

Stellungnahme vom
Verbund der niedersächsischen Frauen- und Mädchenberatungsstellen gegen Gewalt
zum Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
"Frauenhäuser stärken, Rechtsanspruch schaffen"

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir, der Verbund der ambulanten niedersächsischen Frauen- und Mädchenberatungsstellen gegen Gewalt, freuen uns sehr, dass sich der Landtag mit dem Antrag zur Finanzierung der Frauenhäuser der problematischen Situation gewaltbetroffener Frauen annimmt. Der Verbund repräsentiert 33 ambulante Fachstellen aus Niedersachsen, die zu unterschiedlichen Bereichen von Gewalt an Frauen und Mädchen Unterstützung bieten sowie vielfältig präventiv und schulend tätig sind.

Gern stellen wir im Folgenden unsere Expertise zur Verfügung:

(1) Die niedersächsischen Fachberatungsstellen halten eine gesicherte, auskömmliche und bedarfsgerechte Finanzierung der Frauenhäuser für zwingend notwendig.

Täglich erleben wir, dass Frauen und ihre Kinder keinen Platz im Frauenhaus finden.

Gründe dafür sind z.B.:

- Frauenhäuser sind auch im großen Umkreis von 200 km belegt;
- aufgrund der Residenzpflicht darf eine Migrantin einen entfernt liegenden Platz nicht in Anspruch nehmen;
- bei *Einzelfall-finanzierten* Häusern ist die Übernahme der Kosten schwierig.

Finden wir für unsere Klientinnen einen Platz in einem weit entfernt gelegenen Frauenhaus, stellen die anfallenden Fahrtkosten ein weiteres Problem da.

Ist der Zugang in ein Frauenhaus erschwert, führt dies zu einem eskalierenden Andauern der Gewalt. Nicht selten bedeutet dies Lebensgefahr.



Um Gewalt in Paarbeziehungen wirksam bekämpfen zu können, müssen *mehr* und *besser ausgestattete* Frauenhausplätze vorhanden sein. Bestehende Zugangshürden müssen beseitigt werden.

Dahingehend **unterstützt der Verbund** sowohl die Forderungen in **Punkt 2** nach einer adäquaten Finanzierung von Frauenhäusern sowie die unter **Ziffer 3 und 4** genannten Forderungen nach einer Bedarfsanalyse, einer flächendeckenden und diskriminierungsfreien Versorgung mit Frauenhäusern, einem Monitoring sowie dem Schaffen bezahlbaren Wohnraums.

(2) Im Sinne der Istanbul-Konvention greift der vorliegende Entschließungsantrag mit der ausschließlichen Fokussierung auf häusliche Gewalt und der Schutzfunktion der Frauenhäuser zu kurz.

So hilfreich eine angemessene Finanzierung von Frauenhäusern wäre, das Hilfesystem wäre damit nicht ausreichend aufgestellt. Denn:

Was ist mit der Frau, die in ihrer Kindheit sexuell missbraucht worden ist?

Mit der Wissenschaftlerin, die von ihrem Doktorvater vergewaltigt wird?

Mit der Frau, die immer wieder auf die Beteuerungen ihres gewalttätigen Mannes hereinfällt und für die eine Trennung (noch) nicht in Frage kommt?

Mit dem Lehrer, dem sich ein vom Pfarrer sexuell missbrauchtes Mädchen anvertraut hat, und der nicht weiß, wie er helfen soll?

Mit dem Jungen, der voller Angst die Wunden seiner misshandelten Mutter versorgt?

Sie alle benötigen Unterstützung.

Aber: sie benötigen keine Zuflucht in ein Frauenhaus.

Was sie brauchen, ist ein *vielfältiges ambulantes* Unterstützungsangebot.

Dies wird ihnen von *ambulanten Fachberatungsstellen* geboten, die *auf geschlechtsspezifische Gewalt spezialisiert sind*. Sie bilden neben den Frauenhäusern die zweite große Säule des spezialisierten Hilfesystems für geschlechtsspezifische Gewalt.

