst am 12. Oktober 2017 die Ratifikationsurkunde zum „Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt, weil die Regelungen der Konvention zuvor in nationales Recht umgesetzt werden mussten. Erst zu diesem Zeitpunkt war damit der Ratifikationsprozess abgeschlossen (vergleiche BGBl, Teil II, 2017, Nummer 19: 1026 ff.). Die Istanbul-Konvention stellt das erste rechtsverbindliche Instrument in Europa dar, das sich mit den verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen beschäftigt und Mindeststandards für die Rechte, den Schutz und die Unterstützung von Opfern von Straftaten festlegt. Deutschland hat sich mit der Ratifizierung einem Leitbild verpflichtet, das sich an den Zielen Schutz vor Gewalt, Beendigung der Gewalt, Gewährung von Opferrechten sowie Unterstützung bei der Verarbeitung von Gewalterfahrung orientiert, und stellt sich damit der Aufgabe, das bestehende Hilfesystem an den Bedarfen der Betroffenen auszurichten und weiterzuentwickeln. Dabei stehen der Bund und die Länder als die beiden staatlichen Ebenen in der Pflicht zur Umsetzung der Konvention.⁸

Ein Element der Konvention ist die Definition der verschiedenen Instrumente des Schutzes vor Gewalt, ein anderes das Monitoring und die Koordination der Umsetzung. Artikel 10 der Konvention führt aus, dass in den Vertragsstaaten Koordinierungsstellen aufgebaut werden sollen, die für die Koordinierung der staatlichen Maßnahmen gegen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt sowie für deren Implementierung, Monitoring und

⁷ Der Fakt, dass Frauen abgewiesen wurden, lässt noch nicht den Schluss zu, dass sie unversorgt geblieben sind, da gegebenenfalls eine Weiterweisung an weitere Einrichtungen stattgefunden haben kann. Dieser wichtige Bestandteil einer Bedarfsanalyse wird bisher aber nicht systematisch erfasst.

⁸ Dies gilt vermittelt auch für die Umsetzung auf der kommunalen Ebene, weil die Kommunen staatsrechtlich Teil der Länder sind.

Evaluation zuständig sind. Darüber hinaus legt Artikel 11 Absatz 1 der Konvention fest, dass die Vertragsstaaten regelmäßig statistische Daten über die Fälle von Gewalt im Sinne der Konvention erheben müssen. Zusätzlich wird in Artikel 11 Absatz 2 ausgeführt, dass sich die Vertragsstaaten dazu verpflichten, „Forschung auf dem Gebiet aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt zu fördern, um ihre eigentlichen Ursachen und ihre Auswirkungen, ihr Vorkommen und die Aburteilungsquote sowie die Wirksamkeit der zur Durchführung dieses Übereinkommens getroffenen Maßnahmen zu untersuchen“ (Europarat 2011).

Um die Umsetzung der Verpflichtungen der Konvention durch die Vertragsstaaten zu überprüfen und ihnen hierzu Orientierungshilfen zu geben, wurde ein Überwachungsmechanismus eingeführt, der aus zwei Säulen besteht: der Expertinnen- und Expertengruppe zum Thema Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (GREVIO) und dem Ausschuss der Vertragsparteien. GREVIO ist ein unabhängiges Expertinnen- und Expertengremium, das Berichte zu rechtlichen und anderen Maßnahmen verfasst, die die Vertragsstaaten treffen, um den Anforderungen der Konvention gerecht zu werden.

Das Evaluierungsverfahren wird Land für Land in allen Vertragsstaaten durchgeführt. Das Prozedere sieht vor, dass GREVIO dem betreffenden Land einen Fragebogen zuschickt und die zuständigen Stellen darauf mit einem umfassenden Bericht antworten. Daneben sammelt GREVIO zusätzliche Informationen aus verschiedenen anderen Quellen. Neben dem schriftlichen Bericht sind zudem ein mündlicher Austausch mit staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren im Rahmen von Länderbesuchen vorgesehen.

Vor diesem Hintergrund wurde das Bundesmodellprojekt „Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ im Dialog mit den in der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) vertretenen Fachressorts der Länder entwickelt. Das Bundesmodellprojekt knüpft an die Empfehlungen der Bestandsaufnahme aus dem Jahr 2012 an und hat zum Ziel, „gemeinsam mit

den Ländern Instrumente zu entwickeln und in der Praxis zu erproben, mit denen die Länder ihr Hilfesystem künftig besser den Bedarfen der von Gewalt betroffenen Frauen anpassen können“. Hierfür sollten verschiedene Verfahren und Methoden der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung erprobt werden. Im Rahmen des Modellprojekts sollte dabei insbesondere drei Leitfragen nachgegangen werden:

A) Erhalten alle gewaltbetroffenen Frauen zeitnah Schutz und Hilfe bei Gewalt?

B) Welche Angebote brauchen Frauen in ihren unterschiedlichen Situationen? Sind die Bedarfe im ländlichen Raum, in Mittelzentren und in der Großstadt unterschiedlich?

C) Wie kann das Hilfesystem (daran orientiert) passgenau (um)gestaltet werden? Wie können verlässliche Kooperationen mit Einrichtungen des Unterstützungssystems im Sinne einer ineinandergreifenden Versorgungskette geschaffen werden?

Im Rahmen des Bundesmodellprojekts führten die beteiligten Länder Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt eigenständige Projekte durch. Das Bundesmodellprojekt lief zwischen dem vierten Quartal 2017 und dem dritten Quartal 2019.

Mit dem vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung des Bundesmodellprojekts zusammenfassend dargestellt. Der Bericht gliedert sich wie folgt: In Kapitel 2 wird das Vorgehen der wissenschaftlichen Begleitung vorgestellt, in Kapitel 3 werden Rahmenbedingungen und Voraussetzungen von Bedarfsanalysen und -planung diskutiert. Die Ergebnisse der im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung durchgeführten Onlinebefragung zum aktuellen Stand von Bedarfsanalysen und -planung in den Bundesländern werden in Kapitel 4 vorgestellt. Kapitel 5 gibt einen Überblick über die Umsetzung und Ergebnisse des Bundesmodellprojekts in den fünf Bundesländern. Kapitel 6 diskutiert Herausforderungen bei und Lösungsansätze zur Weiterentwicklung von Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung im Hilfesystem zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. In Kapitel 7 werden Handlungsempfehlungen vorgestellt.

2

Vorgehen der wissenschaftlichen Begleitung

Ziel der wissenschaftlichen Begleitung war es, die fünf Länderprojekte fachlich zu begleiten und zu beraten sowie deren Ergebnisse auf ihre bundesweite Übertragbarkeit zu prüfen. Die so gewonnenen Erkenntnisse sollen dazu beitragen, dass künftige Initiativen in Bund, Ländern und Kommunen eine tragfähige Basis für eine koordinierte Weiterentwicklung in diesem Feld bilden können.

Um den drei Aufgabenbereichen des Auftrags (fachliche Begleitung, Evaluation der Ergebnisse und Prüfung der Übertragbarkeit der Länderprojekte) und der spezifischen Ausrichtung der fünf Landesprojekte gerecht zu werden, wurden unterschiedliche Erhebungsmethoden und Verfahren der Begleitung und Beratung eingesetzt. Diese werden im Folgenden vorgestellt.

2.1 Literatur- und Dokumentenanalyse

Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung wurde eine systematische Erhebung und Aufbereitung der vorhandenen Dokumente der fünf Länderprojekte (Planungsdokumente, Zwischen- und Ergebnisberichte) sowie relevanter Literatur zu Verfahren der Bedarfs- und Sozialplanung durchgeführt. Ziel war es, einen fundierten Überblick über die aktuelle Praxis der Bedarfsanalyse und -planung für das Hilfesystem zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu generieren. Ein Bestandteil war dabei die systematische Analyse der institutionellen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für die jeweiligen Verfahren und Methoden, um die Übertragbarkeit von Ansätzen belastbar und validierbar überprüfen zu können.

Für die wissenschaftliche Begleitung haben alle Modellprojektländer die Erhebungs- und Analyseinstrumente zur Verfügung gestellt, die in den Landesprojekten zum Einsatz kamen. Diese Instrumente wurden durch das Zentrum für Evaluation und Politikberatung (ZEP) einer inhaltsanalytischen Dokumentenanalyse unterzogen,

da es abzuschätzen galt, welche Daten in den Projekten erhoben werden und welche Bereiche einer Bedarfsanalyse mit den so gewonnenen Ergebnissen abgedeckt werden können.

Die Länder setzten verschiedene Erhebungstools ein, die den unterschiedlichen Zielen der Landesprojekte angepasst waren:

- Niedersachsen beauftragte eine Befragung der Nutzerinnen von Frauenhäusern, in der teilstandardisierte Fragebögen eingesetzt und leitfadengestützte Interviews geführt wurden.
- Vier Länder ließen die Expertinnen und Experten der Frauenhäuser und/oder Fachberatungsstellen in Interviews (Sachsen-Anhalt und Niedersachsen) beziehungsweise teilstandardisierten Befragungen (Bremen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt) befragen.
- In drei Ländern wurden die Akteurinnen und Akteure des erweiterten Hilfesystems befragt: in Bremen und Nordrhein-Westfalen mittels teilstandardisierter Fragebögen online, in Niedersachsen im Rahmen von Gruppendiskussionen und in Nordrhein-Westfalen über Interviews mit kommunalen Gleichstellungsbeauftragten.
- In Bremen wurden Prozessanalysen durchgeführt – auf der Fallebene über die Analyse von Fallakten und auf der Prozessebene über Schnittstellenanalysen –, mit deren Hilfe das Prozessmanagement im erweiterten Hilfesystem optimiert werden soll.
- Sachsen konzipierte ein landesweit einheitliches Monitoringsystem für den Kontext häuslicher Gewalt sowie regionale Steckbriefe als Planungsgrundlage und implementierte einen flächendeckenden Konsultationsprozess mit Expertinnen- und Expertengesprächen in den Planungsregionen des Landes und setzte damit als einziges der fünf Länder weniger auf die Erfassung von Bedarfen im Sinne einer Ex-post-Bedarfsanalyse, sondern mehr auf die Entwicklung eines Ex-ante-Planungssystems für das gesamte Bundesland.

2 Vorgehen der wissenschaftlichen Begleitung

Zu Themenblöcken zusammengefasst, wurden im Rahmen der Landesprojekte Daten zur Qualität der Angebote für Frauen beziehungsweise Kinder, zur Quantität der Bedarfe und Angebote für Frauen beziehungsweise Kinder, zu den für die Nutzerinnen verfügbaren Informationen über das Hilfesystem, zur Zusammenarbeit und zu den Schnittstellen beziehungsweise zu entsprechenden Prozessen innerhalb des erweiterten Hilfesystems und zu Herausforderungen bei der Weiterentwicklung des Hilfesystems generiert.

Neben Planungsdokumenten und den Erhebungstools haben die Länder dem ZEP darüber hinaus Zwischenprodukte und die Abschlussberichte zur Verfügung gestellt, die systematisch ausgewertet wurden. Eine ausführliche Übersicht über die Ziele, das Vorgehen und die Ergebnisse der Länderprojekte findet sich in Kapitel 5.

2.2 Auftaktgespräche

Das ZEP hat mit allen zuständigen Referaten in den Landesministerien und mit den umsetzenden Stellen Auftaktgespräche durchgeführt, um zu Beginn der wissenschaftlichen Begleitung den Stand der Umsetzung der Landesprojekte zu ermitteln. In Bremen, Sachsen und Sachsen-Anhalt fand je ein Expertinnen- beziehungsweise Experteninterview mit den zuständigen Referaten statt. Das Interview mit der projektumsetzenden Stelle wurde in Bremen und Sachsen-Anhalt separat geführt. In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen fand jeweils ein Expertinnen- beziehungsweise Expertengespräch mit den zuständigen Referaten und den projektumsetzenden Stellen statt, in Sachsen wurde ein gemeinsames Gespräch zusätzlich zum Interview mit dem Referat des Landesministeriums geführt. In allen Gesprächen ging es darum, den Stand der Umsetzung und deren Rahmenbedingungen zu ermitteln.

In den Gesprächen und Interviews ausschließlich mit den zuständigen Referaten geführt wurden, wurden die Landesprojekte in die Praxis der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung des Landes im Themenfeld eingebettet. Dazu wurden die Ziele der Länder, ihre aktuelle Praxis der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung und die Erwartungen an die wissenschaftliche Begleitung erhoben. Die Auftaktgespräche wurden inhaltsanalytisch ausgewertet.

2.3 Passiv teilnehmende Beobachtungen von projektbezogenen Workshops und Fachtagungen zur fachlichen Begleitung und Unterstützung der Länderprojekte

Mit den fünf Modellprojektländern wurden Absprachen zur fachlichen Begleitung durch das ZEP im Rahmen des Auftrags zur wissenschaftlichen Begleitung des Bundesmodellprojekts getroffen, da sich deren Bedarf nach fachlicher Beratung und Begleitung sehr deutlich unterschied. Lediglich eines der fünf Modellprojektländer wünschte sich zum Zeitpunkt des Starts der wissenschaftlichen Begleitung eine fachliche Begleitung. In den anderen Ländern war der Prozess schon zu weit fortgeschritten, als dass eine fachliche oder methodische Beratung noch nutzbringend gewesen wäre.

Folgende Verabredungen zur wissenschaftlichen Begleitung durch das ZEP wurden mit den zuständigen Referaten der fünf Modellprojektländer getroffen und umgesetzt:

- In Nordrhein-Westfalen waren die Erhebungen für das Landesprojekt zum Start der wissenschaftlichen Begleitung durch das ZEP bereits abgeschlossen. In den Gesprächen mit den Expertinnen und Experten wurde deutlich, dass das Land eine Entscheidung über das künftige Konzept zur Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung nicht vor Ende 2020 fällen und dazu die Ergebnisse von vier weiteren, parallel laufenden Projekten abwarten würde.
- Auch in Niedersachsen waren die Erhebungen für die Landesprojekte zum Start der wissenschaftlichen Begleitung durch das ZEP abgeschlossen. Das Land veranstaltete im März 2019 einen Fachtag „Frauenhäuser in Niedersachsen – Herausforderungen und neue Wege im Gewaltschutz“, auf dem die Ergebnisse des Landesprojekts vorgestellt wurden und Vorschläge für die Weiterentwicklung des Hilfesystems erarbeitet werden sollten. Diese Veranstaltung wurde vom ZEP passiv teilnehmend beobachtet.⁹
- In Sachsen liefen die regionalen Expertinnen- und Expertenworkshops zur Konsultation über das geplante Monitoring zwischen November 2018 und März 2019. Ein Bedarf an wissenschaftlicher Beratung des Landes durch das ZEP bestand nicht. Das ZEP nahm an zwei regionalen Expertinnen- und Expertengesprächen und der Abschlussveranstaltung passiv beobachtend teil. Darüber hinaus führte das ZEP in Abstimmung mit dem Freistaat Sachsen im Nachgang zur Abschlussveranstaltung des Projekts unter den Teilnehmenden der regionalen Workshops eine Onlinebefragung zu ihrer Einschätzung der Projektergebnisse und des Konsultationsprozesses durch. Die Ergebnisse der Onlinebefragung wurden dem Freistaat Sachsen zur Verfügung gestellt.
- In Sachsen-Anhalt hat das ZEP die projektumsetzende Stelle bei der Auswertung der Ergebnisse und der Erarbeitung des Berichts beraten. Das Begleitgremium des Projekts und die projektumsetzende Stelle wurden vom ZEP im Prozess begleitet und zu fachlichen und methodischen Fragen beraten. Dazu nahmen die Wissenschaftlerinnen des ZEP an zwei Sitzungen des Begleitgremiums aktiv teil. Zudem beteiligte sich das ZEP am projektabschließenden Fachtag des Landes im Oktober 2019 mit einem aktiven Beitrag.
- In Bremen bestand kein Bedarf an einer Beratung des Landesprojekts durch das ZEP. Das Land veranstaltete zwei Fachtage zum Modellprojekt: Im Dezember 2018 wurde eine Fachveranstaltung unter dem Titel „Immer mittendrin – Kinder und Jugendliche, die häusliche Gewalt (mit)erleben, gut begleiten“ durchgeführt.¹⁰ Im Juni 2019 fand die abschließende Fachveranstaltung des Projekts unter dem Titel „Viele Akteur*innen sind noch kein Hilfesystem“ statt. An dieser Veranstaltung nahm das ZEP beobachtend teil.¹¹

9 Die Dokumentation zur Fachtagung wurde ins Internet gestellt (siehe http://www.prospektive-entwicklungen.de/pdfs/Herausforderungen_und_neue_Wege_im_Gewaltschutz.pdf).

10 Die Dokumentation zur Fachtagung wurde ins Internet gestellt (siehe https://www.frauen.bremen.de/sixcms/media.php/13/ZGF_Fachtag_Immer%20mittendrin_2018.pdf).

11 Die Dokumentation zur Fachtagung wurde ins Internet gestellt (siehe https://www.frauen.bremen.de/sixcms/media.php/13/ZGF_Dokumentation2019_Modellprojekt_Hilfesystem.pdf).

2.4 Onlinebefragung aller Bundesländer zur aktuellen Praxis bei Monitoring, Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung

Um einen Überblick über den aktuellen Stand der Praxis des Monitorings, der Bedarfsanalyse und der -planung in allen 16 Bundesländern zu erhalten, wurde eine Onlinebefragung durchgeführt. Das Ziel der Onlinebefragung lag zum einen darin, ein besseres Verständnis landesspezifischer Definitionen (zum Beispiel „Platz in einem Frauenhaus“) sowie des jeweiligen Hilfesystems zu erlangen. Zum anderen wurde abgefragt, inwieweit zum derzeitigen Stand Daten über das Hilfesystem erhoben und analysiert werden und ob diese für systematische Bedarfsanalysen genutzt werden. Hierfür wurden den Ländern teilstandardisierte Fragen gestellt und sie wurden gebeten, relevante Dokumente (zum Beispiel Förderrichtlinien) sowie Datenmasken, die für die Datenerhebung genutzt werden, zur Verfügung zu stellen. Von August bis Ende November 2019 hatten die Bundesländer die Möglichkeit, an der Onlinebefragung teilzunehmen, die in LimeSurvey programmiert worden war. An der Befragung nahmen zwölf Bundesländer teil, davon haben zehn Länder auch Dokumente und Datenmasken übermittelt.

Die standardisierten Fragen wurden mit Methoden der deskriptiven Statistik ausgewertet, während die offenen Fragen inhaltsanalytisch ausgewertet wurden. Für die übermittelten Dokumente wurde ein Auswertungsraster entworfen, das sich an den Leitfragen der wissenschaftlichen Begleitung orientierte.

2.5 Projektbeirat zur fachpolitischen Begleitung der Länderprojekte

Zielsetzung des Beirats war es, Vertrauen in die Evaluation bei allen Beteiligten herzustellen, den Informationstransfer zwischen den fünf Ländern, die Modelle erproben, und allen anderen fachlich relevanten Akteursgruppen (BMFSFJ, die anderen Bundesländer, Fachverbände, kommunale Spitzenverbände, Wissenschaft) zu fördern und einen Raum für die Fachdiskussion zu den Inhalten des Modellprojekts zu bieten.

- In der ersten Sitzung am 23. Mai 2019 konstituierte sich der Beirat. In der ersten Beiratssitzung wurden zum einen der Evaluationsauftrag und das Vorgehen des ZEP vorgestellt. Zum anderen wurden die fünf Länderprojekte durch die vor Ort zuständigen Personen präsentiert und die ersten Zwischenergebnisse des ZEP berichtet.
- Die zweite Beiratssitzung fand am 29. November 2019 statt. Das ZEP stellte die Ergebnisse der Onlinebefragung der 16 Bundesländer sowie Überlegungen zur Institutionenanalyse der bisherigen Vorschläge zur Weiterentwicklung der Bedarfsanalyse und -planung vor. Die fünf Modellprojektländer präsentierten die Ergebnisse der Länderprojekte in Bezug auf die Fragestellungen des Bundesmodellprojekts und auf die Erkenntnisse für die Bedarfsplanung im jeweiligen Land.
- Eine für März 2020 geplante dritte Beiratssitzung wurde wegen der Coronapandemie auf den 19. Juni 2020 verschoben. In dieser Sitzung wurde der Abschlussbericht zum Projekt diskutiert.¹²

12 Fachliche Anregungen aus dieser Beiratssitzung wurden an einigen Stellen nachträglich noch in den Bericht aufgenommen.

3

Rahmenbedingungen für
Bedarfsanalysen und Bedarfs-
planung im Hilfesystem

Für die Leistungserbringer des Hilfesystems bei Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und für dessen Leistungsträger kann eine systematische Bedarfsanalyse die Grundlage für optimierte Planungsgrößen bilden. Auf einen bedarfsanalytisch belegten gestiegenen Bedarf kann dabei genauso reagiert werden wie auf eine Verschiebung des Bedarfs zwischen einzelnen Teilgruppen von Nachfragenden oder auch auf einen sinkenden Bedarf. Eine systematische Bedarfsplanung kann Einrichtungen und Leistungsträgern darüber hinaus größere Planungssicherheit geben als ein System wiederkehrender Einzelverhandlungen um Kapazitäten und deren Verteilung. Eine systematische Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung schafft Transparenz bezüglich vorhandener und notwendiger Ressourcen des Hilfesystems, macht die Leistungen der Einrichtungen des Hilfesystems sichtbar und deckt strukturelle Zugangsbarrieren und Versorgungslücken auf. Für die unterstützungssuchenden Nutzerinnen kann sie in der Folge zu leichter zugänglichen Unterstützungsstrukturen führen, weil die Angebotsstrukturen besser auf die Nachfrage reagieren.

Im Rahmen des Bundesmodellprojekts sollte eruiert werden, wie die Länder mittels verschiedener Verfahren und Methoden der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung das in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich bestehende Hilfesystem zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt künftig besser an den Bedarf der von Gewalt betroffenen Frauen (und ihrer Kinder) anpassen können. Zwar führen einzelne Bundesländer punktuell Bedarfsanalysen durch und leiten daraus Bedarfe ab (vergleiche GFMK 2015), es fehlt jedoch nach wie vor an einem klaren rechtlichen Auftrag zur Bedarfsplanung, an kontinuierlichen Planungsprozessen und an bundesweit einheitlichen Basisdaten zu den zentralen Entwicklungen im Hilfesystem (vergleiche Kapitel 4).

Für eine Bedarfsanalyse und -planung ist es in jedem sozialpolitischen Leistungssystem essenziell, zunächst Ziele, Aufgaben und Zielgruppen zu bestimmen und einen Maßstab für Versorgungssicherheit festzulegen beziehungsweise auszuhandeln. Die Einbeziehung der Nutzerinnenperspektive kann dabei den Blick erweitern und bei der Bewertung von Quantität, Qualität und

Wirksamkeit der Angebote des Hilfesystems helfen.

Die **Bedarfsanalyse** besteht im Kern aus einer Bestandserhebung der verfügbaren Ressourcen des Leistungssystems (Ist-Analyse) und einer Erhebung der Nachfrage der Nutzerinnen (Soll-Analyse). Im temporären Soll-Ist-Vergleich von Angebot und Nachfrage ergibt sich der Bedarf an einer konkreten sozialen Dienstleistung. Eine Bestandserhebung zu den Infrastrukturen der Angebotslandschaft erfordert einheitlich und eindeutig definierte Kenngrößen zur infrastrukturellen und personellen Ausstattung der Angebote, beispielsweise die Definition eines Familienplatzes in einem Frauenhaus oder einer Beratung in einer Fachberatungsstelle.

Diese Kenngrößen müssen dem Themengebiet entsprechend angemessen differenziert sein, damit ausreichend Informationen zu den Bedarfen spezieller Zielgruppen zusammengetragen werden können. Bei der Erhebung der Nachfrage ist zu untersuchen, welche Strukturen und Angebote gewaltbetroffene Frauen, Kinder und Männer nutzen oder für erforderlich halten und welche Unterstützung sie sich wünschen. Ein Teil der Nachfrage lässt sich auch über Erhebungen bei Expertinnen und Experten des Hilfesystems im engeren Sinne (den Frauenhäusern und spezialisierten Fachberatungsstellen) und anderen lokalen Netzwerkakteurinnen und -akteuren (Polizei, Justiz, Gleichstellungsbeauftragten, Ärztinnen und Ärzten, Psychologinnen und Psychologen, Sozialarbeiterinnen und -arbeitern und so weiter) ermitteln.

Eine systematische **Bedarfsplanung** geht über eine reine Bedarfsanalyse hinaus. Sie ermöglicht es, das Angebot (Kapazitäten, Ressourcen und fachliche Standards) zu steuern und künftige Entwicklungen aufseiten der Nachfrage abzuschätzen. Das Ziel einer systematischen Bedarfsplanung liegt darin, eine Entscheidung über die künftige Höhe und Verteilung der Ressourcen treffen zu können. Eine systematische Bedarfsplanung setzt voraus, dass vorab ein Wirkungsmodell entwickelt wurde, in dem unter anderem aufgezeigt wird, welche Wirkungserwartungen bestehen. Zudem müssen angesichts begrenzter öffentlicher Ressourcen anhand der erhobenen

Nachfrage in politischen Aushandlungsprozessen Versorgungsziele bestimmt werden. Über ein Monitoring ist eine laufende Erhebung der vorab definierten Kennzahlen zu sichern. Erst hierdurch wird eine kontinuierliche Beobachtung von Entwicklungen möglich, auf deren Grundlage Bedarfe über einen längeren Zeitraum geplant werden können. Für eine systematische Bedarfsplanung ist darüber hinaus eine Koordinierung der für sie notwendigen Prozesse und der relevanten Akteurinnen und Akteure unabdingbar.

Die Bundesregierung schlussfolgerte bereits aus der Bestandsaufnahme des Jahres 2012, dass „künftig auf Landes- beziehungsweise 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“ solle. Dazu wollte die Bundesregierung „in den Grenzen ihrer Zuständigkeit“ prüfen, ob und wie sie die Erprobung solcher Planungsinstrumente „eventuell zunächst im Rahmen eines modellhaft angelegten Erkundungsprozesses auf regionaler oder kommunaler Ebene, gegebenenfalls im Zusammenwirken mit der Landesebene“ unterstützen könne (Deutscher Bundestag 2012: 23).

Das juristische Gutachten, das als Teil des Berichts der Bundesregierung im Jahr 2012 erstellt wurde, schlug vor, sich bei der Bedarfsplanung an bereits bestehenden Modellen für andere soziale Dienstleistungen (Krankenhausplanung, Pflegeplanung, kommunale Jugendhilfeplanung) zu orientieren, die „an die besondere Situation der Versorgung mit den Frauenhäusern und den anderen Angeboten angepasst werden müssten“. Es diskutierte zwei grundsätzliche Wege einer konsensualen Bedarfsplanung: eine „landesweite Bedarfsplanung mit regionaler Konkretisierung“ (Top-down-Modell) und eine „kommunale Planung unter Berücksichtigung überregionaler Aspekte“ (Bottom-up-Modell), jeweils unter Beteiligung aller relevanten Akteursgruppen (vergleiche ebenda: 237 f.). Diese Modelle werden in Kapitel 3.1 und 3.2 kurz skizziert und ihre Herausforderungen erörtert. Anschließend werden die Anforderungen der Istanbul-Konvention an eine systematische Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung erörtert (vergleiche Kapitel 3.3).

3.1 Modell landesweite Bedarfsplanung mit regionaler Konkretisierung

Für dieses Modell skizziert das Gutachten aus dem Jahr 2012 als ein Beispiel das Verfahren der **Krankenhausplanung**. Dieses basiert auf dem Recht der gesetzlichen Krankenversicherung, dem Sozialgesetzbuch V (SGB V), und damit auf der Beitragsfinanzierung durch die gesetzlichen Krankenkassen. Das Verfahren wird durch Landesrecht bestimmt, in der Regel durch die Krankenhausgesetze der Länder, die das Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) des Bundes im Landesrecht konkretisieren. Die Länder haben den Versorgungsauftrag und beteiligen sich im Rahmen der dualen Finanzierung an den Investitionskosten der Krankenhäuser zur Sicherung der Infrastrukturen. Die gesetzlichen Krankenkassen haben die Pflicht, die Behandlungen, also die Dienstleistungen der Häuser, aus den Beiträgen der Versicherten zu finanzieren. Wenn ein Bundesland ein Krankenhaus als sogenanntes Plankrankenhaus zugelassen hat, dann sind die Kassen zur Erstattung der Behandlungen ihrer Versicherten in diesem Krankenhaus verpflichtet und müssen dazu mit den Krankenhäusern Fallpauschalen nach diagnosebezogenen Fallgruppen verhandeln (früher: Pflegesätze für die vorzuhaltenden Betten). Bei der Krankenhausplanung sind die Länder verpflichtet, „einvernehmliche Regelungen mit den unmittelbar Beteiligten [also den Krankenkassen und den Krankenhausgesellschaften der Länder] anzustreben“ (§ 7 KHG).

Das Gutachten argumentiert, analog zu den Koordinationsgremien der Krankenhausplanung auf Landesebene könnte auch die Planung der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen top-down organisiert werden. Dabei solle erstens ein Landesgremium die Bedarfsanalyse und Bedarfsprognose sowie die Definition von Versorgungsgebieten übernehmen, während darauf aufbauend regionale Koordinationsgremien die konkreten regionalen Bedarfe in den Versorgungsgebieten konkretisieren und dabei auch „spezifische Versorgungsschwerpunkte“ vereinbaren könnten. Das zuständige Landesministerium müsste dann letztlich über die in den Gremien verabredeten Vorschläge entscheiden (Deutscher Bundestag

2012: 237 f.). Zweitens sollten nach dem Gutachten diese Koordinierungsgremien auch die Aufgaben nach § 80 SGB XII übernehmen, nach denen die Träger der Sozialhilfe und die Verbände der Leistungserbringer Rahmenverträge zu den Leistungen der Hilfe zur Pflege (§ 61 ff. SGB XII), der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§ 67 ff. SGB XII) und der Hilfe in anderen Lebenslagen (§ 70 ff. SGB XII) verhandeln und abschließen. Und drittens sollten sie, ähnlich den Aufgaben der Pflegesatzkommission nach § 86 SGB XI, „eine koordinierende Funktion bei der Bestimmung der Vergütungshöhe übernehmen, indem sie beispielsweise Vergütungsleitlinien mit Empfehlungscharakter entwickeln“ (ebenda: 238).

Diese drei Planungskonzepte aus drei unterschiedlichen Rechtskreisen lassen sich aber nicht einfach zu einem in sich konsistenten Konzept addieren, die einzelnen Aufgaben innerhalb dieser drei Konzepte überlagern sich teilweise. Insofern wird der Vorschlag aus dem Gutachten hier grundsätzlich nicht additiv verstanden. Die Grundidee wird in folgender Weise interpretiert: Der sozialrechtliche Planungsauftrag liegt bei den Bundesländern. Die Länder verhandeln mit den Verbänden der Leistungserbringer Aufgaben, Qualitätsstandards und Regeln zur Finanzierung. Inwieweit sie in diesen Planungsprozessen auch vorzuhaltende Kapazitäten vereinbaren (wie in der Krankenhausplanung) oder nicht, ist eine offene Frage. Dies ist unter anderem auch davon abhängig, inwieweit sich ohne die leistungsrechtlichen Ansprüche aus dem Sozialversicherungsrecht (SGB V und XI) für Leistungen der Fürsorge ein vergleichbarer Versorgungsauftrag ableiten lässt, solange es keinen individuellen Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe bei Gewaltbetroffenheit gibt.

Überträgt man dieses Modell auf die Frauenhäuser und Fachberatungsstellen, so wird schnell sichtbar, dass für diese eine eindeutige Definition als Leistungsträger nach dem SGB gesetzgeberisch klarzustellen wäre, bevor Analogien zu entsprechende Planungsverfahren gezogen werden könnten. Darauf verweist auch schon das Gutachten aus dem Jahr 2012, indem es fordert, dass die Frauenhäuser und die spezialisierten Fachberatungsstellen deutlicher „in die Kooperationsstrukturen des Sozialrechts“ eingebunden werden müssen (ebenda: 230 f.).

Unter der Annahme, dass eine solche gesetzgeberische Klarstellung erfolgt, kommt unter allen, nach diesem Modell erörterten Beispielen aus verschiedenen Rechtskreisen der Verweis auf § 80 SGB XII der Verortung der Einrichtungen des Gewaltschutzsystems sowohl der sozialrechtlichen Logik (vergleiche Kapitel 6) als auch der aktuellen Praxis in einigen Bundesländern (vergleiche Kapitel 4) am nächsten.

3.2 Modell kommunale Planung unter Berücksichtigung überregionaler Aspekte

Für dieses Modell skizziert das juristische Gutachten sehr knapp das Beispiel der **kommunalen Pflegeplanung** (als Planungsauftrag für die Hilfe zur Pflege nach SGB XII). Dabei wären die Kreise und kreisfreien Städte die zuständigen Planungsbehörden für diesen Bottom-up-Ansatz. Sie könnten sich in ihren Planungsentscheidungen nach dem Vorbild der Landespflegeausschüsse nach § 8a SGB XI „an Empfehlungen orientieren (...), die ein beratend tätiger Landesausschuss für die Versorgung mit Hilfsangeboten der Frauenhäuser und der anderen Angebote abgibt“. Das Land könnte dann subsidiär „den Prozess der Bedarfsplanung strukturieren“, wenn auf der kommunalen Ebene keine „Bedarfsplanung nach landeseinheitlichen Grundsätzen“ zustande kommt (Deutscher Bundestag 2012: 238).

Inwieweit in diesem Modell das Land entsprechende Bedarfsplanungen institutionell (für Investitionen, Betriebskosten und so weiter) oder individuell (über Fallpauschalen beziehungsweise Tagessätze) kofinanzieren soll, bleibt offen, denn im Bereich der Pflege ist neben dem kommunalen Träger der Hilfe zur Pflege nach SGB XII vor allem die Pflegeversicherung in die Finanzierung der zu planenden Leistungen einzubeziehen. Insofern lässt sich auch dieses Modell nicht einfach auf Fragen der Bedarfsplanung im Gewaltschutzsystem übertragen.

Zudem verweist Brettschneider (2019) darauf, dass eine solche kommunale Pflegeplanung bisher nicht in allen Bundesländern gesetzlich geregelt ist. Und

selbst wenn das Landesrecht einen solchen kommunalen Planungsauftrag formuliert, haben „weder die Empfehlungen der kommunalen Pflegeplanung noch die Beschlüsse der kommunalen Pflegekonferenz (...) einen rechtsverbindlichen Charakter“. Sie könnten nur dann „eine wichtige Orientierungsfunktion und eine faktische Bindungswirkung entwickeln, wenn sie auf einer breiten fachlichen und demokratischen Legitimationsbasis beruhen“.

Das Gutachten verweist im Kontext des Bottom-up-Modells auch, allerdings ohne weitere Konkretisierung, auf die **Jugendhilfeplanung**, die nach § 80 SGB VIII in der Planungsverantwortung des öffentlichen Jugendhilfeträgers liegt. Für die örtlichen Leistungen der Jugendhilfe sind nach § 80 Absatz 3 SGB VIII „die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in allen Phasen ihrer Planung frühzeitig zu beteiligen“ und dazu vom kommunalen Jugendhilfeausschuss (beziehungsweise für überörtliche Leistungen vom Landesjugendhilfeausschuss) anzuhören. Der Jugendhilfeausschuss, dem als einzigem kommunalen Ausschuss nach § 71 SGB VIII sowohl Mitglieder des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe als auch Mitglieder der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe mit Stimmrecht angehören, ist mit der Jugendhilfeplanung beauftragt und hat entsprechendes Beschlussrecht im Rahmen der verfügbaren Ressourcen. Die kommunale Jugendhilfeplanung ist damit gesetzlich wesentlich stärker verankert als die kommunale Pflegeplanung.

Der Kinder- und Jugendhilfe vergleichbare gesetzliche Regeln sind aber für das Gewaltschutzsystem bisher nicht vorhanden. Gleiches gilt für die Regeln zur Hilfe zur Pflege im SGB XII. Innerhalb des Bottom-up-Modells passt das Beispiel der kommunalen Pflegeplanung besser als das der Jugendhilfeplanung zur aktuellen rechtlichen Situation und Praxis im Gewaltschutzsystem, solange es keinen dem SGB VIII vergleichbaren gesetzlichen Planungsauftrag für das Gewaltschutzsystem gibt.

Auch für eine Optimierung der Bedarfsplanung für das Gewaltschutzsystem nach einem Bottom-up-Modell gilt die Einschätzung des Gutachtens aus dem Jahr 2012, dass die Frauenhäuser und die spezialisierten Fachberatungsstellen zunächst klarer „in die Kooperationsstrukturen des Sozialrechts“ eingebunden werden müssen (Deutscher Bundestag 2012: 230 f.), um den Planungsauftrag konkretisieren zu können.

3.3 Anforderungen der Istanbul-Konvention an Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung

Das Inkrafttreten der Istanbul-Konvention und die damit verbundenen Verpflichtungen haben dazu beigetragen, dass Bund und Länder sich stärker als in der Vergangenheit mit Fragen der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt beschäftigen müssen.

Umfassend wird in der Konvention und im erläuternden Bericht¹³ dargelegt, welche Pflichten die Staaten für den Auf- und Ausbau eines umfassenden Schutz- und Unterstützungssystems für Betroffene von geschlechtsspezifischer Gewalt, verstanden als Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt, haben (Europarat 2011). So wird eine Reihe allgemeiner (Artikel 20) und spezialisierter Hilfsdienste (Artikel 22) aufgelistet, die vorgehalten werden müssen und allen gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen leicht zugänglich sein sollen. Darunter finden sich Schutzunterkünfte (zum Beispiel Frauenhäuser und Zufluchtwohnungen, Artikel 23), spezialisierte Unterstützungsangebote für Betroffene sexualisierter Gewalt (Artikel 25), Angebote für Kinder, die Zeuginnen beziehungsweise Zeugen von geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind (Artikel 26), sowie eine landesweite kostenlose Telefonberatung (Artikel 24).

13 Der erläuternde Bericht stellt eine Interpretationshilfe der Konvention dar und ist nicht Teil des völkerrechtlich verbindlichen Vertragstexts. Er ist somit in etwa vergleichbar mit der Gesetzesbegründung als Teil eines Gesetzentwurfs im Bereich der Landes- oder Bundesgesetzgebung, in dem die Absichten des Gesetzgebers näher erläutert werden und auf den sich sowohl politische Akteurinnen und Akteure als auch Gerichte bei Bedarf beziehen.

Die Konvention macht deutlich, dass alle gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen ein Recht auf niedrigschwellige, spezialisierte, barriere- und diskriminierungsfreie Unterstützung haben. Hierfür muss ein spezialisiertes Hilfesystem vorhanden sein, dessen Erreichbarkeit in allen Regionen gesichert sein muss, und das angemessen finanziert wird. Eine sofortige Unterbringung der Opfer ist zu gewährleisten (Artikel 23).

Im erläuternden Bericht wird ausgeführt, dass zu den **spezialisierten Hilfsdiensten** „Schutzeinrichtungen und sichere Unterkünfte, die sofortige ärztliche Hilfe, die Sicherung gerichtsmedizinischer Beweise bei Fällen von Vergewaltigung und sexuellen Übergriffen, die kurz- und langfristige Bereitstellung psychologischer Beratung, die Behandlung von Traumata, Rechtsberatung, Dienste für die Bewusstseinsbildung und persönliche Hilfsdienste, Telefonberatung zum Verweis der Opfer an den richtigen Dienst sowie spezielle Dienste für Kinder, die Opfer oder Zeugen oder Zeuginnen sind“, zählen. Diese Einrichtungen stehen den Opfern von Gewalt und deren Unterstützungsumfeld offen. Ihr Personal verfügt über eine spezifische Qualifikation und „vertiefte Kenntnisse über geschlechtsspezifische Gewalt“ und ist „erfahren“ im emanzipatorischen Umgang mit Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt (Europarat 2011: 68 f., EG-TFV 2008: 50 f.). Diese Einrichtungen, also Schutzeinrichtungen und spezialisierte Fachberatungsstellen, werden hier deshalb als der **Kern des Hilfesystems** zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt verstanden – und auf diese bezieht sich im Verständnis des vorliegenden Berichts der **Auftrag zu Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung** im engeren Sinne.

Als allgemeine Hilfsdienste werden daneben „öffentliche Hilfsdienste“ verstanden, „wie Möglichkeiten der Unterkunft, Unterstützung bei der Arbeitssuche und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, öffentliche Aus- und Weiterbildungsdienste, öffentliche Stellen für psychologische und rechtliche Beratung, aber auch Dienste wie finanzielle Unterstützung“. Diese Formen der Unterstützung sind „langfristig angelegt“ und beziehen sich „auf die Allgemeinbevölkerung und nicht ausschließlich auf die Opfer“. Diese allgemeinen Gesundheits- und Sozialdienste müssen über ausreichend Wissen „zu den unterschiedlichen Formen von Gewalt, den speziellen Bedürfnissen der Opfer und den besten Mitteln, um sinnvoll darauf zu reagieren“, verfügen (Europarat 2011: 67). Sie zählen aber im Verständnis des vorliegenden Berichts nicht zum Kern des Hilfesystems und müssen deshalb nicht in die Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung innerhalb des Hilfesystems im engeren Sinne einbezogen werden.

Für die verschiedenen spezialisierten Hilfsdienste führt der erläuternde Bericht weitere Konkretisierungen auf:

- **Spezialisierte Frauenhäuser** sollen „zu jeder Tages- und Nachtzeit die sofortige Unterbringung der Opfer, häufig Frauen und Kinder, (...) gewährleisten“. Dazu werden „gemeinsame Standards“ wie individuelle Schutzpläne und die „technische Sicherheit“ der Einrichtungen genannt. „Das Vorhalten vorübergehender Unterkünfte oder allgemeiner Schutzunterkünfte wie Obdachlosenunterkünfte“ wird für nicht ausreichend gehalten, da diese im Vergleich zu Frauenhäusern nicht die erforderliche fachspezifische Unterstützung leisten können und die Rechte der gewaltbetroffenen Frauen nicht angemessen stärken. Der erläuternde Bericht (Europarat 2011) verweist als Richtwert auf eine Empfehlung der Taskforce (EG-TFV 2008) und macht gleichzeitig deutlich, dass sich die Anzahl der Schutzunterkünfte nach dem tatsächlichen Bedarf richten soll (Europarat 2011: 69).

- **Spezialisierte Hilfsdienste für Opfer sexueller Gewalt** werden unterschieden. Einerseits gibt es hier die „Hilfszentren für Vergewaltigungsopfer“, die „dauerhaft Hilfe in Form von Beratung und Therapie (...), rechtliche Unterstützung von Frau zu Frau sowie praktische Hilfe anbieten“. Als „Notfallhilfzentren für die Opfer sexueller Gewalt“ werden andererseits Dienste verstanden, die sich auf die „medizinische Versorgung“ der Opfer sexueller Gewalt spezialisieren, „rechtsmedizinische Arbeit“ und Krisenintervention gewährleisten und potenziell an Krankenhäuser angeschlossen sind.¹⁴ Für diese spezialisierten Hilfsdienste wird als Richtwert eine Einrichtung pro 200.000 Einwohnerinnen und Einwohner empfohlen (ebenda: 70 f.). Auch dabei bezieht sich der erläuternde Bericht auf die Empfehlungen der Taskforce des Europarats (EG-TFV 2008: 51).
- Eine weitere Konkretisierung zu den Leistungen „kurz- und langfristige Bereitstellung psychologischer Beratung, (...) Behandlung von Traumata, Rechtsberatung, Dienste für die Bewusstseinsbildung und persönliche Hilfsdienste“ (ebenda: 68) liefert der erläuternde Bericht zur Konvention nicht. In diesen Bereich fallen nach dem Verständnis des vorliegenden Berichts die verschiedenen **spezialisierten Fachberatungsstellen für die Opfer von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt** (Deutscher Bundestag 2012: 13, 76 ff.). Für diese Einrichtungen, die Beratung sowie umfassende Unterstützung inklusive praktischer Hilfe und Begleitung zu Behörden und Gerichten leisten, kann eine Empfehlung der Council of Europe Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence zurate gezogen werden, die allerdings keinen Eingang in die Konvention und den erläuternden Bericht fand. Danach sollte „at least one women’s counselling centre (...) be available per 50.000 women“ (EG-TFV 2008: 54).

Mit diesen Empfehlungen zu vorzuhaltenden Platzkapazitäten bietet der erläuternde Bericht zur Istanbul-Konvention einen quantitativen Orientierungsrahmen für Bedarfsplanungen. Mit den in

der Konvention selbst sowie im erläuternden Bericht formulierten qualitativen Anforderungen an die spezialisierten Hilfsdienste und weitere Akteurinnen und Akteure des Hilfesystems steckt sie zudem einen Rahmen für qualitative Aspekte der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung ab.

Die Istanbul-Konvention fordert explizit auch die Einrichtung von „offiziellen“ **Koordinierungsstellen**, deren Aufgabe die „Koordinierung, Umsetzung, Beobachtung und Bewertung der politischen und sonstigen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller“ von der Konvention erfassten „Formen von Gewalt“ ist (Artikel 10).

Artikel 11 fordert die Mitgliedsstaaten dazu auf, „in regelmäßigen Abständen einschlägige, genau aufgeschlüsselte statistische Daten“ zu erheben, die Aufschluss geben über das Vorkommen aller Formen von Gewalt im Sinne der Konvention, die Inanspruchnahme des Hilfesystems und „die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen“.

Im erläuternden Bericht zu Artikel 11 Absatz 1 der Konvention wird präzisiert, „einschlägige statistische Daten können administrative Daten umfassen, die auf von den Diensten der Gesundheitsversorgung und der sozialen Sicherung, den Strafverfolgungsbehörden und Nichtregierungsorganisationen aufbereiteten Statistiken beruhen, sowie Daten der Justiz, die von den Justizbehörden, einschließlich der Staatsanwaltschaften, erfasst wurden“. Diese administrativen Daten „umfassen zum Beispiel die systematische Aufstellung von Informationen über die Inanspruchnahme dieser Dienste durch die Opfer und die Art und Weise, wie die Regierungsstellen und der öffentliche (und private) Gesundheitssektor ihnen bei ihrem Streben nach Gerechtigkeit und im Hinblick auf medizinische Versorgung, Beratung, Unterbringung und sonstige Arten von Unterstützung helfen“. Dazu müssen die öffentlichen Stellen „Datensysteme errichten, die sich nicht darauf beschränken, ihren internen Bedürfnissen gerecht zu werden“ (Europarat 2011: 55). Zwar ist den Mitgliedsstaaten die Wahl der verwendeten Datenkategorien freigestellt, es werden jedoch Minimalanforderungen formuliert: So sollen Daten zu

¹⁴ Die im SGB XIV vorgesehenen Traumaambulanzen sind in diesem Sinne „Notfallhilfzentren für die Opfer sexueller Gewalt“. Die Fachberatungsstellen für Opfer sexueller Gewalt sind in diesem Sinne „Hilfzentren für Vergewaltigungsopfer“.

Opfern und Tätern beziehungsweise Täterinnen zumindest nach den Kategorien „Geschlecht, Alter, Art der Gewalttat und Beziehung zwischen Opfer und Täter beziehungsweise Täterin“, geografischer Verortung sowie anderen relevanten Faktoren (zum Beispiel eine Behinderung) erfasst werden.¹⁵

Von den administrativen und statistischen Daten, die dazu dienen sollen, „Probleme im Hinblick auf die Kapazitäten der Regierungsbehörden aufzuzeigen und die Wirksamkeit der für Opfer solcher Gewalttaten geleisteten Dienste zu beurteilen“ (ebenda: 57), werden **wissenschaftliche Studien** unterschieden.

Damit sind zum einen nach Artikel 11 Absatz 1 Satz 1 Nummer b der Konvention Forschungsarbeiten gemeint, die dazu beitragen, „die tiefer liegenden Gründe, die Auswirkungen (...), die Häufigkeit [von Gewalt] und die Aburteilungsquote besser zu verstehen und die Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens zu beurteilen“. Diese Forschung wird als „**Schlüsselement jeder evidenzbasierten Politik**“ verstanden, die „zur Verbesserung der alltäglichen Reaktionen und Verfahrensweisen der Justizbehörden, der Hilfsdienste und der Strafverfolgungsbehörden bei Fällen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ beiträgt (ebenda: 56).

Zum anderen sind nach Artikel 11 Absatz 2 der Konvention „**bevölkerungsbasierte Studien**“ gemeint, die „in regelmäßigen Abständen“ Ausmaß und Tendenz der ausgeübten Gewalt im Längs- und Querschnitt der Gesamtbevölkerung erfassen sollen. Sie sollen nach dem erläuternden Bericht zur Konvention aus soziologischer Perspektive „der Bedeutung, der Natur, den Bestimmungsfaktoren und den Konsequenzen“ der verschiedenen Formen von Gewalt nachgehen und Informationen über „die von den Opfern gemachten Erfahrungen von Gewalt, über die Gründe, aus denen sie keine Meldung gemacht haben, über die Dienste, die sie in Anspruch genommen haben, sowie über die Meinung und die Haltung der Opfer im Hinblick auf diese Gewalt liefern“ (vergleiche ebenda: 56).

Die entsprechenden Daten sollen von der geschaffenen offiziellen Koordinierungsstelle oder den Koordinierungsstellen veröffentlicht werden und GREVIO vorgelegt werden (vergleiche ebenda: 57).

Zum Zeitpunkt der Berichtslegung läuft das Überwachungsverfahren nach Artikel 68 der Konvention durch GREVIO. Dazu wurde ein Fragebogen an die Bundesrepublik Deutschland versandt, an dem sich die Berichterstattung und darauf aufbauend das Bewertungsverfahren durch GREVIO orientieren soll (GREVIO 2016).

Insgesamt lässt sich aus den Vorgaben der Istanbul-Konvention ein Auftrag zu einer **systematischen Erhebung und Bewertung von administrativen und statistischen Daten** zur Erfassung von Kapazitäten und Wirksamkeit des Hilfesystems **sowie zur Erstellung von bevölkerungsbezogenen Studien** zu auftretender Gewalt und den Erfahrungen der Gewaltbetroffenen mit den Tätern oder Täterinnen wie mit dem Hilfesystem ableiten (vergleiche Europarat 2011: 57).

Dieser Auftrag gilt für **Bund und Länder** gleichermaßen auch dann, wenn die Aufgabe des Gewaltschutzes bei den Ländern liegt, denn letztlich wird die Berichtslegung für die gesamte Bundesrepublik Deutschland erwartet.¹⁶ Sollte der Bund dabei feststellen, dass der Bedarf an Unterstützung, sicherer Unterbringung und Beratung das vorhandene Angebot in den Ländern und Kommunen übersteigt, würde sich die Frage stellen, ob und wie der Bund zumindest in Beratungen mit den Ländern darüber eintreten müsste, wie dafür Abhilfe geschaffen werden könnte.

Spätestens dann stellen sich für die Kooperation zwischen Bund, Ländern und den Kommunen Fragen der institutionellen Zuständigkeit nach dem Grundgesetz, die in Kapitel 6 erörtert werden und die geklärt sein sollten, wenn für das Gesamtsystem zum Schutz vor sexueller und häuslicher Gewalt über optimierte Verfahren der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung entschieden werden soll.

15 Daneben werden auch der Anteil der Verurteilungen von Tätern und Täterinnen und die „Anzahl der erlassenen Schutzanordnungen“ genannt, die aber außerhalb des Gegenstandsbereichs des Auftrags des hier vorgelegten Berichts zur Bedarfsanalyse und -planung liegen.

16 Damit gilt er vermittelt auch für die kommunale Ebene als Teil der Länder.

3.4 Zwischenfazit

Um ein bundesweit konsistentes Verfahren der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung zu entwickeln, ist dringend durch den Gesetzgeber zu klären, wie Frauenhäuser und die spezialisierten Fachberatungsstellen „in die Kooperationsstrukturen des Sozialrechts“ (Deutscher Bundestag 2012: 230 f.) eingebunden sein sollen. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, den Planungsauftrag rechtlich klar zu verorten und auf dieser Basis Verfahrensfragen grundgesetzkonform gestalten zu können (vergleiche Kapitel 6).¹⁷ Zudem sollten, wie in Artikel 10 der Istanbul-Konvention gefordert, „eine oder mehrere offizielle Stellen, die für die Koordinierung, Umsetzung, Beobachtung und Bewertung der politischen und sonstigen Maßnahmen“ zuständig sind (Europarat 2011: 7), beim Bund und in allen Bundesländern eingerichtet und mit den notwendigen Ressourcen und Kompetenzen ausgestattet werden, um den Auftrag zur Beobachtung und Bewertung aller Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt erfüllen zu können.

Unabhängig von der Frage, wer für die von Artikel 11 der Istanbul-Konvention geforderte Datensammlung und Forschung und wer nach dem grundlegenden und übergreifenden sozialrechtlichen Planungsauftrag des § 17 SGB I für die Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung in den Bundesländern zuständig ist (vergleiche Kapitel 6), stellt sich grundsätzlich die (politische) Frage, welchen Zwecken eine systematische Bedarfsanalyse und -planung dienen soll und auf welche Informationen sie dazu optimalerweise zugreifen können soll:

- Soll sie eher der Einschätzung und Weiterentwicklung der Kapazitäten, der Qualität und der Wirksamkeit der Einrichtungen und Dienstleistungen des Hilfesystems auf der Ebene der Länder oder der Kommunen dienen (Bedarfsplanung im engeren Sinne)?

- Oder soll sie die Bedürfnisse der Gewaltopfer in den Fokus nehmen (Bedarfsplanung im weiteren Sinne)?
- Soll sie beides gleichermaßen leisten?
- Oder soll sie vor allem dazu dienen, auf Bundesebene aggregiert den Auftrag des Artikels 11 der Istanbul-Konvention zu erfüllen?

Der vorliegende Bericht geht davon aus, dass es um Antworten auf die ersten beiden Fragen geht. Das Verhältnis zwischen diesen muss dabei politisch austariert werden.

Für eine systematische Bedarfsanalyse und -planung im engeren Sinne ist es in jedem sozialpolitischen Leistungssystem essenziell, zunächst Ziele, Aufgaben und Zielgruppen zu bestimmen und einen Maßstab für Versorgungssicherheit festzulegen beziehungsweise auszuhandeln. Die Einbeziehung der Nutzerinnenperspektive kann den Blick erweitern und helfen, die Qualität und Wirksamkeit der Angebote des Hilfesystems zu bewerten.

Die **Bedarfsanalyse** besteht dabei aus einer Bestandserhebung der verfügbaren Ressourcen des Leistungssystems (Ist-Analyse) und einer Erhebung der Nachfrage der Nutzerinnen (Soll-Analyse). Sie dient einem temporären Soll-Ist-Vergleich von Angebot und Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen. In der Bestandserhebung zu den Infrastrukturen der Angebotslandschaft sind die Angebote zunächst nach definierten Kennzahlen (unter anderem zur institutionellen und personellen Ausstattung, zu finanziellen Ressourcen, zu räumlicher und zeitlicher Verfügbarkeit und zur Verfügbarkeit für Personen mit besonderen Bedarfen) zu erheben. Neben der Erfassung der Angebotsstruktur sollte auch die Nachfrage erhoben werden. Hierbei ist zu untersuchen, welche Strukturen und Angebote gewaltbetroffene Frauen, Kinder und Männer

¹⁷ Eine gesetzliche Regelung kann grundsätzlich, je nach Regelungskontext, auf Landes- oder auf Bundesebene erfolgen. Will man ein bundesweit weitgehend einheitliches System errichten, dann empfiehlt sich eine bundesgesetzliche Regelung.

3 Rahmenbedingungen für Bedarfsanalysen und Bedarfsplanung im Hilfesystem

nutzen sowie für erforderlich halten und welche Unterstützung sie sich wünschen. Darüber hinaus sollte die Frage gestellt werden, was sie als hilfreich wahrnehmen und wie sie das verfügbare Angebot an Hilfe und Unterstützung bewerten. Ein Teil der Nachfrage lässt sich auch über Erhebungen bei Expertinnen und Experten des Hilfesystems im engeren Sinne (den Frauenhäusern und spezialisierten Fachberatungsstellen) und anderen lokalen Netzwerkakteurinnen und -akteuren (Polizei, Justiz, Gleichstellungsbeauftragten, Ärztinnen und Ärzten, Psychologinnen und Psychologen, Sozialmitarbeiterinnen und -mitarbeitern und so weiter) ermitteln.

Eine systematische **Bedarfsplanung** geht über eine reine Bedarfsanalyse hinaus. Sie ermöglicht es, das Angebot (Kapazitäten, Ressourcen und fachliche Standards) zu steuern und künftige Entwicklungen aufseiten der Nachfrage abzuschätzen. Das Ziel einer systematischen Bedarfsplanung liegt darin, eine Entscheidung über die künftige Höhe und Verteilung der Ressourcen vorbereiten oder treffen zu können. Eine systematische Bedarfsplanung setzt voraus, dass vorab ein

Wirkungsmodell entwickelt wurde, in dem unter anderem aufgezeigt wird, welche Wirkungserwartungen bestehen. Zudem müssen angesichts begrenzter öffentlicher Ressourcen anhand der erhobenen Nachfrage in politischen Aushandlungsprozessen Versorgungsziele bestimmt werden. Außerdem ist ein Monitoring notwendig, das die laufende Erhebung von definierten Kennzahlen sicherstellt. Erst hierdurch wird eine kontinuierliche Beobachtung von Entwicklungen möglich, auf deren Grundlage Bedarfe über einen längeren Zeitraum geplant werden können. Für eine systematische Bedarfsplanung ist darüber hinaus eine Koordinierung der Prozesse und der relevanten Akteurinnen und Akteure unabdingbar. Ein kontinuierlicher fachlicher Dialog zwischen Finanzierenden und Leistungserbringerinnen und -erbringern, der Verhandlungen über Ziele, Qualitätsstandards, Problemlösungen und Entwicklungen neuer Angebote einschließt, ist dabei essenziell. Optimal ist es, wenn auch die Partizipation der Nutzerinnen der Angebote in regelmäßigen zeitlichen Abständen sichergestellt wird.



Aktuelle Praxis der Bedarfs-
analyse und Bedarfsplanung
in den Bundesländern

Um einen Überblick über die aktuelle Praxis der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung in den Bundesländern zu erhalten, wurde eine Onlinebefragung durchgeführt, an der sich zwölf Länder beteiligten. Der Konzipierung der Onlinebefragung wurden die in Kapitel 3.3 beschriebenen Anforderungen der Istanbul-Konvention an Koordinierungsstellen (Artikel 10) und an Datensammlung und Forschung (Artikel 11) zugrunde gelegt. Im Folgenden werden die Ergebnisse dargestellt.

4.1 Hilfesystem in den Ländern

Um zunächst einen Überblick über das jeweilige Hilfesystem in den Ländern zu erlangen, wurde abgefragt, welche Einrichtungen für Gewaltbetroffene zur Verfügung stehen. In allen zwölf Bundesländern gibt es nach den Angaben aus der Befragung:

- ✓ Frauenhäuser,
- ✓ Fachberatungsstellen bei Gewalt gegen Frauen allgemein,
- ✓ Fachberatungsstellen für von sexueller Gewalt betroffene Frauen,
- ✓ Fachberatungsstellen für Frauen, die in Kindheit und Jugend sexuell missbraucht wurden,
- ✓ Interventionsstellen sowie
- ✓ Täter- und Täterinnenberatungsstellen.

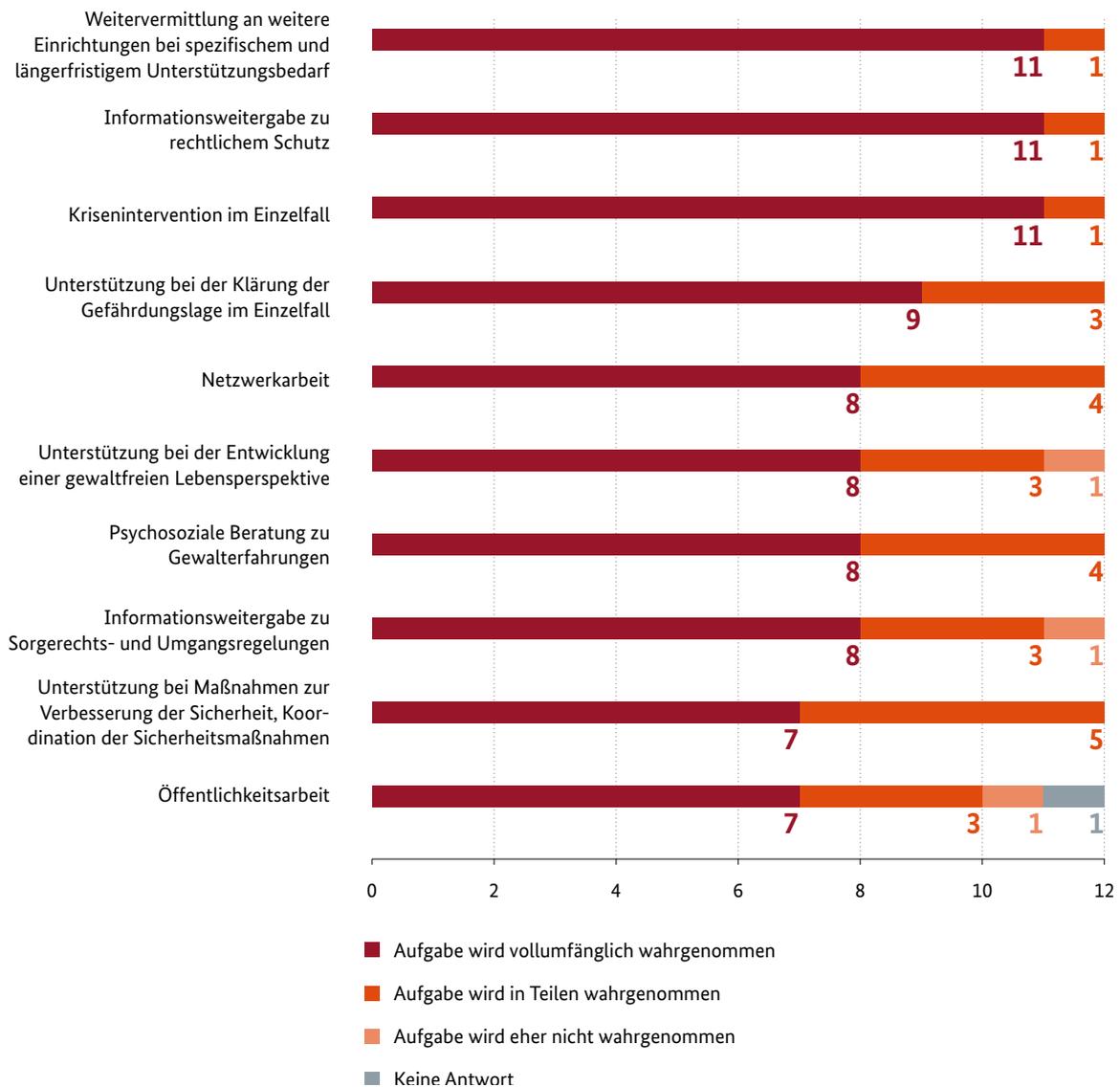
Relativ selten gibt es hingegen Männerschutzeinrichtungen (zwei), Fachberatungsstellen zum Gewaltschutz in Flüchtlingsunterkünften (vier) sowie sichere Wohnangebote für Frauen im Rahmen von Übergangsangeboten (Second Stage) (vier).¹⁸

In allen zwölf Ländern gibt es **Interventionsstellen**, die proaktive Beratung nach einer polizeilichen Aktion wegen häuslicher Gewalt anbieten. Je nach Bundesland unterscheiden sich die Anzahl an Interventionsstellen und auch der vorgesehene Prozess der Kontaktaufnahme jedoch stark. Während in einigen Bundesländern die Polizei die Einsatzprotokolle auch ohne Einverständniserklärung der Betroffenen an die Interventionsstellen weiterleiten kann und die Interventionsstellen daraufhin Kontakt aufnehmen, ist dies in anderen Bundesländern nicht möglich. Von einzelnen Bundesländern, in denen eine generelle Weiterleitung stattfindet, wurde angemerkt, dass mit diesem Verfahren sehr positive Erfahrungen gemacht wurden. Viele der kontaktierten Frauen wollten zunächst keine Beratung in Anspruch nehmen, nach ein paar Tagen meldeten sie sich jedoch. Dies zeige, dass man mit dem Vorgehen mehr Frauen mit dem Hilfeangebot erreicht als bei einer proaktiven Kontaktaufnahme nur bei Vorliegen einer Einverständniserklärung.

Die Interventionsstellen sind in manchen Ländern den Polizeidirektionen oder -inspektionen zugeordnet, in anderen ist der Einzugsbereich nicht identisch damit. Ebenfalls nicht einheitlich ist die Bezeichnung der Interventionsstellen, auch hier gibt es landesspezifische Besonderheiten. Relativ einzig waren sich die teilnehmenden Länder jedoch hinsichtlich der Aufgabenbereiche der Interventionsstellen.

18 Allerdings zeigte sich im Rahmen der Beiratssitzungen, dass einzelne Länder ausschließlich Angaben zu von ihrem jeweiligen Ministerium betreuten Förderprogrammen gemacht, vergleichbare Fördermöglichkeiten anderer Landesministerien hingegen nicht berücksichtigt hatten. Dies verweist zum einen darauf, dass in diesen Ländern kein transparenter Überblick über alle Angebote des Gewaltschutzsystems besteht, und zum anderen darauf, dass schon das Verständnis davon, welche Angebote das Hilfesystem umfasst und wie diese zu definieren sind, uneinheitlich ausgeprägt ist.

Abbildung 1: Aufgabenwahrnehmung der Interventionsstellen



Quelle: Onlinebefragung der Bundesländer. Frage: Bitte geben Sie darüber hinaus an, welche der folgenden Aufgaben von den Interventionsstellen in Ihrem Bundesland in welchem Umfang wahrgenommen werden. n=12

Wie Abbildung 1 entnommen werden kann, wird insbesondere die Weitervermittlung an weitere Einrichtungen bei Vorliegen eines spezifischen und längerfristigen Unterstützungsbedarfs vollumfänglich von den Interventionsstellen wahrgenommen, ebenso wie die Informationsweitergabe zum rechtlichen Schutz und die Kriseninterven-

tion im Einzelfall. Die Unterstützung bei Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und die Koordination der Sicherheitsmaßnahmen sowie die Öffentlichkeitsarbeit werden hingegen etwas seltener als Aufgabenbereich der Interventionsstellen gesehen.

4.2 Erhebung statistischer Daten zur Arbeit der Frauenhäuser

In Artikel 11 Absatz 1 Nummer a der Istanbul-Konvention wird gefordert, „in regelmäßigen Abständen einschlägige genau aufgeschlüsselte statistische Daten über Fälle von allen in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt zu sammeln“.

Derartige Daten können über die Daten zur Nutzung der Angebote von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen zumindest im Bereich des sogenannten Hellfeldes erhoben werden. Deshalb wurden die Länder dazu befragt, in welcher Form sie derartige Daten bei den von ihnen geförderten Frauenhäusern und Fachberatungsstellen erheben. Zehn der teilnehmenden zwölf Bundesländer haben im Rahmen der Onlinebefragung Dokumente (zum Beispiel Excel-Datenmasken, Statistikkbögen, Vorlagen für Sachstandsberichte) zur Verfügung gestellt, die Aufschluss über die Form der Datenerfassung und Berichtslegung der geförderten Frauenhäuser und Fachberatungsstellen geben.

Betrachtet man zunächst die Form der Datenerhebung für die Frauenhäuser, wird ersichtlich, dass sich diese stark von Bundesland zu Bundesland unterscheidet. Während einige Länder standardisierte Vorlagen (zum Beispiel Excel-Listen)

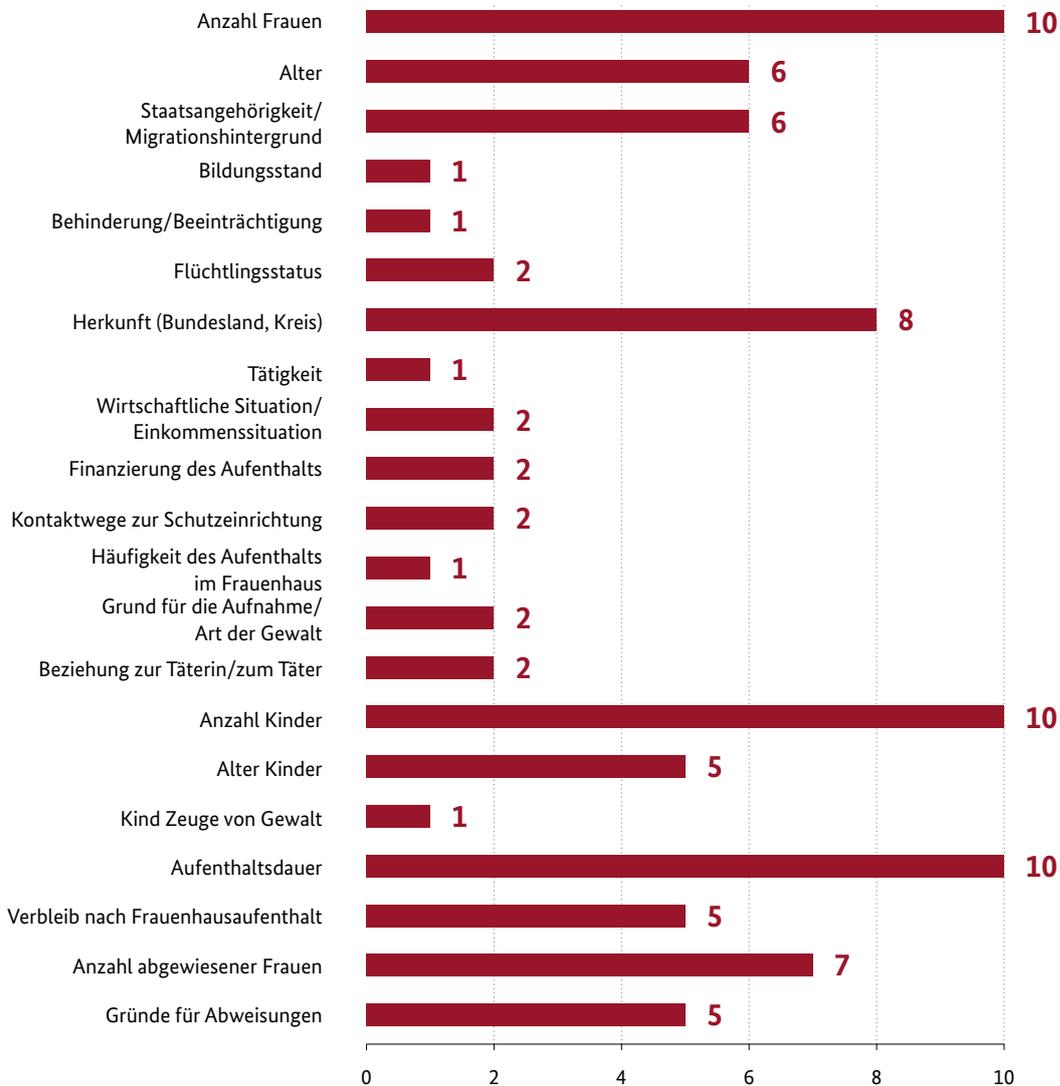
für aggregierte Kerndaten über die Belegung und Auslastung der Einrichtungen entwickelt haben, in die die Frauenhäuser ihre Daten eintragen, haben andere Länder Vorgaben für Sachstands- und Jahresberichte erstellt. Insbesondere im Hinblick auf die Jahresberichte ist jedoch davon auszugehen, dass die Art und Weise, wie die einzelnen Frauenhäuser ihre Berichte verfassen, sehr unterschiedlich ist.

Bislang werden nur in einem der zehn Bundesländer auch anonymisierte Individualdaten erfasst. Diese anonymisierten Individualdaten verbleiben in diesem Fall jedoch bei den Frauenhäusern, die wiederum nur für das Förderjahr aggregierte Daten an das Ministerium weiterleiten.

Deshalb sind bisher in keinem der zehn Bundesländer tieferegehende Analysen zu Zusammenhängen möglich. Anonymisierte Individualdaten wären beispielsweise notwendig, um zu untersuchen, ob sich Aufenthaltsdauern von verschiedenen Gruppen voneinander unterscheiden (zum Beispiel mit/ohne Kinder, mit/ohne Migrationshintergrund), oder auch, um Zusammenhänge zwischen nachgefragten Beratungsleistungen und verschiedenen Merkmalen der Bewohnerinnen (zum Beispiel soziodemografische Merkmale, Lebenslagen, Problemlagen) nachzuvollziehen.¹⁹

19 Gegen die Erhebung anonymisierter Individualdaten häufig vorgebrachte Datenschutzargumente überzeugen hier nicht, zumal eine vergleichbare Praxis in anderen sozialpolitischen Feldern durchaus üblich ist.

Abbildung 2: Vom Land erhobene Informationen zu schutzsuchenden Frauen und ihren Kindern



Quelle: Onlinebefragung der Bundesländer, Dokumentenanalyse, n=10

Neben der Form der Erfassung in standardisierten Datenabfragen und Jahresberichten unterscheiden sich auch die abgefragten Indikatoren stark von Bundesland zu Bundesland. In Abbildung 2 wird dargestellt, wie viele der zehn Bundesländer die jeweiligen Informationen zu den schutzsuchenden Frauen und ihren Kindern von den Einrichtungen erheben lassen.²⁰ Die Anzahl der schutzsuchenden Frauen und ihrer Kinder sowie die Aufenthaltsdauer werden in allen zehn Bun-

desländern erfasst, wenngleich nicht dieselben Kategorien verwendet werden. Aber bereits Indikatoren wie das Alter der Frauen und der Kinder, der Grund für die Aufnahme oder auch die Beziehung zum Täter beziehungsweise zur Täterin werden nicht von allen Bundesländern abgefragt. Nur ein Bundesland erhebt, ob die schutzsuchenden Frauen eine Beeinträchtigung beziehungsweise eine Behinderung haben.

²⁰ Die Tabelle bezieht sich auf die mitgelieferten Dokumente der zehn Bundesländer. Es ist nicht auszuschließen, dass in einzelnen Bundesländern weitere Erhebungsinstrumente angewendet werden, die uns nicht zur Kenntnis vorliegen. Die Übersicht kann deshalb nur eine Annäherung darstellen. Dies gilt auch für alle weiteren Abbildungen, die sich auf die mitgelieferten Erhebungsdokumente beziehen.

4 Aktuelle Praxis der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung in den Bundesländern

Im Hinblick auf die Kinder fällt auf, dass viele Bundesländer lediglich erheben, wie viele Kinder im Frauenhaus Schutz gesucht haben. Es fehlen oftmals Angaben zum Alter und zum Geschlecht der Kinder; die Frage, ob die Kinder Zeugin oder Zeuge von Gewalt geworden sind, wird nur in einem Bundesland gestellt.

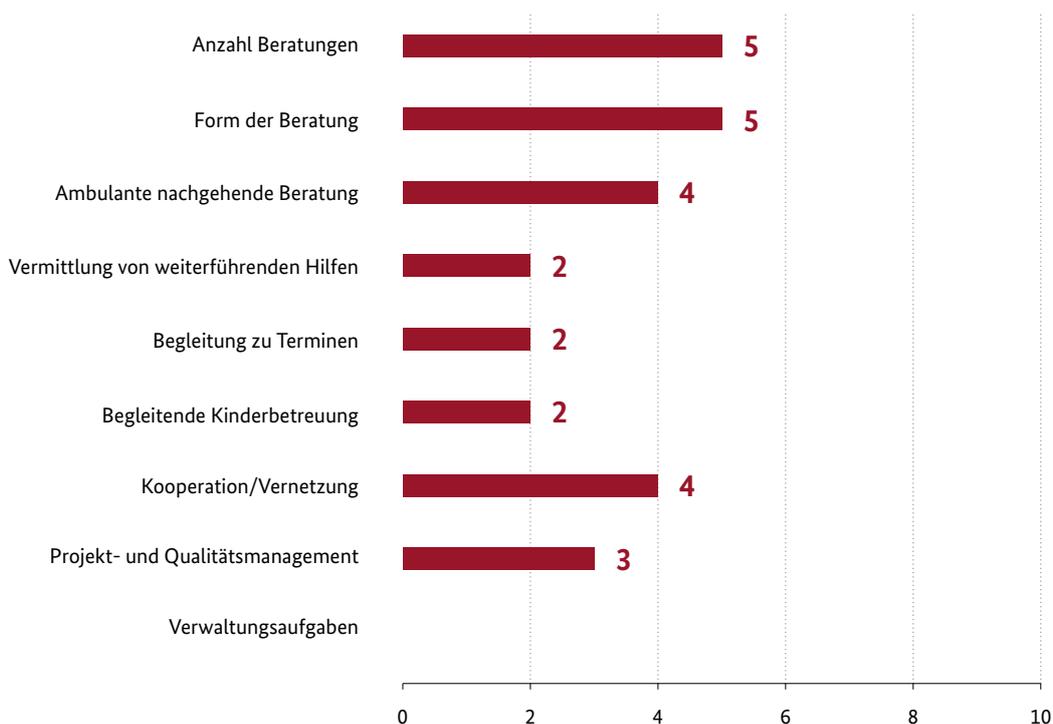
Auch die Indikatoren selbst sind sehr unterschiedlich definiert. So wird beispielsweise in einigen Bundesländern die Staatsangehörigkeit beziehungsweise der Migrationshintergrund relativ detailliert abgefragt, während andere Bundesländer lediglich erheben, ob eine andere Nationalität vorliegt, ein Flüchtlingsstatus gegeben ist oder die Personen „Ausländerinnen beziehungsweise Ausländer“ sind.

Größere Unterschiede gibt es auch bei der Erhebung der Gründe für Abweisungen. Mehrere Bundesländer gaben in der Onlinebefragung zudem an, dass die Erhebung von Abweisungen fehleranfällig sei, da Mehrfachzählungen nicht ausgeschlossen werden könnten und insbesondere

nicht festgestellt werden kann, inwieweit schutzsuchende Frauen in anderen Einrichtungen unterkamen oder ob ihr Schutzbedürfnis auf andere Weise gesichert werden konnte, mit welcher Verzögerung dies gelang und welche Folgen Abweisungen haben.

Informationen über die institutionellen Leistungen der Frauenhäuser werden in geringerem Umfang erhoben als aggregierte individuelle Informationen zu den schutzsuchenden Frauen und ihren Kindern. Wie in der Abbildung 3 ersichtlich wird, lassen die mitgelieferten Dokumente nur für fünf der zehn Länder den Schluss zu, dass die Frauenhäuser Angaben zur Anzahl der Beratungen und zur Form der Beratung durch die Frauenhäuser an die jeweils zuständigen Landesministerien übermitteln. Weitere Informationen über die Arbeit der Frauenhäuser fehlen in quantitativer Form häufig gänzlich, werden nur in Sachstands- und Endberichten inhaltlich beschrieben oder sollen als Anteile der jährlichen Gesamtarbeitszeit geschätzt werden.

Abbildung 3: Vom Land erhobene Informationen zu Leistungen der Frauenhäuser



Quelle: Onlinebefragung der Bundesländer, Dokumentenanalyse, n=10

Im Rahmen der Onlinebefragung wurde auch erhoben, wie die Länder einen Platz in einem Frauenhaus beziehungsweise einer Schutzwohnung definieren und welche Kennzahlen sie zur Ermittlung von Kapazitäten und Auslastung der Einrichtungen sowie zur Finanzierungsgrundlage verwenden. In einigen Bundesländern werden Plätze getrennt nach Frauen- und Kinderplätzen (Betten) erfasst. In anderen Ländern entspricht ein Platz einem Bett, unabhängig davon, ob es von einer Frau oder einem Kind belegt wird, während in einem Bundesland in Frauenplätzen gezählt wird, wobei ein Frauenplatz zwei Kinder „beinhaltet“. Zwei Länder haben angegeben, zukünftig auf Familienplätze im Sinne der Istanbul-Konvention umstellen zu wollen.²¹

Zur Berechnung der Kapazität beziehungsweise Auslastung der Frauenhäuser werden ebenfalls unterschiedliche Kennzahlen herangezogen. Einige Länder nehmen die Anzahl der Plätze, andere die Zahl der Zimmer als Bemessungsgrundlage. Zur Berechnung der Auslastung werden häufig die Aufenthaltstage und die Platzzahl des Frauenhauses herangezogen, je nach Definition eines Platzes ergeben sich dabei aber unterschiedliche Werte.

Die Finanzierungsgrundlage ist für Frauenhäuser in der Regel in den Förderrichtlinien oder in Zuwendungsverträgen geregelt. In einigen Bundesländern erfolgt die Finanzierung über Platzpauschalen, die sich aus den vorhandenen Platzkapazitäten ableiten. Andere Länder haben in ihren Förderrichtlinien als Kennzahlen für die Ermittlung der Finanzierungsgrundlagen die Vollzeitäquivalente des vorzuhaltenden (Fach-) Personals festgelegt, die abhängig sind von der Anzahl der Frauenplätze. Darüber hinaus erhalten die Frauenhäuser in einigen Ländern noch zusätzliche Mittel, wie beispielsweise Gelder für die Anmietung von Beratungsräumen, Präventions- und Öffentlichkeitsarbeit oder auch eine festgelegte Kaltmiete. Die Förderhöhe von Frauenhäusern unterscheidet sich teilweise stark von Bundesland zu Bundesland.

Zwar enthalten weder Artikel 11 Absatz 1 Nr. a der Istanbul-Konvention noch die Empfehlungen dazu im erläuternden Bericht konkrete Vorgaben zur Erhebung von Daten zur Inanspruchnahme und Finanzierung der Schutzeinrichtungen des Hilfesystems. Das ermöglicht den Ländern aber gerade einen Handlungsspielraum, die Intention der Konvention mit einem entsprechenden System der Datenerhebung mit Leben zu füllen – und verpflichtet sie gleichzeitig dazu, diesen Spielraum im Sinne der Konvention zu nutzen.

In der Summe lässt sich aus den Ergebnissen der Onlinebefragung schlussfolgern, dass bisher eine für die Bundesrepublik Deutschland einheitliche Erfassung grundlegender Daten im Sinne der Konvention nicht gegeben ist. Zwar haben die Länder mehr oder weniger detaillierte aggregierte Statistiken für das Fördermittelcontrolling der Frauenhäuser und Schutzwohnungen entwickelt. Diese sind aber über die Länder hinweg nicht vergleichbar und häufig so grob konstruiert, dass sich daraus keine belastbaren und bundesweit vergleichbaren statistischen Informationen über die Entwicklung von Fallzahlen ableiten lassen.

Die Angaben in der Onlinebefragung verweisen darauf, dass sich die zuständigen Stellen in den Ländern dessen durchaus bewusst sind, allerdings Ressourcen für die Entwicklung einer konsistenten administrativen Datenerhebung teilweise nicht im notwendigen Maß zur Verfügung stehen (vergleiche Kapitel 4.5).