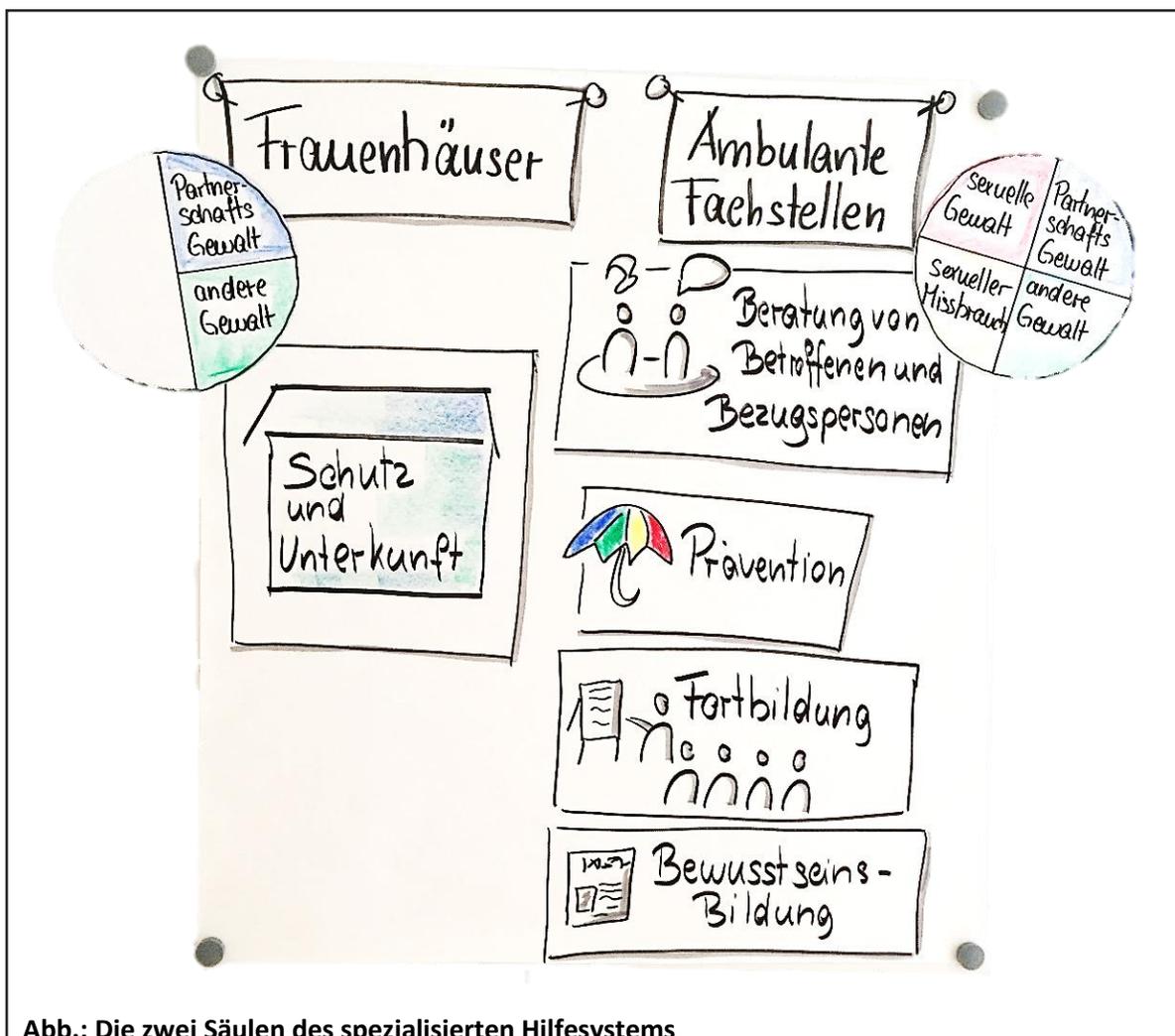


Abb.: Die zwei Säulen des spezialisierten Hilfesystems

Frauenhäuser bieten vor allem Frauen, die massiver körperlicher Gewalt durch ihren (Ex-)Partner ausgesetzt sind, eine geschützte Unterkunft.

Ambulante Fachstellen arbeiten niedrigschwelliger und zu *allen* Formen geschlechtsspezifischer Gewalt:

- Sie bieten psychosoziale *Beratung* und *praktische* Unterstützung für Gewaltbetroffene.
- Sie bieten Hilfen für *Angehörige*, Freund*innen und Bekannte der Betroffenen sowie für *Fachleute*.
- Sie leisten vielfältige Maßnahmen zur *Prävention*, öffentlichen *Sensibilisierung* und *Fortbildung*.