21 Aber auch dann stellt sich die Frage, wie ein Familienplatz definiert wird.

4.3 Erhebung statistischer Daten zur Arbeit der Fachberatungsstellen

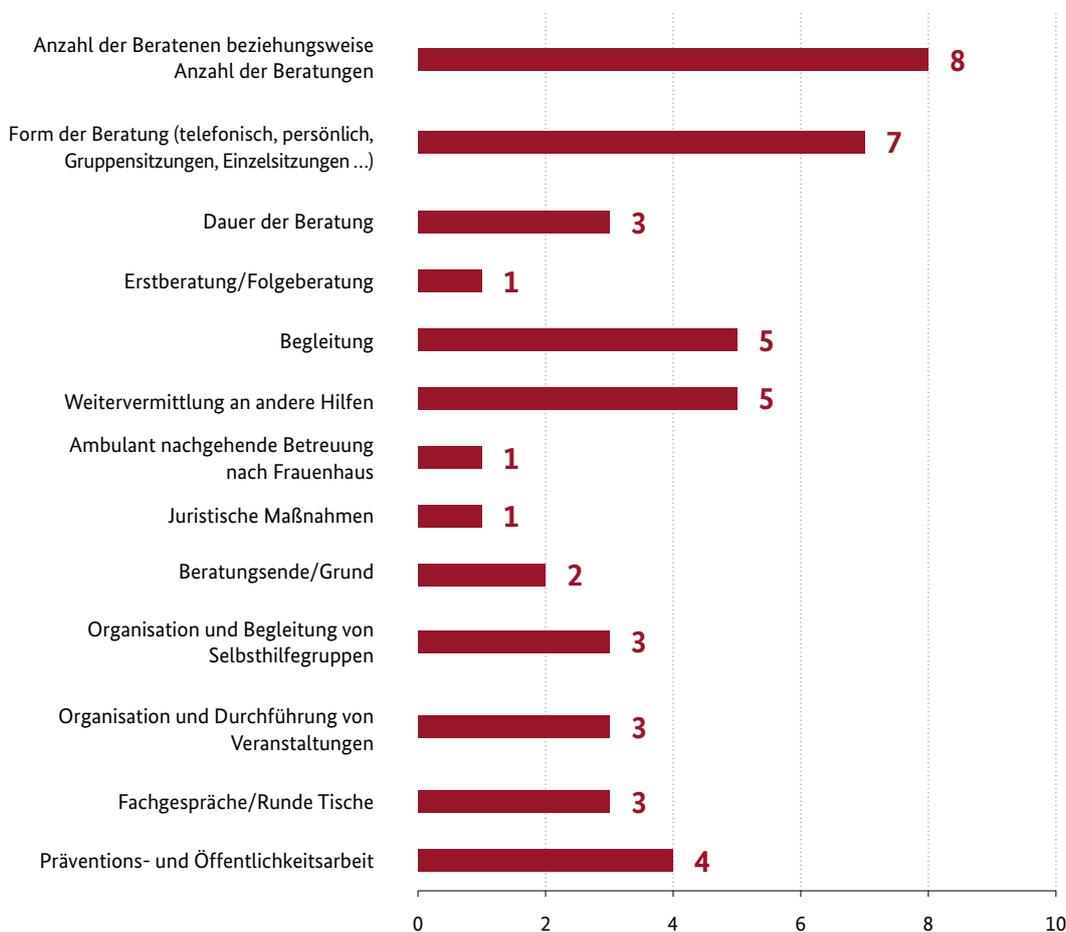
Neben Dokumenten, die aufzeigen, wie Daten zu den Frauenhäusern erhoben werden, haben neun Länder auch Materialien zur Verfügung gestellt, die Aufschluss über die Datenerhebung im Sinne von Artikel 11 Absatz 1 Nummer a der Istanbul-Konvention bei den spezialisierten Fachberatungsstellen des Hilfesystems geben.

Die Statistiken zu den Fachberatungsstellen sind in der Regel weniger detailliert als die zu den Frauenhäusern. In einzelnen Bundesländern werden beispielsweise nur Daten zu Frauenberatungsstellen erhoben, inwieweit Jungen und

Männer Hilfe und Rat suchen, sei es als Opfer oder als Täter von häuslicher Gewalt, bleibt in diesen Fällen im Dunkeln.

In Abbildung 4 wird ersichtlich, dass die Anzahl der Beratungen beziehungsweise die Anzahl der Beratenen in der Regel erfasst wird. Nur für ein Bundesland lässt sich nachvollziehen, ob es sich dabei um eine Erst- oder Folgeberatung handelt, auch die Dauer der Beratung wird nur in drei Ländern abgefragt. Ob im Rahmen der Unterstützung eine Begleitung oder eine Weitervermittlung an andere Hilfen stattgefunden hat, wird noch vergleichsweise häufig erhoben, während andere Leistungen der Beratungsstellen (zum Beispiel Durchführung von Veranstaltungen, Organisation von Selbsthilfegruppen) nur in drei Bundesländern erfasst werden.

Abbildung 4: Vom Land erhobene Informationen zu Beratungsleistungen

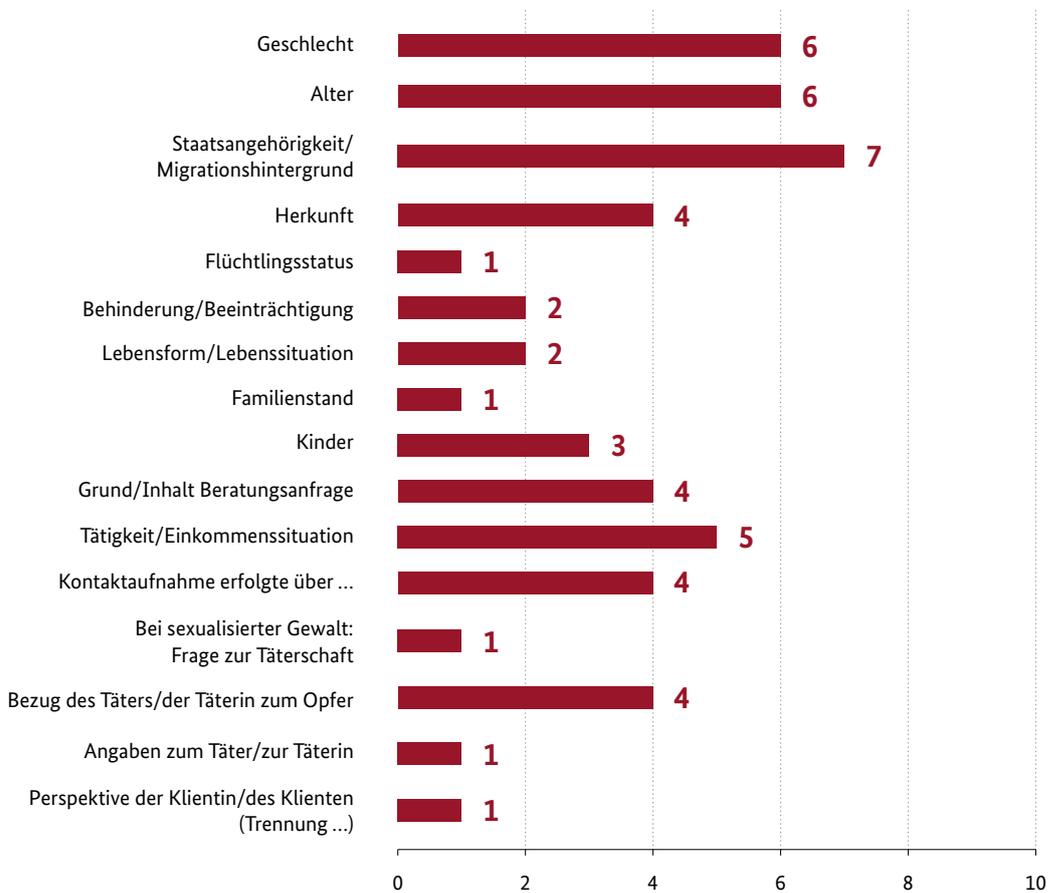


Quelle: Onlinebefragung der Bundesländer, Dokumentenanalyse, n=9

Angaben, die Rückschlüsse auf den Hintergrund der Ratsuchenden zulassen, werden in relativ wenigen Bundesländern abgefragt, ebenso wie nähere Informationen zum Täter oder zur Täterin oder auch dazu, ob Kinder ebenfalls von der Gewalt betroffen sind. Wie in Abbildung 5 dargestellt, werden noch am häufigsten soziodemografische Daten, wie das Geschlecht oder das Alter

der Ratsuchenden, sowie das Vorliegen eines Migrationshintergrunds erhoben. In fünf Ländern lässt sich nachvollziehen, wie die Kontaktaufnahme mit den Fachberatungsstellen zustande kam. Rückschlüsse auf den Grund beziehungsweise den Inhalt der Beratungsanfragen lassen sich in vier Ländern aus den erhobenen Daten ziehen.

Abbildung 5: Vom Land erhobene Informationen zu Beratungssuchenden



Quelle: Onlinebefragung der Bundesländer, Dokumentenanalyse, n=9

In der Summe lässt sich anhand der Ergebnisse der Onlinebefragung auch für die Fachberatungsstellen konstatieren, dass eine für die Bundesrepublik Deutschland einheitliche Erfassung grundlegender Daten im Sinne der Konvention bisher nicht gegeben ist. Zwar haben die Länder mehr oder weniger detaillierte aggregierte Statistiken für das Fördermittelcontrolling der Fachbe-

ratungsstellen entwickelt. Diese sind aber nicht miteinander vergleichbar und häufig so grob konstruiert, dass sich daraus keine belastbaren und bundesweit vergleichbaren statistischen Informationen über die Entwicklung von Fallzahlen und damit für Bedarfsanalysen und eine systematische Bedarfsplanung ableiten lassen (vergleiche Kapitel 4.2).

4.4 Forschung zu Fragen des Gewaltschutzes

Einige Länder haben Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Studien im Sinne des Artikels 11 Absatz 1 Nummer 2 beziehungsweise des Artikels 11 Absatz 2 der Istanbul-Konvention beauftragt, die aber teilweise zeitlich schon länger zurückliegen. In einem Bundesland wurde zum Zeitpunkt der Befragung gerade eine landesweite Nutzerinnenumfrage durchgeführt.

Genauere Details zu Volumen, Inhalten und Erhebungszeitraum zurückliegender Studien im Sinne des Artikels 11 Absatz 1 Nummer 2 beziehungsweise des Artikels 11 Absatz 2 der Istanbul-Konvention (vergleiche Kapitel 3.3), die zum Zwecke von Bedarfsanalysen von den Ländern bei Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern in Auftrag gegeben wurden, wurden in der Onlinebefragung aus forschungsökonomischen Gründen und um den Aufwand für die Antwortenden in den Landesverwaltungen in akzeptablem Rahmen zu halten, nicht erhoben. Wenn derartige Studien für die aktuelle Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung der Bundesländer relevant sind, dann wird dies in Kapitel 4.5 dargestellt.

4.5 Systematische Bedarfsanalysen

Von besonderem Interesse war, inwieweit die einzelnen Bundesländer bereits regelmäßig systematische Bedarfsanalysen und Bedarfsplanungen durchführen. Dazu wurde standardisiert erhoben, wie sich die entsprechende Praxis aktuell gestaltet:

- Ein Bundesland gab an, regelmäßig eine systematische Bedarfsanalyse zum Hilfesystem durchzuführen, auf deren Grundlage Bedarfe für das Hilfesystem geplant werden.²²

- Vier Länder teilten mit, dass sie unregelmäßig systematische Bedarfsanalysen durchführen, auf deren Grundlage sie Bedarfe für das Hilfesystem planen.
- Zwei Länder gaben an, in unregelmäßigen Abständen verschiedene Bedarfsanalysen zu einzelnen Themen beziehungsweise Einrichtungen des Hilfesystems durchzuführen, diese aber bisher nicht für eine Bedarfsplanung für das Hilfesystem zu nutzen.
- In drei Bundesländern wurde zum Zeitpunkt der Befragung Ende 2019 noch keine systematische Bedarfsanalyse durchgeführt, aber vorbereitet.
- Zwei Länder gaben an, bisher keine systematische Bedarfsanalyse durchzuführen und dies auch in Zukunft nicht zu planen, weil ihnen die personellen Kapazitäten beziehungsweise die Ressourcen dazu fehlen.

Je ein Land aus der mittleren und der letzten Gruppe stimmten zudem der Aussage zu, „eine systematische Bedarfsplanung durchzuführen würde bedeuten, dass die finanziellen Ressourcen für das Hilfesystem veränderten Bedarfen angepasst werden müssten. Weil das in unserem Bundesland bisher eher nicht durchsetzbar ist, führen wir bisher keine systematische Bedarfsanalyse durch.“

Die Länder konnten anschließend näher erläutern, wie sie Bedarfe im Hilfesystem analysieren und planen.

- Ein Land gab an, als Ergebnis der Evaluierung des Landesaktionsplans zur Bekämpfung häuslicher Gewalt Täter- und Täterinnenberatungsstellen eingerichtet und aus den Ergebnissen einer Nutzerinnenbefragung eine sogenannte digitale Ampel zur Abbildung offener Kapazitäten in den Frauenhäusern eingeführt zu haben.

²² Dieses Land war am Bundesmodellprojekt beteiligt. Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung des Bundesmodellprojekts wurde ein Expertinnen- und Experteninterview mit dem zuständigen Referat durchgeführt, auf dessen Basis hier eingeschätzt wird, dass diese Angabe in der teilstandardisierten Befragung nicht dem entspricht, was hier unter systematischer Bedarfsanalyse verstanden wird.

- In einem Land werden neben der Auswertung der Daten aus dem Fördermittelcontrolling und den Sachstandsberichten der Einrichtungen und den Polizei- und Justizstatistiken auch Abfragen über die regelhaften Gremien im Gewaltbereich durchgeführt, Problemanzeigen aus Fachgesprächen, Fortbildungen und Veranstaltungen aufgenommen, vereinzelte Bedarfsanalysen und Bedarfsabfragen im Rahmen von Berichten an das Landesparlament durchgeführt, eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe zum Thema häusliche Gewalt unterhalten und in unregelmäßigen Abständen auch externe Studien zu speziellen Aspekten des Themenfeldes beauftragt.
- Ein Land gab an, zum Zeitpunkt der Befragung im Rahmen einer umfassenden Bedarfsanalyse eine wissenschaftliche Untersuchung verschiedener Schutz- und Unterstützungseinrichtungen für gewaltbetroffene Frauen durchführen zu lassen. Dabei werden quantitative Daten aus dem Fördermittelcontrolling analysiert, qualitative Befragungen durchgeführt und diese ins Verhältnis zur Einwohnerinnenanzahl der Kommune sowie zu ausgewählten Daten der PKS gesetzt. Nach Vorlage der Ergebnisse soll über einen geeigneten Ansatz der Bedarfsplanung entschieden werden.
- Ein Land sieht die Verantwortung für eine Bedarfsplanung in erster Linie bei den Landkreisen und kreisfreien Städten. Auf Basis einer wissenschaftlichen Studie hat das Land eine konkrete landesweite Zielgröße an Frauenhausplätzen je Einwohnerinnen im Alter zwischen 18 und 80 festgelegt. Zur genauen Feststellung des jeweiligen regionalen Bedarfs in Abstimmung mit den kommunalen Gebietskörperschaften werden daneben aus dem Fördermittelcontrolling die Daten zur Auslastung der Frauenhäuser der letzten fünf Jahre herangezogen.
- Ein Land gab an, in den letzten Jahren aufeinander aufbauende wissenschaftliche Studien zur Ermittlung von Bedarfen an einer Weiterentwicklung des Hilfesystems beauftragt zu haben und an der Umsetzung der Ergebnisse zu arbeiten. Aufgrund begrenzter finanzieller und personeller Ressourcen könne die Umsetzung aber nur schrittweise erfolgen. Unabhängig davon werden die Auslastung der Kapazitäten und Herausforderungen des Systems über den direkten Austausch mit den Trägern der Einrichtungen und Dienste sowie durch die Kontrolle der Sachberichte und Statistiken aus dem Fördermittelcontrolling kontinuierlich verfolgt. Aggregierte Statistiken zu häuslicher Gewalt werden jährlich auf der Internetseite der zuständigen Verwaltung veröffentlicht. In Arbeitsgruppen wird an der Weiterentwicklung konkreter Problem- beziehungsweise Fragestellungen gearbeitet. Die Verantwortung für eine Bedarfsplanung wird beim Land gesehen.
- In einem Land wertet die Landeskoordinierungsstelle halbjährlich die Statistiken der Einrichtungen und das zuständige Landesministerium die Sachberichte der Einrichtungen aus.
- Ein Land gab an, den Ist-Stand jährlich auf Basis des Fördermittelcontrollings und der Sachstandsberichte der Frauenhäuser und Interventionsstellen zu erheben und die Definition der Kennzahlen im Rahmen der Qualitätsentwicklung mehrmals angepasst zu haben. Die Bedarfe an Frauenhausplätzen werden vom Land über eine Prüfung der Kapazitätsauslastung über einen Zeitraum von jeweils drei Jahren ermittelt, bei Unterauslastung werden Mittel gestrichen, bei hoher Auslastung erhalten die Frauenhäuser zusätzliche Mittel. Die Einrichtungen und die Landesarbeitsgemeinschaften werden in den Planungsprozess einbezogen. Es finden jährlich beziehungsweise bei Bedarf auch öfter Fachgespräche mit den geförderten Einrichtungen statt.
- Ein Land teilte mit, bisher lediglich den Ist-Stand auf Basis einer jährlichen Auswertung des Fördermittelcontrollings zu analysieren, künftig aber auch eine Bedarfsplanung entwickeln zu wollen.
- Ein Land gab an, nach einmaliger Festlegung der Platzanzahl in den Frauenhäusern keine weitere Anpassung vorgenommen zu haben, für die Zukunft aber eine systematische Bedarfsanalyse vorzubereiten.

Nach den im Land grundsätzlich zur Verfügung stehenden Instrumenten zur Erhebung von Bedarfen des Hilfesystems befragt, verwiesen alle Länder auf die jährlichen Sachberichte der Frauenhäuser und Beratungsstellen.

- Für die Frauenhäuser/Schutzwohnungen stehen daneben in zwei Ländern monatlich und in vier Ländern jährlich die aggregierten Daten des kennzahlenbasierten Fördermittelcontrollings der Einrichtungen zur Verfügung. Ein computergestütztes Dokumentationssystem mit monatlich erhobenen fallbezogenen, fallübergreifenden und einrichtungsbezogenen Daten wird in einem Land genutzt, in einem anderen Land stehen solche Daten jährlich zur Verfügung, ein weiteres Land bereitete zum Zeitpunkt der Befragung ein solches System vor. Sieben Länder verwiesen auf Befragungen von Expertinnen und Experten in unregelmäßigen Abständen. In sechs Ländern werden unregelmäßig Prozess- und Schnittstellenanalysen durchgeführt, in vier Ländern Aktenanalysen zu konkreten Fällen. Vier Länder lassen die Daten der jährlichen Bewohner_innenstatistik der Frauenhauskoordinierung für ihr Land aufbereiten. Daten aus Nutzerinnenbefragungen stehen in zwei Ländern zur Verfügung, ein weiteres Land plante eine solche Erhebung zum Zeitpunkt der Befragung. In zwei Ländern stehen unregelmäßig Informationen aus landesspezifischen Prävalenzstudien zur Verfügung, in zwei Ländern werden die Landespolizeistatistiken für Bedarfsanalysen genutzt. Ein Land berichtete, dass Daten zu unvermittelten Frauen und zu aktuell nicht nutzbaren Plätzen in den Einrichtungen in unregelmäßigen Abständen erhoben werden. Vier Länder berichteten, dass ein sogenanntes digitales Ampelsystem zur Beobachtung der tagesaktuellen Auslastung der Frauenhäuser zur Verfügung steht.
- Für die Fachberatungsstellen gaben sechs Länder an, dass jährlich aggregierte Daten des kennzahlenbasierten Fördermittelcontrollings zur Verfügung stehen. Ein computergestütztes Dokumentationssystem mit fallbezogenen, fallübergreifenden und einrichtungsbezogenen Daten steht nur in einem Bundesland und dort

auch nur für die Interventionsstellen zur Verfügung. Sechs Länder verwiesen auf Befragungen von Expertinnen und Experten in unregelmäßigen Abständen. In drei Ländern werden unregelmäßig Prozess- und Schnittstellenanalysen durchgeführt, in zwei Ländern Aktenanalysen zu konkreten Fällen. Daten aus Nutzerinnenbefragungen stehen in zwei Ländern zur Verfügung. In zwei Ländern werden unregelmäßig Informationen aus landesspezifischen Prävalenzstudien genutzt.

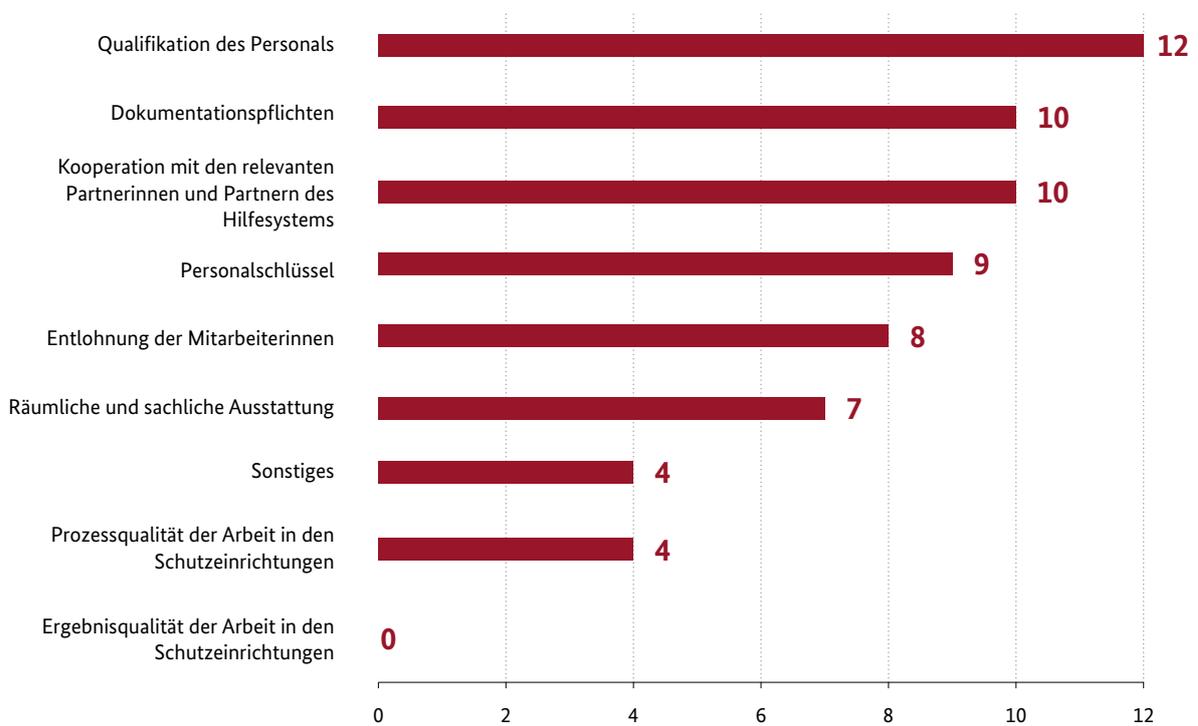
Um für Bedarfsanalysen weitere Informationen zu erhalten, greifen alle Bundesländer auch auf Landespolizeistatistiken zu häuslicher Gewalt und Gewalt gegen Frauen zurück. Auch überregionale wissenschaftliche Studien im Sinne von Kapitel 4.4, Prävalenzstudien, die von anderen Akteuren erhoben wurden, die bundesweite Bewohner_innenstatistik der Frauenhauskoordinierung und einrichtungsbezogene Daten, die die Einrichtungen über die Vorgaben des Landes hinaus erheben, werden von den Ländern herangezogen, um Bedarfe zu analysieren.

4.6 Festlegung von Qualitätsstandards

Bislang gibt es keine bundesweit gültigen Qualitätskriterien für Frauenhäuser oder für Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen. Um die Verbesserung von Arbeitsbedingungen und -prozessen, die Sicherung der Qualität und die Weiterentwicklung der Fachkonzepte voranzutreiben, haben verschiedene Akteure Qualitätsempfehlungen erarbeitet, die detailliert auf Aspekte der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität eingehen (bff 2019, FHK 2014, Der Paritätische Gesamtverband 2013, ZIF 2019a).

In der Regel setzen auch die Länder in ihren Förderrichtlinien oder Rahmenvereinbarungen Standards, an denen sich die Einrichtungen orientieren sollen. In der Onlinebefragung wurde zunächst abgefragt, in welchen Bereichen Standards für die Schutzeinrichtungen, die von den Ländern gefördert werden, definiert wurden.

Abbildung 6: Bereiche, in denen das Land für die Schutzeinrichtungen Standards definiert



Quelle: Onlinebefragung der Bundesländer. Frage: Definiert Ihr Bundesland in den Förderrichtlinien, mit denen die Schutzeinrichtungen gefördert werden, einheitliche Standards, bezogen auf die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität der Arbeit der Einrichtungen? Bitte geben Sie an, in welchen Bereichen Ihre Förderrichtlinien für die Schutzeinrichtungen Standards definieren. n=12

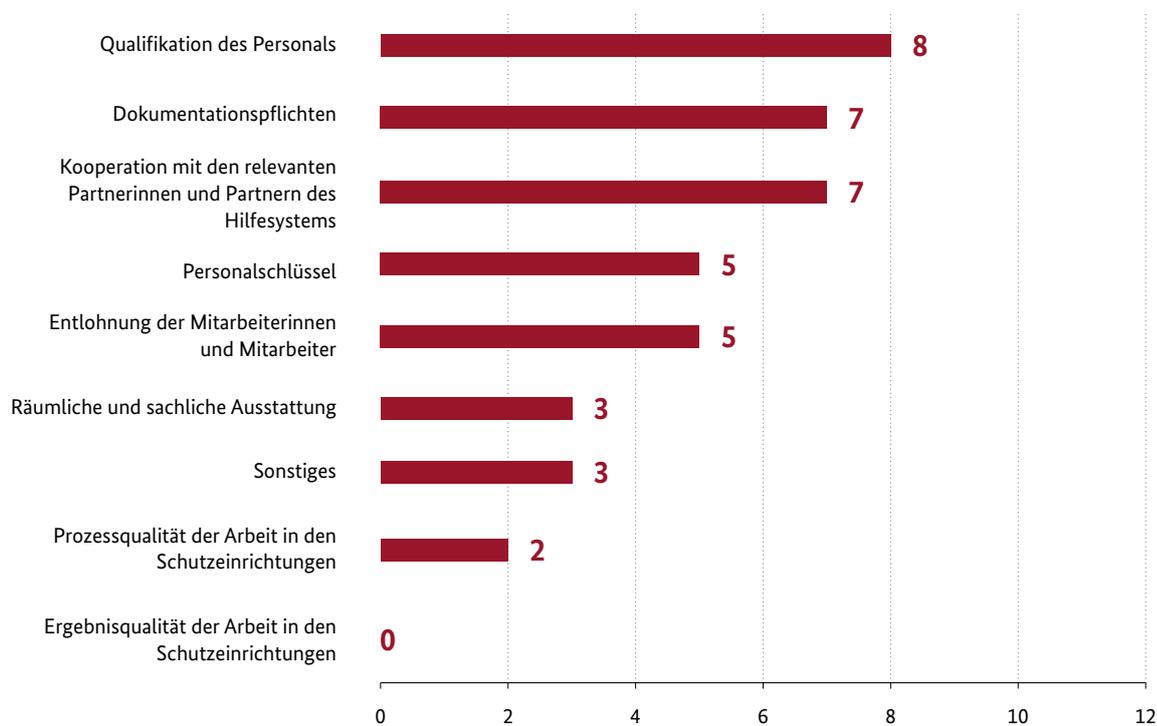
Wie in Abbildung 6 ersichtlich, gaben alle zwölf Länder an, in ihren Förderrichtlinien Vorgaben für die Qualifikation des einzusetzenden Personals zu machen. Sehr häufig werden Dokumentationspflichten der Einrichtungen festgelegt sowie Erwartungen hinsichtlich der Kooperation mit den relevanten Partnerinnen und Partnern des Hilfesystems formuliert. In neun Ländern finden sich in den Förderrichtlinien Vorgaben hinsichtlich des Personalschlüssels. Die Auswertung der mitgeschickten Förderrichtlinien machte dabei deutlich, dass sich die diesbezüglichen Vorgaben von Land zu Land unterscheiden und dass keine einheitlichen Standards verfolgt werden. In sieben Ländern werden auch Vorgaben hinsichtlich der erwarteten räumlichen und sachlichen Ausstattung in den Frauenhäusern gemacht.

Die meisten Länder verzichten bislang darauf, Standards für die Prozessqualität der Arbeit in den Schutzeinrichtungen festzulegen. Eine Definition

von Kriterien, die die Ergebnisqualität der Arbeit von Schutzeinrichtungen sichtbar machen sollen, fehlt in allen Förderrichtlinien.

Für Fachberatungsstellen werden in den Förderrichtlinien tendenziell eher seltener Standards definiert als für Schutzeinrichtungen. Wie in Abbildung 7 dargestellt, lassen sich auch hier am häufigsten Kriterien für die Qualifikation des einzusetzenden Personals, für Dokumentationspflichten sowie für eine Kooperation mit den relevanten Partnerinnen und Partnern des Hilfesystems finden. Weitaus seltener als bei den Schutzeinrichtungen werden Vorgaben hinsichtlich der räumlichen und sachlichen Ausstattung gemacht. Auch für die Arbeit der Fachberatungsstellen werden in den wenigsten Ländern Standards für die Prozess- und Ergebnisqualität festgelegt.

Abbildung 7: Bereiche, in denen das Land für die Fachberatungsstellen Standards definiert



Quelle: Onlinebefragung der Bundesländer. Frage: Definiert Ihr Bundesland in den Förderrichtlinien, mit denen die Fachberatungsstellen gefördert werden, einheitliche Standards, bezogen auf die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität der Arbeit? Bitte geben Sie an, in welchen Bereichen Ihre Förderrichtlinien für die Fachberatungsstellen Standards definieren. n=12

4.7 Zwischenfazit

Die Auswertung der Onlinebefragung und der mitgelieferten Dokumente der Bundesländer zeigt insgesamt deutlich, dass die aktuelle Praxis der Bedarfsanalyse und -planung in den Ländern durch eine hohe Heterogenität geprägt ist. Es existieren weder einheitliche Begriffsbestimmungen für relevante Basisdaten des Hilfesystems noch vereinheitlichte Definitionen für administrative oder statistische Datenerhebungen im Hilfesystem noch von allen Akteuren gemeinsam getragene Qualitätsstandards für die Arbeit der Einrichtungen und Dienste. Die Bedarfsanalysen der Länder unterscheiden sich im Hinblick darauf, in welcher Form eine Datenabfrage bei den Einrichtungen stattfindet, welche Indikatoren erhoben werden und wie diese definiert sind.

Alle befragten Bundesländer greifen auf statistische Daten im Sinne von Artikel 11 Absatz 1 Nummer a der Istanbul-Konvention zurück, um Informationen über die Arbeit und die Leistungen der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderen Angebote des Hilfesystems zu erhalten. Für alle Länder stehen solche Daten in den Sachstandsberichten der Einrichtungen im Rahmen der Fördermittelabrechnungen in unterschiedlicher Form und Detaillierung zur Verfügung. Die Hälfte der befragten Bundesländer nutzt darüber hinaus ein kennzahlenbasiertes Fördermittelcontrolling mit aggregierten Daten über alle Bewohnerinnen der Frauenhäuser oder Nutzerinnen der Fachberatungsstellen und anderer Angebote pro Monat oder Jahr. Die Sachstandsberichte sind hinsichtlich ihrer Ausführlichkeit und Qualität tendenziell heterogener und damit weniger vergleichbar als Eingaben in ein standardisiertes Datenerhebungssystem im Rahmen des kennzahlenbasierten Fördermittelcontrollings.

Etwa die Hälfte der Länder greift neben eigenen Erhebungen bei den geförderten Frauenhäusern, Fachberatungsstellen und anderen Angeboten auf die anonymisierten Falldaten der Bewohner_innenstatistik der Frauenhauskoordinierung zurück, wobei nicht alle von ihnen die Möglichkeit nutzen, diese Daten in einer für das jeweilige Land aufbereiteten Form heranzuziehen – und wobei diese Statistik bisher keine Daten zu den Fachberatungsstellen und anderen Angeboten enthält.

Die Hälfte der Länder nutzt daneben Informationen aus verschiedenen wissenschaftlichen Studien im Sinne von Artikel 11 Absatz 1 Nummer b beziehungsweise Absatz 2 der Istanbul-Konvention. In wenigen Ländern stehen Informationen aus Prozess- und Schnittstellenanalysen, Aktenanalysen, landesspezifischen Prävalenzstudien oder Fachgesprächen mit den Einrichtungen zur Verfügung.

Nutzerinnenbefragungen werden nur von wenigen Bundesländern und auch nur in unregelmäßigen Abständen durchgeführt. Es bleibt deshalb für die meisten Bundesländer bisher weitgehend ungeklärt, welche Strukturen und Angebote gewaltbetroffene Frauen, Kinder und Männer für erforderlich halten und welche Unterstützung sie sich wünschen. Zudem liegen kaum Informationen darüber vor, wie sie das verfügbare Angebot an Hilfe und Unterstützung bewerten.

Die nähere Betrachtung der Erfassungssysteme des kennzahlenbasierten Fördermittelcontrollings zeigte eine **hohe Heterogenität der Verhältnisse in den jeweiligen Ländern** auf. Jedes der befragten Bundesländer greift auf ein anderes Set an Indikatoren zurück. Die Indikatoren selbst unterscheiden sich dabei in ihrer Definition und Differenziertheit. Die Verfügbarkeit der Angebote für Zielgruppen mit besonderen Bedarfen kann nicht in allen befragten Bundesländern überprüft werden, weil entsprechende Informationen nicht in allen Ländern systematisch erhoben werden. Aber auch detaillierte Informationen über den Hintergrund der schutz- und beratungssuchenden Personen oder den Grund für eine Beratungsanfrage fehlen teilweise. Zudem erfassen nur wenige der befragten Bundesländer tiefergehende

Informationen über mitbetroffene Kinder oder zum Täter beziehungsweise zur Täterin. Auch **unterscheiden sich Umfang und Detaillierungsgrad der landesspezifischen Erhebungen zu den Frauenhäusern einerseits und zu den Fachberatungsstellen und anderen Angeboten andererseits**. Dies erschwert aber fachlich übergreifende Bedarfsanalysen und Bedarfsplanungen innerhalb jedes Landes.

Zielführend ist es, für eine systematische Bedarfsanalyse des Hilfesystems auch die institutionelle und personelle Ausstattung, die finanziellen Ressourcen sowie die zur Verfügung stehenden Angebote und Leistungen aller Einrichtungen des Hilfesystems nach vergleichbaren Maßstäben zu erfassen. Die Erreichbarkeit der Einrichtungen sowie deren technische und räumliche Ausstattung wird jedoch meist nur in Sachstandsberichten referiert und weniger systematisch im kennzahlenbasierten Fördermittelcontrolling erhoben. Das führt dazu, dass zwar die spezialisierten Expertinnen und Experten in den Ländern auf Basis ihrer Praxiserfahrungen einen Überblick über die Strukturen des Hilfesystems im Land haben. Die Angebote und Leistungen der Einrichtungen können anhand der vorhandenen Daten aber nicht in ihrer Breite und Differenziertheit abgebildet werden. Deshalb sind die Entwicklungen in den Hilfesystemen auf Bundesebene nicht transparent nachvollziehbar. Dies gilt zumindest in einem Teil der Bundesländer auch für die Landespolitik.

Grundsätzlich lässt sich konstatieren, dass tiefergehende Analysen zu Zusammenhängen zwischen Bedarfen von gewaltbetroffenen Frauen, Kindern und Männern und den in Anspruch genommenen Leistungen der Einrichtungen des Hilfesystems bislang nicht möglich sind, da bisher in keinem der zwölf Bundesländer differenzierte fallbezogene Daten für entsprechende Analysen zur Verfügung stehen. Zwar werden in einem Land derartige Daten nach einem systematischen Schema von den Frauenhäusern erhoben, an das Land wird aber auch hier über alle Fälle in der jeweiligen Einrichtung aggregiert berichtet.

Anhand der Erhebungen wurde auch ersichtlich, dass eine systematische und regelmäßige Bedarfsplanung, die über eine Bedarfsanalyse hinausgeht, bislang in keinem der befragten Bundesländer umgesetzt wird. Auch wenn die Bundesländer teilweise erhebliche Anstrengungen unternommen und zahlreiche Maßnahmen initiiert haben, um das Unterstützungssystem weiterzuentwickeln, besteht weiterhin dringender Handlungsbedarf, um den bestehenden Herausforderungen (vergleiche Kapitel 1) endlich wirksam zu begegnen. Dabei stellt eine systematische Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung auch die Voraussetzung für die Erfüllung der Anforderungen der Istanbul-Konvention zum Schutz und zur Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern dar (vergleiche Kapitel 3.3). Wesentlich ist dabei eine Verständigung von Bund, Ländern und Kommunen unter Einbeziehung der Fachverbände des Hilfesystems auf einheitliche Definitionen für zentrale Kerndaten des Hilfesystems, und zwar möglichst für alle Arten der Leistungserbringung, um hier Fortschritte zu erzielen.



Bundesmodellprojekt
Bedarfsanalyse und
Bedarfsplanung

Vor dem Hintergrund des erkannten Handlungsbedarfs wurde das Bundesmodellprojekt „Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ im Dialog mit den in der GFMK vertretenen Fachressorts der Länder entwickelt. Das Bundesmodellprojekt knüpft an die Empfehlungen des Gutachtens im Auftrag der Bundesregierung aus dem Jahr 2012 (Deutscher Bundestag 2012) an und hat zum Ziel, „gemeinsam mit den Ländern Instrumente zu entwickeln und in der Praxis zu erproben, mit denen die Länder ihr Hilfesystem künftig besser den Bedarfen der von Gewalt betroffenen Frauen anpassen können“.

Im Rahmen des Bundesmodellprojekts erprobten die Bundesländer Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt zwischen dem vierten Quartal 2017 und dem dritten Quartal 2019 verschiedene Verfahren und Methoden der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung.

Im Rahmen des Bundesmodellprojekts sollten die fünf Landesprojekte mindestens eine von drei Leitfragen beantworten, die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und den GFMK-Ressorts gemeinsam entwickelt worden waren:

- A) Erhalten alle gewaltbetroffenen Frauen zeitnah Schutz und Hilfe bei Gewalt?
- B) Welche Angebote brauchen Frauen in ihren unterschiedlichen Situationen? Sind die Bedarfe im ländlichen Raum, in Mittelzentren und in der Großstadt unterschiedlich?
- C) Wie kann das Hilfesystem (daran orientiert) passgenau (um)gestaltet werden? Wie können verlässliche Kooperationen mit Einrichtungen des Unterstützungssystems im Sinne einer ineinandergreifenden Versorgungskette geschaffen werden?

Die wissenschaftliche Begleitung des Bundesmodellprojekts, deren Ergebnisse hier berichtet werden, sollte die fünf Landesprojekte fachlich begleiten und beraten sowie deren Ergebnisse auf ihre bundesweite Übertragbarkeit prüfen.

In der folgenden Ergebnisdarstellung wird zunächst ein Überblick über die inhaltliche Ausrichtung der fünf Landesprojekte gegeben. Anschließend wird für jedes der beteiligten fünf Länder nacheinander zunächst ein kurzer Steckbrief mit den zentralen Überblicksinformationen der Projekte dargelegt. Daran anschließend folgt eine Darstellung der Umsetzung der Landesprojekte und ihrer Ergebnisse gemäß den jeweiligen Ergebnisberichten sowie Expertinnen- und Experteninterviews, die vom ZEP im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung des Bundesmodellprojekts mit Vertreterinnen und Vertretern der zuständigen Landesministerien geführt wurden. Abschließend wird ein Zwischenfazit zu den Ergebnissen des Bundesmodellprojekts gezogen.

5.1 Überblick über die Inhalte der Landesprojekte

Die fünf Bundesländer Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt setzten in ihren Landesprojekten unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte und setzten ihre Projekte mit unterschiedlichen konzeptionellen Ansätzen und in regional unterschiedlich geprägten Standorten um.

Bremen konzentrierte sich mit dem Projekt „Kinder im Fokus – Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ auf die Frage, ob das bestehende Hilfesystem die Kinder gewaltbetroffener Mütter ausreichend in den Blick nimmt, und untersuchte, wie betroffene Frauen so gestärkt und entlastet werden können, dass ihnen „in all den Verwaltungsgängen und Neuanfängen, die ein Ausstieg aus einer Gewaltbeziehung nötig macht, noch Kraft für ihre Kinder bleibt“ (vergleiche ZGF 2017). Das Projekt nahm explizit Bezug auf die Istanbul-Konvention und setzte sich zum Ziel, die vielfältigen Angebote für Opfer häuslicher Gewalt in Bremen besser miteinander zu vernetzen und Synergien zwischen den einzelnen beteiligten Stellen zu schaffen. Dazu sollte die Arbeit des Runden Tisches „Häusliche Gewalt und Kinder“ zu einem Prozessmanagementsystem weiterentwickelt werden, mit dem bestehende

Abläufe so optimiert werden, dass Frauen und Kinder unbürokratisch und gut unterstützt werden. Das Projekt wurde wissenschaftlich begleitet durch eine vom Institut für Polizei- und Sicherheitsforschung (IPoS) an der Hochschule für öffentliche Verwaltung ausgeführte Untersuchung, mit der die Bedarfe der betroffenen Frauen und ihrer Kinder erhoben wurden und die der Frage nachging, wie die Kooperationen mit Einrichtungen des Unterstützungssystems im Sinne einer ineinandergreifenden Versorgungskette optimiert werden sollten. Das Projekt fokussierte insbesondere auf die dritte Leitfrage des Bundesmodellprojekts.

Niedersachsen konzentrierte sich auf die Frage der Versorgungsstrukturen im ländlichen Raum. Dabei wurden in zwei ländlichen Gebieten die Bewohnerinnen und Beraterinnen von Frauenhäusern (in Leer, Aurich, Emden, dem Emsland und der Grafschaft Bentheim) sowie Akteurinnen und Akteure der Runden Tische häuslicher Gewalt vor Ort, die Gleichstellungsbeauftragten sowie die Koordinierungsstellenleiterinnen dazu befragt, welche Angebote gewaltbetroffene Frauen in ihren unterschiedlichen Situationen benötigen, wie das Hilfesystem daran orientiert passgenau (um-)gestaltet werden kann und wie Kooperationen mit Einrichtungen des Unterstützungssystems im Sinne einer ineinandergreifenden Versorgungskette verbessert werden können. Daneben ging es darum, in einen Erfahrungsaustausch mit dem niederländischen Projekt Oranje Huis zu treten, um die Arbeit der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen zu optimieren. Das Projekt fokussierte insbesondere auf die zweite und dritte Leitfrage des Bundesmodellprojekts.

In **Nordrhein-Westfalen** ging es in dem Projekt „Regionale Vernetzungen gegen Gewalt an Frauen als Instrument zur Ermittlung einer bedarfsgerechten Versorgung“ darum, ausgewählte Runde Tische gegen Gewalt an Frauen in verschiedenen regionalen Räumen wissenschaftlich untersuchen zu lassen, um Erkenntnisse im Hinblick auf eine landesweit bedarfsdeckende Versorgung zu erhalten. Dabei sollten die Expertinnen und Experten an diesen Runden Tischen zu vorhandenen und darüber hinaus benötigten ländlichen und städtischen Unterstützungsangeboten und insbesondere zur Praxis und zu den Weiterentwicklungsbe-

darfen bei der Verzahnung der Hilfsakteurinnen und -akteure vor Ort befragt werden. Ziel der Landesregierung war und ist, aus den Ergebnissen Schlussfolgerungen für die Entwicklung von ineinandergreifenden Versorgungs- und Interventionsketten zu ziehen.

Sachsen-Anhalt konzentrierte sich mit dem Landesmodellprojekt „Mobile Teams zur psychosozialen Betreuung von Frauen und Kindern“ auf die Frage der psychosozialen Beratungsbedarfe der Frauen und Kinder in Frauenhäusern; Ziel war es, eine optimale Unterstützung zu gewährleisten. Entsprechende Teams sollten schrittweise als zusätzliches und bedarfsorientiertes Angebot in Frauenhäusern und angegliederten Beratungsstellen installiert werden. Dazu wurden im Rahmen des Bundesmodellprojekts zunächst die (unterschiedlichen) Bedarfe an psychosozialer Betreuung im ländlichen Raum und in Großstädten sowie Mittelzentren eruiert. Das Landesprojekt bearbeitete damit insbesondere die zweite Leitfrage des Bundesmodellprojekts.

Sachsen fokussierte auf die Entwicklung und Einführung eines Monitoringsystems, dessen Kennzahlen einer landesweiten Bedarfsplanung wie auch der Bedarfsplanung in den sieben Planungsregionen des Landes zugrunde gelegt werden können. Dazu wollten sich im Rahmen des Modellprojekts Landesregierung, Kommunen, Landkreise und Vertreterinnen und Vertreter des Hilfesystems auf gemeinsame Kriterien für eine abgestimmte Bedarfsanalyse und -planung verständigen. Dazu wurden Fachveranstaltungen in den Einzugsbereichen der sieben Interventions- und Koordinierungsstellen durchgeführt, die für die Koordinierung der regionalen Vernetzung aller mit der Bekämpfung häuslicher Gewalt beschäftigten Institutionen sowie Akteurinnen und Akteure zuständig sind. Die in den Fachveranstaltungen entwickelten Kriterien sollten in ein abgestimmtes Monitoringsystem überführt werden, das einen Erhebungsbogen zur Erfassung von Daten bezüglich der Inanspruchnahme der geförderten Einrichtungen und eine Metadatenbeschreibung enthält und das für die künftige Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung verbindliche Kriterien aufstellt. Sachsen hatte sich zum Ziel gesetzt, alle drei Fragen des Bundesmodellprojekts zu bearbeiten.

5.2 Ergebnisse des Modellprojekts in Bremen

Projektbetreuende Stelle	Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau (ZGF)
Projektdurchführende Stelle	Institut für Polizei- und Sicherheitsforschung (IPoS) der Hochschule für Öffentliche Verwaltung Bremen
Projektdauer	Oktober 2017–Juni 2019
Übergeordnete Projektziele	<ul style="list-style-type: none"> • Untersuchung des Hilfesystems gegen häusliche Gewalt in Bremen mit dem Fokus auf Kinder • Untersuchung der (Optimierung der) Zusammenarbeit der am Runden Tisch „Kinder und häusliche Gewalt“ vertretenen Akteurinnen und Akteure
Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> • Ist-Analyse der Folgeunterbringung auf Basis verfügbarer Daten und Informationen • Fallanalysen auf Basis von Prozessakten • Prozessanalyse der Arbeit des Runden Tisches • Teilstandardisierte Befragung der Akteurinnen und Akteure des Hilfesystems • Leitfadengestützte Expertinneninterviews mit Mitarbeitenden aller Frauenhäuser des Landes • Diskussion der Ergebnisse auf zwei Fachtagen unter Beteiligung einer Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren des Hilfesystems
Bearbeitete Leitfragen des Bundesprojekts	C) Wie kann das Hilfesystem (daran orientiert) passgenau (um)gestaltet werden? Wie können verlässliche Kooperationen mit Einrichtungen des Unterstützungssystems im Sinne einer ineinandergreifenden Versorgungskette geschaffen werden?
Zentrale Analysefragen	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Frauen, die Kinder haben, kommen im Hilfesystem an? Welche Mütter werden nicht erreicht? • Sind die Angebote für Mütter so ausgestaltet, dass sie zum Lebensalltag und zu den Anforderungen der Mütter passen? • Welche Kinder, die Gewalt in ihren Familien erleben, werden „gesehen“? • Wie kann verhindert werden, dass nur die Kinder, die „auffällig“ werden, von Fachleuten Unterstützung erhalten? • Ist das Second-Stage-Angebot ausreichend? • Welche Schnittstellenprobleme innerhalb des Hilfesystems bestehen und wie können sie gelöst werden? • Wie kann die systematische Wahrnehmung von Kindern und Jugendlichen in Fachberatungsstellen, Frauenhäusern und bei der Polizei verbessert werden? • Wie können präventive Angebote für Mütter und Kinder optimiert werden?

5.2.1 Umsetzung des Projekts

Im Verlauf des Projekts wurden umfangreiche Analysen des Status quo des Hilfesystems in Bremen vorgenommen, unter anderem Dokumentenanalysen, eine teilstandardisierte Befragung von Akteurinnen und Akteuren des Hilfesystems, Expertinnen- und Experteninterviews, Prozessanalysen und eine Aktenanalyse. Das IPoS als die projektumsetzende Stelle entwickelte ein Analyseraster, das systematisch aus der Istanbul-Konvention hergeleitet wurde. Auf dessen Basis wurden die in der Istanbul-Konvention benannten vorhandenen Akteurinnen und Akteuren zugeordnet und Handlungsbedarf definiert, der im Bereich dieser Akteurinnen und Akteure zu einer Verbesserung des Hilfesystems besteht.

Im Themenfeld der Vermittlung von Wohnraum an Frauen und ihre Kinder nach der Akutintervention in einer Schutzeinrichtung wurden in einer teilstandardisierten Befragung von Expertinnen und Experten des Hilfesystems der Status quo und die Bedarfe ermittelt.

Im Rahmen der Prozessanalyse wurden die Schnittstellen zwischen den Akteurinnen und Akteuren des Hilfesystems bestimmt und Vorschläge zu ihrer Optimierung beschrieben.

Im Rahmen der qualitativen Aktenanalyse wurden insgesamt 31 Ermittlungsakten des Sonderdezernats „Gewalt gegen Frauen“ der Staatsanwaltschaft Bremen aus den Jahren 2017 und 2018 untersucht, wobei in allen diesen Strafverfahren Kinder – zu-

mindest auch – betroffen waren. Hier wurden unter anderem folgende Aspekte untersucht: Geschwindigkeit der Aktenbearbeitung, des Verfahrensausgangs, einstweiliger Anordnungen nach dem Gewaltschutzgesetz und polizeilicher Wohnungsverweise gegen die Täter oder Täterinnen, Gefährderinnen- und Gefährderansprachen, der Umgang mit Kindern und mit Zeuginnen und Zeugen sowie Hinweise auf Opferhilfe- und Schutzeinrichtungen. Daraus wurden Schlussfolgerungen zur Optimierung der Prozesse abgeleitet.

Es wurden zwei Fachtagungen zu den Ergebnissen des Projekts durchgeführt und die betreffenden Dokumentationen veröffentlicht (ZGF 2018 und 2019).

5.2.2 Ergebnisse hinsichtlich der Leitfragen des Bundesmodellprojekts

A) Erhalten alle Gewaltbetroffenen zeitnah Schutz und Hilfe?

Auch wenn diese Frage nicht im Fokus des Projekts in Bremen stand, haben sich doch Ergebnisse in diesem Bereich ergeben.

So wurde anhand der Vorgaben der Istanbul-Konvention ermittelt, dass die Anzahl der Frauenhausplätze ausgebaut werden muss. Im Land sind nach den Berechnungen im Abschlussbericht 130 Betten vorhanden, 179 wären aber notwendig.²³

Aufgrund häufig langer Verweildauern im Frauenhaus wegen fehlenden Zugangs zu Wohnraum im Anschluss an die Akutintervention werden zudem Plätze unnötig blockiert. Ein Second-Stage-Angebot könnte hier Abhilfe schaffen, fehlt aber bisher vollständig.

B) Welche Angebote brauchen gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in unterschiedlichen Situationen?

Die Vielfalt und die Qualität der Angebote in Bremen wurden als grundlegend positiv bewertet. Optimierungsbedarf in Bezug auf das Angebot von Schutzeinrichtungen besteht außer bei der Erhöhung der Platzzahl insbesondere bei Second-Stage-Angeboten sowie Lotsinnen und Lotsen zwischen den verschiedenen Hilfeangeboten und Institutionen.

Im Bereich **Second Stage** besteht die Schwierigkeit, dass insbesondere Frauen mit Kindern und in noch stärkerem Maß Frauen mit Migrationshintergrund teilweise langwierig auf Wohnungssuche sind. Durch die deshalb längere Verweildauer in den Schutzeinrichtungen entstehen vermeidbare höhere Kosten. Es besteht ein Bedarf an Zugang zu Beratungsleistung nach Auszug aus dem Frauenhaus und an niedrigschwelligen Beratungseinrichtungen für strukturelle Lebenshilfe sowie psychologische Begleitung.

Mit einer Lotsenfunktion, so der Abschlussbericht, könnten Zugänge zu Hilfen, Unterstützung bei der Wohnungssuche und Nachbetreuung angeboten werden. Bei Krisenintervention könnten Frauen so zumindest teilweise in den Bereichen außerhalb des Frauenhauses entlastet werden (zum Beispiel bei Behördengängen). Gerade für die am Wohnungsmarkt besonders benachteiligten Gruppen könnte schneller Wohnraum vermittelt werden und die Lotsinnen und Lotsen könnten die Nachberatung und -begleitung unterstützen. Allerdings wären dafür sowohl Finanzierungsfragen zu klären als auch Schnittstellen zu bearbeiten.²⁴

23 Die Berechnung des Abschlussberichts basiert auf den Empfehlungen des erläuternden Berichts zur Istanbul-Konvention, die einen Familienplatz je 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner empfiehlt. Dabei wurde – gemessen an der Einwohnerinnen- und Einwohnerzahl – ein Bedarf von 68 Familienplätzen ermittelt, wobei je Familienplatz je ein Bett für die Frau und durchschnittlich 1,63 Betten für die zugehörigen Kinder berücksichtigt wurden. Der leicht über der bundesdurchschnittlichen Fertilitätsrate liegende Faktor für die Kinder wurde mit der im Bundesvergleich erhöhten Zahl der Kinder je Frau begründet.

24 Die befragten Akteurinnen und Akteure des Hilfesystems sahen eine zusätzliche Person als Lotsin oder Lotse allerdings eher skeptisch.

Da in Bremen der Fokus des Modellprojekts auf den Bedarfen der Kinder und Jugendlichen lag, die familiäre Gewalt erlebt haben oder von sexualisierter Gewalt betroffen sind, wurden speziell auch deren Bedarfe erhoben. Kinder und Jugendliche wünschen sich vom Hilfesystem demnach vor allem Beteiligung und gleichzeitig Entlastung, Transparenz und Vertrauen sowie wenige, dafür aber kontinuierliche Ansprechpartnerinnen beziehungsweise Ansprechpartner.

C) Wie kann das Hilfesystem (daran orientiert) passgenau (um)gestaltet werden? Wie können verlässliche Kooperationen mit Einrichtungen des Unterstützungssystems im Sinne einer ineinandergreifenden Versorgungskette geschaffen werden?

Im Land Bremen gibt es „viele Akteur*innen“, „aber kein Hilfesystem“ (ZGF 2019), denn es bestehen verschiedene strukturelle Defizite. Festgestellt wurde grundlegender Optimierungsbedarf beim Schnittstellenmanagement aller beteiligten Akteurinnen und Akteure. So erfolgt der Verweis an Beratungsstellen durch die Polizei nur unsystematisch, bei sprachlichen Verständigungsproblemen funktioniert das Hilfesystem nur lückenhaft, es gibt zu wenig Abstimmung zwischen den Angeboten, gemeinsam erarbeitete Standards fehlen, das Monitoring ist nur schwach ausgeprägt. Es besteht das Risiko, dass Arbeiten entweder doppelt oder nicht ausreichend ausgeführt werden und dass zugleich grundsätzlich verfügbare Ressourcen ungenutzt bleiben (beispielsweise aus dem Bereich des Gesundheitssystems).

In den Expertinnen- und Experteninterviews wurde deutlich, dass die Expertinnen und Experten in den Schutzeinrichtungen und Fachberatungsstellen einen (zu) hohen Arbeitsaufwand erleben und ihre Arbeitsbelastung als hoch einschätzen. Es fehlt an Fachkräften in diesem Bereich, und weil in den nächsten Jahren ein Generationenwechsel in den Einrichtungen des Hilfesystems ansteht, droht ein Verlust an Fachwissen.

Akteurinnen und Akteure in Kindertagesstätten, Schulen und der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt sind zu wenig fachspezifisch fortgebildet.²⁵ Hinzu kommen im Kinder- und Jugendbereich zusätzliche Herausforderungen bezüglich des Sorge- und Umgangsrechts – sowohl hinsichtlich der Qualifizierung der Familiengerichte als auch im Bereich des betreuten Umgangs.

Im Rahmen der Aktenanalyse zeigte sich, dass in Fällen, in denen [...] involviert waren, überwiegend kein Strafantrag gestellt oder dieser später wieder zurückgenommen wurde. In der Dokumentation der Fallverläufe wurde ersichtlich, dass es bei der Polizei an Sprachmittlung fehlte, in den Akten die sozialen Krisen nicht immer nachvollziehbar dokumentiert wurden, die polizeiliche Gefährdungseinschätzung bislang nicht standardisiert erfolgte, das Jugendamt gegenüber der Polizei kaum Rückmeldungen zu seinen Informationen und Einschätzungen im Hinblick auf die Fälle gegeben hatte, ein Einverständnis zur Datenweitergabe zwischen den beteiligten Hilfeeinrichtungen und Behörden nur selten eingeholt wurde und die Polizei eher unsystematisch über die bestehenden Hilfeangebote informierte. Dies lag auch an bisher nicht gelösten datenschutzrechtlichen Fragen. Verbesserungen im Bereich des Datentransfers soll es durch eine Reform des Polizeigesetzes geben, mit dem die Datenweitergabe neu geregelt werden soll.²⁶

Aus den Kooperationsproblemen schlussfolgernd wurde vorgeschlagen, einen Arbeitskreis „Kinderschutz in der Justiz“ einzurichten, in dem alle relevanten Akteurinnen- und Akteursgruppen vertreten sind, und eine konkrete Kooperationsvereinbarung zwischen Jugendamt und Fachberatungsstellen beziehungsweise Interventionsstellen zu schließen.

25 Hier wurden bereits während der Projektlaufzeit zusätzliche Fortbildungen initiiert.

26 Der Gesetzgebungsprozess war zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht abgeschlossen (vergleiche https://www.bremische-buergerschaft.de/drs_abo/2020-06-25_Drs-20-511_d0238.pdf).

5.2.3 Zusätzlicher Ertrag und Ausblick auf Landesebene

Das Land hat alle Ergebnisse des Projekts, die zu einer besseren Vernetzung der Akteurinnen und Akteure des Hilfesystems beitragen und dessen Strukturen und Angebote transparenter machen können, auf einer Internetplattform veröffentlicht (ZGF 2018 und 2019).

Das Land plant als Ergebnis des Projekts eine Umstellung der Frauenhausfinanzierung auf institutionelle Förderung, Initiativen für Fortbildungen von Fachleuten in den angrenzenden Hilfesystemen, eine Neubewertung der Anzahl der Frauenhausplätze, die Schaffung von Second-Stage-Angeboten und die vertiefte Prüfung einer Implementierung von Lotsinnen und Lotsen.

Bis zum Ende der Berichtslegung wurde der Runde Tisch „Häusliche Gewalt und Kinder“ verstetigt und als Landesarbeitsgemeinschaft

direkt bei der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport angesiedelt. Hier sollen zwischen allen relevanten Akteurinnen und Akteuren Absprachen getroffen werden, unter anderem für eine bessere Verzahnung und Abstimmung der einzelnen Angebote des Hilfesystems in Bezug auf direkt oder indirekt betroffene Kinder. Die Handlungssicherheit der beteiligten Fachleute soll so verbessert werden. Zwischen den beteiligten Akteurinnen und Akteuren sollen Prozesse definiert und Kooperationsvereinbarungen geschlossen werden.

Beschlossen wurde außerdem die Schaffung einer „Interventionsstelle für Kinder und Jugendliche“.

Der im Rahmen des Projekts erarbeitete aktualisierte Überblick über alle Akteurinnen und Akteure des Hilfesystems wurde auf der Homepage des Familiennetzes Bremen verlinkt (vergleiche <https://familiennetz-bremen.de/angebote/?term=gewalt>).

5.3 Ergebnisse des Modellprojekts in Niedersachsen

Projektbetreuende Stelle	Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
Projektdurchführende Stelle	Zoom. Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V.
Projektdauer	August 2018–Juni 2019
Übergeordnete Projektziele	<ul style="list-style-type: none"> • Erhebung der spezifischen Bedarfe von gewaltbetroffenen Frauen im ländlichen Raum und daran geknüpft die Frage, wie das Hilfesystem daran orientiert passgenau (um-)gestaltet werden kann und • wie Kooperationen mit Einrichtungen des Unterstützungssystems im Sinne einer Versorgungskette geschaffen werden können
Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> • Befragung von 110 Bewohnerinnen in 20 Frauenhäusern (schriftlich und telefonisch) • Gruppendiskussionen mit Fachkräften des ambulanten Hilfesystems an sechs Standorten • Einzelinterviews mit Mitarbeiterinnen und Bewohnerinnen zu spezifischen Fallkonstellationen und Herausforderungen • Standardisierte Kurzbefragung von 52 Fachkräften und anderen Expertinnen und Experten im Rahmen einer Fachtagung zu Herausforderungen der Frauenhausarbeit und möglichen Handlungsansätzen auf Landesebene
Bearbeitete Leitfragen des Bundesprojekts	<p>B) Welche Angebote brauchen Frauen und ihre Kinder in unterschiedlichen Situationen? Sind die Bedarfe im ländlichen Raum, in Mittelzentren und in der Großstadt unterschiedlich?</p> <p>C) Wie kann das Hilfesystem (daran orientiert) passgenau (um)gestaltet werden? Wie können verlässliche Kooperationen mit Einrichtungen des Unterstützungssystems im Sinne einer ineinandergreifenden Versorgungskette geschaffen werden?</p>
Zentrale Analysefragen	<ul style="list-style-type: none"> • Was sind relevante Informations- und Zugangswege zum Hilfesystem und zu Frauenhäusern? • Welche Unterstützungs- und Schutzbedarfe haben Frauenhausbewohnerinnen und wie werden sie erfüllt? • Welche sozialräumlichen Besonderheiten und Anforderungen bestehen für Frauenhäuser im ländlichen Raum? • Welche Veränderungen sind erforderlich, damit alle gewaltbetroffenen Frauen Zugang zu Schutz und angemessener Unterstützung erhalten?

5.3.1 Umsetzung des Projekts

Im Rahmen des Projekts wurden verschiedene quantitative und qualitative Erhebungen durchgeführt. Im Zentrum der Untersuchung stand die teilstandardisierte Befragung von Bewohnerinnen von 20 Frauenhäusern. Es haben sich Bewohnerinnen aus zwölf ländlichen Frauenhäusern und aus acht städtischen Gebieten beteiligt. Es bestand für die Bewohnerinnen der Frauenhäuser die Möglichkeit, den deutschsprachigen Fragebogen schriftlich auszufüllen oder sich telefonisch befragen zu lassen, wenn die Deutschkenntnisse nicht ausreichend waren. Bei den Telefonterminen wurde eine Dolmetscherin zugeschaltet. Insgesamt haben sich 110 Frauen an der Befragung beteiligt, was einer Ausschöpfungsquote von 60 Prozent entspricht (bezogen auf alle Bewohnerinnen in der Zeit). Die Zusammensetzung des Samples kann als repräsentativ bewertet werden. Ergänzt wurde die teilstandardisierte Befragung durch Einzelinterviews mit Mitarbeiterinnen und Bewohnerinnen zu spezifischen Fallkonstellationen und Herausforderungen.

Des Weiteren wurden Gruppendiskussionen mit Fachkräften des ambulanten Hilfesystems an sechs Standorten geführt. Insgesamt haben sich 45 Personen aus dem Gewaltschutzsystem, von der Polizei, der Wohnungslosenhilfe, Jugendämtern und Jobcentern und so weiter an den Gruppendiskussionen beteiligt. Im Rahmen der Fachtagung „Frauenhäuser in Niedersachsen“ am 14. März 2019 wurde zudem mithilfe eines standardisierten schriftlichen Fragebogens das Stimmungsbild der Teilnehmenden in Bezug auf wesentliche Herausforderungen der Frauenhausarbeit abgefragt.

Die Ergebnisse der Erhebungen sowie die abgeleiteten Handlungsempfehlungen wurden in Form eines Forschungsberichts (Kotlenga/Nägele 2020) aufbereitet und veröffentlicht. Zur Fachtagung wurde eine Dokumentation veröffentlicht (o.A. 2019).

5.3.2 Erzielte Ergebnisse hinsichtlich der Leitfragen des Bundesmodellprojekts

A) Erhalten alle Gewaltbetroffenen zeitnah Schutz und Hilfe?

Diese Frage des Bundesmodellprojekts kann anhand der Ergebnisse des Projekts nicht pauschal beantwortet werden, da nur Frauen befragt worden sind, die erfolgreich Schutz in einem Frauenhaus gefunden haben. Anhand des Landesprojekts lassen sich jedoch Rückschlüsse auf die Verfügbarkeit von Plätzen und auf Zugangshürden im Hilfesystem ziehen.

Als bedeutende institutionelle Vermittlungsinstanz zu den Frauenhäusern wurde insbesondere die Polizei genannt. Durchweg positiv wurde das Verfahren in Niedersachsen bewertet, demzufolge die Polizei grundsätzlich nach polizeilichen Einsätzen wegen häuslicher Gewalt die Einsatzprotokolle an die proaktiven Beratungsstellen weiterleitet und es hierfür kein Einverständnis der Gewaltbetroffenen braucht. Aus einzelnen Regionen wurde jedoch auch von rückläufigen Zahlen bei den Meldungen berichtet, was darauf zurückgeführt wurde, dass weniger Fortbildungen zu häuslicher Gewalt stattfinden würden.

An drei Standorten hat sich auch das Jobcenter als relevante Vermittlungsinstanz herausgestellt. In diesen Fällen wurde eine enge Kooperation zwischen den Jobcentern und dem Gewaltschutzsystem etabliert und die Zuständigkeit für die Betreuung der Bewohnerinnen bei spezifisch geschulten Fachkräften gebündelt. Bildungseinrichtungen sowie Ärztinnen und Ärzte vermitteln hingegen noch zu wenig an Frauenhäuser. Nur ein geringer Anteil der Frauen, die zuvor mit entsprechenden Akteurinnen oder Akteuren über ihre Gewalterfahrung gesprochen hatten, erhielt Informationen über ein Frauenhaus.

Sowohl die Befragung der Frauenhausbewohnerinnen als auch die Gruppeninterviews mit Expertinnen und Experten des Hilfesystems verdeutlichen, dass eine zeitnahe Vermittlung in ein Frauenhaus nicht in allen Fällen sichergestellt werden kann. Oftmals scheitert dies an einem Platzmangel der Einrichtungen, wobei dies in den ländlichen Gebieten seltener als Problem genannt wurde.

Neben unzureichenden Platzkapazitäten der Einrichtungen wurde aber vor allem auch auf systematische Zugangshürden hingewiesen. Psychisch erkrankte und suchtkranke Frauen können oftmals in den Frauenhäusern nicht aufgenommen werden, wenn sie ihren Alltag nicht eigenständig bewältigen können und/oder wenn die Sicherheit nicht gewährleistet werden kann. Der Zugang für gewaltbetroffene obdachlose Frauen ist ebenfalls oftmals erschwert, da aufgrund der bestehenden Finanzierungsstruktur Frauen ohne Meldeadresse häufig nicht aufgenommen werden können. Problematisch sei, dass alternative Akutunterbringungsmöglichkeiten immer seltener zur Verfügung stehen. Insbesondere im ländlichen Raum würden diesbezüglich Versorgungslücken entstehen. Ähnliches gilt für weibliche Jugendliche, die von Partnerschaftsgewalt oder auch häuslicher Gewalt betroffen sind und für die eigentlich noch das Jugendamt zuständig ist. Insbesondere in den ländlichen Gebieten fehle es an nach Geschlechtern getrennten Wohneinrichtungen für junge Frauen und Mädchen, in den städtischen Gebieten seien die Einrichtungen oftmals bereits belegt. Kritisiert wurden auch die Wohnsitzauflagen für geflüchtete Frauen. Oftmals müssen die Frauen den zugewiesenen Wohnort verlassen (zum Beispiel aus Sicherheitsgründen, Kapazitätsgründen), damit verbunden sind langwierige Umverteilungsanträge, die mehrere Wochen oder Monate in Anspruch nehmen können. Während dieser Zeitspanne bleibt ungeklärt, wer für die Finanzierung zuständig ist, ob sich die Frauen neu ansiedeln dürfen und wo Sozialleistungen beantragt werden können.

Zugangshürden und Aufnahmeeinschränkungen wurden häufig auch im Zusammenhang mit Finanzierungsstrukturen diskutiert. Durch die Einzelfallfinanzierung der Frauenhäuser in Abhängigkeit vom Sozialleistungsbezug müssen gewaltbetroffene Frauen ohne Sozialleistungsbezug (zum Beispiel Studentinnen, Frauen mit Einkommen, EU-Bürgerinnen) die entsprechenden Tagessätze selbst zahlen. Dies sei insbesondere für Frauen, die sich in prekären Finanzlagen befinden, jedoch oftmals nicht leistbar.

B) Welche Angebote brauchen Frauen und ihre Kinder in unterschiedlichen Situationen? Sind die Bedarfe im ländlichen Raum, in Mittelzentren und in der Großstadt unterschiedlich?

Um die Frage des Bundesmodellprojekts umfassend beantworten zu können, wäre eine Datengrundlage notwendig, die systematisch und einzelfallbezogen Bedarfe von Gewaltbetroffenen und von ihnen genutzte Unterstützungsangebote erfasst. Eine solche Datengrundlage existiert in Niedersachsen bislang noch nicht. Das Landesprojekt befasste sich unter anderem mit der Frage, welche Unterstützungs- und Schutzbedarfe Frauenhausbewohnerinnen haben und welche sozialräumlichen Besonderheiten und Anforderungen für Frauenhäuser im ländlichen Raum bestehen. Hierdurch konnten wichtige Erkenntnisse erzielt werden.

Vonseiten der befragten Fachkräfte wurde darauf hingewiesen, dass in ländlichen Gebieten die Hemmschwelle nach wie vor höher sei, Gewaltbetroffenheit im sozialen Umfeld offen anzusprechen. Dies zeige sich auch darin, dass in dünn besiedelten Regionen weniger Frauen eine Beratung nutzen als in dicht besiedelten Regionen. Die Gründe hierfür lägen in einer größeren sozialen Nähe und Kontrolle auf dem Land, aber auch in traditionelleren Rollenbildern und Geschlechterverhältnissen. Gleichzeitig wurde aber auch von der Erfahrung berichtet, dass die größere soziale Nähe auch dazu führe, dass häufig von Nachbarinnen und Nachbarn Meldungen bei der Polizei über häusliche Gewalt eingingen.

Als größte Herausforderung wurde die unzureichende Erreichbarkeit von Gewaltschutzstrukturen im ländlichen Raum benannt. Dies betrifft insbesondere die nicht vorhandene Beratung zu häuslicher Gewalt. Gewaltbetroffene Frauen im ländlichen Raum müssen teils erhebliche Distanzen zurücklegen, um eine spezialisierte Beratung zu erhalten. Die Versorgung des ländlichen Raums mit öffentlichen Verkehrsmitteln ist nicht sehr ausgebaut und viele Frauen besitzen kein eigenes Auto. Zwar bieten einige Gewaltberatungsstellen auch eine dezentrale Beratung an, aber feste Beratungszeiten sind die Ausnahme. Das Aufsuchen einer Beratungsstelle ist im ländlichen Raum somit nur mit einem hohen organisatorischen Aufwand der Gewaltbetroffenen möglich.

Es wurde deutlich, dass die meisten Bewohnerinnen ein Frauenhaus gewählt haben, das in ihrem Landkreis beziehungsweise in ihrer Stadt liegt. Die Wohnortnähe hat für viele gewaltbetroffene Frauen eine hohe Bedeutung, da sie weiterhin ihrem Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis nachkommen wollen oder schulpflichtige Kinder haben. Dies bedeutet wiederum, dass der Zugang für Frauen in ländlichen Gebieten erschwert sein kann, da in der Fläche weniger Einrichtungen zur Verfügung stehen und gegebenenfalls weitere Wege zurückgelegt werden müssen. In den Diskussionsrunden wurde in diesem Zusammenhang oftmals ein Ausbau von dezentralen Schutzwohnungen gefordert, die es mehr Frauen ermöglichen würden, in Wohnortnähe zu verbleiben.

Die befragten Bewohnerinnen schätzten ihren eigenen Hilfe- und Unterstützungsbedarf überwiegend als sehr hoch ein. Insbesondere im Hinblick auf die Wohnungssuche, rechtliche Angelegenheiten, Ämtersachen und die eigene Perspektivenentwicklung wurden Unterstützungsbedarfe geäußert. Die größten Hilfebedarfe haben Frauen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, und Frauen mit geringen Deutschkenntnissen und prekärem Aufenthaltsstatus.

Die Bewohnerinnen beschrieben die Unterstützungsleistungen der Frauenhäuser als sehr umfangreich, wenngleich insbesondere im Bereich Wohnungssuche und bei Übersetzungshilfen auch Defizite aufgezeigt wurden. Frauenhäuser haben jedoch nur begrenzt Einfluss auf die Wohnungsmöglichkeiten und im Bereich Übersetzungen stehen die Fördermöglichkeiten nicht allen Frauen offen. Aufgrund der Schwierigkeiten, einen geeigneten Wohnraum für die gewaltbetroffenen Frauen und ihre Kinder zu finden, komme es auch häufig zu langen Wohnzeiten in den Frauenhäusern.

Frauenhäuser vermitteln während des Aufenthalts häufig an externe Unterstützungssysteme, um langfristige Perspektiven für die Frauen aufbauen zu können. Die Vernetzung funktioniere grundsätzlich gut und der Austausch sei in der Regel vorhanden. Deutlich wurden aber auch Versorgungsgaps benannt. So wurde an fast allen Standorten darauf hingewiesen, dass es an therapeutischen oder Beratungsangeboten für Kinder und Jugendliche mangelt.

Grundsätzlich äußerten sich die meisten Frauen als sehr zufrieden mit ihrem Frauenhausaufenthalt. Dennoch war ein Teil der Bewohnerinnen mit einzelnen Aspekten, wie beispielsweise dem Platzangebot, den Aufenthaltsmöglichkeiten oder auch der Ausstattung nicht zufrieden. Große Unzufriedenheit wurde im Hinblick auf den Internetzugang in den Frauenhäusern geäußert.

Im Anschluss an einen Frauenhausaufenthalt sind oftmals weitere Hilfen notwendig. Die Ergebnisse des Landesprojekts zeigen jedoch auf, dass entsprechende Anschlusssysteme und -hilfen oftmals (noch) nicht ausreichend vorhanden sind oder erst verzögert in Anspruch genommen werden können. Dies betrifft insbesondere den ländlichen Raum.

C) Wie kann das Hilfesystem (daran orientiert) passgenau (um)gestaltet werden? Wie können verlässliche Kooperationen mit Einrichtungen des Unterstützungssystems im Sinne einer ineinandergreifenden Versorgungskette geschaffen werden?

Die Untersuchungen haben verdeutlicht, dass noch immer Informationsdefizite und Ängste vor Stigmatisierung bei Betroffenen von häuslicher Gewalt oder Partnerschaftsgewalt vorhanden sind. Kontinuierlich durchgeführte Öffentlichkeits- und Präventionskampagnen können nach Einschätzung der projektdurchführenden Wissenschaftlerinnen dazu beitragen, dass Gewaltbetroffene eine bessere Kenntnis über vorhandene Hilfeangebote haben und diese in Anspruch nehmen. Deutlich wurde auch, dass die Weiterleitung an Frauenhäuser und Beratungseinrichtungen durch andere Berufsgruppen immer dann gut zu funktionieren scheint, wenn diese im Rahmen von Schulungen für das Thema sensibilisiert wurden und Informationen über das Gewaltschutzsystem erhalten haben. Ebenfalls ersichtlich wurde, dass die Etablierung von Themenzuständigkeit in den Regelinstitutionen zu einer guten Kooperation mit dem Gewaltschutzsystem beitragen kann und hierdurch Prozesse für die Betroffenen beschleunigt werden können.

Das Landesprojekt hat offengelegt, dass aufgrund von örtlichen Kapazitätsengpässen nicht alle Gewaltbetroffenen in Niedersachsen an ihrem Wohnort zeitnah Schutz und Hilfe erhalten. Eine weitere Herausforderung stellt die ortsnahe Versorgung mit Beratungs- und Schutzeinrichtungen im ländlichen Bereich dar. Als Handlungsempfehlungen wurde unter anderem der Auf- und Ausbau von dezentralen Anlaufstellen und Außenstellen sowie Angebote mobiler Beratung formuliert. Darüber hinaus könnte eine verstärkte Nutzung sozialer Medien (zum Beispiel Onlineberatung) dazu beitragen, niedrigschwellige Beratungsangebote zur Verfügung stellen zu können. Ebenfalls gefordert wurde die Erhöhung der Frauenhauskapazitäten beziehungsweise die Ausweitung in der Fläche. Dies könne durch dezentrale Schutzwohnungen ergänzt werden.

Neben Kapazitätsengpässen und der unzureichenden Versorgung in der Fläche wurden weitere Zugangshürden identifiziert. Der Zugang ist insbesondere für vulnerable Gruppen (zum Beispiel psychischkranke oder suchtkranke Frauen, wohnungslose Frauen, behinderte Frauen, geflüchtete Frauen) oftmals erschwert. Vor dem Hintergrund der Befunde werden im Abschlussbericht eine Reihe von Handlungsempfehlungen formuliert, die darauf abzielen, diese Hürden abzubauen. Ein Ziel sollte in der Förderung des barrierefreien Um-, Aus- oder Neubaus von Frauenhäusern liegen. Darüber hinaus müssen Lösungen entwickelt werden für wohnungslose, psychisch erkrankte und suchterkrankte Frauen sowie Mädchen. Hierbei sind insbesondere auch die Kommunen in der Pflicht. Verfahrensabsprachen und Kooperationen mit zielgruppenspezifischen Institutionen sowie die Förderung des Aufbaus spezifischer Kompetenzen in den Frauenhäusern können ebenfalls einen Beitrag leisten. Für Frauen mit mangelnden Deutschkenntnissen muss ein niedrigschwelliger Zugang zu Sprachmittlung geschaffen werden, um Hilfeprozesse passgenauer ausrichten zu können. Aufgrund der Erkenntnisse des Landesprojekts zu der Situation von geflüchteten gewaltbetroffenen Frauen wurde darüber hinaus die Forderung formuliert, dass der Schutz vor Gewalt Vorrang haben muss vor der Durchsetzung aufenthaltsrechtlicher Regelungen. Grundsätzlich sollte der Schutz vor Gewalt in einem Frauenhaus oder einer anderen Zufluchtsstätte vom Bedarf abhängig gemacht werden und entsprechend unabhängig vom Sozialleistungsbezug sein. Um dieses Ziel zu erreichen, wäre eine pauschale institutionelle Finanzierung von Frauenhäusern, geregelt durch ein Bundes- oder Landesgesetz, notwendig.

Die Befragung der Bewohnerinnen hat gezeigt, dass viele von ihnen sehr zufrieden mit ihrem Aufenthalt sind. Dennoch gibt es in vielen Frauenhäusern nur wenig Privatsphäre und wenige Rückzugsräume und die Sicherheitsausstattung und Sicherheitsvorkehrungen werden teilweise als unzureichend wahrgenommen. Die projekt-durchführenden Wissenschaftlerinnen leiten daraus ab, dass die Ausstattung sowie die Schutz- und Unterstützungsfunktion der Frauenhäuser verbessert werden müssen und man sich hierbei an den Qualitätskriterien der Frauenhauskoordination e. V. orientieren könne. Das Land könne dazu beitragen, indem es beispielsweise ein Investitionsprogramm in Kooperation mit den Kommunen und dem Hilfesystem initiiert und umsetzt.

Um ein gewaltfreies und stabiles Leben nach dem Frauenhausaufenthalt realisieren zu können, benötigen viele Frauen weitere Unterstützung. Oftmals fehlt es aber an entsprechenden Anschluss-systemen und die Frauenhäuser übernehmen eine wichtige Lotsenfunktion und wichtige Case-managementaufgaben in der Nachbetreuung. Im Forschungsbericht wurde deutlich gemacht, dass die Nachsorgebedarfe und die faktische Lotsenfunktion der Frauenhäuser bei der Finanzierung berücksichtigt werden müssen. Niedrigschwellige Alltagsbegleitungsangebote in kommunaler Verantwortung, die Klärung von Fallzuständigkeiten sowie die enge Vernetzung mit den Unterstützungssystemen können des Weiteren dazu beitragen, dass gewaltfreie Lebensperspektiven nach dem Frauenhausaufenthalt gesichert werden können.

5.3.3 Zusätzlicher Ertrag und Ausblick auf Landesebene

Niedersachsen hat aus den Befunden das Fazit gezogen, dass mehr als die 400 vorhandenen Frauenhausplätze benötigt werden. Ziel soll es sein, dass zukünftig pro Landkreis ein Frauenhaus mit mindestens acht Plätzen oder bedarfsgerecht ein Haus für zwei Landkreise zur Verfügung steht. Für den Haushalt 2020 wurde die Erhöhung der Landesmittel auf 9,3 Millionen Euro angemeldet, ein neues Frauenhaus soll im Jahr 2020 gefördert werden. Die Kapazitäten von Frauenhäusern in den Ballungsräumen sollen in Zusammenarbeit mit den Kommunen und den Trägern bedarfs-gerecht erhöht werden. Zudem soll der weitere Aus-bau barrierearmer Strukturen für alle bestehen-den 42 Frauenhäuser vorangetrieben werden.

Im Juli 2019 wurde eine zunächst noch auf den internen Gebrauch begrenzte neue Webseite mit einem landesweiten Ampelsystem in Betrieb ge-nommen, das die Belegsituation in den Frauen-häusern tagesaktuell darstellt. Darüber lassen sich sowohl für die Steuerung der Belegungen als auch für eine Bedarfsanalyse freie Kapazitäten auf der Angebotsseite gut ermitteln. So wurde sicht-bar, dass in Niedersachsen landesweit täglich ins-gesamt bis zu 60 Plätze für Frauen (15 Prozent) frei waren.

Zudem sollen landesweite zentrale Aufklärungs- und Sensibilisierungskampagnen initiiert bezie-hungsweise durchgeführt werden. Um die orts-nahe Versorgung mit Beratungsangeboten auch im ländlichen Raum sicherstellen zu können, sollen Angebote mobiler Beratung und die Nutzung sozialer Medien stärker ausgebaut werden.

Das Projekt „Worte helfen Frauen“ soll in allen Frauenhäusern noch stärker bekannt gemacht werden. Hierbei können Übersetzungsleistungen bei Beratungsgesprächen mit geflüchteten Frauen abgerechnet werden.

5.4 Ergebnisse des Modellprojekts in Nordrhein-Westfalen

Projektbetreuende Stelle	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen
Projektdurchführende Stelle	Mainlevel Consulting AG
Projektdauer	Januar 2018–November 2019
Übergeordnete Projektziele	Untersuchung regionaler Vernetzungen gegen Gewalt an Frauen zur Ermittlung einer bedarfsgerechten Versorgung
Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumenten- und Sekundärdatenanalyse • Auswahl von fünf landesgeförderten Runden Tischen gegen Gewalt an Frauen als Modellstandorte für die Untersuchung • Leitfadengestützte Interviews mit den Gleichstellungsbeauftragten der fünf Modellstandorte • Onlinebefragung von Einrichtungen des Hilfesystems der fünf Modellstandorte (Nettostichprobe von 75 Einrichtungen)
Bearbeitete Leitfragen des Bundesprojekts	<p>A) Erhalten alle gewaltbetroffenen Frauen zeitnah Schutz und Hilfe bei Gewalt? B) Welche Angebote brauchen Frauen und ihre Kinder in unterschiedlichen Situationen? Sind die Bedarfe im ländlichen Raum, in Mittelzentren und in der Großstadt unterschiedlich? C) Wie kann das Hilfesystem (daran orientiert) passgenau (um)gestaltet werden? Wie können verlässliche Kooperationen mit Einrichtungen des Unterstützungssystems im Sinne einer ineinandergreifenden Versorgungskette geschaffen werden?</p>
Zentrale Analysefragen	<ul style="list-style-type: none"> • Wie lässt sich die Versorgungslage vor Ort beschreiben? Welche Versorgungsengpässe und -lücken gibt es? • Gibt es Zugangshürden für spezifische Zielgruppen? • Wie werden ambulante und stationäre Hilfeangebote im Bereich des Opfer- und Gewaltschutzes in Anspruch genommen? • Wie können die (über-)regionale Verzahnung der Antigewaltarbeit sowie die Art und der Umfang der Nutzung von Potenzialen aus angrenzenden Unterstützungssystemen eingeschätzt werden?