Frauenhäuser und ambulante Fachstellen arbeiten eng zusammen. Die frühzeitige Hilfe einer Fachstelle kann die Eskalation der Gewalt verhindern und einen Frauenhausaufenthalt unnötig machen oder aber sie stärkt die Betroffene soweit, dass sie den Schritt in ein Frauenhaus überhaupt gehen kann.

Die finanzielle sowie die Auslastungs-Situation ist der der Frauenhäuser vergleichbar. **Auch im ambulanten Bereich kann der großen Nachfrage aufgrund unzureichender Finanzierung nicht ausreichend begegnet werden.**

Eine ausführlichere Vorstellung der ambulanten Fachstellen finden Sie in der Anlage 1.



Die Istanbul Konvention, verpflichtet die Staaten, *spezialisierte* Angebote nicht nur für häusliche Gewalt, sondern für *alle* Formen geschlechtsspezifischer Gewalt in ausreichender Zahl, leicht zugänglich und finanziell abgesichert vorzuhalten (Art. 3, 8, 22 – 26). Deshalb **fordert der Verbund den Entschließungsantrag vom Grundsatz her auf die ambulanten Gewalt-Fachstellen zu erweitern und die Landesregierung aufzufordern, sich auch hier für die gesicherte, auskömmliche und bedarfsgerechte Finanzierung einzusetzen.**

Geschlechtsspezifische Gewalt ist ein gesellschaftliches Problem und tief in gesellschaftlichen Strukturen und Normen verwurzelt. Deshalb bedarf es zur Überwindung der Gewalt neben der individuellen Unterstützung vielfältiger gesellschaftsbezogener Maßnahmen. Dahingehend enthält die Istanbul Konvention mit Kapitel III verschiedene Bestimmungen zur Prävention. Unter anderem werden Maßnahmen Bewusstseinsbildung (Art. 13), zur Aus- und Fortbildung bestimmter Berufsgruppen (Art. 15) und präventiver Arbeit in Schule, Sport, Kultur und Freizeit (Art. 14) gefordert.

In Deutschland sind die ambulanten Fachstellen derzeit die zentralen Akteurinnen, die diese in der Istanbul-Konvention geforderten Maßnahmen zur Prävention verwirklichen. Sie nehmen dabei die Funktion von Kompetenzzentren wahr.



Der Verbund fordert, dass insbes. im Sinne der Artikel 12 – 15 der Istanbul Konvention, neben der Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und Mädchen, **gleichwertig auch die Durchführung von Öffentlichkeits-, Präventions- und Fortbildungsarbeit finanziell auskömmlich abgesichert wird.**

(3) Der Verbund steht der Forderung nach einem Rechtsanspruch auf Unterbringung skeptisch gegenüber.

Dabei befürwortet der Verbund selbstverständlich, dass gewaltbetroffene Frauen und Kinder vor Gewalt geschützt werden und Unterstützung erhalten müssen. Bereits jetzt hat der Staat die grundgesetzliche Pflicht, seine Bürger*innen vor Gewalt zu schützen und Hilfe zu bieten. Auch die Istanbul Konvention als in der BRD geltendes Recht schreibt Schutz und Hilfe vor Gewalt explizit vor.

Wenn darüber hinaus - wie in dem vorliegenden Antrag - ein **individueller Rechtsanspruch** auf Unterbringung gefordert wird, geschieht dies, um damit eine **rechtliche Grundlage für die Finanzierung** von Frauenhäusern (und den ‚vergessenen‘ ambulanten Fachstellen) zu erwirken¹. Wenn jede einzelne gewaltbetroffene Frau das Recht auf Unterstützung hat, muss es schließlich auch ausreichend Unterstützungsangebote geben – so die Logik dahinter.



Der Verbund **begrüßt** die Bemühungen, die Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt aus den freiwilligen Leistungen heraus und auf eine **gesetzlich abgesicherte und auskömmliche Basis** zu stellen. **Jedoch halten wir es für fraglich, ob die Einführung eines individuellen Rechtsanspruches dazu geeignet ist.** Die Einführung eines (landesweiten) **Finanzierungsgesetzes könnte zielführender** sein.