5.4.1 Umsetzung des Projekts

Im Rahmen des Landesprojekts wurden zur Beantwortung der zentralen Analysefragen verschiedene qualitative und quantitative Forschungsmethoden eingesetzt. In der ersten Projektphase wurden eine Dokumentenanalyse vorgenommen und relevante Berichtsdaten des Förderprogrammcontrollings der Frauenhäuser und Frauen- und Fachberatungsstellen analysiert.

Für die Bedarfsermittlung wurden die unterschiedlichen regionalen Siedlungsstrukturen Nordrhein-Westfalens (Ballungsgebiet, Oberzentrum, ländlicher Raum) in den Blick genommen und unter Berücksichtigung der fünf Regierungsbezirke Modellregionen mit geförderten Runden Tischen gegen Gewalt an Frauen ausgewählt. An der Untersuchung beteiligten sich die Runden Tische in Hamm, Krefeld, Köln, Minden-Lübbecke und Steinfurt. Die Ergebnisse sind nicht auf ganz Nordrhein-Westfalen zu übertragen.

Im Zeitraum von August bis November 2018 wurden die Runden Tische in den fünf Modellregionen besucht und es wurde um Unterstützung für die Untersuchung gebeten. Im Vorfeld oder im Anschluss daran wurden Interviews mit den kommunalen Gleichstellungsbeauftragten geführt, um einen umfassenden Überblick über die regionale Versorgungslandschaft und Vernetzung vor Ort zu erhalten sowie potenzielle Bedarfe zu identifizieren.

Darüber hinaus wurden Teilnehmende der Runden Tische über deren E-Mail-Verteiler angeschrieben und um eine Beteiligung an einer Onlinebefragung von Oktober 2018 bis Januar 2019 gebeten. Insgesamt nahmen 75 Einrichtungen teil, was einer Gesamtrücklaufquote von 39 Prozent entspricht. Es beteiligten sich überwiegend Frauenunterstützungseinrichtungen, sonstige Beratungsstellen und Ämter an der Befragung.

Die Ergebnisse der Erhebungen sowie die abgeleiteten Handlungsempfehlungen wurden in Form eines Abschlussberichts durch die Mainlevel Consulting AG aufbereitet.

5.4.2 Erzielte Ergebnisse hinsichtlich der Leitfragen des Bundesmodellprojekts

A) Erhalten alle Gewaltbetroffenen zeitnah Schutz und Hilfe?

Diese Frage des Bundesmodellprojekts kann anhand der Ergebnisse des Projekts nicht pauschal beantwortet werden, da sie sich nur auf die fünf einbezogenen Modellregionen beziehen und nicht auf ganz Nordrhein-Westfalen übertragen werden können. Dennoch lassen sich Rückschlüsse auf Versorgungsengpässe und -lücken ziehen. Die Analyse der Berichtsdaten des Förderprogrammcontrollings der Frauenhäuser und Frauenberatungsstellen zeigte auf, dass an allen Modellstandorten nicht alle gewaltbetroffenen Frauen sofort einen Platz in einem Frauenhaus erhalten haben, sondern Vermittlungen aufgrund von Kapazitätsengpässen notwendig waren. Am häufigsten konnten im Ballungsgebiet Aufnahmesuche nicht realisiert werden. Ein Grund hierfür sind längere Belegdauern in den Frauenhäusern aufgrund der Schwierigkeiten bei der Wohnraumfindung. Positiv wurde das eingeführte Ampelsystem auf der Webseite Frauen-Info-Netz gegen Gewalt hervorgehoben, das bei der Vermittlung freier Frauenhausplätze ein wichtiges Instrument zur Koordination darstellt.

Eine zeitnahe Beratung von gewaltbetroffenen Frauen durch Frauen- und Fachberatungsstellen kann in den Modellregionen in der Regel garantiert werden. Eine telefonische Beratung kann meist umgehend stattfinden, eine persönliche Beratung können mehr als die Hälfte der Einrichtungen innerhalb einer Woche sicherstellen, bei mehr als der Hälfte der Einrichtungen kann dies innerhalb von ein bis zwei Tagen realisiert werden.

B) Welche Angebote brauchen Frauen und ihre Kinder in unterschiedlichen Situationen? Sind die Bedarfe im ländlichen Raum, in Mittelzentren und in der Großstadt unterschiedlich?

Die Ergebnisse des Modellprojekts des Landes Nordrhein-Westfalen zeigen auf, dass es gewaltbetroffene Frauen mit spezifischen Bedarfslagen gibt, für die der Zugang zum Hilfesystem mit strukturellen Hürden verbunden ist. Eine große Herausforderung stellt die Barrierefreiheit der Einrichtungen dar, lediglich an zwei Modellstandorten ist die Aufnahme von Frauen mit Behinderung möglich. Migrantinnen und geflüchteten Frauen steht oftmals nicht ausreichend Sprachmittlung zur Verfügung und Frauen mit älteren Söhnen müssen für diese oftmals andere Lösungen finden, weil sie nicht in Frauenhäuser aufgenommen werden können. Für Frauen mit psychischen Erkrankungen oder Suchterkrankungen lassen sich ebenfalls Zugangshürden feststellen. Um eine angemessene Versorgung sicherstellen zu können, seien eine Aufstockung und eine entsprechende Qualifizierung des Personals, eine erhöhte Betreuungspräsenz sowie enge Kooperationen mit dem Versorgungssystem psychisch kranker oder abhängigkeitskranker Menschen notwendig.

Ein weiterer Befund des Modellprojekts des Landes Nordrhein-Westfalen zeigt auf, dass es an den Modellstandorten mit niedriger Bevölkerungsdichte in den ländlichen Landkreisen eine Herausforderung darstellen kann, Beratungsleistungen in Anspruch zu nehmen. Es sind teilweise weite Distanzen zu den Beratungseinrichtungen zurückzulegen, was eine immense Hürde für gewaltbetroffene Frauen darstellen kann, wenn sie beispielsweise über kein eigenes Auto verfügen oder finanziell von der Partnerin beziehungsweise dem Partner abhängig sind.

C) Wie kann das Hilfesystem (daran orientiert) passgenau (um)gestaltet werden? Wie können verlässliche Kooperationen mit Einrichtungen des Unterstützungssystems im Sinne einer ineinandergreifenden Versorgungskette geschaffen werden?

An allen fünf Modellstandorten wurde bestätigt, dass die eingerichteten Runden Tische dazu beigetragen haben, dass ein besserer Austausch stattfindet, man bessere Kenntnisse über die jeweilige Arbeit gewonnen hat und die Zusammenarbeit verbessert wurde. Für die Frauenberatungs- und Schutzeinrichtungen haben sich insbesondere die ausgebauten Kooperationen mit Einrichtungen des angrenzenden Unterstützungssystems (zum Beispiel Justiz, Jugendamt, Polizei, Ärzteschaft) als positiv für die eigene Arbeit herausgestellt. Darüber hinaus haben die Runden Tische für eine größere Wahrnehmung des Themas Gewalt an Frauen und der Unterstützungsangebote in der Öffentlichkeit beigetragen und einen Beitrag zum Ausbau der Hilfeinfrastruktur geleistet. Es wurden beispielsweise ein Sonderdezernat für häusliche Gewalt bei der Staatsanwaltschaft oder auch eine spezielle Fachberatungsstelle auf Initiative des dort ansässigen Runden Tisches eingerichtet. Ein weiterer Mehrwert der Runden Tische liege in der Professionalisierung und Sensibilisierung der teilnehmenden Einrichtungen für das Thema, indem beispielsweise Fortbildungen angeboten oder auch Handlungsleitfäden erarbeitet wurden.

Als Erfolgsfaktoren wurden unter anderem die regelmäßige, verbindliche und engagierte Teilnahme von professionellen und einschlägigen Einrichtungen sowie der regelmäßige Austausch und die gemeinsame Vernetzungsarbeit angesehen.

Zur erfolgreichen Arbeit von Runden Tischen tragen darüber hinaus die klare Definition von gemeinsamen Zielen und Grundsätzen sowie die finanzielle und/oder politische Förderung und Unterstützung bei. Eine Formalisierung der Kooperationen in Form von Kooperationsverträgen oder verbindlichen Absprachen wurde von den Einrichtungen befürwortet, da sie dazu beitragen können, gemeinsame Initiativen zu stärken.

Für die Weiterentwicklung der Runden Tische wurden von den befragten Einrichtungen die Intensivierung von persönlichen Kontakten zwischen den Beteiligten, gegenseitige Fortbildungen oder auch gemeinsame Fachveranstaltungen angeregt. Des Weiteren könne die Kooperation und Zusammenarbeit maßgeblich verbessert werden, wenn verbindliche Ansprechpersonen in den kommunalen Einrichtungen bestimmt werden, die im Hinblick auf häusliche Gewalt sowie Partnerinnen- und Partnergewalt entsprechend geschult und informiert sind.

5.4.3 Zusätzlicher Ertrag und Ausblick auf Landesebene

Das Landesprojekt ist eingebettet in eine Gesamtstrategie des Landes Nordrhein-Westfalen. So finden auch eine landesweite Bedarfsanalyse und eine Dunkelfeldstudie sowie eine Modellförderung von Second-Stage-Wohnraummodellprojekten statt. Erst wenn alle Befunde vorliegen, werden danach ausgerichtete politische Maßnahmen entwickelt.

5.5 Ergebnisse des Modellprojekts in Sachsen

Projektbetreuende Stelle	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz, Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration
Projektdurchführende Stelle	IRIS e.V.
Projektdauer	April 2018–Juli 2019
Übergeordnete Projektziele	Abprache zwischen Einrichtungen, Landkreisen und Kommunen sowie dem Freistaat, ein abgestimmtes Monitoring zu entwickeln, das für regionale und überregionale Planungen eine valide Datengrundlage liefert
Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> • Bestandsaufnahme des Hilfesystems durch Datenanalyse • Erstellung regionaler Steckbriefe und eines Steckbriefs für Sachsen • Durchführung von Expertinnen- und Expertengesprächen in allen Planungsregionen des Landes²⁷ • Diskussion über planungsrelevante Kriterien und Indikatoren in einer Facharbeitsgruppe • Erarbeitung eines Vorschlags für ein einheitliches Dokumentationssystem aller Einrichtungen und eines Konzepts für ein Monitoring zur Bedarfsanalyse
Bearbeitete Leitfragen des Bundesprojekts	<p>A) Erhalten alle Gewaltbetroffenen zeitnah Schutz und Hilfe?</p> <p>B) Welche Angebote brauchen Frauen und ihre Kinder in unterschiedlichen Situationen? Sind die Bedarfe im ländlichen Raum, in Mittelzentren und in der Großstadt unterschiedlich?</p> <p>C) Wie kann das Hilfesystem (daran orientiert) passgenau (um)gestaltet werden? Wie können verlässliche Kooperationen mit Einrichtungen des Unterstützungssystems im Sinne einer ineinandergreifenden Versorgungskette geschaffen werden?</p>
Zentrale Analysefragen	<ul style="list-style-type: none"> • Erhalten alle Gewaltbetroffenen zeitnah Schutz und Hilfe? • Welche Angebote brauchen Frauen und ihre Kinder in unterschiedlichen Situationen? • Welche Hemmnisse und Hürden des Zugangs müssen abgebaut werden? • Wie unterschiedlich sind die Bedarfe im ländlichen Raum, in Mittelzentren und in Großstädten? • Wie kann das Hilfesystem (hieran orientiert) passgenau (um-)gestaltet werden?

5.5.1 Umsetzung des Projekts

Im Rahmen des Projekts wurde zunächst eine Analyse der Gewaltbetroffenheit und der Situation des Hilfesystems in den sieben Planungsregionen²⁸ durchgeführt. Die Untersuchung wurde auf diejenigen Einrichtungen beschränkt, die durch die Richtlinie zur Förderung der Chancengleichheit (Sächsisches Ministerium für Soziales und Verbraucherschutz, Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration 2018) gefördert werden: Frauen- und Kinderschutzeinrichtungen (FKSE), Interventions- und Koordinierungsstellen (IKS), Männerschutzeinrichtungen sowie Täter- und Täterinnenberatungsstellen (TB).

Die Analyse von Sachberichten und Statistikbögen der Einrichtungen, Daten des Statistischen Landesamts Sachsens sowie der Lageberichte „Häus-

liche Gewalt“ des Landeskriminalamts Sachsens sollte zum einen dazu dienen, eine Übersicht über das bestehende Hilfesystem in den Regionen und sachsenweit zu erstellen. Zum anderen sollte eine Überprüfung der Qualität und Relevanz der bestehenden Daten für Bedarfsanalysen und -planungen vorgenommen werden.

Die Ergebnisse der Analyse der vorhandenen Daten wurden in regionalen Steckbriefen und einem sachsenweiten Steckbrief aufbereitet. In den Steckbriefen wurden der Status quo des Bedarfs als Nachfrage und Inanspruchnahme und der Versorgungsstruktur im Bereich häuslicher Gewalt (Infrastruktur, Leistungen) abgebildet sowie potenziell planungsrelevante Kriterien für Bedarfsanalysen benannt. Hierdurch wurden einrichtungsbezogene und regionale Vergleiche ermöglicht.

²⁷ Die 13 Landkreise und kreisfreien Städte sind in sieben Planungsregionen auf der Ebene der Interventionsstellen des Landes, die sich nach der Struktur der Polizeidirektionen richten, zusammengefasst.

²⁸ In Sachsen gibt es sieben Regionen, die an der räumlichen Struktur der Polizeidirektionen ausgerichtet sind und in denen jeweils eine Interventions- und Koordinierungsstelle (IKS) als zentrale Koordinierungsstelle tätig ist (sogenannte IKS-Regionen).

Die vorhandenen Statistiken und erfassten Indikatoren stellten keine ausreichende Grundlage für systematische Bedarfsanalysen und -planungen dar. Wichtige Indikatoren wurden bislang nicht erfasst oder von den Einrichtungen unterschiedlich ausgelegt. Da in der Vergangenheit keine fall-spezifischen Daten erhoben wurden, sondern nur die aggregierte Anzahl von Nutzerinnen beziehungsweise Nachfragerinnen für jede Einrichtung, lassen sich auf Basis der bisherigen Daten keine inhaltlichen Zusammenhänge, beispielsweise zum Verhältnis individueller Fallkonstellationen und spezifischer Unterstützungsbedarfe oder Aufenthaltsdauern, erkennen. Darüber hinaus fehlte es bislang an einem gemeinsamen, einheitlichen Datenerfassungssystem für alle Einrichtungsarten, was eine manuelle Datenzusammenstellung und -berechnung notwendig machte, die sich als sehr aufwendig herausstellte.

Die erarbeiteten Steckbriefe wurden als Grundlage für regionale Expertinnen- und Expertengespräche genutzt, in denen das Land mit den Expertinnen und Experten der jeweiligen lokalen Hilfesysteme (zum Beispiel Einrichtungen, Polizei, Kommunen, Opferschutzbeauftragte) eine Bewertung und Vertiefung der dokumentierten Bestandsaufnahme diskutierte. Zudem sollte von den Teilnehmenden eine Zustimmung für das geplante einheitliche Monitoring eingeholt werden. Im Rahmen dieser sieben Gespräche in den Planungsregionen wurde deutlich, dass die beteiligten Vertreterinnen und Vertreter der unterschiedlichen Institutionen des Hilfesystems ein großes Interesse an einem koordinierten Austausch zwischen Land, Kommunen und Einrichtungen haben. Sie äußerten auch ihre Zustimmung zum Monitoring. Die Kommunen machten aber deutlich, dass sie die Planungshoheit weiterhin bei den Landkreisen und kreisfreien Städten sehen.

Die projektdurchführende Stelle entwickelte auf Basis der Diskussionen über notwendige Planungsdaten in der Facharbeitsgruppe und den regionalen Expertinnen- und Expertengesprächen ein Dokumentationssystem für die Einrichtungen, um eine einheitliche und eindeutige Datenerfassung für das geplante Monitoring sicherzustellen. Das Dokumentationssystem hat für die Einrichtungen zugleich auch den Nutzen, prinzipiell als Fallmanagementsystem eingesetzt werden zu

können. Aufgrund der Sensibilität der Daten verbleibt die Datenhoheit bei den Einrichtungen, Abfragen des Landes müssen entsprechend legitimiert werden. Hierfür wurde ein Abfrageinstrument entwickelt, das zur turnusmäßigen Abfrage von ausgewählten Daten der Einrichtungen genutzt werden kann. Zur technischen Dokumentation des neuen Monitoringsystems wurde zudem ein Handbuch entwickelt, das im Anhang des Abschlussberichts (Rohr et al. 2019 a und b) veröffentlicht wurde.

5.5.2 Ergebnisse hinsichtlich der Leitfragen des Bundesmodellprojekts

A) Erhalten alle Gewaltbetroffenen zeitnah Schutz und Hilfe?

Diese Frage des Bundesmodellprojekts kann anhand der Ergebnisse des Projekts nicht pauschal beantwortet werden. So lässt sich beispielsweise die Dunkelfeldproblematik durch das Projekt nicht lösen. Die in keiner Statistik erfasste oder keiner Beratungsstelle bekannte Gewaltbetroffenheit (Dunkelfeld) und die tatsächliche Inanspruchnahme von Schutz- und Unterstützungsangeboten (Bereich des Hellfeldes) liegen nach den Einschätzungen des Landesprojekts weit auseinander, da schon nicht alle polizeilich registrierten Opfer Leistungen des Hilfesystems in Anspruch nehmen.

Die Rückmeldungen der IKS zeigten, dass Schulungen der Polizei maßgeblich dazu beitragen, immerhin die Anzahl der von der Polizei übermittelten Fälle häuslicher Gewalt und von Gewalt gegen Frauen zu erhöhen. Nach Fortbildungen und Schulungen nimmt auch die Zahl an Beratungen durch diese Stellen zu, was die hohe Relevanz von Öffentlichkeits- und Präventionsarbeit und ihren Beitrag zur Erhellung des Dunkelfeldes verdeutlicht. Eine Handlungsempfehlung lautete deshalb, Schulungen auf weitere Berufsgruppen (zum Beispiel im Gesundheits- und Bildungswesen) auszuweiten. Im Rahmen der regionalen Expertinnen- und Expertengespräche wurde unter anderem der Wunsch nach einer zentralen Bildungsstelle geäußert, die entsprechende Schulungen durchführt.

Neben der Schwierigkeit, die Bedarfe aller Gewaltbetroffenen zu erheben, wurde die Problematik der Messbarkeit der Platzkapazitäten und Auslastungen der Einrichtungen deutlich. Bislang war es Praxis, dass ein Platz in einem Frauenhaus als Erwachsenenbett gezählt und pauschal gefördert wurde und Kinder in der Planung keine Berücksichtigung fanden. Dies entspricht jedoch nicht der Belegungspraxis der Einrichtungen und spiegelt nicht die reale Auslastung der Frauenhäuser wider. Deshalb sollen Plätze zukünftig nicht mehr als Betten gezählt, sondern als Zimmer definiert werden, was den Empfehlungen der Istanbul-Konvention folgen würde. Durch die Analyse der vorhandenen Daten der Einrichtungen wurde ersichtlich, dass die Zimmerauslastungen der Frauenhäuser in den meisten Einrichtungen hoch war. So hatten drei Viertel von ihnen Zimmerauslastungen von über 90 Prozent zu verzeichnen.

B) Welche Angebote brauchen Frauen und ihre Kinder in unterschiedlichen Situationen? Sind die Bedarfe im ländlichen Raum, in Mittelzentren und in der Großstadt unterschiedlich?

Um diese Frage des Bundesmodellprojekts angemessen beantworten zu können, bedarf es einer Datengrundlage, die Aussagen zu spezifischen Bedarfen und erhaltenen Angeboten ermöglicht. Die bislang zur Verfügung stehenden Daten in Sachsen lassen derart spezifische Analysen nicht zu. Das entwickelte Monitoringsystem wird in Zukunft verschiedene Indikatoren zu Lebenslagen der Hilfe- und Ratsuchenden erfassen. Durch die vereinheitlichte Falldokumentation werden dann Analysen möglich, die für verschiedene Zielgruppen beispielsweise aufzeigen, welche Leistungen sie erhalten und wie lange sie jeweils Schutz gesucht haben.

Im Rahmen des Projekts wurde trotz der bislang unzureichenden Datengrundlage ersichtlich, dass die Zugänge zum Hilfesystem für bestimmte Ziel- und Risikogruppen erschwert sind. Abweisungsgründe wurden bislang zwar nicht systematisch erfasst, aber in den Expertinnen- und Expertenrunden wurden verschiedene Zugangsbarrieren identifiziert. Wenn schutzsuchende Frauen nicht eigenständig ihren Alltag bewältigen können oder die Sicherheit der Person beziehungsweise der anderen Bewohnerinnen des Hauses nicht ge-

währleistet werden kann, liegt häufig ein Abweisungsgrund vor. Dies betrifft insbesondere pflegebedürftige und behinderte Frauen sowie Personen mit Sucht- oder psychischen Erkrankungen. Auch eine mangelnde Barrierefreiheit der Frauenhäuser wurde als Zugangsbarriere genannt. Darüber hinaus kann die Aufnahme von Personen ohne Deutschkenntnisse teilweise nicht gewährleistet werden, wenn keine Sprachmittlerinnen beziehungsweise Sprachmittler zur Verfügung stehen. Ein nicht gekläarter Aufenthaltsstatus, fehlende oder unsichere Finanzierungen sowie Uneindeutigkeiten in den Zuständigkeiten nach dem SGB können Abweisungsgründe darstellen und bestimmten Zielgruppen den Zugang zum Hilfesystem erschweren.

Die Frage der Mobilität kann eine Zugangsbarriere darstellen, insbesondere im ländlichen Raum, wenn Gebiete nur sehr schlecht an den öffentlichen Nahverkehr angeschlossen sind. Hinzu kommt, dass im ländlichen Raum weniger Angebote zur Verfügung stehen und diese auch geringer spezialisiert sind. So sind beispielsweise für gewaltbetroffene Männer oder auch für Täter und Täterinnen die Wege aufgrund der geringen Zahl an Mänerschutzeinrichtungen und Täter- und Täterinnenberatungsstellen oft sehr weit. Die Frage der Mobilität stellt sich aber auch für kranke und pflegebedürftige Menschen sowie für Kinder.

Deshalb haben die Interventions- und Koordinierungsstellen im ländlichen Raum Konzepte entwickelt, die die Mobilitätsbarrieren senken sollen. Hier wurden Zweigstellen eingerichtet, werden Räumlichkeiten anderer Einrichtungen genutzt und wird aufsuchende Beratungsarbeit geleistet. Grundsätzlich wurde festgestellt, dass die Nachfrage nach Beratungen im ländlichen Raum langsamer wächst als in den drei Großstädten des Landes, in denen viele Einrichtungen an die Grenzen ihrer Kapazität stoßen.

Um den Bedarfen der verschiedenen Zielgruppen besser gerecht zu werden, wurde in den regionalen Expertinnen- und Expertengesprächen unter anderem eine zentrale Clearingstelle gefordert, die Zuständigkeiten besser feststellen und die Organisation der Vermittlung in geeignete Einrichtungen übernehmen könnte. Darüber hinaus wäre ein

gemeinsamer Pool an Sprachmittlerinnen und Sprachmittlern sowie für Assistenzleistungen für Menschen mit Behinderung eine Entlastung für die Einrichtungen. Die Förderung von Barrierefreiheit in den Einrichtungen müsse ebenfalls weiter vorangetrieben werden.

C) Wie kann das Hilfesystem (daran orientiert) passgenau (um)gestaltet werden? Wie können verlässliche Kooperationen mit Einrichtungen des Unterstützungssystems im Sinne einer ineinandergreifenden Versorgungskette geschaffen werden?

Zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des Schutz- und Hilfesystems ist ein gemeinsamer strukturierter Planungsprozess notwendig. Gegen ein abgestimmtes und einheitliches Monitoring der Bedarfe und Leistungen des Hilfesystems gab es in Sachsen keine grundlegenden Einwände, eine Bedarfsplanung benötigt jedoch Entscheidungen zur künftigen Struktur und zu Organisationen der Planungsprozesse. Die projektdurchführende Stelle hat hierzu ein Rahmenkonzept für jährliche Planungsgespräche aller Beteiligten (Land, Landkreis, Kommune, Träger und Einrichtungen) auf regionaler Ebene entwickelt.

Deutlich wurde, dass es bislang noch an expliziten Zielformulierungen und Aufgabenbeschreibungen für das Hilfesystem fehlt und die Akteurinnen und Akteure der Kommunen teilweise zu wenig Kenntnisse über die Tätigkeiten der Einrichtungen haben. Qualitätsempfehlungen und klare Standards (unter anderem in Bezug auf Personalschlüssel) wurden als notwendig erachtet und sollen im Rahmen eines neuen Landesaktionsplans definiert werden.

In diesem Zusammenhang soll auch der Umgang mit bislang nicht geförderten Leistungen der Einrichtungen diskutiert werden. Die Ergebnisse des Landesprojekts lassen den Schluss zu, dass die Personalschlüssel verbessert werden sollten und eine Erhöhung der Platzkapazität der Einrichtungen notwendig ist, um eine bedarfs- und qualitätsgerechte Versorgung von gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern sicherstellen zu können. Hiermit verbunden ist die Notwendigkeit einer Umstellung der Finanzierung, was im Rahmen einer Novellierung der Förderrichtlinie angegangen werden soll.

Die Verstetigung von Netzwerken und Kooperationen wurde ebenfalls als Ziel definiert. Im Rahmen des Projekts wurde ersichtlich, dass insbesondere bei Personen mit multiplen Problemlagen Schnittstellenprobleme zu anderen Hilfesystemen und damit verbunden eine nicht bedarfsgerechte Versorgung auftreten können. Diese Strukturprobleme können von den Einrichtungen des Gewaltschutzsystems nicht allein gelöst werden. Hierfür braucht es klare Zuständigkeiten und einen engen Austausch zwischen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren des Hilfesystems. Dies sollte nicht nur auf regionaler Ebene verhandelt werden, sondern auch auf Landesebene eine zentrale Rolle spielen, um Impulse für verbindliche Regelungen der Zusammenarbeit sowie der inhaltlichen Ausgestaltung zu geben.

5.5.3 Zusätzlicher Ertrag und Ausblick auf Landesebene

Seit September 2019 gibt es ein Folgeprojekt des Landes, in dessen Rahmen die konzeptionelle Vorarbeit des Modellprojekts in ein Fachportal für Fallmanagement, Berichtswesen und Monitoring zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt in Sachsen eingespeist wird. Hierbei spielen neben vielfältigen technischen Umsetzungsfragen insbesondere auch Datenschutz- und IT-Sicherheits-Aspekte eine große Rolle. Insbesondere die Abstimmung mit allen im Land zu beteiligenden Akteurinnen und Akteuren aus dem Hilfesystem im engeren Sinne sowie aus den kommunalen Spitzenverbänden, mit Polizei und Justiz, den verschiedenen Datenschutzbeauftragten und vielen anderen erfordert dabei eine umfangreiche und transparente Kommunikation, für die der Fachabteilung allein die Kapazitäten fehlen würden. Die Landesregierung unterstützt dieses Folgeprojekt deshalb auch dadurch, dass die Abteilung Digitalisierung der Verwaltung der Sächsischen Staatskanzlei eng mit der Fachabteilung zusammenarbeitet. Der Testlauf des Monitorings ist für 2021 anvisiert, die finale Implementierung ist für 2022 geplant.

Darüber hinaus soll der Prozess zur Entwicklung von Qualitätsempfehlungen vorangetrieben werden, der als erster Schritt in der Erarbeitung eines neuen Landesaktionsplans verstanden wird. Parallel hierzu sollen die Förderrichtlinie überarbeitet und Anpassungen an die Ergebnisse des Landesmodellprojekts vorgenommen werden.

Ziel ist es zudem, die strukturierten Planungsprozesse fortzuführen, indem erstens die Kontakte zum Sächsischen Landkreistag und zum Sächsischen Städte- und Gemeindetag intensiviert werden. Zweitens sollen künftig regelmäßig regionale jährliche Planungsgespräche zwischen Land, Kommunen und den Trägern der Einrichtungen durchgeführt werden.

Darüber hinaus wird seit Oktober 2019 eine modellhaft geförderte Fachstelle der Landesarbeitsgemeinschaft der Frauenschutzeinrichtungen und Interventionsstellen zu Koordinationsaufgaben in freier Trägerschaft etabliert. Die Einrichtung einer Koordinierungsstelle zur Umsetzung der Istanbul-Konvention auf ministerieller Ebene wurde im Koalitionsvertrag 2019 bis 2024 beschlossen, das Stellenbesetzungsverfahren lief zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch.

Des Weiteren gibt es ein Modellprojekt zur Medizinischen Soforthilfe bei Vergewaltigung und häuslicher Gewalt im Gebiet der Polizeidirektion Leipzig mit einer Laufzeit bis 2022 sowie das Modellprojekt „Beteiligungsorientierte Etablierung neuer Strukturen im Hilfesystem für die Betroffenen häuslicher Gewalt am Beispiel der Einrichtung einer Akutversorgung mit Clearingfunktion“. Dieses wird in der Stadt Leipzig umgesetzt und hat zum Ziel, ab 2021 neben einem neuen, vierten Frauenschutzhaus eine Clearingeinrichtung für die Stadt zu etablieren.

5.6 Ergebnisse des Modellprojekts in Sachsen-Anhalt

Projektbetreuende Stelle	Ministerium für Justiz und Gleichstellung des Landes Sachsen-Anhalt, Referat Frauen und Gleichstellung
Projektdurchführende Stelle	Stadtmission Magdeburg e.V.
Projektdauer	Mai 2018–August 2019
Übergeordnete Projektziele	Das Land startete 2018 das Modellprojekt „Mobile Teams zur psychosozialen Betreuung von Frauen und Kindern“ in den Schutzeinrichtungen des Landes. Mit einem mobilen Team von zwei Psychologinnen sollten psychologische Betreuung und Psychoedukation für Bewohnerinnen und Kinder in mehreren Frauenhäusern angeboten, Fallbesprechungen und Beratung der Mitarbeiterinnen der einbezogenen Frauenhäuser durchgeführt und Frauen und Kinder in das psychotherapeutische Hilfesystem der Regionen vermittelt werden. Darüber hinaus sollten die Psychologinnen auch eine telefonische Beratung der Mitarbeiterinnen der anderen 14 Frauenhäuser im Land anbieten. Im Rahmen des Bundesmodellprojekts sollte das Modellprojekt „Mobile Teams“ wissenschaftlich begleitet werden. Ziel dieser wissenschaftlichen Begleitung war, zu erheben, welche Angebote (speziell im Rahmen der psychosozialen Betreuung) gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in unterschiedlichen Situationen und Problemlagen benötigen.
Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> • Bestandsaufnahme des Hilfesystems durch deskriptive Analyse verfügbarer Daten des Landesverwaltungsamts • Teilstandardisierte Abfrage in allen Frauenhäusern des Landes • Leitfadengestützte Expertinneninterviews mit Mitarbeiterinnen aller Frauenhäuser des Landes • Diskussion der Ergebnisse in einem Projektbegleitgremium, an dem neben dem Land der Landesfrauenrat, die Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) der Frauenhäuser, kommunale Gleichstellungsbeauftragte und die zentrale Stelle der Landesintervention und -koordination bei häuslicher Gewalt und Stalking – LIKO in Sachsen-Anhalt beteiligt waren
Bearbeitete Leitfragen des Bundesprojekts	B) Welche Angebote brauchen Frauen und Kinder in ihren unterschiedlichen Situationen? Sind die Bedarfe im ländlichen Raum, in Mittelzentren und in der Großstadt unterschiedlich?“
Zentrale Analysefragen	<ul style="list-style-type: none"> • Welche konkreten Angebote oder Hilfen können in den Frauenhäusern in Sachsen-Anhalt für betroffene Frauen und Kinder geleistet werden? • Welche Schwierigkeiten treten aufgrund der räumlichen Lage auf? • Wie viele Frauen und Kinder nehmen die sozialpädagogischen Angebote der Frauenhäuser und ihrer Beratungsstellen in Anspruch? • Wie viele Frauen schilderten als Grund für die Flucht ins Frauenhaus psychische Gewalt, physische Gewalt, Stalking oder ähnliche Erfahrungen? • Welche zusätzlichen Problemlagen liegen vor?

5.6.1 Umsetzung des Projekts

Das Modellprojekt des Landes und das Bundesmodellprojekt starteten gleichzeitig, nachdem der gemeinsame Auftrag an die projektdurchführende Stelle vergeben worden war. Im Rahmen des Bundesmodellprojekts wurde eine Analyse der Situation des Hilfesystems in allen Frauenhäusern des Landes durchgeführt.

Dazu wurden bei den Mitarbeiterinnen der Einrichtungen mittels teilstandardisierter Befragung und Expertinneninterviews die Situation des Hilfesystems und Einschätzungen zur Entwicklung des Bedarfs in den Regionen erhoben. Zudem sollte ein Überblick über Funktionsweise, Abläufe und Zugangsbedingungen der Frauenhäuser erstellt werden.

Die Ergebnisse der Analyse wurden in einem Ergebnisbericht für das Land aufbereitet, in dem der Ist-Zustand des Bedarfs als Nachfrage und Inanspruchnahme und Ist-Zustand der Versorgungsstruktur als Kapazitäten und Qualifikation der Einrichtungen abgebildet sind.

Die vorhandenen Statistiken und Indikatoren können zwar die Anforderungen an ein Fördermittelcontrolling bedienen, stellen aber für eine systematische Bedarfsanalyse und -planung des Hilfesystems noch keine ausreichende Datengrundlage dar. Wichtige Indikatoren wurden bislang nicht erfasst oder von den Einrichtungen unterschiedlich ausgelegt. Da in der Vergangenheit keine anonymisierten fallspezifischen Daten erhoben wurden, sondern nur aggregierte Daten zu den Nachfragerinnen und den Nutzerinnen

und ihren mit in die Einrichtungen gebrachten Kindern für jede Einrichtung, lassen sich auch keine inhaltlichen Zusammenhänge herstellen. Darüber hinaus fehlte es bislang an einem gemeinsamen, einheitlichen Datenerfassungssystem für alle Einrichtungsarten.

5.6.2 Ergebnisse hinsichtlich der Leitfragen des Bundesmodellprojekts

A) Erhalten alle Gewaltbetroffenen zeitnah Schutz und Hilfe?

Diese Frage des Bundesmodellprojekts kann anhand der Ergebnisse des Projekts nicht beantwortet werden. Angesichts des Verhältnisses von aufgenommenen und abgewiesenen Frauen von insgesamt rund zwei zu eins ist aber davon auszugehen, dass nicht alle Frauen Schutz und Hilfe in einer Schutzeinrichtung erhielten, die das benötigt hätten.²⁹

Zwar wurde erhoben, wie viele Frauen nicht in die jeweiligen Schutzunterkünfte aufgenommen werden konnten, in denen sie Schutz suchten. Unklar blieb aber in Ermangelung entsprechender Daten, ob diese Frauen in einer anderen Schutz- einrichtung oder Beratungsstelle Hilfe fanden. In den Interviews nannten die Expertinnen als Gründe für Nichtaufnahmen in Schutzeinrichtungen unter anderem: volle Auslastung der vorhandenen Kapazitäten, fehlendes Personal infolge von Personalwechseln, Obdachlosigkeit von Frauen ohne akute Gewaltbetroffenheit, fehlende Barrierefreiheit. Für von Gewalt betroffene Frauen mit schwerer geistiger Beeinträchtigung und/oder Pflegebedarf steht in keiner Schutz- einrichtungen eine Aufnahmemöglichkeit zur Verfügung.

In der Bedarfserhebung wurde auf der Angebots- seite festgehalten, dass an neun der 19 Schutz- einrichtungen im Land eine ambulante Fach- beratungsstelle angegliedert ist, die vom Land gefördert wird. Alle Schutz- einrichtungen halten sozialpädagogische Angebote für die Kinder im

Einzel- und Gruppensetting vor. Aber nur einzelne Einrichtungen können mit eigenem, entspre- chend qualifiziertem Personal auch traumapäda- gogische und/oder systemische Beratung bezie- hungsweise Familienberatung anbieten.

Die Expertinnen verwiesen auch darauf, dass ge- legentlich Frauen einen Platz in einer Schutz- einrichtung nicht antreten. Zu den Gründen dafür wurde Untersuchungsbedarf festgestellt.

Neben der Schwierigkeit, die Bedarfe aller Gewalt- betroffenen zu erheben, wurde die Problematik der Messbarkeit von Platzkapazitäten und Auslas- tungen der Einrichtungen deutlich. Bislang war es Praxis, dass ein Platz in einem Frauenhaus als Erwachsenenbett gezählt und pauschal gefördert wurde und Kinder in der Planung keine Berück- sichtigung fanden. Dies entspricht jedoch nicht der Belegungspraxis der Einrichtungen und spie- gelt nicht die reale Auslastung der Frauenhäuser wider. Deshalb sollen Plätze zukünftig nicht mehr als Betten gezählt, sondern als Zimmer definiert werden, was den Empfehlungen der Istanbul- Konvention folgen würde. Durch die Analyse der vorhandenen Daten der Einrichtungen wurde ersichtlich, dass die Zimmerauslastung in den meisten Einrichtungen hoch war.

B) Welche Angebote brauchen gewaltbetrof- fene Frauen und ihre Kinder in unterschiedlichen Situationen? Sind die Bedarfe im ländlichen Raum, in Mittelzentren und in Großstädten unterschiedlich?

Um diese Frage des Bundesmodellprojekts ange- messen beantworten zu können, bedarf es einer Datengrundlage, die Aussagen zu spezifischen Bedarfen und erhaltenen Angeboten ermöglicht. Die bislang zur Verfügung stehenden Daten in Sachsen- Anhalt lassen derart spezifische Analysen nicht zu.

Die Ergebnisse der Erhebungen wurden teilweise aggregiert und teilweise getrennt nach den drei Großstädten des Landes und den 13 anderen Regionen, die jeweils eine Mischung aus Mittel-

29 Der Projektbericht benennt für das Jahr 2018 insgesamt 557 aufgenommene Frauen und 562 aufgenommene Kinder. In den ersten neun Monaten des gleichen Jahres fanden demnach 271 schutzsuchende Frauen und deren Kinder keinen Schutz in den Frauenhäusern, in denen sie danach fragten.

zentren und ländlichen Räumen darstellen, ausgewiesen. In den Großstädten wurden die Versorgungslage sowie die Erreichbarkeit der Schutz- einrichtungen und der relevanten Einrichtungen des lokalen Hilfesystems als sehr gut bewertet. In den Mittelzentren und ländlichen Räumen wurde die Erreichbarkeit der Schutz- einrichtungen mit öffentlichen Verkehrsmitteln als gut bis sehr gut bewertet, allerdings sind die relevanten Ein- richtungen der lokalen Hilfesysteme und auch die Infrastrukturen für die tägliche Grundversorgung teilweise weit entfernt und schlecht und nur mit relevanten Kosten erreichbar. Teilweise setzen die Mitarbeiterinnen der Einrichtungen ihre privaten Autos ein, um sicherheitsgefährdete Bewohnerinnen zu den benötigten Unterstützungseinrich- tungen zu transportieren. Alle Schutz- einrichtungen bieten eine telefonische Rund-um- die-Uhr- Bereitschaft (24/7) an, sodass Frauen und Kinder jederzeit in eine dieser Schutz- einrichtungen aufgenommen werden können. Die angeschlos- senen Fachberatungsstellen bieten Beratung in der Regel montags bis freitags von 8 bis 18 Uhr an.

Im Rahmen des Projekts wurde trotz der bislang unzureichenden Datengrundlage ersichtlich, dass die Zugänge zum Hilfesystem für bestimmte Ziel- und Risikogruppen erschwert sind.

Drei der 19 Schutz- einrichtungen sind barrierefrei ausgebaut. Nach Einschätzung der Expertinnen konnten damit die bisher schutz- suchenden Frauen mit Beeinträchtigungen in den meisten Fällen innerhalb der Frauenhauslandschaft ver- mittelt werden. Hingegen haben Frauen, die in der akuten Krise nicht in der Lage sind, ihren Alltag selbstständig zu bewältigen oder selbstständig für ihre eigenen Kinder zu sorgen, erschwerten Zugang zu Schutz vor Gewalt.

Im Rahmen des Bundesmodellprojekts wurde weiterer Untersuchungsbedarf in Bezug auf die Frage festgestellt, ob und inwiefern gewalt- betroffene Frauen mit Beeinträchtigungen einen er- schwerten Zugang zu Schutz vor Gewalt haben.

Die Expertinnen schätzten ein, dass ein zuneh- mender Teil der Bewohnerinnen der Schutz- einrichtungen unter multidimensionalen Folgen von Traumatisierungen leiden. Konkrete Daten dazu liegen aber nicht vor und wurden im Rahmen des Projekts auch nicht erhoben.

Fallstudien haben gezeigt, dass im Bereich der Jugendhilfe und der Familiengerichte deutliche Verbesserungen in der Versorgung gewalt- betroffene Frauen und Kinder und bei der Qualität der Beratung und Begleitung dieser Frauen und Kinder notwendig sind. Zudem wurde sichtbar, dass die Zusammenarbeit der Akteurinnen und Akteure an den Schnittstellen zwischen Jugend- hilfe, Familiengerichten und dem Gewaltschutz- system verbessert werden muss: So fehlte es an Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen, die einen „begleiteten Umgang“ der Kinder mit einem gewalttätigen Vater nach der Trennung der Eltern umsetzen, Jugendämter fühlten sich für die Sicherung dieses „begleiteten Umgangs“ und für die Unterstützung der Mütter bei der Durchsetzung von gerichtlich verhängten Umgangs- verböten für Väter gegenüber Kindern nicht zuständig und Familiengerichte berücksichtigten die Gewalt- tätigkeit von Vätern gegen Mütter in Verfahren zur Regelung des Umgangsrechts nicht fallange- messen.

C) Wie kann das Hilfesystem (daran orientiert) passgenau (um)gestaltet werden? Wie können verlässliche Kooperationen mit Einrichtungen des Unterstützungssystems im Sinne einer ineinander- greifenden Versorgungskette geschaffen werden?

Zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des Schutz- und Hilfesystems wurde von der projekt- umsetzenden Stelle darauf verwiesen, dass die Erhebungen im Rahmen des Bundesmodell- projekts eine Fülle weiterer interessanter Frage- stellungen ergeben haben, für deren vertiefende Untersuchung eine vom Modellprojekt des Landes unabhängige und auf das gesamte Gewalt- schutzsystem bezogene breit angelegte Studie notwendig sei.

Die Erhebung von Beratungsbedarfen der Frauen und Kinder, die ihren Weg in die Schutzeinrichtungen gefunden haben, fand für einen Zeitraum von sechs Monaten in fünf Schutzeinrichtungen des Landes statt. Hier wurden insbesondere psychologische und weniger sozialpädagogische Betreuungsbedarfe festgestellt, was dazu passt, dass in allen Schutzeinrichtungen qualifiziertes sozialpädagogisches Personal tätig ist. Dabei ging es vor allem um psychologische Entlastungsgespräche, Krisengespräche mit Betroffenen, Schulungen zur Entwicklung von Mutter-Kind-Bindungen, Beratungsangebote für Kinder, Psychoedukation, wirksame Vermittlung in das psychotherapeutische Hilfesystem und ambulante psychologische Nachsorge zur Überbrückung langer Wartezeiten bei Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten.

Daneben gab es Bedarf an multiprofessionellen Fallbesprechungen mit den Mitarbeiterinnen der Frauenhäuser, Kurzveranstaltungen zur Vermittlung störungsspezifischen Wissens an die Mitarbeiterinnen der Schutzeinrichtungen und an Dolmetschleistungen im Beratungskontext.³⁰

Die aufsuchende psychologische Arbeit wurde als sinnvoll erachtet, weil in den beteiligten ländlichen Regionen die Mobilität der Bewohnerinnen der Schutzeinrichtungen wegen ungenügenden öffentlichen Personennahverkehrs eingeschränkt ist. Allerdings gehen auf diese Weise durch teilweise lange Fahrtzeiten Beratungskapazitäten verloren. Auch werden entweder zwei Fahrzeuge benötigt oder zwei Psychologinnen beziehungsweise Psychologen können nur zeitversetzt mit der Hälfte ihrer Kapazität aufsuchend tätig sein. Der Sozialdatenschutz stellte für die aufsuchende Arbeit eine weitere Herausforderung dar.

Im Abschlussbericht des Modellprojekts finden sich zahlreiche Handlungsempfehlungen auf Basis der Ergebnisse der vorgenommenen Bedarfsanalyse und der während der parallelen Arbeit als mobiles Psychologinnen-Team gewonnenen

praktischen Erfahrungen. So wurde deutlich, dass es grundsätzlich einen Bedarf an aufsuchender psychologischer Arbeit gibt und dass diese auch gut angenommen wurde. Eine Implementierung des Angebots „Mobile Teams“ in ganz Sachsen-Anhalt wurde deshalb empfohlen. Dafür wurde eine Aufstockung der Personalressourcen als notwendig erachtet. Für die fach- und bedarfsgerechte Arbeit mit Kindern und Jugendlichen in den Frauenhäusern wurde zusätzlich eine sozialpädagogische Vollzeitkraft für jedes Frauenhaus empfohlen, um den Bedarfen und Problemlagen der Zielgruppe gerecht zu werden. Darüber hinaus wurde ein vereinfachter gesetzlicher Rahmen gefordert, damit betroffene Kinder und Jugendlicher zeitnah und unkompliziert professionelle therapeutische Hilfen erhalten können.

Im Rahmen des Projekts wurde zudem ersichtlich, dass die Umsetzung des Unterstützungsangebots vor große Probleme gestellt ist, wenn keine ausreichenden Deutschkenntnisse bei den betroffenen Frauen vorliegen, da auch die Finanzierung von professionellen Dolmetscherinnen und Dolmetschern bislang in keinem der Frauenhäuser in Sachsen-Anhalt möglich ist. Das Zurückgreifen auf ehrenamtliche Sprachmittlerinnen und Sprachmittler stellt aber bei psychologischen Gesprächen eine große Herausforderung dar. Gefordert wurden deshalb die Finanzierung von professionellen Dolmetscherinnen und Dolmetschern sowie der Aufbau eines geförderten Fachdolmetscherinnen- und -dolmetscherpools.

5.6.3 Zusätzlicher Ertrag und Ausblick auf Landesebene

Die Arbeit des mobilen Teams hat sich als sinnvolle Unterstützung der Arbeit der Frauenhäuser im Land herausgestellt. Deshalb wird das mobile Team mit Haushaltsmitteln des Landes Sachsen-Anhalt weiter gefördert.

30 Hier wurde darauf verwiesen, dass Sprachmittlung im therapeutischen Kontext kontrovers zu betrachten sei. Auf der einen Seite kann es entlasten und stabilisieren, in der Muttersprache innere Themen zu besprechen. Auf der anderen Seite werden in Fällen mit schweren traumatischen Erfahrungen Sprachmittlerinnen oder -mittler bei der Übersetzung mit diesen Erfahrungen konfrontiert und so ebenfalls einer drohenden Traumatisierung ausgesetzt. Zudem sind Re-Traumatisierungen auch für die Betroffenen durch ihre eigenen Schilderungen viel weniger gut zu verhindern, da die Psychologin oder der Psychologe aufgrund der sprachlichen Barriere kaum stabilisierend wirken kann.

5.7 Zwischenfazit

Nimmt man zum Maßstab, welche Herausforderungen im Hilfesystem bekannt sind und einer Lösung bedürfen und was die Istanbul-Konvention bezüglich Bedarfsanalysen und Bedarfsplanung fordert, dann lassen sich folgende Kriterien definieren, anhand derer hier die Erfolge der fünf Modellprojekte beurteilt werden können:

- 1) Geben die Landesprojekte Antworten auf die Fragen des Bundesmodellprojekts?
- 2) Bilden die Analysen die zentralen Herausforderungen des Hilfesystems ab?
- 3) Erfassen die Analysekonzepte sowohl die Perspektive der potenziellen Nutzerinnen der Dienstleistungen als auch die Perspektive der Leistungserbringerinnen und -erbringer?
- 4) Ermöglichen die Analysekonzepte, Entwicklungen zeitnah und möglichst sparsam (in Bezug auf Daten und Kosten) zu erheben, um bei Bedarf planerisch schnell darauf reagieren zu können?
- 5) Werden die Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer angemessen in den Analyse- und Planungsprozess einbezogen?

Betrachtet man die fünf Landesprojekte aus dieser Perspektive vergleichend, so lässt sich konstatieren, dass alle Landesprojekte Antworten auf die Fragen des Bundesmodellprojekts liefern, wenn auch entsprechend ihrer Ausrichtung in unterschiedlichem Maße. Insofern hat das Bundesmodellprojekt dazu beigetragen, dass in den fünf Ländern relevante Schritte der Bedarfsanalyse gegangen wurden, aus denen alle Länder fachliche Schlüsse gezogen und Handlungsanforderungen abgeleitet haben. Der Umsetzungsgrad dieser Schlussfolgerungen unterscheidet sich von Land zu Land, die Umsetzung der Erkenntnisse war aber teilweise zum Zeitpunkt der Berichtslegung auch noch nicht abgeschlossen. Zudem unterscheiden

sich die fünf Landesprojekte im Hinblick auf den Grad der Einbeziehung der ambulanten Fachberatungsstellen in die Modellprojekte.

Das Modellprojekt Sachsen kommt dem Anspruch im Sinne von Artikel 11 Absatz 1 Nummer a der Istanbul-Konvention, ein konsistentes und kontinuierlich gepflegtes System der Bedarfsanalyse auf Basis von anonymisierten prozessproduzierten Falldaten zu entwickeln, unter den fünf Projekten am nächsten. Hier wurde nach dem Top-down-Modell (vergleiche Kapitel 3.1) ein landesweiter Planungsprozess initiiert und unter Beteiligung aller Stakeholderinnen und -holder ein Monitoringkonzept entwickelt, das den Bedarfen der Einrichtungen an einer Dokumentation von Fallverläufen und dem Wunsch des Landes nach Erhebung administrativer Falldaten für eine einheitliche Analyse der Entwicklungen im geförderten Hilfesystem des Landes gut zu entsprechen scheint. Mit den künftig zu erhebenden Daten aus den Fallverläufen wird es in Zukunft besser möglich sein, Zugangsbarrieren abzubilden, da erstmals detaillierte fallbezogene Informationen über die schutz- und beratungssuchenden Personen im Beratungsprozess durch die Einrichtungen erfasst werden sollen. Zudem sollen die Zugangswege und Abweisungsgründe detailliert erhoben werden, wenngleich weiterhin nicht abgebildet wird, ob schutzsuchende Personen nach einer Abweisung einen Platz in einer anderen Schutzeinrichtung für Frauen und ihre Kinder finden beziehungsweise weitere Alternativen in Anspruch nehmen. Zum Zeitpunkt der Berichtslegung befindet sich das Monitoringkonzept des Landes in der technischen Umsetzungsphase.

Die Bundesländer Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen haben im Rahmen des Bundesmodellprojekts Befragungen der Nutzerinnen beziehungsweise der Expertinnen und Experten des Hilfesystems im Sinne von Artikel 11 Absatz 1 Nummer b der Istanbul-Konvention durchführen lassen und analysieren auf dieser Basis Entwicklungsbedarfe der Hilfesysteme.

Das Landesprojekt in Niedersachsen hatte sich zum Ziel gesetzt, durch eine Nutzerinnenbefragung in Frauenhäusern insbesondere die Bedarfe von gewaltbetroffenen Frauen im ländlichen Raum zu erheben. Durch die Erhebungen wurden Zugangshürden deutlich gemacht und es wurde offengelegt, dass es in manchen Regionen Kapazitätsengpässe gibt und die Versorgungsstruktur ausgebaut werden müsste. Das Landesprojekt hat zudem die Unterstützungsbedarfe der gewaltbetroffenen Frauen und deren Zufriedenheit mit dem Hilfesystem offengelegt. Aus beiden Ergebnissen hat das Land bereits Schlüsse gezogen und entsprechende politische Initiativen ergriffen. Für den Haushalt 2020 wurden die Landesmittel erhöht, ein neues Frauenhaus sollte im Jahr 2020 gefördert werden. Ziel ist es, die Kapazitäten von Frauenhäusern in den Ballungsräumen bedarfsgerecht zu erhöhen und zudem die barrierearmen Strukturen für alle bestehenden Frauenhäuser voranzutreiben. Ein landesweites Ampelsystem wurde in Betrieb genommen, um tagesaktuell einen besseren Überblick über die Auslastung zu erhalten, zudem sollen für die ortsnahe Versorgung auch im ländlichen Raum verstärkt mobile Angebote gefördert werden.

Das Landesprojekt in Nordrhein-Westfalen wählte hingegen einen Ansatz, der durch die Untersuchung von regionalen Vernetzungen gegen Gewalt an Frauen in sechs Regionen Rückschlüsse auf eine bedarfsgerechte Versorgung in verschiedenen kommunalen Räumen möglich machen sollte. Auch dieses Landesprojekt deckte Zugangsbarrieren auf und ergab Hinweise darauf, welche Rolle regionale Runde Tische für eine bessere Vernetzung und bedarfsgerechte Aufstellung des Hilfesystems spielen können. Die Ergebnisse des Landesprojekts lassen sich aufgrund des gewählten Zugangs jedoch nicht auf Nordrhein-Westfalen insgesamt übertragen und sind somit in ihrer Aussagekraft begrenzt. Das Land will die Erkenntnisse des Landesprojekts um Erkenntnisse aus anderen wissenschaftlichen Studien ergänzen, die zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht abgeschlossen sind. Insofern lässt sich noch nicht

einschätzen, welche praktischen Schlussfolgerungen das Land aus den Ergebnissen des Bundesmodellprojekts ziehen wird. Grundsätzlich zeigte sich in beiden Ländern, dass Bedarfsanalysen auf der Basis von Befragungen der Nutzerinnen beziehungsweise der Expertinnen und Experten des Hilfesystems einen wichtigen Zweck erfüllen, sie aber – je nach Häufigkeit und Turnus – weniger in der Lage sind, unerwartete Entwicklungen (wie im Zuge des starken Zuzugs von Geflüchteten nach 2015 oder infolge der Coronapandemie 2020) zeitnah abzubilden.

Prozessanalysen, wie sie im Land Bremen durchgeführt wurden, sind für die Optimierung von Schnittstellen zwischen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren des lokalen Hilfesystems sinnvoll und wichtig. Derartige Analysen können umso mehr Nutzen erzeugen, je größer und komplexer die lokalen Netzwerke sind. Insofern sind derartige Bedarfsanalysen insbesondere für solche Regionen interessant, in denen die Zahl der beteiligten Akteurinnen und Akteure groß ist oder in denen es Hinweise darauf gibt, dass die Prozesse an den Schnittstellen zwischen den relevanten Akteurinnen und Akteuren möglicherweise schlecht koordiniert werden. In Flächenländern müssten solche Analysen auf der lokalen Ebene angesiedelt werden und würden dann erhebliche Ressourcen für die systematische Untersuchung der lokalen Vernetzungsstrukturen binden. Wenn sie eher im Sinne einer praxisnahen Organisationsberatung als einer Kontrolle durch übergeordnete Akteure verstanden werden, dann können solche Prozessanalysen für die Entwicklung der lokalen Hilfesysteme wertvolle Hinweise geben und die vorhandenen Einrichtungen dabei unterstützen, die vorhandenen Kapazitäten effektiv und ressourcenschonend einzusetzen. Bremen hat aus den Ergebnissen des Modellprojekts verschiedene politische Initiativen abgeleitet. So soll die Frauenhausfinanzierung zukünftig auf eine institutionelle Förderung umgestellt und die Anzahl der notwendigen Frauenhausplätze neu bewertet werden. Zudem sind die Schaffung einer Interventionsstelle für Kinder und Jugendliche,

Second-Stage-Angebote sowie die Prüfung einer Einführung von Lotsinnen und Lotsen durch das Hilfesystem geplant. Der Runde Tisch „Häusliche Gewalt und Kinder“ wurde verstetigt und als Landesarbeitsgemeinschaft direkt bei der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport angesiedelt.

Mobile Teams, wie in Sachsen-Anhalt erprobt, können bei der Analyse von Bedarfen hilfreich sein, wenn sie die in den Regionen vorhandenen Bedarfe gerade auch derjenigen Gruppen „aufspüren“, die bisher schwer Zugang zum Hilfesystem finden, und/oder vorhandene Versorgungsstrukturen verschiedener, oft nebeneinander agierender Hilfesysteme besser miteinander vernetzen. Insofern wäre dieser Ansatz auch geeignet, Frauen mit individuellen Einschränkungen den Zugang zu Unterstützungsleistungen des Hilfesystems zu eröffnen beziehungsweise sie zu geeigneten Angeboten zu vermitteln, wenn das lokale Frauenhaus sie nicht aufnehmen oder die lokale Fachberatungsstelle sie nicht angemessen unterstützen kann. Durch den Doppelauftrag von Bedarfsanalysen des Frauenhaussystems im gesamten Land (im Rahmen des Bundesmodellprojekts) und Beratungsarbeit in fünf Regionen des Landes (im Rahmen des Landesprojekts „Mobile Teams“) waren die Psychologinnen des mobilen Teams in ihren Kapazitäten stark herausgefordert. Zudem kam es zu Rollenkonflikten, da die Mitarbeiterinnen des mobilen Teams einerseits unabhängig Bedarfe erfassen sollten und somit die Rolle von Evaluierenden einnahmen und andererseits gleichzeitig als psychologische Kolleginnen Strukturen und Verfahren einer kollegialen Zusammenarbeit mit den Mitarbeiterinnen einzelner Frauenhäuser etablieren mussten. Aus den Erfahrungen des Projekts in Sachsen-Anhalt lässt sich ableiten,

dass der fachliche Arbeitsauftrag mobiler Teams sehr klar definiert und von der Beratungsarbeit der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen klar abgegrenzt werden muss. Das Grundprinzip solcher mobilen Teams hat sich aber als durchaus sinnvoll erwiesen, um gewaltbetroffenen Frauen und Kindern Zugang zu verschiedenen Leistungen des erweiterten Hilfesystems zu erschließen, lokale Vernetzung mit dem Gesundheitssystem und anderen lokalen Hilfestrukturen zu fördern und die Mitarbeitenden der Einrichtungen des Hilfesystems weiterzubilden. Sichtbar wurde zudem, dass aufsuchende Arbeit vor grundlegenden arbeitsorganisatorischen Herausforderungen steht. So sollte unter anderem die territoriale Größe der Region, in der ein mobiles Team arbeitet, so gewählt werden, dass möglichst wenig Arbeitszeit in lange Anfahrtswege investiert werden muss. Auch datenschutzrechtliche Fragen beim Umgang mit Fallinformationen sind hier besonders zu beachten. Sachsen-Anhalt hat aus den Ergebnissen des Modellprojekts den Entschluss abgeleitet, das mobile Team über den Landeshaushalt weiterhin zu fördern.

Abschließend lässt sich festhalten, dass alle fünf Landesprojekte wichtige Erkenntnisse zu Bedarfen von gewaltbetroffenen Frauen, zu den Angebots- und Kooperationsstrukturen im Hilfesystem zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, deren Lücken sowie über Zugangsbarrieren und regionalen Unterschieden generiert haben. Grundsätzlich ist vorstellbar, dass sich die verschiedenen Ansätze auf andere Bundesländer und Regionen übertragen lassen. Die Ergebnisse der Landesprojekte sollten als Impulse für eine Weiterentwicklung des Hilfesystems genutzt werden.

6

Herausforderungen bei der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung im Hilfesystem und Lösungsansätze

Artikel 7 Absatz 1 der Istanbul-Konvention fordert vom Bund wie von den Bundesländern, „die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen“ zu ergreifen, „um landesweit wirksame, umfassende und koordinierte politische Maßnahmen zu beschließen und umzusetzen, die alle einschlägigen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt umfasst, und um eine ganzheitliche Antwort auf Gewalt gegen Frauen zu geben“. Das Ineinandergreifen aller politischen Maßnahmen setzt eine gemeinsame Gesamtstrategie voraus, die die Aktivitäten für Deutschland als Vertragspartner im Sinne der Konvention unter Beachtung der föderalen Aufgabenteilung und der gemeinsamen Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen bündeln müsste.

Seit September 2018 tagt der Runde Tisch von Bund, Ländern und Kommunen „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ mit verschiedenen Arbeitsgruppen, der „ein wichtiger Baustein“ des von der Bundesministerin angekündigten und im Koalitionsvertrag von 2018 vorgesehenen „Aktionsprogramms gegen Gewalt an Frauen“ sein soll (BMFSFJ 2018). Eine Anpassung des Aktionsplans II der Bundesregierung (vierte Auflage, BMFSFJ 2012) an die Istanbul-Konvention im Sinne einer Gesamtstrategie gab es aber bis zur Berichtslegung im April 2020 nicht (vergleiche Deutscher Bundestag 2019a und b).

Unterhalb einer konsistenten Gesamtstrategie mit einer begründeten Herleitung des Bedarfs an Kapazitäten und Qualitätsstandards in Schutzeinrichtungen und Fachberatungsstellen des Hilfesystems lässt sich ersatzweise aus den Richtwerten der Istanbul-Konvention zumindest eine quantitative Zielgröße zu den vorzuhaltenden Kapazitäten ableiten. Setzt man die vorhandenen Platzkapazitäten in den Frauenhäusern (rund 6.700 Plätze beziehungsweise Betten)³¹ und die vom erläuterten Bericht zur Istanbul-Konvention empfohlenen Platzkapazitäten von einem Familienplatz je 10.000 Frauen zueinander in Bezug, so fehlen bundesweit mehrere Tausend Familienzimmer und Betten. Die Zentrale Informationsstelle Auto-

nome Frauenhäuser (ZIF) hat anhand der Fertilitätsrate von 1,59 Kindern je Frau und rund 83 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern für die Bundesrepublik Deutschland einen Bedarf an rund 8.200 Familienplätzen mit 21.500 Betten ermittelt (ZIF 2019a). Zwar haben Bund und Länder bisher keine Entscheidung dazu getroffen, wie ein Familienplatz berechnet werden soll. Aber selbst bei einer Berechnung mit einem Kind je Frau, was sich an den tatsächlichen Belegungen der Frauenhäuser orientieren würde (FHK 2018: 8), läge der Bedarf inklusive Second-Stage-Angeboten mit 16.400 Betten um mehrere Tausend Betten über den verfügbaren Kapazitäten.

Hier setzt das Investitionsprogramm des Bundes zum Kapazitätsausbau der Frauenhäuser, zur Schaffung von Barrierefreiheit der bestehenden Frauenhäuser und Fachberatungsstellen sowie zur Schaffung von Übergangsangeboten (Second Stage) an, die aus Haushaltsmitteln des Bundes für die Jahre 2020 bis 2023 in Höhe von insgesamt 120 Millionen Euro gefördert werden sollen. Seit Februar 2020 liegt die Förderrichtlinie vor.³² Sie wird ergänzt durch Verwaltungsvereinbarungen mit den Bundesländern. Die Bundesländer wirken maßgeblich an der Umsetzung des Bundesinvestitionsprogramms mit und bringen dabei zum Teil auch Mittel zur Kofinanzierung ein.

Allerdings lassen sich aus der Förderrichtlinie keine Zielvorgaben hinsichtlich der Größenordnung der auszuweitenden Kapazitäten ableiten. Insofern stellt der Bund erhebliche Haushaltsmittel im Sinne einer Inputsteuerung über finanzielle Anreize zur Verfügung, verbindet damit aber keine quantitativen Ziele dazu, wie viel zusätzliche Platzkapazität in den Frauenhäusern und wie viel zusätzliche Beratungskapazität in den Fachberatungsstellen damit geschaffen werden sollen, wie viele der vorhandenen Kapazitäten saniert oder barrierefrei umgestaltet werden sollen und wie viele Second-Stage-Angebote mit den Ressourcen aufgebaut werden sollen. Weil es wegen der grundgesetzlich bestimmten Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern nicht als Finanzhilfe des Bundes an die Länder ausgestaltet ist, ist das Investitionsprogramm als Modellprogramm zur

31 Zu den Definitionsproblemen siehe Kapitel 4.2.

32 Für mehr Informationen siehe <https://www.bmfsfj.de/blob/148176/8cacb4e4b51de9604cfc24aff73260c/foerderrichtlinie-gegen-gewalt-gegen-frauen-data.pdf>.

„Erprobung von innovativen und passgenauen Maßnahmen zur Verbesserung der Erreichbarkeit, Zugänglichkeit und Funktionsfähigkeit von Hilfseinrichtungen“ gestaltet. Mit ihm sollen „investive Maßnahmen im Rahmen von innovativen Konzepten, (...) insbesondere unter Berücksichtigung (...) der Barrierefreiheit in Schutzeinrichtungen und Fachberatungsstellen, (...) der Schaffung von mehr räumlichen Unterbringungsmöglichkeiten in unterversorgten Regionen und für bislang unzureichend erreichte Zielgruppen sowie (...) der Schaffung von Übergangsangeboten“ gefördert werden (BMFSFJ 2020: 4).

Die im erläuternden Bericht zur Istanbul-Konvention erwähnte Orientierungsgröße für Bedarfsplanungen für die Fachberatungsstellen des Hilfesystems geht von einer Beratungsstelle je 50.000 Einwohnerinnen aus (vergleiche Kapitel 3.3). Das ergäbe einen Bedarf von rund 830 spezialisierten Fachberatungsstellen.³³ Im Rahmen des Investitionsprogramms des Bundes könnten grundsätzlich auch Investitionen in neue Beratungsstellen gefördert werden, wenn sie den in der Förderrichtlinie genannten Zielen und Voraussetzungen entsprechen.

Unabhängig von den künftigen Effekten des Investitionsprogramms des Bundes fehlt dem Gewaltschutzsystem ein auf von den relevanten Akteuren akzeptierten Kriterien basierendes System der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung, anhand dessen sich belastbar abschätzen lässt, was der „tatsächliche Bedarf“ im Sinne der Istanbul-Konvention ist. Die Verantwortung dafür liegt im Kern bei den Ländern beziehungsweise den Kommunen. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat mehrfach darauf verwiesen, dass vor systematischen bedarfsplanerischen Aktivitäten auf Bundesebene die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung des hier berichteten Bundesmodellprojekts abgewartet werden sollen. Die Erkenntnisse aus den in Kapitel 5 beschriebenen fünf Modellprojekten der Länder im Rahmen des Bundesmodellprojekts

sollen demnach „dazu beitragen, dass künftige Initiativen von Bund, Ländern und Kommunen aufeinander abgestimmt sind und eine tragfähige Basis für eine koordinierte Weiterentwicklung in diesem Feld bilden“ (vergleiche Deutscher Bundestag 2018: 4).

Deshalb wird im Folgenden ein Maßstab für die Frage entwickelt, inwiefern die Ergebnisse der fünf Landesprojekte im Rahmen des Bundesmodellprojekts auf andere Bundesländer übertragbar sind und inwieweit sich darüber ein bundesweites System der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung für das Hilfesystem zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt entwickeln lässt. Diese Frage lässt sich sinnvoll nicht in einer abstrakten Form beantworten, sie muss stattdessen die grundlegenden institutionellen Rahmenbedingungen des Hilfesystems und insbesondere deren institutionellen Grenzen und Möglichkeiten berücksichtigen.

Deshalb wird in Kapitel 6.1 zunächst erörtert, in welchem sozialrechtlichen und verfassungsrechtlichen Rahmen sich die Arbeit der Frauenhäuser und spezialisierten Fachberatungsstellen bewegt. Auf dieser Basis werden dann in Kapitel 6.2 verschiedene Vorschläge zur Reform der Finanzierung beziehungsweise der institutionellen Verortung des Hilfesystems, aus denen sich Anregungen zur Optimierung der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung für das Gewaltschutzsystem ableiten lassen, diskutiert. Diese Vorschläge werden nach der in Kapitel 3 entwickelten Systematik danach unterschieden, auf welcher staatlichen Ebene die Planungsverantwortung ansetzt. Zudem werden die in den fünf Landesprojekten erprobten Ansätze in dieser Systematik verortet und in Bezug dazu wird deren Potenzial hinsichtlich einer Übertragbarkeit auf andere Bundesländer diskutiert. Aus der Erörterung dieser beiden institutionellen Perspektiven auf den Gegenstand der wissenschaftlichen Begleitung des Bundesmodellprojekts werden in Kapitel 6.3 zusammenfassende Schlüsse gezogen.

³³ Anders als bei den Richtgrößen für die Schutzeinrichtungen ist die Bezugsgröße hier die Zahl der Einwohnerinnen, nicht die der Gesamtbevölkerung. Die Zahl 830 ergibt sich dann unter der vereinfachenden Annahme, dass der Frauenanteil an der Gesamtbevölkerung bei 50 Prozent liegt.

6.1 Institutionelle Herausforderungen des bestehenden Hilfesystems

Zunächst ist zu klären, auf welcher staatlichen Ebene die Verantwortung für eine systematische Bedarfsplanung, die Finanzierung der Leistungen und die Gesetzgebung zum Hilfesystem zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt verortet sind. Dabei hilft ein Blick auf die sozialrechtliche Verortung der Aufgaben und der sich daraus ableitenden Umsetzungsverantwortung innerhalb der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern.

6.1.1 Planungsauftrag für die Leistungsträger des SGB

Nach § 17 SGB I sind alle Leistungsträger von Sozialleistungen nach einem Sozialgesetzbuch dazu verpflichtet, „darauf hinzuwirken“, dass jede und jeder Berechtigte die ihr oder ihm „zustehenden Sozialleistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und zügig erhält, (...) die zur Ausführung von Sozialleistungen erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen, (...) der Zugang zu den Sozialleistungen möglichst einfach gestaltet wird (...) und Sozialleistungen in barrierefreien Räumen und Anlagen ausgeführt werden“. Dabei haben die Leistungsträger „in der Zusammenarbeit mit gemeinnützigen und freien Einrichtungen und Organisationen“ darauf hinzuwirken, dass „sich ihre Tätigkeit und die der genannten Einrichtungen und Organisationen zum Wohl der Leistungsempfänger wirksam ergänzen“. Hier wird also über alle Sozialgesetzbücher hinweg der grundlegende Auftrag zur Bedarfsplanung durch die Leistungsträger formuliert. Damit stellt sich im nächsten Schritt die Frage, ob die Frauenhäuser und Fachberatungsstellen Leistungserbringer, ihre Leistungen also Leistungen im Sinne des SGB sind.

6.1.2 Frauenhäuser und Fachberatungsstellen als Leistungserbringer des SGB

Die Frauenhäuser sind als Leistungserbringer im gesamten Sozialgesetzbuch nur an einer Stelle explizit benannt: Nach § 36a SGB II ist geregelt, dass der kommunale Leistungsträger am bisherigen gewöhnlichen Aufenthaltsort verpflichtet ist, der aufnehmenden Kommune, in der eine Person in einem Frauenhaus Zuflucht findet, die durch die Aufnahme im Frauenhaus entstehenden Kosten für die Zeit des Aufenthalts im Frauenhaus zu erstatten.

Nach einem Urteil des Bundessozialgerichts (BSG) aus dem Jahr 2012 zur Kostenerstattung zwischen zwei Kommunen beim Aufenthalt in einem Frauenhaus nach § 36a SGB II (BSG-Urteil vom 23. Mai 2012, B 14 AS 190/11 R) wird dabei unterschieden zwischen den Betreuungskosten für die Unterbringung in einem Frauenhaus und dem Aufwand für die psychosoziale Beratung beziehungsweise Betreuung der Frauen und Kinder in einem Frauenhaus. Diese psychosoziale Betreuung ist demnach für erwerbsfähige Hilfebedürftige und deren Kinder nach § 16a Nummer 3 SGB II³⁴ zu leisten, wenn sie auf die „psychische, soziale und rechtliche Stabilisierung“ (ebenda: Rz. 27) zielt und der Vorbereitung einer Erwerbsintegration dient. Für erwerbsfähige, aber nach den Einkommens- und Vermögensgrenzen der Grundsicherung (SGB II) nicht materiell hilfebedürftige Frauen sowie für Frauen, die nicht erwerbsfähig sind oder bei denen aktuell kein „Bezug zu einer (künftigen) Erwerbstätigkeit“ (Rz. 29) besteht, sind die Leistungen nach § 67 bis 69 SGB XII zu erbringen – und dann ebenfalls auch für die Kinder. Die Landkreise und kreisfreien Städte sind damit Leistungsträger für die Leistungen, die von den Frauenhäusern erbracht werden – entweder nach § 36a SGB II in Verbindung mit § 16a Nummer 3 SGB II oder nach §§ 67 ff. SGB XII.

34 In der bis zum 31. Dezember 2008 geltenden alten Fassung war diese Leistung in § 16 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 bis 4 SGB II geregelt.

Daneben argumentiert der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge, dass die Leistungen der Frauenhäuser in verschiedenen Regionen auch als Leistungen nach § 73 SGB XII und Fachberatung auch nach § 11 Absatz 5 SGB XII erbracht werden (DV 2010: 15, DPWV Berlin o.J.).

Nach § 73 SGB XII können Leistungen „auch in sonstigen Lebenslagen erbracht werden, wenn sie den Einsatz öffentlicher Mittel rechtfertigen“. Damit ist eine Öffnungsklausel über die sonstigen gesetzlich geregelten Leistungen hinaus formuliert (Wahrendorf 2018: Rn 1), aber diese Leistungen bleiben Kann-Leistungen im Einzelfall, sofern die Leistungen nach der Grundsicherung bei Erwerbsminderung beziehungsweise im Alter oder nach §§ 67 ff. SGB XII nicht greifen (Grube et al. 2018a: Rn. 11). Sie sind also nicht für eine grundlegende Vorhaltung einer bedarfsgerechten Infrastruktur geeignet.

Nach § 11 Absatz 5 Satz 2 ff. SGB XII ist, wenn „die weitere Beratung durch eine Schuldnerberatungsstelle oder andere Fachberatungsstellen geboten [ist], (...) auf ihre Inanspruchnahme hinzuwirken. Angemessene Kosten einer Beratung nach Satz 2 sollen übernommen werden, wenn eine Lebenslage, die Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt erforderlich macht oder erwarten lässt, sonst nicht überwunden werden kann; in anderen Fällen können Kosten übernommen werden. Die Kostenübernahme kann auch in Form einer pauschalierten Abgeltung der Leistung der Schuldnerberatungsstelle oder anderer Fachberatungsstellen erfolgen.“

In § 11 Absatz 5 SGB XII geht es damit um die Fachberatung, nicht aber um die Unterbringung in einem Frauenhaus. Nur wenn Hilfebedürftigkeit nach dem SGB XII zumindest droht, soll die Beratung kostenlos sein, ansonsten ist die Finanzierung der Beratung als Kann-Leistung konzipiert. Diese Fachberatung ist Teil der Arbeit der Frauenhäuser, ebenso aber auch Kern der Arbeit der spezialisierten Fachberatungsstellen.

Die spezialisierten Fachberatungsstellen für Opfer häuslicher oder sexualisierter Gewalt sind in keinem Sozialgesetzbuch explizit als Leistungserbringer erwähnt. Deshalb ist die institutionelle

Verortung der spezialisierten Fachberatungsstellen für Opfer häuslicher oder sexualisierter Gewalt weniger klar. Zwar regelt § 67 SGB XII, dass die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten zu erbringen sind für „Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind“. Die Leistungen dienen „zur Überwindung dieser Schwierigkeiten“ und sind zu gewähren, wenn die Personen „aus eigener Kraft hierzu nicht fähig sind“. Nach der Verordnung zur Durchführung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales gehören von Gewalt geprägte Lebensumstände zu den besonderen Lebensverhältnissen, und es liegen soziale Schwierigkeiten vor, „wenn ein Leben in der Gemeinschaft durch ausgrenzendes Verhalten (...) eines Dritten wesentlich eingeschränkt ist, insbesondere im Zusammenhang mit der Erhaltung oder Beschaffung einer Wohnung“ oder „mit familiären oder anderen sozialen Beziehungen“ (§ 1 Absatz 3 VO § 67 ff. SGB XII). Dies trifft grundsätzlich zumindest für einen Teil der Frauen und Kinder zu, die mit häuslicher beziehungsweise sexualisierter Gewalt konfrontiert sind, aber möglicherweise nicht in jedem Fall.

Nach § 68 Absatz 1 SGB XII umfassen diese Hilfen „alle Maßnahmen, die notwendig sind, um die Schwierigkeiten abzuwenden, zu beseitigen, zu mildern oder ihre Verschlimmerung zu verhüten, insbesondere Beratung und persönliche Betreuung für die Leistungsberechtigten und ihre Angehörigen (...)“ und „Maßnahmen bei der Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung“. Die Leistung nach § 68 SGB XII „wird ohne Rücksicht auf Einkommen und Vermögen erbracht, soweit im Einzelfall Dienstleistungen erforderlich sind. Einkommen und Vermögen der in § 19 Absatz 3 SGB XII genannten Personen [also der Person und ihrer Angehörigen, d.A.] ist nicht zu berücksichtigen und von der Inanspruchnahme nach bürgerlichem Recht Unterhaltspflichtiger [ist] abzusehen, soweit dies den Erfolg der Hilfe gefährden würde“ (§ 68 Absatz 2 SGB XII). Damit ist grundsätzlich auch eine Beratungsdienstleistung zur Abwendung der Schwierigkeiten und zum Ausstieg aus gewaltgeprägten Lebensumständen oder auch eine Beratung zur Milderung der Folgen von

Gewalterfahrungen von einer Bedürftigkeitsprüfung ausgenommen, nicht aber eine Unterbringung in einer Schutzeinrichtung.

Die spezialisierten Fachberatungsstellen finden zudem Erwähnung in den Erläuterungen zum ab 2024 geltenden § 39 SGB XIV, allerdings werden sie nicht als Leistungserbringer des SGB XIV verstanden. Die Länder als Leistungsträger des SGB XIV können demnach Kooperationsvereinbarungen mit Organisationen schließen, „die eine umfassende qualitätsgesicherte Beratung und Begleitung der Berechtigten sicherstellen. Dabei berücksichtigen sie Angebote, die sich an Angehörige besonders schutzbedürftiger Personengruppen richten. Sie können diesen Organisationen Sach- und Geldmittel zur Verfügung stellen“ (§ 39 SGB XIV).

Die spezialisierten Fachberatungsstellen werden in den Erläuterungen neben der allgemeinen Opferhilfe und der psychosozialen Prozessbegleitung als Organisationen im Bereich der Opferhilfe und Opferentschädigung genannt. Dazu heißt es: „Oft wird [von diesen Organisationen] ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt, um den Betroffenen Hilfe in allen Situationen und bei allen Lebensentscheidungen, zum Beispiel im Zusammenhang mit einer Gewalttat, anzubieten. Die Tätigkeit solcher Beratungsstellen kann somit eine wertvolle Ergänzung zur Arbeit der für die Soziale Entschädigung zuständigen Behörden darstellen. Im Interesse der Berechtigten ist daher eine Zusammenarbeit staatlicher Stellen mit beratenden und unterstützenden Organisationen sinnvoll. Ob und wie diese ausgestaltet wird, ist jeweils von den örtlichen Gegebenheiten abhängig. Vielerorts bestehen bereits Kooperationsvereinbarungen. Diese erhalten durch § 39 nunmehr [also in der Praxis ab 2024] eine gesetzliche Grundlage“ (Bundestags-Drucksache 19/13824: 187). Dabei wird der Bund nach § 40 SGB XIV zustimmungspflichtig ermächtigt, qualitative Mindestanforderungen an die Kooperationsvereinbarungen zu regeln. Und nach den Erläuterungen zu § 30 SGB XIV hat sich das ab 2024 neu einzuführende Fallmanagement des sozialen Entschädigungsrechts „regelmäßig mit

Traumaambulanzen und anderen Akteuren (zum Beispiel Polizei, Organisationen der Opferhilfe)“ auszutauschen (ebenda: 184).

Zugleich sieht das SGB XIV vor, dass ab 2021, spätestens ab 2024 in Erweiterung der bisherigen Hilfeinfrastrukturen flächendeckend Traumaambulanzen installiert werden sollen, die psychotherapeutische Behandlung in Krisensituationen nach Gewaltbetroffenheit anbieten sollen, „um den Eintritt einer psychischen Gesundheitsstörung oder deren Chronifizierung zu verhindern“ (§ 31 Absatz 1 SGB XIV). Die Traumaambulanzen sind als Leistung der sogenannten Schnellen Hilfen nach Kapitel 4 SGB XIV explizit zum einen auf eine psychotherapeutische Frühintervention innerhalb von zwölf Monaten nach dem traumatisierenden Ereignis ausgerichtet (§ 32 SGB XIV) und zum anderen auf eine entsprechende traumatherapeutische Behandlung, „wenn ein mehr als zwölf Monate zurückliegendes schädigendes Ereignis zu einer akuten psychischen Belastung geführt hat und die erste Sitzung innerhalb von zwölf Monaten nach Auftreten der akuten Belastung erfolgt“ (§ 33 SGB XIV). In beiden Fällen werden gestaffelt Ansprüche auf bis zu 15, für Kinder und Jugendliche bis zu 18 Therapiesitzungen definiert. Die Traumaambulanzen werden also ab 2021 beziehungsweise 2024 nach SGB XIV einen gesetzlichen Behandlungsauftrag haben, während die Fachberatungsstellen spezialisierte Beratung anbieten, die eine Vermittlung in eine Traumaambulanz zur Folge haben kann (aber nicht muss), nachgehend zu dieser Form der schnellen Hilfe nach SGB XIV notwendig sein kann oder auch ganz unabhängig von den Traumaambulanzen notwendig sein kann.

Betrachtet man die Intentionen des SGB II, XII und XIV im Zusammenhang, dann sind die Frauenhäuser Leistungserbringer im Sinne des SGB. Für die spezialisierten Fachberatungsstellen erscheint das bisher weniger klar.³⁵ Zwar lässt sich durchaus argumentieren, dass auch sie für Beratungsdienstleistungen für Opfer sexualisierter beziehungsweise häuslicher Gewalt den Charakter geeigneter Leistungserbringer im Sinne des § 75 SGB XII

35 Dies zeigt sich auch daran, dass nach Ausbruch der Coronapandemie unklar war, ob die Fachberatungsstellen unter das Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SodEG) fallen, mit dem soziale Dienstleister und Einrichtungen, die „auf der Grundlage des Sozialgesetzbuchs und des Aufenthaltsgesetzes im Aufgabenbereich der Leistungsträger soziale Leistungen erbringen“, vor den Auswirkungen der Coronakrise geschützt werden sollen (Bundestags-Drucksache 19/18107: 35).

haben, eine klare gesetzliche Regelung oder zumindest eine Klarstellung in einer Gesetzesbegründung für die spezialisierten Fachberatungsstellen für Opfer sexualisierter beziehungsweise häuslicher Gewalt steht dazu aber aus.