Folgendes möchten wir zum Rechtsanspruch zu bedenken geben (ausführlicher s. Anhang 2):

- (a) Über einen Rechtsanspruch kann nur *indirekt* abgeleitet werden, dass entsprechende Unterstützungsangebote vorgehalten und damit auch finanziert werden müssen. Er bedeutet **keineswegs ein Recht auf Finanzierung eines bestimmten Angebotes und einer auskömmlichen Finanzierung.**
- (b) Der Verbund befürchtet, dass in Folge des Rechtsanspruches die bei vielen Frauenhäusern heute schon häufig praktizierte **Finanzierung über einzelfallbezogene Tages- oder Betreuungssätze nach SGB** zum gängigen Finanzierungsmodell des Hilfesystems bei Gewalt würde. Damit werden **die Zugänge ins Hilfesystem erschwert und Ausschlüsse produziert.** Die **Finanzierung** ist zwar eine Pflichtaufgabe, in der Höhe aber **äußerst schwankend und nicht planbar.**
- (c) Mit einer durch einen individuellen Rechtsanspruch begründeten einzelfallbasierten Förderung wird die Finanzierung des Frauenhauses bzw. der Fachstelle von der jeweiligen Auslastung bzw. Fallzahl abhängig. Dies führt zu finanziellen Planungs-Unsicherheit und kann einen Kreislauf in Gang setzen kann, der stetig zu einer Reduzierung der finanziellen Mitteln und Fallzahlen führt. **Aus Sicht des Verbundes sollten nicht Fälle, sondern tatsächliche Bedarfe die Bestimmungsgröße einer Finanzierung sein.**
- (d) Über einen individuellen Rechtsanspruch können nur die Unterstützungsangebote für die Betroffenen finanziert werden, **nicht** aber die notwendigen Hilfen für **Bezugspersonen** sowie die vielfältigen Maßnahmen zur **Prävention**, zur Sensibilisierung und **Bewusstseinsbildung** der Öffentlichkeit sowie zur **Fortbildung**. Diese Maßnahmen werden von den Fachstellen im gleichen Maße geleistet wie die individuellen Hilfen für Betroffene.
- (e) Grundsätzlich kritisieren wir schließlich an Einzelfall-Finanzierungs-Modellen, dass damit **Gewalt individualisiert** und den Betroffenen selbst die Finanzierungsverantwortung für die in Anspruch genommene Hilfe aufbürdet wird. Eine solche Normierung ist weder im Sinne der Istanbul Konvention noch wird sie dem überindividuellen, gesellschaftlichen Charakter geschlechtsbezogener Gewalt gerecht.



Aufgrund oben genannter Bedenken (a-e) möchte der Verbund anregen, **alternativ** zu einem bundesweiten Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe die Verfassung eines **landesspezifischen Gesetzes zur verbindlichen und auskömmlichen Finanzierung der Angebote des gewaltspezifischen Hilfesystems** zu diskutieren.

Ein Ansatz dazu liegt z.B. in Schleswig Holstein mit dem Finanzausgleichsgesetz vor.

¹ Der Rechtsanspruch wird keinesfalls einheitlich von ‚den Frauenverbänden‘ gefordert, wie es in der Begründung des Antrag zu lesen ist. Lediglich die Frauenhaus Koordinierung FHK hat ein entsprechendes Diskussionspapier vorgelegt – welches jedoch bundesweit auf massive Kritik stößt.

Anlage 1: Vorstellung der ambulanten Gewalt-Fachberatungsstellen

Die ambulanten Fachstellen begegnen Ihnen unter sehr **verschiedenen Namen**, z.B.:

Frauen-Notruf, Frauen-Mädchen-Beratungsstelle, Frauen-Zentrum, BISS, aber auch Violetta, Wildwasser, Basta, Ophelia, phoenix und dergleichen mehr.

In Niedersachsen sind 33 von ihnen im 'Verbund der niedersächsischen Frauen- und Mädchenberatungsstellen gegen Gewalt' zusammengeschlossen.

Die ambulanten Fachstellen **arbeiten zu allen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt** wie

Vergewaltigung erwachsener Frauen, sexueller Missbrauch, sexualisierte Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz, Stalking, kindliches Miterleben häuslicher Gewalt, digitale Gewalt, Zwangsverheiratung, rituelle Gewalt udm..