Für die Frauenhäuser gilt nach dem Urteil des BSG vom Mai 2012, dass sie als Leistungserbringer nach §§ 16a und 36a SGB II sowie nach §§ 67 ff. SGB XII zu verstehen sind (BSG-Urteil vom 23. Mai 2012, B 14 AS 190/11 R). Daraus folgt, dass sie für nicht materiell bedürftige erwerbsfähige und für erwerbsunfähige Frauen gegenüber den örtlichen oder überörtlichen Trägern der Sozialhilfe nach § 77 SGB XII einen Anspruch auf Verhandlungen über Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen nach § 76 SGB XII und in strittigen Fällen auf Anrufung einer Schiedsstelle haben.³⁶ Nach § 80 SGB XII steht zudem ihren Verbänden ein Anspruch auf die Verhandlung von Rahmenverträgen mit den Trägern der Sozialhilfe zu. Wegen der zwischen SGB II und SGB XII aufgeteilten Eigenschaft als Leistungserbringer macht dieser „anteilige“ Anspruch auf subsidiäre Leistungserbringung im SGB XII aber nur dann und insofern Sinn, wenn beziehungsweise als in den Rahmenverträgen auch Qualitätsstandards für die Einrichtungen und Fachberatungsstellen vereinbart werden, an denen sich die Dienstleistungen für alle Gruppen von Nutzerinnen und Nutzern orientieren.

Aus der Kombination von § 17 SGB I und den Regeln in §§ 75 ff. SGB XII lässt sich ein – wenn auch unvollständiger – gesetzlicher Planungsauftrag für die Träger der Leistungen herleiten, die von den Schutzeinrichtungen und Beratungsstellen des Gewaltschutzsystems erbracht werden. Bei enger Auslegung der Rechtsprechung des BSG erstreckt sich dieser Auftrag lediglich auf die Frauenhäuser. Um ihn auf die spezialisierten Fachberatungsstellen auszuweiten, ist nach Einschätzung der Frauenhauskoordinierung (FHK 2017) eine Erweiterung beziehungsweise Klärung der Aufgaben im SGB XII notwendig. Roscher (2018: Rn. 26) argumentiert, „die Durchsetzbarkeit des Anspruchs“ auf Leistungen nach § 67 ff. SGB XII ist für die Leistungsberechtigten „durch die

Unbestimmtheit der Maßnahmen, die in § 68 und der Rechtsverordnung nur teilweise gemildert wird, erschwert“.

6.1.3 Zuständigkeit für die Gesetzgebung nach dem Grundgesetz

Neben der Frage nach der Zuständigkeit für die Sozialplanung stellt sich die Frage nach der Zuständigkeit für die Gesetzgebung.

Nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 Grundgesetz (GG) ist die öffentliche Fürsorge, zu der die Sozialhilfe (das SGB XII) zählt, Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Hier hat der Bund grundsätzlich das Gesetzgebungsrecht, wenn es um die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ geht (Artikel 72 Absatz 2 GG). Nach Artikel 83 GG sind die Länder für die Umsetzung der Sozialhilfe zuständig. Nach Artikel 104a Absatz 1 GG tragen sie grundsätzlich die Kosten der Aufgabenwahrnehmung. Und sobald die Länder für die Ausführung von Bundesgesetzen, die Geldleistungen gewähren (also auch das SGB XII und das SGB II), mindestens ein Viertel der Ausgaben tragen, bedürfen diese Bundesgesetze der Zustimmung des Bundesrats (Artikel 104a Absatz 3 GG). Diese Zustimmungspflicht gibt den Bundesländern in diesen Fällen ein starkes Mitbestimmungsrecht bei der Bundesgesetzgebung, was hohe Herausforderungen an ein Gesetzgebungsvorhaben stellt.

Die Länder erlassen Ausführungsgesetze zum SGB XII, in denen sie unter anderem bestimmen, wer die örtlichen Träger der Leistungen nach §§ 67 ff. SGB XII sind, ob sie die verschiedenen Aufgaben im eigenen Wirkungskreis (also in kommunaler Selbstverwaltung) oder im übertragenen Wirkungskreis (also im Auftrag der Länder) ausführen und wer welchen Teil der Finanzverantwortung für die Sozialhilfe im Land trägt. Auf dieser Basis sind die Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung in der Regel für die Umsetzung der Leistungen nach §§ 67 ff. SGB XII

36 Dies gilt aber nicht für erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach SGB II oder für Leistungsberechtigte nach Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).

verantwortlich.³⁷ Auf dieser Basis verstehen die meisten Bundesländer die Förderung der Einrichtungen des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt als Aufgabe der Kommunen, die sie freiwillig kofinanzieren, und viele Kommunen verstehen die Aufgabe als eine freiwillige kommunale Aufgabe.

6.1.4 Finanzierungsverantwortung für das Hilfesystem nach dem Grundgesetz

Betrachtet man die Finanzierungsverantwortung für die Einrichtungen des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, so existiert nach §§ 6, 22 und 36a SGB II bei kommunaler Leistungsträgerschaft eine Mischfinanzierung zwischen Bund und Kommunen, die sich für die nach dem SGB II erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auf die Kosten der Unterkunft in einem Frauenhaus bezieht. Die psychosoziale Betreuung in einem Frauenhaus liegt nach § 16a SGB II wie nach §§ 67 ff. SGB XII zwar ebenfalls in kommunaler Leistungsträgerschaft, hier leistet der Bund aber keinen Finanzierungsanteil, weil das Grundgesetz direkte Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen nicht vorsieht.

Will nun der Bund eine gesetzliche Regel im Bereich des SGB XII oder des SGB II verändern, die Auswirkungen auf die kommunalen Leistungen nach SGB II hätte, so ist diese Änderung nach Artikel 104a Absatz 4 GG zustimmungspflichtig.

Zugleich führen Konnexitätsregeln in den Landesverfassungen dazu, dass ein Bundesland, das seinen Kommunen bestimmte Aufgaben (hier nach SGB XII und SGB II) überträgt, für finanziellen Ausgleich sorgen muss, wenn die zugehörigen finanziellen Belastungen der Kommunen aufgrund gesetzlicher Änderungen steigen. Dies macht die Länder besonders wachsam dafür, welche finanziellen Konsequenzen eine bundesgesetzliche Regelung für die Kommunen hat, weil im Zweifel das Land den Kommunen die gestiegene Belastung ausgleichen muss.

Aufgrund dieser finanzverfassungsrechtlichen Regelungen weist Rixen (2013: 67 ff.) darauf hin, dass beispielsweise „eine querschnittlich angelegte ‚Vollregelung‘ – durch Präzisierung der §§ 67 ff. oder durch neue §§ 69a ff. SGB XII –“ nur so lange grundgesetzlich unproblematisch ist, solange „nur bislang ohnehin schon den Kommunen obliegenden Aufgaben zusammengefasst und nur äußerlich (durch eine neue Paragraphenbezeichnung)“ umbenannt würden, weil sonst „eine konfliktträchtige Auseinandersetzung“ mit den Kommunen und ihren Spitzenverbänden um Konnexitätsfolgen zu erwarten wäre.

Eine erweiterte beziehungsweise inhaltlich neu ausgerichtete Datensammlung für die Zwecke des Artikels 11 der Istanbul-Konvention oder die Einführung eines bundesweiten Bedarfsanalyseverfahrens für die Einrichtungen des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt könnte beispielsweise den Bereich der reinen Umbenennung schon überschreiten (ebenda), weil sie unabhängig von der Finanzierung die Übertragung neuer Aufgaben vom Bund an die Länder beziehungsweise Kommunen darstellen könnte, die wie Veränderungen in gesetzlich geregelten Finanzierungsanteilen unter den Konnexitätsvorbehalt fielen.

Es ist aber nicht erkennbar, warum derartige Auseinandersetzungen, die in der jüngeren Vergangenheit in Bezug auf andere Sozialleistungen (zum Beispiel das SGB II und das SGB IX) erfolgreich geführt wurden, in diesem Handlungsfeld nicht ebenfalls zu einer erfolgreichen Einigung der relevanten Akteure über Aufgaben und deren Finanzierung führen könnten.

Zwar ist darauf zu verweisen, dass klare Regeln und gute Sozialplanungsdaten zur Situation eines Hilfesystems noch nicht automatisch dazu führen, dass dieses Hilfesystem auch bedarfsgerecht finanziert wird. Umgekehrt ist aber ohne klare Regeln und gute Daten eine systematische Bedarfsplanung nicht möglich, beides sind mithin notwendige Voraussetzungen dafür.

37 Die Länder sind dafür zuständig, auch die überörtlichen Träger zu bestimmen.

6.1.5 Vertragsrechtliche Regelungen des SGB XII und Praxis der Förderung

Aus der Verortung der Leistungen des Hilfesystems im achten Kapitel des SGB XII folgt, dass hier grundsätzlich die vertragsrechtlichen Regeln des zehnten Kapitels von SGB XII gelten. In der Praxis der Bundesländer zeigt sich jedoch, dass das klassische Verfahren der subsidiären Leistungserbringung und Leistungsplanung nach §§ 75 ff. SGB XII nur in einigen Bundesländern für die Leistungen der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen angewandt wird und dort die Leistungen auf entsprechende vertragliche Grundlagen gestellt sind. In anderen Ländern werden die Leistungen der Frauenhäuser und spezialisierten Fachberatungsstellen als freiwillige Leistungen der Kommunen verstanden und entsprechend über Projektförderungen im Rahmen von Landesprogrammen zu Chancengleichheit oder zur Bekämpfung von häuslicher oder sexueller Gewalt durch das Land kofinanziert.

Hinzu kommt, dass neben dieser unterschiedlichen Praxis der „Objektförderung“ auch eine Tagessatzfinanzierung als „Subjektförderung“ praktiziert wird und in der Regel beide Formen ineinandergreifen (vergleiche Rixen 2012: 232 ff.). Die Praxis der Bundesländer dazu unterscheidet sich grundlegend, und auch dies ist bisher eine institutionelle Hürde für eine bundesweit systematische Bedarfsplanung.

So existiert in **Hessen** seit Mitte der 2000er-Jahre eine Rahmenvereinbarung über die Kommunalisierung sozialer Hilfen, mit der die kommunale Planungs- und Handlungsfähigkeit durch eine Konzentration der Förderung auf der kommunalen Ebene über eine regionale Budgetierung gestärkt werden soll. Damit die Mittel aus dem Budget zielgerichtet für die vereinbarten Zwecke eingesetzt werden, wird über Zielvereinbarungen zwischen der kommunalen Ebene und dem Land die Zweckbindung der Mittel gesteuert. Im Bereich des Schutzes vor Gewalt sind dabei unter anderem Ziele wie „Prävention und bedarfsgerechte Versorgung mit Beratungs-, Schutz- und Hilfeangeboten“, die Unterstützung der „Umsetzung der Aktionspläne des Landes Hessen zur

Bekämpfung der Gewalt im häuslichen Bereich, zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt in Institutionen sowie zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ und „Vielfalt an Beratungsstellen (...) und Schutzeinrichtungen“ mit präventivem und intervenierendem Charakter definiert. Die kommunalen Leistungsträger haben nach § 5 der Rahmenvereinbarung in den zuständigen Gremien unter Beteiligung der örtlichen Liga der Wohlfahrtsverbände „kontinuierliche kommunale Sozialplanung“ durchzuführen, die „bedarfs-, beteiligungs- und ressourcenorientiert“ erfolgen soll, wobei sich der Bedarf „an den lokal oder regional feststellbaren Bedürfnissen der Menschen orientieren“ soll.

Das zuständige Landesministerium bietet den kommunalen Leistungsträgern „fachliche Beratung zu kommunalen Planungsprozessen an“ (Hessen 2013). Die Verantwortung für die Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung liegt damit auf der kommunalen Ebene. Einbezogen sind alle „sozialen Hilfen zum Schutz vor Gewalt“, explizit benannt sind Frauenhäuser, Interventionsstellen und Schutzambulanzen, die demnach explizit als Leistungserbringer nach SGB XII verstanden werden. Mittel für Frauenhäuser, für Beratungs- oder Interventionsstellen und zum Schutz vor sexualisierter Gewalt an Kindern und Jugendlichen werden als Teil der Regionalbudgets in gebundenen Teilbudgets fixiert. Die Leistungserbringer erhalten auf dieser Basis Zuwendungsverträge nach § 75 SGB XII, die mit Tagessätzen nach SGB XII und Eigenmitteln kofinanziert werden müssen.

In **Bayern** wurde in den frühen 1990er-Jahren zwischen der Liga der Wohlfahrtsverbände und den kommunalen Spitzenverbänden ein „Gesamtkonzept Frauenhäuser in Bayern“ ausgehandelt, das neben der Richtlinie für die Förderung durch das Land „Gemeinsame Empfehlungen“ der Verhandlungspartner und Hinweise auf Rahmenvereinbarungen für die Erstattung von Sozialleistungen enthält. Die Förderrichtlinie enthält Vorgaben für Mindestpersonalschlüssel bezüglich der Betreuung und Beratung sowohl der Frauen als auch der Kinder. Die „Gemeinsamen Empfehlungen“ regeln die Pflicht der Kommunen zur Kofinanzierung, wobei die Verantwortung zur Aushandlung der konkreten Leistungs- und Vergütungsverein-

barungen bei den lokalen Verhandlungspartnern Kommune und Frauenhausträger liegt. Fünf Landkreise sind dem auf Landesebene verhandelten Gesamtkonzept nicht beigetreten. Von verschiedenen Seiten wurde eine Anpassung des Gesamtkonzepts an die veränderten Bedarfe in Bayern gefordert (Bayerischer Landtag 2018a, b, c; Rabe/Leisering 2018: 68). Zur Vorbereitung darauf wurde im Jahr 2014 eine umfangreiche Bedarfsanalyse in Auftrag gegeben, die Bedarfe auf Basis von empirischen Daten hochrechnete und deutliche Handlungsbedarfe formulierte (Schröttle et al. 2016: 111 ff.). In der Folge dieser Studie wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die bis 2018 tagte. Im Ergebnis wurde ein Dreistufenplan zum Gewaltschutz und zur Gewaltprävention konzipiert.³⁸ Die aktuelle „Richtlinie für die Förderung von Frauenhäusern, Fachberatungsstellen/Notrufen und angegliederten Interventionsstellen in Bayern“ vom 21. August 2019 (Bayerische Staatskanzlei 2019a) sowie die „Richtlinie zur Förderung zusätzlicher Frauenhausplätze sowie zur Anpassung von Frauenhausplätzen an besondere Bedarfe“ vom 21. August 2019 (Bayerische Staatskanzlei 2019b) sind Teil der Stufe zwei des Dreistufenplans zum Gewaltschutz und zur Gewaltprävention.

Einen anderen Weg einer institutionellen Förderung gehen beispielsweise Berlin, Hamburg und Schleswig-Holstein.³⁹

In **Berlin** werden die Frauenhäuser und Opferunterstützungseinrichtungen im Rahmen einer Projektförderung nach §§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnung über Platzkostenpauschalen und zusätzliche Bewilligungen von Miet-, Bewirtschaftungs- und Instandhaltungskosten in Form einer Fehlbetragsfinanzierung finanziert. Dabei bezieht sich die Platzpauschale auf die Aufnahmekapazität, nicht auf die Auslastung der Einrichtungen. Die Berliner Frauenhäuser können auf Basis dieser institutionellen Förderung Frauen aus dem gesamten Bundesgebiet unabhängig von individu-

ellen Leistungsansprüchen nach dem SGB, von ihrem Aufenthaltsstatus, vom Bezug von Ausbildungsvergütung oder Einkommen und von Vermögen aufnehmen.

In **Schleswig-Holstein** finanzieren Land und Kommunen die Frauenhäuser gemeinsam über eine Zweckzuweisung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nach § 16 des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (FAG) mit einrichtungsbezogenen Platzpauschalen und Hauskosten, die vom Land pauschal an die Frauenhäuser ausgezahlt werden. Die Frauenhäuser werden nach der zugehörigen Richtlinie des Landes institutionell gefördert, während die Fachberatungsstellen, Notrufe und die regionalen Kooperationsstellen vom Land eine Projektförderung erhalten, für die die Fachberatungsstellen und Notrufe bei den Kommunen Kofinanzierung beantragen müssen.

In anderen Ländern, darunter auch vier der Modellprojektländer, werden die Frauenhäuser weitgehend, aber nicht vollständig über freiwillige Projektförderungen des Landes und der Kommunen finanziert. Diese „Objektförderung“ (Rixen 2012: 232) muss mit Eigenanteilen der Einrichtungen gegenfinanziert werden. Hier sind die Finanzierungsanteile und -formen sehr unterschiedlich gestaltet. Üblicherweise werden dabei Tagessatzfinanzierungen nach SGB II, SGB XII und AsylbLG („Subjektförderung“, ebenda) mit ergänzenden Pauschalen aus der „Objektförderung“ kombiniert, wobei für Frauen ohne materielle Leistungsbeziehung eine Selbstbeteiligung zu zahlen ist.

Über die Förderrichtlinien oder Zuwendungsverträge können die Einrichtungen zur Beteiligung an einem aggregierten Fördermittelcontrolling verpflichtet werden, womit diese Aufgabe Bestandteil der Leistungserbringung wird – was je nach Aufwand unterschiedliche finanzielle Kostenfolgen hat.

³⁸ Vergleiche www.bayern-gegen-gewalt.de/imperia/md/content/stmas/gewaltinfo/konzept.pdf.

³⁹ Das Land Bremen hatte vor einigen Jahren von institutioneller Förderung auf Tagessatzfinanzierung umgestellt, weil die Ressourcen nach Einschätzung der entscheidenden Akteure durch zu viele Nutzerinnen aus anderen Bundesländern überfordert waren. Allerdings diskutierte das Land im Untersuchungszeitraum auch, diese Umstellung wieder rückgängig zu machen.

Verhandlungen zwischen den Leistungserbringern und den kommunalen Leistungsträgern nach § 77 SGB XII oder gar Rahmenvertragsverhandlungen nach § 80 SGB XII zwischen den Vereinigungen der Leistungserbringer und den kommunalen Spitzenverbänden als Verbänden der Leistungsträger werden – anders als in anderen nach § 67 ff. erbrachten Leistungsbereichen – nach den Erkenntnissen der wissenschaftlichen Begleitung außer in den Ländern Hessen und Bayern nicht geführt.

Aus der bundesweiten Uneinheitlichkeit der Anwendung der vertragsrechtlichen Regelungen des SGB XII als Basisnorm für die Leistungen nach § 67 ff. SGB XII und der daraus folgenden unterschiedlichen Finanzierungsregeln und daran geknüpften Förderbedingungen folgt auch die Uneinheitlichkeit der Erhebung statistischer Daten aus dem Fördermittelcontrolling der Bundesländer.

Insofern sollte für die Entwicklung eines bundesweiten Systems der Bedarfsanalyse und daraus abgeleiteter Bedarfsplanung für das Hilfesystem zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt die Regelungskette nicht vom Ende her überarbeitet werden, sondern von ihrem Beginn – mindestens bei der Klärung der Aufgaben der Leistungserbringer im SGB XII (FHK 2017, Rixen 2013: 67 ff.).

6.2 Institutionelle Lösungsvorschläge

Auf der Basis dieser institutionellen Rahmenbedingungen werden im Folgenden vorhandene Vorschläge zur Finanzierung des Hilfesystems, aus denen sich Anregungen zur Optimierung der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung für das Gewaltschutzsystem ableiten lassen, einer Institutionenanalyse unterzogen.

Häufig werden nicht nur im hiesigen Themenfeld fachliche Vorschläge in politische Debatten eingebracht, die für Einzelfragen sehr detaillierte Lösungsansätze konzipieren, den gesamten sozial- und verfassungsrechtlichen Kontext aber nicht ausreichend berücksichtigen.

Im konkreten Feld werden beispielsweise Vorschläge zu einem individuellen Rechtsanspruch auf Leistungen der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen diskutiert. In der Debatte zeigt sich dann schnell, dass ein solcher Anspruch unter anderem zur Folge hätte, dass individuelle Anträge auf die Leistung gestellt werden müssten, was die Anonymität der jeweiligen Personen gefährden würde. Gerade die Möglichkeit der niedrigschwelligen und auch anonymen Beratung wird in der Fachdebatte aber für wesentlich gehalten, um Gewaltopfer vor Tätern und Täterinnen schützen zu können, die ihnen teils jahrelang nachstellen. Zu diesem Zweck, so wird argumentiert, sei eine institutionelle Förderung der Einrichtungen und Dienste hilfreicher als ein individueller Rechtsanspruch. Allerdings, so wird dieser Argumentation entgegengehalten, bedeute eine institutionelle Förderung eben, dass die Einrichtungen des Hilfesystems beziehungsweise die gewaltbetroffenen Frauen und Kinder darauf angewiesen seien, dass Kommunen und Länder die Aufgabe für relevant genug hielten und in diesem Bereich der freiwilligen Leistungen nicht wesentliche Kürzungen vornähmen.

Neben diesen Aspekten der Steuerung individueller Zugänge zu einem Hilfesystem und der Finanzierungsregeln stellen sich Fragen der Administration und Kontrolle, der Pluralität von Leistungsangeboten und nicht zuletzt datenschutzrechtliche Fragen, wenn administrative Daten für mehr als einen Zweck genutzt werden sollen.

In Folgenden werden Vorschläge erörtert, die für eine systematische Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung einen Ansatz bilden können. Dabei wird unterschieden zwischen Ansätzen zur Sozialplanung auf kommunaler Ebene (vergleiche Kapitel 6.2.1), auf Landesebene (Kapitel 6.2.2) und auf Bundesebene (Kapitel 6.2.3). Diese Vorschläge werden mit dem Fokus auf ihr Potenzial für eine systematische Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung hin diskutiert.

6.2.1 Bedarfsplanungsansätze auf der kommunalen Ebene

Auf der kommunalen Ebene schlägt Rixen (2012) im Gutachten für die Bundesregierung vor, die Bedarfsplanung – wie in Kapitel 3.2 erläutert – analog zur Jugendhilfeplanung auszugestalten. Diese liegt allerdings nach § 80 SGB VIII explizit in der Planungsverantwortung des öffentlichen Jugendhilfeträgers. Für die örtlichen Leistungen der Jugendhilfe sind nach § 80 Absatz 3 SGB VIII „die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in allen Phasen ihrer Planung frühzeitig zu beteiligen“ und dazu vom kommunalen Jugendhilfeausschuss (beziehungsweise für überörtliche Leistungen vom Landesjugendhilfeausschuss) anzuhören. Der Jugendhilfeausschuss, dem als einzigem kommunalen Ausschuss nach § 71 SGB VIII sowohl Mitglieder des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe als auch Mitglieder der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe mit Stimmrecht angehören, ist mit der Jugendhilfeplanung beauftragt und hat entsprechendes Beschlussrecht im Rahmen der verfügbaren Ressourcen.

Wollte man ein solches Modell auf das Gewaltschutzsystem übertragen, reichten die Regelungen in §§ 67 ff. SGB XII nicht aus. Im SGB XII fehlt sowohl ein der Jugendhilfe entsprechender Mitwirkungsauftrag an die Leistungserbringer des Gewaltschutzsystems als auch ein entsprechendes Mitwirkungsrecht. In diese Richtung ließe sich wohl lediglich dann denken, wenn ein individueller Rechtsanspruch auf Leistungen des Gewaltschutzsystems in einem eigenen Leistungsgesetz

verankert würde. Wollte man ein solches Bedarfsplanungsverfahren nach dem Bottom-up-Modell im SGB XII regeln, dann müsste es entweder für die Erbringung anderer Leistungen nach § 67 ff. SGB XII gleichermaßen gelten oder es bräuchte eine eigenständige Regelung im Sinne eines neuen § 69a SGB XII (vergleiche Rixen 2013, 2017). In beiden Fällen wäre ein solcher Weg zustimmungspflichtig, und die Zustimmung der Länder wäre ohne Finanzierungskompromisse des Bundes angesichts der Konnexitätsregeln der Landesverfassungen wohl nicht ganz einfach zu erzielen. Außerdem müssten in einer solchen Analogie die Vertreterinnen und Vertreter der Wohlfahrtsverbände und der Fachverbände der Einrichtungen des Hilfesystems wesentlich stärker als bisher in die lokalen Planungsprozesse für das Gewaltschutzsystem einbezogen werden.

Bereits heute möglich wäre – alternativ zu einem Verfahren ähnlich der Jugendhilfeplanung und eher vergleichbar mit der Sozialplanung im Bereich der Hilfe zur Pflege – ein Verfahren nach den vertragsrechtlichen Regeln des SGB XII. Ein solches Modell benötigte Rahmenverträge nach § 80 SGB XII zwischen den Verbänden der Leistungsträger und der Leistungserbringer analog zur Praxis in der Wohnungslosenhilfe und der Suchthilfe nach §§ 67 ff. SGB XII, in denen fachliche Mindeststandards und Kennzahlen zur Bedarfsanalyse definiert werden. Dabei könnten alle Bundesländer den in Kapitel 6.1 skizzierten **hessischen Weg der Kommunalisierung** der Sozialplanungsverantwortung für das Gewaltschutzsystem im Rahmen von Regionalbudgets mit einem vom Land definierten strukturierten Berichtswesen und Zielvereinbarungen übernehmen. Allerdings werden auch in Hessen nur aggregierte statistische Daten zu den Hilfesuchenden erhoben, was den Anforderungen der Istanbul-Konvention eher noch nicht genügen dürfte. Zudem erscheint es nicht sehr wahrscheinlich, dass sich alle Bundesländer auf eine solche einheitliche Vorgehensweise einigen und zudem die gleichen statistischen Kennzahlen erheben. Hierzu bedürfte es einer gesetzlichen oder untergesetzlichen Normierung auf Bundesebene, die zustimmungspflichtig sein dürfte.

6.2.2 Bedarfsplanungsansätze auf der Landesebene

Rixen (2012: 237 f., 2013: 50 f.) sieht die Planungsverantwortung auf der Landesebene und schlägt dazu einen Planungsprozess wie bei der Krankenhausplanung vor. Wie in Kapitel 3.1 erläutert, setzt die Verantwortung der Länder für die Krankenhausplanung auf einem Versorgungsauftrag auf, der sich aus der gesetzlichen Krankenversicherung und entsprechenden Beitragszahlungen ableitet. Die Länder planen die Kapazitäten der Krankenhäuser nach Bedarf, die gesetzlichen Krankenkassen finanzieren die Leistungen.

Solange für das Gewaltschutzsystem kein eigenes Leistungsgesetz vorhanden ist, lässt sich dieses System jedoch nicht mit den institutionellen Konstellationen in der Krankenhausplanung vergleichen. Weder stehen Beitragseinnahmen aus einer selbstverwalteten Sozialversicherung zur Verfügung noch besteht eine vergleichbare Zahlungsverpflichtung der Kommunen für die Einrichtungen des Gewaltschutzsystems noch haben gewaltbetroffene Personen aus Zahlungen in eine Sozialversicherung entsprechende Leistungsansprüche erworben.

Ein zweiter Vorschlag, der auch auf der Landesebene ansetzt, aber als weniger systemfremd erscheint, wäre eine **Klarstellung der Aufgaben der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen im SGB XII**, sei es in den §§ 67 ff. oder in neuen §§ 69a ff. (FHK 2017, Rixen 2013: 67 ff.). Eine solche bundeseinheitliche Regelung wäre, je nach Ausgestaltung der Finanzierung der Einrichtungen, mit einer Einzelfallprüfung der Leistungsberechtigung verbunden. Die Befürworterinnen und Befürworter eines solchen Ansatzes betonen, damit ließe sich der ganzheitliche Hilfeansatz der Einrichtungen besser abbilden als mit der Regel nach § 16a SGB II, nach der psychosoziale Betreuung erwerbsfähiger Leistungsberechtigter an die Erwerbsintegration gekoppelt würde (FHK 2017). Kritikerinnen und Kritiker eines solchen Ansatzes

argumentieren, mit der ausschließlichen rechtlichen Verortung der Leistungen der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen im Kapitel 8 SGB XII werde die erlebte Gewalt zu einem Problem individueller Bewältigungsstrategien und der strukturelle gesellschaftliche Kontext gehe verloren. Außerdem sei mit der Explikation eines individuellen Rechtsanspruchs die Anonymität der gewaltbetroffenen Frauen und Kinder in Antragsverfahren nicht gewährleistet, was eine relevante Zugangsbarriere eröffne. Und nicht zuletzt setze ein individueller Rechtsanspruch einen institutionellen Anreiz, die Einrichtungen dann nicht institutionell oder über Projektförderungen, sondern über individuelle Tagessätze zu finanzieren (ZIF 2019a). Rixen argumentiert, zumindest ein Teil dieser Probleme könne umgangen werden, wenn die Regeln zur Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen in § 19 SGB XII, §§ 11 ff. SGB II und § 7 AsylbLG im Sinne von „Kostenfreiheit“ bei der Erbringung von Leistungen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten an die Regelungen in § 68 Absatz 2 Satz 1 SGB XII angepasst würden. Dadurch könnten insbesondere die Leistungen der Frauenhäuser zur psychosozialen Betreuung der Frauen und ihrer Kinder „ohne Rücksicht auf Einkommen und Vermögen erbracht werden, soweit dies im Einzelfall erforderlich ist“ (Rixen 2012: 215). Wenn zudem entsprechende verfahrensrechtliche Regeln in §§ 75 ff. SGB XII eingefügt würden, ließe sich in der Regel eine direkte Beteiligung der Hilfesuchenden im Verfahren der Antragstellung und der Abrechnung vermeiden (Rixen 2017). Zudem existiert im SGB XIV für die Traumaambulanzen eine Regel, die auch für die Frauenhäuser und Fachberatungsstellen genutzt werden könnte, um den Ratsuchenden möglichst lange Anonymität zu ermöglichen. Dort muss für die ersten fünf (für Kinder acht) Beratungsstunden ein Leistungsantrag noch nicht bewilligt sein (§ 34 Absatz 2 SGB XIV). Damit, so wird argumentiert, könnten die Ratsuchenden zunächst klären, ob die Hilfe für sie die richtige ist, bevor sie sich in komplizierte Antragsverfahren begeben. Auch ein solcher Weg wäre hier denkbar.

Würde eine solche Klarstellung in Kapitel 8 SGB XII erfolgen, dann würden die vertragsrechtlichen Regeln des SGB XII auch für die Leistungen der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen greifen. Das würde den Fachverbänden des Hilfesystems und den Wohlfahrtsverbänden, in denen ein Großteil der Einrichtungen und Dienste organisiert sind, eine wesentlich stärkere Position geben, wenn es gilt, in Rahmenvertragsverhandlungen auf Landesebene Qualitätsstandards und angemessene Mindeststandards für die Personal-, Sachmittel- und Betriebskostenausstattung zu verhandeln. In diesem Zusammenhang könnten dann auch auf Landesebene Kennzahlen zum Leistungscontrolling vereinbart werden, anhand derer anonymisierte fallbasierte Bedarfserhebungen durch die Einrichtungen zu systematischen Bedarfsanalysen und Bedarfsplanungen in den Bundesländern führen können. Ein wesentlicher Aspekt der Unsicherheiten bei der Finanzierung des Hilfesystems entfiel: Die einzelne Einrichtung hätte, wenn sie dem Landesrahmenvertrag beigetreten wäre, einen Anspruch auf einen Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvertrag nach § 76 SGB XII. Auf diese Weise ließe sich die Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung in den Ländern und Kommunen auf eine klarere Grundlage stellen und würde es ermöglichen, dass ähnlich dem Vorschlag von Rixen (2013: 50 f.) alle fachlich relevanten Akteurinnen und Akteure verlässlich in einen Bedarfsplanungsprozess auf Landesebene einbezogen werden könnten.

Ein dritter Ansatz auf der Landesebene schlägt vor, den Weg einer **institutionellen Förderung** der Vorhaltung der entsprechenden Infrastrukturen zu gehen. Die Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (ZIF 2019a: 3) argumentiert in Anlehnung an ein Rechtsgutachten von Schuler-Harms und Wieland, „nur über eine bundeseinheitliche, einzelfallunabhängige und bedarfsgerechte Finanzierung [der Frauenhäuser] kann der gleichwertige Zugang zu Schutz und Unterstützung über Stadt- und Landesgrenzen hinweg ohne Einschränkungen gewährleistet werden“. Der Bund könne sich demnach „für die Finanzierung

von Frauenhäusern auf eine ungeschriebene Kompetenz aus der Natur der Sache berufen, wenn er die Förderung von Frauenhäusern zu einer überregionalen Aufgabe erklären würde“ (Schuler-Harms/Wieland 2012: 27). Weil „der Zugang zu Schutz und Unterstützung in Deutschland für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder von Land zu Land und von Region zu Region so unterschiedlich“ sei, greife „die Gesetzgebungs- und Finanzierungszuständigkeit des Bundes gemäß Artikel 72 des Grundgesetzes zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“. Alternativ wird eine Regelung über eine Grundgesetzänderung im Bereich von Artikel 104b bis 104d gefordert, nach der der Bund „den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren“ kann, „um Frauen und ihre Kinder wirksam vor Gewalt zu schützen“ (ebenda: 4). Dabei könnte nach Ansicht der ZIF „die Erstattung von Unterkunftskosten im Rahmen des SGB II“ in eine Pauschale für die Frauenhäuser umgewandelt werden, ohne dass diese Überlegung weiter konkretisiert wird. Ein solches „3-Säulen-Modell der Frauenhausfinanzierung: Sicher, schnell, unbürokratisch und bedarfsgerecht“ (ZIF 2019a) würde dazu führen, dass der Bund ein eigenes Interesse an Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung im Bereich der Frauenhäuser entwickeln und der Bundesrechnungshof Prüfrechte einfordern würde (vergleiche Artikel 104b Absatz 2 und 104c GG). Zudem müsste unter anderem der Finanztransfer vom Bund über die Länder an die Einrichtungen auf eine haushaltsrechtlich sichere Grundlage gestellt werden, was wohl zusätzliche Abrechnungsverfahren erfordern würde und damit eher nicht schnell und unbürokratisch zu organisieren wäre.

Gegen ein solches Modell wird unter anderem vorgebracht, dass die Leistungen ohne individuellen sozialrechtlichen Anspruch freiwillig und von der Haushaltslage in Land und Kommune abhängig blieben (FHK 2017). Dazu argumentiert Rixen, die Finanzierungsgrundlage für das Hilfesystem ließe sich schon auf Landesebene stabilisieren,

indem sie nicht nur in Verwaltungsvorschriften (Förderrichtlinien) festgelegt, sondern entweder – wie in Schleswig-Holstein – als zweckgebundene Zuweisungen an die Kommunen im Gemeindefinanzierungsgesetz des Landes fixiert oder – wie in Thüringen – in einer Rechtsverordnung des Landes geregelt werde. In beiden Fällen müssten die Regelungen zwischen Land und Kommunen „konnexitätskompatibel“ ausgestaltet werden. Letztlich müsse und könne auf Landesebene politisch entschieden werden, ob ein Bundesland über Zuwendungsrecht „im Interesse eines möglichst einfachen Zugangs zu den Unterstützungseinrichtungen eine finanzielle Förderung dieser Einrichtungen ohne finanzielle Eigenbeteiligung der betroffenen Frauen (oder ihrer Kinder)“ vorsehen wolle. Rechtlich möglich sei dies jedenfalls (Rixen 2013: 20 f.). Wenn Bedarfsplanung durch die Länder im Sinne einer „Bedarfssteuerung“ verstanden werde, dann sei unabhängig vom konkreten Finanzierungsmodell allerdings ohnehin eine „landesgesetzliche Regelung erforderlich“, weil eine solche Bedarfssteuerung das Grundrecht der Berufsfreiheit berühre (Rixen 2013: 22 ff.).

Das Land **Sachsen** hat im Rahmen des Bundesmodellprojekts ein **weitreichendes Monitoring-konzept** zur Bedarfsanalyse entwickelt, das sich zum Zeitpunkt der Berichtslegung unter enger Einbindung des Datenschutzbeauftragten des projektverantwortlichen Justizministeriums in der technischen Umsetzung durch einen externen IT-Dienstleister befindet. Das Land plant, dieses Monitoringsystem nach einem Jahr Testlauf für alle durch den Freistaat geförderten Einrichtungen als Instrument der Bedarfsanalyse im Rahmen der Landesfinanzierung verbindlich zu machen.

Grundsätzlich ist ein solcher Weg für alle Länder auch ohne eine gesetzliche Regelung gangbar. Wie bei der in Kapitel 6.2.1 erörterten Variante, die hessischen Regionalbudgets als Weg zu einer Bottom-up-Bedarfsplanung weiterzuentwickeln, stellen sich hier viele Fragen hinsichtlich der Einigungsbereitschaft der Länder, der Konnexitätsfolgen und letztlich auch der Definition sinnvoller Kennzahlen. Sicher entsteht ein Mehraufwand für die Einrichtungen bei der Befüllung der

administrativen Falldatensätze und der Sicherstellung der datenschutzrechtlichen Vorgaben, der den Einrichtungen vom Land gegenzufinanzieren wäre. Ebenso könnte sich der Bund an der Finanzierung dieser administrativen Kosten der Einrichtungen beteiligen, wenn er die Daten bundesweit aggregiert für eigene Berichterstattungspflichten gegenüber dem Europarat nutzen wollte. Wenn den Einrichtungen aus der Datenerfassung auch ein eigener Mehrwert entsteht und sie die Daten zur Beobachtung der eigenen Arbeit nutzen können, dann dürften die Daten auch entsprechend gepflegt werden. Denkbar wäre hier zudem, dass der Bund sich mit einer Anschubfinanzierung an den Einführungskosten zur Übertragung der technischen Datenplattform auf die anderen Bundesländer beteiligt oder dass die anderen Bundesländer dem Freistaat Sachsen eine Lizenzgebühr für die Übernahme des dort entwickelten Konzepts und für die technische Umsetzung zahlen. Hingegen wäre es nicht sinnvoll und nicht effizient, wenn andere Länder parallel ein ähnlich weitreichendes Monitoring entwickeln würden, das aber mit anderen Kennzahlen oder anderen Kennzahldefinitionen arbeiten würde.

Das sächsische Modell erscheint nach Auswertung aller Modellprojekte als durchaus vielversprechender Ansatz einer systematischen Erhebung von Angebot und Nachfrage im Hilfesystem, der zur Übertragung auf die anderen Länder geeignet ist, weil er auf einer untergesetzlichen Ebene umzusetzen wäre, wenn denn alle Länder dazu bereit wären oder zumindest eine relevante Zahl der Länder sich auf ein solches Vorgehen verständigen und damit eine Vorreiterrolle für die anderen Länder einnehmen würde. Allerdings ist dabei zu beachten, dass über Förderrichtlinien hinaus landesgesetzliche Regeln notwendig werden, wenn das sächsische Modell auch zum Zwecke einer „bedarfssteuernden Planung“ im Sinne von Rixen (2013: 23) – also im Sinne einer Bedarfsplanung nach den Kategorien des vorliegenden Berichts – eingesetzt werden soll, weil eine solche Bedarfssteuerung nach Rixen das Grundrecht der Berufsfreiheit (Artikel 3 Absatz 1 i. V. m. Artikel 12 Absatz 1 GG) berührt (ebenda: 22).

6.2.3 Ansätze zur Datenerhebung und Bedarfsanalyse auf Bundesebene

Denkbar sind hier mehrere Ansätze: a) eine zwischen den Einrichtungstypen koordinierte und fachlich überarbeitete Erweiterung der Bewohnerinnenstatistik der Frauenhäuser auf alle Einrichtungen des Hilfesystems, b) ein bundesweites Monitoring in gesetzlichem Auftrag durch das Statistische Bundesamt oder einen anderen Dritten oder c) die Einführung eines Geldleistungsgesetzes auf Ebene des Bundes, in dem dann entsprechende bundeseinheitliche Regeln zu Monitoring und Statistik der dort verankerten Leistungen definiert würden.

Die Frauenhauskoordinierung e. V. erhebt seit 20 Jahren die sogenannte Bewohner_innenstatistik für die Frauenhäuser und Schutzwohnungen (vergleiche FHK 2018). Auf freiwilliger Basis erfassen hier rund die Hälfte aller entsprechenden Einrichtungen bundesweit anonymisiert detaillierte fallbezogene Daten. Auch wenn diese Erhebung keinen verpflichtenden Charakter für die Einrichtungen hat, stellt sie doch die beste bundesweite Datenerhebung im Hilfesystem dar, die bis heute verfügbar ist, auch wenn sie die Fachberatungsstellen bisher nicht umfasst. Insofern könnte ein Ansatz für eine bundesweite Bedarfsanalyse im Sinne der Istanbul-Konvention sein, diese Erhebung auf eine noch breitere Basis zu stellen und auch auf die Fachberatungsstellen und Interventionsstellen auszuweiten. Dies würde freiwillige Kooperationen aller beteiligten Einrichtungen, eine plausible Vorteilsübersetzung für die neu zu beteiligenden Fachberatungsstellen, Interventionsstellen und anderen Angebote des Hilfesystems, ein auf diese Angebote erweitertes und durch die Fachverbände koordiniert erarbeitetes Erhebungskonzept sowie eine solide Finanzierung der erweiterten Erhebung erfordern, für die dann der Bund eintreten müsste. Wenn die Länder diese Daten auch für eigene Bedarfsanalysen nutzen wollten, dann könnten sie diese – wie schon bisher – als landesspezifischen Datensatz erhalten, an dessen Erstellung sie sich

finanziell beteiligen müssten. Würden sich alle Bundesländer auf ein einheitliches Kennzahlenset für diese erweiterte Statistik verständigen und einen Teil der Finanzierung übernehmen, dann ließen sich über eine institutionelle Förderung dieser Statistik administrative und statistische Daten sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene erheben. Denkbar wäre, dass sich alle Beteiligten auf ein Set von Kennzahlen verständigen könnten, die dann regelmäßig von den Einrichtungen erhoben würden. Sollten die Einrichtungen allerdings verpflichtet werden, sich an der Erhebung zu beteiligen, was zum Zwecke dieser erweiterten Erhebung sinnvoll wäre, so müssten die Mehraufwände bei den Einrichtungen für die Datenerhebung und die Datensicherheit von Bund und Ländern gegenfinanziert werden.