Je nach Größe und regionaler Infrastruktur setzen die Fachstellen unterschiedliche Schwerpunkte.

Die Fachstellen bieten **vielfältige Formen von Unterstützung** für gewaltbetroffene Mädchen (und Jungen) und Frauen sowie für deren Bezugspersonen. Die Angebote erfolgen *kurzfristig, kostenfrei und ggf. anonym*:

Krisenintervention, Risikoanalyse und Sicherheitsplanung, Verdachtsabklärung, Hilfe bei Anträgen, Suche nach TherapeutInnen, Begleitung zu ÄrztInnen, AnwältInnen u.ä., langfristige traumatherapeutisch orientierte Beratungen, traumapädagogische Interventionen, Stabilisierungsgruppen, Beratung zum Umgang mit Gewaltbetroffenen, Supervision, Interventionsbegleitung, Fallmanagement, psychosoziale Prozessbegleitung uvm. Fachberatungsstellen und Frauenhäuser arbeiten in der Regel eng zusammen.

Allein im Jahr 2017 haben die im Bundesverband der Frauennotrufe und Frauenberatungsstellen 'bff' zusammengeschlossenen 177 Fachberatungsstellen rd. **70.000** Frauen, Mädchen und Bezugspersonen unterstützt.

Über die individuelle Unterstützung hinaus wirken die Fachstellen mit vielgestaltigen **Präventionsmaßnahmen, Fortbildungen und Aktionen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit** auf gewaltbedingende gesellschaftliche Werte, Normen und Strukturen ein.

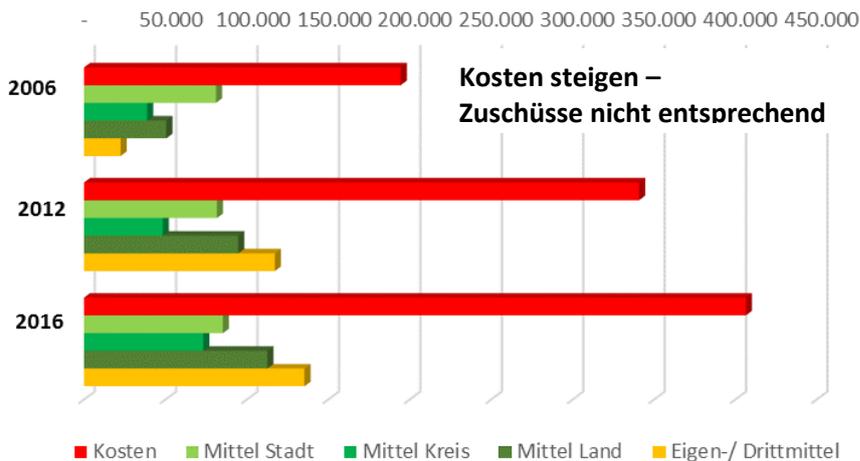
In Deutschland sind die ambulanten Fachstellen derzeit die zentralen Akteurinnen, die die in der Istanbul-Konvention geforderten Maßnahmen zur Prävention im Sinne der Bewusstseinsbildung (Art. 13) und Aus- und Fortbildung bestimmter Berufsgruppen (Art. 15) verwirklichen.

Wie auch die Frauenhäuser sind die ambulanten Fachstellen **chronisch unterfinanziert und personell unterbesetzt**². Die Finanzierung erfolgt über freiwillige Leistungen sowie in erheblichen Maße über Spenden und Drittmittel. Während Nachfragen und Aufgaben stetig gestiegen sind, wurden öffentliche Zuschüsse nur zögerlich erhöht und kaum ausreichend, um die Preissteigerungen der letzten Jahre aufzufangen.

Die folgenden beiden Grafiken verdeutlichen die genannten Entwicklungen am **Beispiel** des „Frauen-Notruf Göttingen – Beratungs- & Fachzentrum sexuelle und häusliche Gewalt“ :

² BMFSJ (HG.). (2012). Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder.

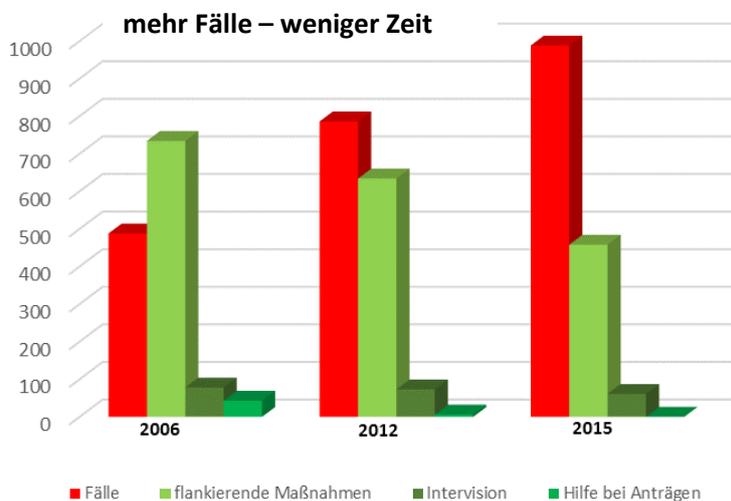
Anlage 1: Vorstellung der ambulanten Gewalt-Fachberatungsstellen



Die Kosten sind um 120% gestiegen.

Die öffentlichen Zuschüsse nur um 67%.

Zur Deckung der Kosten mussten 440% mehr Eigen- und Drittmittel aufgebracht werden.



Die Zahl der Fälle hat sich seit 2006 verdoppelt. Weil Personal fehlt, bleibt nun viel weniger Zeit für die Unterstützung des einzelnen Falles.

Im Unterschied zu den Frauenhäusern zeigt sich die **Auslastung** der ambulanten Beratungsstellen nicht in Abweisungen von Klientinnen. , Sie zeigt sich in einer **Reduzierung der Erreichbarkeit** und **schleichenden Reduzierung der Unterstützungsangebote**. So ist das Telefon immer weniger besetzt, werden Beratungs-Termine nicht wöchentlich, sondern im drei-Wochen-Rhythmus vergeben und generell weniger Beratungs-Stunden angeboten. Klientinnen werden nicht mehr zur Polizei, zum Jugendamt oder zur Anhörung begleitet, sie werden nicht mehr beim Stellen von Schutzanträgen oder Anträgen nach dem Opferentschädigungsgesetz unterstützt usw.

Präventions- und Fortbildungsanfragen können erst **Monate später** bedient werden oder müssen **ganz abgewiesen** werden.

Der Bundesverband der Frauennotrufe und Frauenberatungsstellen ‚bff‘ hat analysiert, dass **zur Deckung des ambulanten Beratungs-Bedarfes sowie für Prävention und Fortbildung in jeder Region mit einem Einzugsbereich von 100.000 Personen 7 Vollzeitstellen benötigt plus einem Vollzeitäquivalent** für Geschäftsführung, Vernetzung und Verwaltung benötigt werden.

Mit den 2,4 Vollzeitstellen, über die die im bff organisierten Fachberatungsstellen 2017 durchschnittlich für weit größere Einzugsgebiete verfügten, ist die Realität von der notwendigen Ausstattung sehr weit entfernt.

Anlage 2: Kritische Aspekte bei der Einführung eines individuellen Rechtsanspruches

(a) Aus einem Rechtsanspruch wird nur *indirekt* abgeleitet, dass entsprechende Unterstützungsangebote vorgehalten und damit auch finanziert werden müssen. Er bedeutet weder das Recht auf Finanzierung eines bestimmten Angebotes noch sagt er etwas über eine mögliche finanzielle Ausstattung der Einrichtungen aus.

Kein Frauenhaus und keine Beratungsstelle kann damit eine (bessere) Finanzierung einklagen. Diese brauchen sie aber, um ein ausreichendes Angebot bereitzuhalten.

(b) Der Verbund befürchtet, dass in Folge des Rechtsanspruches die bei vielen Frauenhäusern heute schon häufig praktizierte **Finanzierung über einzelfallbezogene Tages- oder Betreuungssätze nach SGB** zum gängigen Finanzierungsmodell des Hilfesystems bei Gewalt würde. D.h. die Gewaltbetroffene muss Sozialleistungen beantragen, um in ein Frauenhaus gehen zu können oder ggf. selbst für die Kosten aufkommen.