Vergleicht man das Gewaltschutzsystem nach § 67 ff. SGB XII mit nach dieser Regel vergleichbaren Systemen der Schuldnerberatung, der Suchtberatung und der Wohnungsnotfallhilfe, so wird deutlich: In diesen drei sozialrechtlichen Leistungsbereichen hat nicht ein einzelner Fachverband wie die Frauenhauskoordinierung, sondern jeweils Facharbeitskreise, in denen Akteurinnen und Akteure verschiedener Verbände vertreten sind, gemeinsam bundesweite Statistiken zum jeweiligen Hilfesystem entwickelt (BAG W 2018b, IFT 2019). Auch in diesen vergleichbaren Hilfesystemen sind die Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung auf Landesebene sehr unterschiedlich entwickelt. Im Vergleich zu diesen Hilfesystemen wird aber deutlich, dass im Bereich dieser Leistungen für eine bundesweite Statistik ein bundesgesetzlicher Rahmen sinnvoll, wenn nicht sogar notwendig ist (BAG W 2018a, AG SBV 2011). Im Bereich der Schuldnerinnen- und Schuldnerberatung existiert seit 2011 das Gesetz über die Statistik der Überschuldung privater Personen (Überschuldungsstatistikgesetz – ÜschuldStatG (BGBl. Teil I, 2011, Nummer 71: 3083). Im Bereich der Wohnungslosenhilfe beschloss der Bundestag im Februar 2020 mit dem Gesetz zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik

untergebrachter wohnungsloser Personen (BGBl. Teil I, 2020, Nummer 11: 437) eine solche bundeseinheitliche Regelung. In beiden Fällen ist das Bundesamt für Statistik für eine bundesweite Statistik bezüglich der Leistungen der Einrichtungen und Dienste des Hilfesystems und bezüglich der Nutzerinnen und Nutzer der Leistungen zuständig. Im Vergleich wird aber auch sichtbar, dass sich in den anderen Hilfesystemen mindestens alle relevanten Fachverbände und die Wohlfahrtsverbände zusammengeschlossen haben, um eine gemeinsame Statistik für das gesamte Hilfesystem zu entwickeln. Im Bereich der Suchtberatung sind alle relevanten Akteurinnen und Akteure im Fachausschuss Statistik der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen (DHS) zusammengeschlossen, um eine bundeseinheitliche Suchthilfestatistik zu organisieren (IFT 2019). In der Wohnungslosenhilfe organisieren die zentralen Fachverbände und die Wohlfahrtsverbände in der „Arbeitsgemeinschaft Statistik und Dokumentation auf Bundesebene für die Hilfen in besonderen Lebenslagen und vergleichbare Hilfearten“ (AG STADO) die Statistik zu den Lebenslagen wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen. Insofern könnte ein Weg einer Verbesserung von Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung im Gewaltschutzsystem darin bestehen, die besagte Statistik der Frauenhäuser gemeinsam mit den anderen Fachverbänden und Expertinnen und Experten der Wohlfahrtsverbände zu einer **gemeinsamen Statistik für alle Einrichtungen und Dienste des Hilfesystems** zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt auszubauen und dabei Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände mit ins Boot zu holen.

Seit einigen Jahren, verstärkt seit der Ratifizierung der Istanbul-Konvention, diskutiert die Fachöffentlichkeit über die Möglichkeiten zur Einrichtung eines Monitorings auf Bundesebene. Die GFMK hat sich in einem Beschluss von 2018 dafür ausgesprochen, eine **unabhängige Monitoringstelle auf Bundesebene** einrichten zu wollen. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert dazu seit Januar 2020 ein Projekt des Deutschen Instituts für Menschen-

rechte (DIM) mit dem Ziel, ein Konzept für eine Berichterstattungsstelle gegen geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel – im Sinne eines Monitorings nach Artikel 11 der Istanbul-Konvention – zu erstellen.⁴⁰ Sollte der Auftrag für ein bundesweites Monitoring an das DIM übertragen werden, müsste dafür das Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMRG) (BGBl. Teil 1, 2015, Nummer 30: 1194) aus dem Jahr 2005 geändert und um einen neuen Auftrag für das Institut erweitert werden. Zugleich müsste geklärt werden, ob das Institut selbst Daten erheben soll oder Daten von anderen Stellen bündeln und bewerten soll und welche datenschutzrechtlichen Anforderungen an einen Datentransfer über Zuständigkeitsgrenzen hinweg notwendig sind. Hierzu erarbeitet das DIM zum Zeitpunkt der Berichtslegung ein Konzept, deshalb wird hier nicht weiter darauf eingegangen. Zudem müsste geklärt werden, in welchem Verhältnis dieses Monitoring zur Statistik der Frauenhauskoordination und zum Monitoringkonzept des Freistaats Sachsen steht, denn ein erhöhter Aufwand für Doppelerhebungen durch die Einrichtungen sollte so weit wie möglich vermieden werden.

Eine dritte Möglichkeit systematischer Datenerhebung und Bedarfsanalyse auf Bundesebene läge in der **Schaffung eines eigenständigen Geldleistungsgesetzes** des Bundes. Schuler-Harms und Wieland skizzieren in einem Gutachten aus dem Jahr 2012, wie ein individueller Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe in einem eigenständigen Geldleistungsgesetz des Bundes nach Artikel 104a Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz aussehen könnte (Schuler-Harms/Wieland 2012). Auf Basis der Schutzpflicht des Bundes nach Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 GG (Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit) könnte der Bund von Gewalt bedrohten Frauen und Kindern einen individuellen Rechtsanspruch auf Geldleistungen ableiten. Diese Geldleistungen müssten „ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden“. Wenn der Bund bereit wäre, mindestens die Hälfte der Kosten nach diesem Gesetz zu übernehmen, würde das Gesetz durch die Länder in Bundesauftragsverwaltung

40 Siehe auch <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/istanbul-konvention--ministerin-giffey-startet-aufbau-einer-monitoringstelle-gegen-gewalt-an-frauen/147480>.

ausgeführt werden (vergleiche Kapitel 6.1.4). Wenn nicht, dann würden es die Länder in landeseigener Verwaltung umsetzen. In beiden Fällen wäre es zustimmungspflichtig (vergleiche Kapitel 6.1.3). Ein solches Gesetz könnte in Bezug auf die materiellen Leistungen und die Verwaltungskosten für die Leistungsträger mit dem SGB II verglichen werden. Hier finanziert der Bund den größeren Teil der materiellen Leistungen, allerdings werden diese steuerfinanzierten materiellen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht von den Ländern, sondern von der Bundesagentur für Arbeit als Leistungsträger⁴¹ umgesetzt. Ungeachtet der großen Herausforderungen, ein solches Geldleistungsgesetz unter Berücksichtigung der haushaltspolitischen Interessen von Bund, Ländern und Kommunen zustimmungsfähig zu gestalten, ist klar, dass ein eigenständiges Geldleistungsgesetz des Bundes ein aktives Interesse des Bundes an Bedarfsanalyse und steuernder Bedarfsplanung mit sich bringen würde. Über eine ähnlich zu § 48a SGB II und zur SGB II-Kennzahlenverordnung gestaltete Regel könnten dann von einem Facharbeitskreis einheitliche Definitionen für statistische Kennzahlen bestimmt werden. Dabei hätten die Leistungserbringer, anders als die Leistungsträger, letztlich wohl aber einen geringen Einfluss auf die Ausgestaltung der Verfahren zur Bedarfsanalyse. Dieser Weg erscheint zur Weiterentwicklung des Hilfesystems nicht zuletzt deshalb als eher schwierig, als nach den Erfahrungen mit dem SGB II Steuerungs- und Prüfkompetenzen zwischen Bund und Ländern wohl umstritten wären.

Die Verortung der spezialisierten Fachberatungsstellen als Leistungen der schnellen Hilfe im SGB XIV, wie in groben Zügen von Oberlies (2012) vorgeschlagen, ist in dem gerade abgeschlossenen Gesetzgebungsprozess zum sozialen Entschädigungsrecht nicht erfolgt. Dieser Vorschlag wird hier auch deshalb nicht näher betrachtet, weil seine Umsetzung die Einrichtungen des Hilfesystems in zwei Sozialgesetzbüchern verorten würde, was eine abgestimmte Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung nicht erleichtern würde.

6.3 Zwischenfazit

Es liegt eine Reihe von institutionellen Vorschlägen zur Optimierung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt vor, die jeweils auf ihre möglichen Effekte für eine bundesweite Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung geprüft wurden. Nicht alle erscheinen gleichermaßen geeignet, die Planungsprozesse im Hilfesystem zu optimieren und den Vorgaben der Istanbul-Konvention zu entsprechen.

Alle Vorschläge, die auf sozialplanerische Ansätze in Sozialversicherungen (zum Beispiel bei der Krankenhausplanung oder der Pflegeplanung) oder im SGB VIII Bezug nehmen, greifen aus einer institutionellen Perspektive zu kurz, weil eine vergleichbare institutionelle Verortung der Unterstützungs- und Beratungsleistungen des Hilfesystems zum Schutz vor häuslicher beziehungsweise sexualisierter Gewalt fehlt, sodass ein solcher Ansatz immer ein freiwilliger bliebe.

Bleiben die Vorschläge zur bundesgesetzlichen Klarstellung der Aufgaben im SGB XII, auf deren Basis die vertragsrechtlichen Regelungen nach §§ 75 ff. SGB XII greifen würden, zu landesrechtlichen Regelungen für eine institutionelle Förderung der Infrastrukturen des Hilfesystems, zur Schaffung eines eigenständigen Geldleistungsgesetzes nach Artikel 104a GG oder zu einer bundesgesetzlichen Regelung für eine systematische regelmäßige bundesweite Statistik des Hilfesystems. Die Vor- und Nachteile dieser Ansätze wurden in Kapitel 6.2 in groben Zügen skizziert.

Daneben wurden aus den Ergebnissen des Bundesmodellprojekts auf untergesetzlicher Ebene drei Handlungsoptionen abgeleitet: die Übertragung des hessischen Modells der Kommunalisierung der Sozialplanungsverantwortung für das Gewaltschutzsystem im Rahmen von Regionalbudgets auf alle Länder, die Übertragung des im Rahmen des Bundesmodellprojekts entwickelten Monitoringkonzepts des Freistaats Sachsen auf alle Länder oder die Ausweitung der Bewohner_innenstatistik der Frauenhauskoordinierung auf

41 Nach § 6a SGB II sind einzelne Kommunen als Leistungsträger anstelle der Bundesagentur für Arbeit zugelassen.

das gesamte Hilfesystem. Auch zu diesen Ansätzen von Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt wurden in Kapitel 6.2 Vor- und Nachteile erörtert.

Inwieweit die in allen fünf Modellprojekten der Bundesländer im Rahmen des Bundesmodellprojekts entwickelten Elemente von Bedarfsanalysen, insbesondere die Befragung von Nutzerinnen und Fachleuten des Hilfesystems sowie Schnittstellen- und Prozessanalysen, sinnvoll und effektiv in ein künftiges bundesweites System der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung eingebaut werden könnten, um wesentliche zusätzliche Informationen zur Nachfrageseite des Hilfesystems zu gewinnen, hängt davon ab, für welches System der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung sich Bund und Länder entscheiden.

Letztlich kann die vorliegende wissenschaftliche Begleitung aber Bund und Ländern nicht die politische Entscheidung abnehmen, welchen institutionellen Weg sie gehen wollen, um die Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention zu erfüllen und um die Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung für das Hilfesystem zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt weiterzuentwickeln.

Eine gesetzliche Lösung hätte neben den jeweiligen fachlichen Effekten den normativen Vorteil, dass sich Bund und Länder dadurch auch symbolisch zu ihren Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention bekennen würden. Durchaus bedenkenwert erscheinen aber angesichts der Konnexitätsregeln in den Verfassungen auch untergesetzliche Lösungen, die allerdings dauerhaft von der Kooperationsbereitschaft der beteiligten Akteurinnen und Akteure abhängen.

Wenn die hier skizzierten institutionellen Überlegungen dazu beitragen, den Diskussionsprozess zwischen Bund, Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, den Fachverbänden und den Wohlfahrtsverbänden anzuregen, dann wäre ein wichtiges Ziel der wissenschaftlichen Begleitung des Bundesmodellprojekts erreicht.

Wichtig wäre in jedem Fall – neben den zumindest teilweise schon recht konkreten Ansätzen für die Bedarfsplanung zu den Frauenhäusern – für die Bedarfsplanung der verschiedenen spezialisierten Fachberatungsstellen und anderer Angebote des Hilfesystems, deren fachspezifische Besonderheiten konzeptionell korrekt zu erfassen und insgesamt die spezifischen Unterschiede zwischen beiden Teilen des Hilfesystems, den Schutzeinrichtungen und den Fachberatungsstellen, ausreichend zu berücksichtigen.



Handlungsempfehlungen

Um belastbare Handlungsempfehlungen zur Entwicklung eines bundesweiten Systems der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt geben zu können, müssten für jedes vorzulegende Gesamtkonzept sehr konkret eine Reihe offener Fragen beantwortet werden. Dazu gehören Fragen wie: Wer soll die für eine bundesweite Analyse notwendigen Kennzahlen entwickeln? Wer soll die Daten erheben und auswerten? Wer soll die Kosten für die Erhebungen und Auswertungen der Daten tragen? Wie erhalten die Länder, die Kommunen und die berichtenden Einrichtungen Zugang zu den Daten, um damit Leistungsprozesse und ihre Effekte beobachten, evaluieren und planen zu können? Welchen Zugang erhält der Bund zu diesen Daten für seine Berichterstattungspflichten aus der Istanbul-Konvention? Die Beantwortung solcher praktischen Fragen – die immer auch fachlich angemessen zwischen den Spezifika von Schutzeinrichtungen wie Frauenhäusern und Schutzwohnungen und von Fachberatungsstellen ohne Unterbringungsmöglichkeiten differenzieren muss – war im Rahmen der vorliegenden Studie nicht möglich, weil derartige Gesamtkonzepte nicht vorliegen.

Aus der Ist-Analyse der aktuellen Praxis der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung zu Frauenhäusern und Fachberatungsstellen in den Bundesländern (vergleiche Kapitel 4) ließen sich aber Erkenntnisse zu den aktuellen Herausforderungen des Systems gewinnen. Hier zeigte sich ein erheblicher Handlungsbedarf im Hinblick darauf, die von den Ländern in unterschiedlicher Form, Regelmäßigkeit und Detaillierung erhobenen Erkenntnisse aus statistischen Daten und wissenschaftlichen Studien systematisch für eine möglichst genaue kontinuierliche Analyse der Lage im gesamten Hilfesystem und für eine Weiterentwicklung einzelner Bereiche des Hilfesystems zu nutzen.

Das Bundesmodellprojekt setzte auf diesem Handlungsbedarf auf. Die fünf beteiligten Länder erprobten verschiedene Ansätze der Entwicklung einer verbesserten Datengrundlage für Bedarfsanalysen, die potenziell einen Beitrag zu einer systematischen bundesweiten Bedarfsanalyse beziehungsweise Bedarfsplanung leisten können.

Die Ergebnisse der Landesmodellprojekte lieferten für die Fragestellung des Bundesmodellprojekts relevante Antworten (vergleiche Kapitel 5). Weil die fünf Modellprojekte der Länder zwar alle die Situation der Frauenhäuser in den Fokus nahmen, die Situation der Fachberatungsstellen aber nicht in alle Modellprojekte einbezogen war, lassen sich die Ergebnisse der Modellprojekte nicht für das gesamte Hilfesystem verallgemeinern. Zudem lässt sich keines der Landesprojekte „einfach so“ auf alle anderen Länder übertragen. Es müssten vorab zumindest die jeweiligen Zwecke geklärt und die rechtlichen, inhaltlichen und technischen Voraussetzungen vertiefend geprüft werden.

Besonders interessant erscheint in der Gesamtschau das Projekt des Freistaats Sachsen. Hier wurde ein umfassendes Monitoringkonzept zur systematischen Erhebung von Input-, Prozess- und Ergebniskennzahlen zur Abbildung der Arbeit der Einrichtungen des Hilfesystems entwickelt. Dieses Konzept, das in Sachsen unterdessen in die Umsetzung gegangen ist, ließe sich auf andere Länder übertragen – auf freiwilliger Basis. Da es für die Länder und die Einrichtungen mit Zusatzkosten verbunden wäre, würden sich in der Diskussion um die Übertragung dieses Modells auf alle anderen Länder sicher eine Vielzahl von Fragen stellen, die in einer Arbeitsgruppe auf Ebene der GFMK oder zwischen den interessierten Ländern und unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände, der Fachverbände des Hilfesystems und der Wohlfahrtsverbände zu beantworten wären. Allerdings stellen sich dabei auch grundsätzliche Fragen zum Verhältnis von Leistungsträgern und Leistungserbringern, die aufgrund der unterschiedlichen Traditionen der Zusammenarbeit in diesem Bereich in anderen Ländern wohl anders als in Sachsen beantwortet werden würden. Es wäre zu empfehlen, die Praxis-einführung des Konzepts in Sachsen – gerade auch unter Berücksichtigung des notwendigen umfangreichen Abstimmungsprozesses zwischen allen Beteiligten – zeitnah zu evaluieren, um mögliche institutionelle und Steuerungsherausforderungen zu verstehen. Auf dieser Basis könnte dann eine Arbeitsgruppe mit den genannten Akteurinnen und Akteuren ein Konzept für eine bundesweite Übernahme dieses Konzepts entwickeln (vergleiche Kapitel 6.2.2).

Ein anderer sinnvoller Ansatz könnte es sein, die bereits seit vielen Jahren etablierte bundesweite Bewohner_innenstatistik der Frauenhauskoordination inhaltlich auf die verschiedenen spezialisierten Fachberatungsstellen des Hilfesystems auszuweiten, sie für alle Einrichtungen des Hilfesystems möglichst verbindlich zu machen und sie damit zu einer bundesweit einheitlichen Datenquelle für Bedarfsanalysen und Bedarfsplanungen weiterzuentwickeln (vergleiche Kapitel 6.2.3). Für diese Option, die wie jede andere vor der Herausforderung steht, auf dem Weg zu Verbesserungen eingefahrene Pfade zu verlassen, lassen sich hilfreiche Anregungen aus einem Vergleich mit den Hilfesystemen bei Wohnungslosigkeit, Schulden und Suchterkrankungen gewinnen. Diese ebenfalls auf §§ 67 ff. SGB XII basierenden Hilfesysteme haben vergleichbare Statistiken auf einer breiteren Basis entwickelt und dazu in unterschiedlicher Form die jeweils relevanten Fachverbände, die Wohlfahrtsverbände, die kommunalen Spitzenverbände, zuständige Ministerialverwaltungen und andere Akteurinnen und Akteure in das Verfahren einbezogen. Für zwei der drei Felder wurden zudem Bundesgesetze erlassen, die eine verbindliche Grundlage für eine amtliche Statistik schaffen, auf deren Basis bundesweit nach einheitlichem Maßstab Bedarfsanalysen durchgeführt werden können.

Grundsätzlich ist zu klären, in welchem Verhältnis ein auf der Ebene der Länder oder Kommunen angesiedeltes System der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung und das von der Istanbul-Konvention geforderte Monitoring für die gesamte Bundesrepublik Deutschland zueinander stehen. Dies betrifft mindestens inhaltliche und datenschutzrechtliche Fragen, wohl aber auch verfassungsrechtliche Zuständigkeitsfragen.

Unabhängig von der engeren Fragestellung der wissenschaftlichen Begleitung des Bundesmodellprojekts wurde in der Institutionenanalyse (vergleiche Kapitel 6) deutlich, dass generelle Fragen der Klärung beziehungsweise eine Reform der

Verortung der Leistungserbringung im Sozialgesetzbuch gelöst werden müssen, um die Funktionsfähigkeit des Hilfesystems sowie dessen Finanzierung und qualitative Weiterentwicklung besser als bisher zu sichern und so auch den Einrichtungen des Hilfesystems die Chance zu geben, den bereits laufenden Generationswechsel in Konkurrenz zu allen anderen Bereichen der sozialen Arbeit erfolgreich zu bewältigen. Ob die Entwicklung in Richtung einer institutionellen Förderung der Einrichtungen (ZIF 2019a) oder in Richtung eines individuellen Rechtsanspruchs (FHK 2017) gehen sollte, kann und soll hier nicht beantwortet werden. Dazu liegt zumindest ein rechtliches Gutachten vor (Rixen 2017), das veröffentlicht und diskutiert werden sollte. Wichtig ist aber, in ein künftiges System der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung sowohl die Frauenhäuser und anderen Schutzeinrichtungen im Sinne der Istanbul-Konvention des Europarats als auch die Fachberatungsstellen und andere Angebote des Hilfesystems im Sinne der Konvention einzubeziehen.

Aus Sicht der hier vorgelegten Studie ist eine zeitnahe Klärung derart grundsätzlicher institutioneller Fragen zur Ausgestaltung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt aber eine notwendige und durchaus dringende Voraussetzung dafür, das Hilfesystem insgesamt über eine systematische Sozialplanung weiterzuentwickeln.

Seit der ersten bundesweiten Bestandsaufnahme „zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“ im Jahr 2012 ist jedenfalls ausreichend Zeit vergangen und wurde ausreichend empirisches Wissen gesammelt, um nun politische Entscheidungen herbeizuführen, die für die allseits bekannten Probleme des Hilfesystems wirksame Abhilfe im Interesse der gewaltbetroffenen Frauen und ihrer Kinder schaffen.



Literaturverzeichnis

AG SBV, Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (2011): Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) zum Referentenentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes über die Statistik der Überschuldung privater Personen (Überschuldungsstatistikgesetz – ÜSchuldStatG) vom 16. Juni 2011. Verfügbar unter: <https://www.agsbv.de/wp-content/uploads/2019/02/2011-09-AG-SBV-StN-Statistikgesetz.pdf>.

BAG W, Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (2018a): Standards einer integrierten Wohnungsnotfallstatistik auf Bundesebene. Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe. Verfügbar unter: https://www.bagw.de/media/doc/POS_18_Empfehlung_Wohnungsnotfallstatistik.pdf.

BAG W, Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (2018b): Statistikbericht 2016. Auswertungstabellen. Berlin. Verfügbar unter: https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/STA/STA_Statistikbericht_2016_Tabellen.pdf.

Bayerischer Landtag (2018a): Dringlichkeitsantrag der Abgeordneten Katharina Schulze, Ludwig Hartmann, Verena Osgyan, Thomas Gehring, Ulrike Gote, Jürgen Mistol, Gisela Sengl, Kerstin Celina, Dr. Sepp Dürr, Christine Kamm, Ulrich Leiner und Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN). Gesamtkonzept zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen vorlegen. Drucksache 17/22073. Verfügbar unter: https://www.bayern.landtag.de/ElanTextAblage_WP17/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000014500/0000014719.pdf.

Bayerischer Landtag (2018b): Dringlichkeitsantrag der Abgeordneten Markus Rinderspacher, Horst Arnold, Inge Aures, Volkmar Halbleib, Natascha Kohnen, Margit Wild, Dr. Simone Strohmayer, Doris Rauscher, Ruth Müller, Susann Biedefeld, Ilona Deckwerth, Annette Karl, Kathi Petersen, Helga Schmitt-Bussinger, Kathrin Sonnenholzner, Diana Stachowitz, Angelika Weikert, Johanna Werner-Muggendorfer, Isabell Zacharias, Hans-Ulrich Pfaffmann und Fraktion (SPD). Verantwortung für von Gewalt betroffene Frauen übernehmen und endlich Gesamtkonzept zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen vorlegen. Drucksache 17/22087. Verfügbar unter: https://www.bayern.landtag.de/ElanTextAblage_WP17/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000014500/0000014730.pdf.

Bayerischer Landtag (2018c): Dringlichkeitsantrag der Abgeordneten Hubert Aiwanger, Florian Streibl, Gabi Schmidt, Prof. (Univ. Lima) Dr. Peter Bauer, Dr. Hans Jürgen Fahn, Thorsten Glauber, Eva Gottstein, Joachim Hanisch, Johann Häusler, Dr. Leopold Herz, Nikolaus Kraus, Peter Meyer, Prof. Dr. Michael Piazzolo, Bernhard Pohl, Dr. Karl Vetter, Jutta Widmann, Benno Zierer und Fraktion (FREIE WÄHLER). Keine weiteren Versäumnisse durch die Staatsregierung – Unverzügliche Vorlage des Gesamtkonzeptes zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Drucksache 17/22396. Verfügbar unter: https://www.bayern.landtag.de/ElanTextAblage_WP17/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000015000/0000015085.pdf.

Bayerische Staatskanzlei (Hrsg.) (2019a): Richtlinie für die Förderung von Frauenhäusern, Fachberatungsstellen/Notrufen und angegliederten Interventionsstellen in Bayern. Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Familie, Arbeit und Soziales vom 5. August 2019, Az. VI4/6865-1/162. BayMBl. 2019 Nr. 322. München.

Bayerische Staatskanzlei (Hrsg.) (2019b): Richtlinie zur Förderung zusätzlicher Frauenhausplätze sowie zur Anpassung von Frauenhausplätzen an besondere Bedarfe. Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Familie, Arbeit und Soziales vom 5. August 2019, Az. VI4/6865.01-1/99. BayMBl. 2019 Nr. 323. München.

bff, Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe Frauen gegen Gewalt e.V. (2019): Über Kosten und Nutzen der Fachberatungsstellen gegen geschlechtsspezifische Gewalt. Die Fachberatungsstellen: Aktiv gegen Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Stark für die Gesellschaft – gegen Gewalt. Berlin. Verfügbar unter: https://www.frauen-gegen-gewalt.de/de/mindestausstattung-von-fachberatungsstellen.html?file=files/userdata/veroeffentlichungen/broschueren-flyer/bff_Stark_f%C3%BCr_die_Gesellschaft-Gegen_Gewalt_web.pdf.

BMFSFJ, Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (1999): Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen.

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2004a): Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland. Verfügbar unter: <https://www.bmfsfj.de/blob/jump/84328/langfassung-studie-frauen-teil-eins-data.pdf>.

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2004b): Gemeinsam gegen häusliche Gewalt. Kooperation, Intervention, Begleitforschung. Forschungsergebnisse der Wissenschaftlichen Begleitung der Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt (WiBIG). Abschlussbericht 2000 bis 2004. Band I: Neue Unterstützungspraxis bei häuslicher Gewalt. Berlin. Verfügbar unter: <https://www.bmfsfj.de/blob/84332/213fd887de208256305d15c42da56225/langfassung-studie-wibig-data.pdf>.

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2008a): Gesundheit – Gewalt – Migration. Eine vergleichende Sekundäranalyse zur gesundheitlichen und Gewaltsituation von Frauen mit und ohne Migrationshintergrund in Deutschland.

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2008b): Gewalt gegen Frauen in Paarbeziehungen. Eine sekundäranalytische Auswertung zur Differenzierung von Schweregraden, Mustern, Risikofaktoren und Unterstützung nach erlebter Gewalt.

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2012): Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. 4. Auflage.

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2015): Diskriminierungs- und Gewalterfahrungen im Leben gehörloser Frauen. Ursachen, Risikofaktoren und Prävention.

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2018): „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ – Franziska Giffey startet Runden Tisch von Bund, Ländern und Kommunen – Hilfen für betroffene Frauen werden ausgebaut. Pressemitteilung vom 18. September 2018. Verfügbar unter: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemittelungen/-gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen-/128364>.

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2020): Investitionsprogramm Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen. Förderrichtlinie zur Gewährung von Zuwendungen für investive Maßnahmen zur Unterstützung von Innovationen im Hilfesystem für von Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder. Verfügbar unter: <https://www.bmfsfj.de/blob/jump/148176/foerderrichtlinie-gegen-gewalt-gegen-frauen-data.pdf>.

Brettschneider, Antonio (2019): Die Rolle der Kommunen: Ziele, Handlungsfelder und Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Pflegepolitik. In: Jacobs, Klaus, Kuhlmeier, Adelheid, Greß, Stefan, Klauber, Jürgen, Schwinger, Antje (Hrsg.) Pflege-Report 2019. Berlin, Heidelberg: Springer, Seite 219–239. Verfügbar unter: https://doi.org/10.1007/978-3-662-58935-9_18.

Brückner, Margrit (2010): Erfolg und Eigensinn. Zur Geschichte der Frauenhäuser. In: Bereswill, Mechthild, und Stecklina, Gerd (Hrsg.): Geschlechterperspektiven für die Soziale Arbeit. Zum Spannungsverhältnis von Frauenbewegungen und Professionalisierungsprozessen. Weinheim, München: Juventa-Verlag, Seite 61–81.

BSG, Bundessozialgericht (2012): Urteil vom 23. Mai 2012, B 14 AS 190/11 R. Grundsicherung für Arbeitsuchende – Kostenerstattung bei Aufenthalt im Frauenhaus – Prozessführungsbefugnis der Kommune – Erstattungspflicht des kommunalen Trägers am Ort des bisherigen gewöhnlichen Aufenthalts außerhalb eines Frauenhauses auch bei Flucht von einem Frauenhaus in ein anderes Frauenhaus – psychosoziale Betreuung – Verhältnis zur Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach dem SGB 12. Verfügbar unter: https://www.rechtsprechung-im-internet.de/jportal/portal/t/1bhw/page/bsjrsprod.psml/screen/JWPDFScreen/filename/BSG_B_14_AS_190-11_R_KSRE126691508.pdf.

Bundeskriminalamt (2019): Partnerschaftsgewalt. Kriminalstatistische Auswertung – Berichtsjahr 2018. Wiesbaden.

DPWV, Der Paritätische Gesamtverband (2013): Paritätische Anforderungen. Bundesweite Standards für die notwendige Ausstattung und fachliche Arbeit von Frauenhäusern. Verfügbar unter: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/broschuere_rahmenbedingungen_frauenhaus_web_01.pdf.

DPWV Berlin, Der Paritätische Wohlfahrtsverband Berlin (o.J.): Frauenhausfinanzierung im Ländervergleich. Verfügbar unter: https://www.paritaet-alsopfleg.de/downloads/Ueber/Versch/Finanzierung_Frauenhaeuser_praes.pdf.

Deutscher Bundestag (2012): Bericht zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 17/10500.

Deutscher Bundestag (2018): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Möhring, Doris Achelwilm, Simone Barrientos, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/554 – Modellprojekt zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz von Frauen vor Gewalt. Drucksache 19/752.

Deutscher Bundestag (2019): Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts. Drucksache 19/13824.

Deutscher Bundestag (2019a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Möhring, Gökyay Akbulut, Doris Achelwilm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/7134 – Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention). Drucksache 19/7816.

Deutscher Bundestag (2019b): Frauenhäuser in Deutschland. WD 9 – 3000 – 030/19. Wissenschaftliche Dienste, WD 9: Gesundheit, Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Deutscher Bundestag (2020): Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket). Drucksache 19/18107.

DV, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2010): Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Finanzierung von Frauenhäusern. DV 10/10 AF III.

EG-TFV, Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence (2008): Final Activity Report, Strasbourg: Gender Equality and Anti-Trafficking Division, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs. Verfügbar unter: <https://rm.coe.int/0900001680594271>.

Europarat (2011): Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht. Istanbul 11. Mai 2011. Verfügbar unter: <https://rm.coe.int/1680462535>.

- FHK, Frauenhauskoordinierung e. V. (2014): Qualitätsempfehlungen für Frauenhäuser und Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen. Berlin. Verfügbar unter: https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/PDF/FHK_Qualitaetsempfehlungen_fuer_Frauenhaeuser_und_Fachberatungsstellen_2014_web.pdf.
- FHK, Frauenhauskoordinierung e. V. (2015): Handreichung zur Unterstützung gewaltbetroffener Frauen mit psychischen Beeinträchtigungen. Berlin.
- FHK, Frauenhauskoordinierung e. V. (2016): Frauenhauskoordinierung fordert: Schutz vor Gewalt für alle Frauen in Deutschland sicherstellen. Berlin.
- FHK, Frauenhauskoordinierung e. V. (2017): Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe bei Gewalt. Diskussionspapier von FHK. Verfügbar unter: https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Stellungnahmen/2017-10-17-Rechtsanspruch_FHK_Diskussionspapier_final.pdf.
- FHK, Frauenhauskoordinierung e. V. (2018): Statistik Frauenhäuser und ihre Bewohnerinnen. Bewohnerinnenstatistik 2017. Deutschland. Berlin.
- FRA, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2014): Gewalt gegen Frauen: eine EU-weite Erhebung. Luxemburg.
- GFMK, Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (2015): Bestandsaufnahme Frauenhäuser und Opferunterstützungseinrichtungen. Berlin.
- Glahn, Lisa (1998): Frauen im Aufbruch. 20 Jahre Geschichte Autonomer Frauenhäuser. Münster: Unrast.
- GREVIO, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (2016): Questionnaire on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention). Adopted by GREVIO on 11 March 2016. Verfügbar unter: <https://rm.coe.int/16805c95b0>.
- Hagemann-White, Carol, Bohne, Sabine (2002): Versorgungsbedarf und Anforderungen an Professionelle im Gesundheitswesen im Problem-bereich Gewalt gegen Frauen. Expertise für die Enquetekommission „Zukunft einer frauen-gerechten Gesundheitsversorgung in NRW“, Osnabrück; Düsseldorf.
- Hessen, Hessisches Sozialministerium, Landeswohlfahrtsverband Hessen, Hessischer Städtetag, Hessischer Landkreistag, Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen (2013): Rahmenvereinbarung zwischen dem Land Hessen, vertreten durch den Hessischen Sozialminister, und dem Hessischen Landkreistag, dem Hessischen Städtetag, dem Landeswohlfahrtsverband Hessen und der Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen über die Kommunalisierung sozialer Hilfen in Hessen.
- IFT, Institut für Therapieforchung (2019): Suchthilfe in Deutschland 2018. Jahresbericht der Deutschen Suchthilfestatistik (DSHS). München. Verfügbar unter: <https://rm.coe.int/0900001680594271>.
- Kotlenga, Sandra, und Nägele, Barbara (2020): Unterstützungsbedarfe gewaltbetroffener Frauen in Frauenhäusern. Befragung von Frauenhaus-bewohnerinnen und Fachkräften in Niedersachsen – Methoden, Befunde und Ansätze zur Weiterentwicklung des Hilfesystems. Göttingen: Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e. V. Verfügbar unter: http://www.prospektive-entwicklungen.de/pdfs/Frauenhaeuser_Nds_Bedarfsanalyse_Zoom_Jan2020.pdf.

Lenz, Ilse (2010): Die Neue Frauenbewegung in Deutschland. Abschied vom kleinen Unterschied. Eine Quellensammlung. Wiesbaden: VS Verlag.

o.A: (2019): Herausforderungen und neue Wege im Gewaltschutz. Dokumentation des Fachtages Frauenhäuser in Niedersachsen am 14. März 2019 im Stephansstift Hannover. Verfügbar unter: http://www.prospektive-entwicklungen.de/pdfs/Herausforderungen_und_neue_Wege_im_Gewaltschutz.pdf.

Oberlies, Dagmar (2012): Rechtsgutachten. Rechtliche Anforderungen und Möglichkeiten der Ausgestaltung und Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt. Frankfurt am Main. Verfügbar unter: https://www.frauen-gegen-gewalt.de/de/stellungnahmen-und-positionen.html?file=files/user-data/downloads/rechtliche_dokumente/bff_Rechtsgutachten.pdf.

Rabe, Heike, und Leisering, Britta (2018): Analyse. Die Istanbul-Konvention. Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Rixen, Stephan (2012): Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote“, Teil II: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, BT-Drucksache 17/10500 vom 16. August 2012, Seite 201–257. Verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/105/1710500.pdf>.

Rixen, Stephan (2013): Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Nordrhein-Westfalen: Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume und Regelungsoptionen. Universität Bayreuth. Erstellt im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen. Verfügbar unter: https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/nrwrechtsgutachtenfrauenhilfeeinrichtungen_1529925979.pdf.

Rixen, Stephan (2017): Gesetzestechnische Umsetzung eines Sozialleistungsanspruchs auf Unterstützung für von Gewalt betroffene Personen, insbesondere für Frauen und ihre Kinder, Gutachten vom 14. Juli 2017, erstellt im Auftrag des BMFSFJ, unveröffentlicht.

Rohr, Pia, Weber, Anja, May, Thekla, und Stahn, Robert (2019a): Abschlussbericht um Modellprojekt „Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zur Bekämpfung häuslicher Gewalt in Sachsen“ von April 2018 bis Juli 2019. Dresden: Institut für regionale Innovation und Sozialforschung (IRIS) e.V. Verfügbar unter: https://www.iris-ev.de/wp-content/uploads/2020/01/Abschlussbericht_Bedarfsanalyse_20191001.pdf.

Rohr, Pia, Weber, Anja, May, Thekla, und Stahn, Robert (2019b): MONITORING-HANDBUCH Für die Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zur Bekämpfung häuslicher Gewalt in Sachsen. Dresden: Institut für regionale Innovation und Sozialforschung (IRIS) e.V. Verfügbar unter: https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Aktuelles/2019-11-04_Anlage_1_Monitoring-Handbuch_Modellprojekt_Bedarfsanalyse_Sachsen.pdf.

Roscher, Falk (2018): SGB XII § 67 Leistungsberichtigte. In: Bieritz-Harder, Renate, Conradis, Wolfgang, Thie, Stephan (Hrsg.): Sozialgesetzbuch XII, 11. Auflage, Baden-Baden: Nomos.

Sächsisches Ministerium für Soziales und Verbraucherschutz, Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration (2018): Richtlinie zur Förderung der Chancengleichheit vom 27. Juni 2018 (SächsABl. Seite 914), enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 26. November 2019 (SächsABl. SDr. S. Seite 404).

Schröttle, Monika, Hornberg, Claudia, Glammeier, Sandra, Kavemann, Barbara, Puhe, Henry, und Zinsmeier, Julia (2012): Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland. Bielefeld, Frankfurt, Berlin, Köln. Verfügbar unter: <https://www.bmfsfj.de/blob/94204/3bf4ebb-02f108a31d5906d75dd9af8cf/lebenssituation-und-belastungen-von-frauen-mit-behinderungen-kurzfassung-data.pdf>.

Schröttle, Monika, Vogt, Kathrin, Rosemeier, Janina, und Habermann, Julia (2016): Studie zur Bedarfsermittlung zum Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Bayern. Endbericht. Nürnberg: IFES. Verfügbar unter: https://www.stmas.bayern.de/imperia/md/content/stmas/stmas_inet/gewaltschutz/3.5.4_studie_zur_bedarfsermittlung_zum_hilfesystem_gewaltbetroffene_frauen.pdf.

Schuler-Harms, Wieland, Margarete und Joachim (2012): Der Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder. Rechtsgutachten für den Paritätischen Gesamtverband. Verfügbar unter: https://www.frauen-gegen-gewalt.de/de/stellungnahmen-und-positionen.html?file=files/userdata/downloads/rechtliche_dokumente/Rechtsgutachten_Rechtsanspruch_auf_Schutz_und_Hilfeweb.pdf.

Wahrendorf, Volker (2018): SGB XII § 73 SGB XII § 73 Hilfe in sonstigen Lebenslagen. In: Grube, Christian, Wahrendorf, Volker (Hrsg.): SGB XII: Sozialhilfe mit Asylbewerberleistungsgesetz. Kommentar, 6. Auflage, München: C.H. Beck.

ZGF, Bremische Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau. Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport (2017): Kinder im Fokus: Bremer Modellprojekt untersucht Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder. Pressemitteilung. 23. November 2017. Verfügbar unter: <https://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?id=279470>.

ZGF, Bremische Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau (2018): Immer mittendrin – Kinder und Jugendliche, die häusliche Gewalt (mit)erleben, gut begleiten. Fachveranstaltung vom 7. Dezember 2018. Dokumentation. Verfügbar unter: https://www.frauen.bremen.de/sixcms/media.php/13/ZGF_Fachtag_Immer%20mittendrin_2018.pdf.

ZGF, Bremische Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau (2019): Viele Akteur*innen sind noch kein Hilfesystem. Frauen, die Gewalt in nahen Beziehungen erleben, zeitnah und passend unterstützen – Kinder und Jugendliche gut im Blick haben – verlässlich und abgestimmt handeln. Fachveranstaltung vom 28. Juni 2019. Dokumentation. Bremen. Verfügbar unter: https://www.frauen.bremen.de/sixcms/media.php/13/ZGF_Dokumentation2019_Modellprojekt_Hilfesystem.pdf.

ZIF, Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (2019a): Das 3-Säulen-Modell der Frauenhausfinanzierung: Sicher, schnell, unbürokratisch und bedarfsgerecht. Bonn: ZIF. Verfügbar unter: https://autonome-frauenhaeuser-zif.de/sites/default/files/page_attachment/2019-07_das_3-saeulen-modell_zur_frauenhausfinanzierung.pdf.

ZIF, Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (2019b): Pressemitteilung zur Gleichstellungs- und Frauenminister*innenkonferenz 2019: Vom 6. bis 7. Juni 2019 trifft sich die Gleichstellungs- und Frauenminister*innenkonferenz (GFMK) in Deidesheim, Rheinland-Pfalz. Wir wollen die Gelegenheit nutzen, um auf die nach wie vor bestehenden eklatanten Lücken im Gewaltschutz von Frauen und Kindern aufmerksam zu machen. Bonn: ZIF. Verfügbar unter: https://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/sites/default/files/report_attachment/presseerklaerung_zif_gfmk_2019.pdf.

Impressum

Dieses PDF ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;
es wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Herausgeber:

Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Referat Öffentlichkeitsarbeit
11018 Berlin
www.bmfsfj.de



Für weitere Fragen nutzen Sie unser
Servicetelefon: 030 20 179 130
Montag–Donnerstag: 9–18 Uhr
Fax: 030 18 555-4400
E-Mail: info@bmfsfj.service.bund.de

Einheitliche Behördennummer: 115*

Stand: November 2020

Gestaltung: www.zweiband.de

* Für allgemeine Fragen an alle Ämter und Behörden steht Ihnen auch die einheitliche Behördenrufnummer 115 zur Verfügung. In den teilnehmenden Regionen erreichen Sie die 115 von Montag bis Freitag zwischen 8 und 18 Uhr. Die 115 ist sowohl aus dem Festnetz als auch aus vielen Mobilfunknetzen zum Ortstarif und damit kostenlos über Flatrates erreichbar. Gehörlose haben die Möglichkeit, über die SIP-Adresse 115@gebaerdentelefon.d115.de Informationen zu erhalten. Angaben dazu, ob in Ihrer Region die 115 erreichbar ist, und weitere Informationen zur einheitlichen Behördenrufnummer finden Sie unter <http://www.d115.de>.

 Engagement

 Familie

 Ältere Menschen

 Gleichstellung

 Kinder und Jugend