Die Erfahrungen der Frauenhäuser mit Einzelfallfinanzierung, zeigen, dass **diese Form der Finanzierung die Zugänge ins Hilfesystem erschwert und Ausschlüsse produziert** (Stichworte Aufenthaltsstatus, Auszubildende, nicht zugängliches Vermögen). Die **Finanzierung** ist zwar eine Pflichtaufgabe, in der Höhe aber **äußerst schwankend und nicht planbar**.³

Für die ambulanten Fachstellen rechnet der Verbund bei einer Einzelfallfinanzierung mit denselben negativen Effekten. Wir müssen annehmen, dass sich sexuell missbrauchte Mädchen oder vergewaltigte Frauen nicht bzw. kaum mehr an eine Fachstelle wenden können

- ohne ihre Identität preis zu geben,
- ohne vorgeschalteten oder nachgehenden bürokratischen Aufwand,
- ohne, dass Angehörige davon Kenntnis haben,
- ohne, dass "Beweise" für die erlittene Gewalt vorliegen oder sie Strafanzeige stellen und
- ohne Sorge um die Weiterleitung persönlicher Daten an Behörden.

Derartige Zugangshürden sind insbesondere für traumatisierte Menschen, die in seelisch schwer verletzt wurden und deren Vertrauen zutiefst missbraucht worden ist, nahezu unüberwindbar. Was sie brauchen sind demgegenüber niedrigschwellige, kostenfreie, von Behörden unabhängige und auf Wunsch anonyme Hilfen.

Dies ist nach Einschätzung des Verbundes nur durch eine *pauschale* Finanzierung zu ermöglichen.

(c) Mit einer durch einen individuellen Rechtsanspruch begründeten einzelfallbasierten Förderung wird die Finanzierung des Frauenhauses bzw. der Fachstelle **von der jeweiligen Auslastung bzw. Fallzahl abhängig**.

Da diese aus vielfältigen Gründen schwankend ist, führt dies zu einer erheblichen **finanziellen Planungsunsicherheit**.

Im Hinblick auf die ambulanten Fachberatungsstellen erwarten wir, dass eine einzelfallbasierte Förderung **einen Kreislauf in Gang setzen kann, der stetig zu einer Reduzierung der finanziellen Mitteln und Fallzahlen führt**. Je geringer bspw. die personellen Ressourcen einer Fachstelle, desto weniger ist sie erreichbar und desto weniger Klientinnen kann sie betreuen. Die einzelfallbasierte Förderung führt in dieser Situation zu einer Verringerung der Zuschüsse. Dies schränkt die

³ Die Effekte einer einzelfallabhängigen Finanzierung über SGB ist sehr gut dargelegt im Positionspapier der ZIF 'zur einzelfallunabhängigen Finanzierung von Frauenhäusern'.

Erreichbarkeit der Fachstelle weiter ein, wodurch in Folge die Fallzahlen weiter sinken, was wiederum zu einer Reduzierung der Zuschüsse führt. Und so weiter

Aus Sicht des Verbundes sollten nicht Fälle, sondern tatsächliche Bedarfe die Bestimmungsgröße einer Finanzierung sein.

Dieser Bedarf muss wissenschaftlich und nicht durch Fallzahlen ermittelt werden.

(d) Über einen individuellen Rechtsanspruch können nur die Unterstützungsangebote für die Betroffenen finanziert werden, **nicht** aber die notwendigen Hilfen für **Bezugspersonen** sowie die vielfältigen Maßnahmen zur **Prävention**, zur Sensibilisierung und **Bewusstseinsbildung** der Öffentlichkeit sowie zur **Fortbildung**. Diese Maßnahmen werden von den Fachstellen im gleichen Maße geleistet wie die individuellen Hilfen für Betroffene.

(e) Grundsätzlich kritisieren wir an Einzelfall-Finanzierungs-Modellen, dass die Gesellschaft damit **Gewalt individualisiert** und den Betroffenen selbst die Finanzierungsverantwortung für die in Anspruch genommene Hilfe aufbürdet, indem sie individuelle Leistungsansprüche geltend machen müssen. Eine solche Normierung ist weder im Sinne der Istanbul Konvention noch wird sie dem überindividuellen, gesellschaftlichen Charakter geschlechtsbezogener Gewalt gerecht.