



Positionspapier FHK 2021

Zeit zu handeln: Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe bei Gewalt jetzt!

FHK¹ setzt sich weiter für einen Rechtsanspruch auf Schutz, Beratung, Unterstützung und Unterkunft² ein, der einen

- gleichwertigen und niederschweligen Zugang
- für alle von geschlechtsspezifischer Gewalt³ Betroffenen
- zu einem verlässlichen, lückenlosen und bedarfsgerechten Hilfesystem

gewährleisten soll.

Dieses Papier widmet sich der bisherigen Diskussion, den Voraussetzungen für einen solchen Anspruch, der rechtlichen Verortung, der Ausgestaltung und den Forderungen an Politik und Gesetzgebungsorgane.

I. Wo steht der politische Prozess?

Mit diesem Papier möchte Frauenhauskoordinierung (FHK) ihre Position in der Auseinandersetzung um die Frage einer bundesgesetzlichen Regelung für die Finanzierung der Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder darlegen. Wo stehen wir Anfang 2021?

Der politische und rechtliche Rahmen hat sich seit dem Regelungsvorschlag von FHK 2017⁴ positiv entwickelt:

- Die Istanbul-Konvention⁵ nimmt Deutschland klar in die Verantwortung. In den Artikeln 22 und 23 sind Anforderungen an spezifische Beratungsstellen und Schutzeinrichtungen für Frauen und Mädchen als Betroffene von Gewalt geregelt. (vergleiche auch GREVIO-Staatenbericht⁶ und Alternativbericht⁷)
- Die Bundesregierung hat mit dem Bundesinnovations- und -investitionsprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ erste Impulse zum Ausbau des Hilfesystems gesetzt. Verschiedene Bundesländer haben den Ressourcenmangel, insbesondere an Frauenhausplätzen, erkannt und bauen das System schrittweise aus.
- Das Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend tritt für die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Schutz und Hilfe ein. Der Runde Tisch von Bund, Ländern und Kommunen befasst sich mit Eckpunkten für eine bundesgesetzliche Regelung zur Finanzierung des Hilfesystems. Er fand zuletzt am

¹ Frauenhauskoordinierung e.V.

² Diese Bestandteile des Rechtsanspruchs werden im Folgenden kurz mit „Schutz und Hilfe“ bezeichnet.

³ Definition gem. Art. 1 Abs. 1 (a) der Istanbul-Konvention: alle Formen von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt. Dabei meint geschlechtsspezifische Gewalt gem. Art. 3 (d) diejenige Gewalt, die gegen eine Frau gerichtet ist, weil sie eine Frau ist. Darunter fallen auch trans Frauen und intergeschlechtliche Menschen, die in der weiblichen Geschlechtsrolle leben. Diese Definition beinhaltet zudem jegliche Akzeptanz von Lebensformen und sexueller Orientierung jenseits heteronormativer Entwürfe. Gem. Art. 3 (f) sind Mädchen mitgemeint. Im Folgenden wird nur „Gewalt gegen Frauen“ verwendet.

⁴ Frauenhauskoordinierung, 2017: https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Stellungnahmen/2017-10-17-Rechtsanspruch_FHK_Diskussionspapier_final.pdf (abgerufen: 3.12.2020)

⁵ <https://www.bmfsfj.de/blob/122280/cea0b6854c9a024c3b357dfb401f8e05/gesetz-zu-dem-uebereinkommen-zur-bekaempfung-von-gewalt-gegen-frauen-istanbul-konvention-data.pdf> (abgerufen: 24.03.2021)

⁶ <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/160138/6ba3694cae22e5c9af6645f7d743d585/grevio-staatenbericht-2020-data.pdf>

⁷ <https://www.buendnis-istanbul-konvention.de/alternativbericht-buendnis-istanbul-konvention-2021/> (abgerufen: 24.03.2021)



27. Mai 2021 statt. In einem gemeinsamen Positionspapier sprach sich eine Mehrheit der Teilnehmenden für eine bundesgesetzliche Regelung aus.

- Die Diskussion um einen Rechtsanspruch im Bundesrecht hat Fahrt aufgenommen: Der Deutsche Verein ist im Dialog mit Expert_innen zum Rechtsanspruch, auch der Deutsche Juristinnen Bund fordert einen Rechtsanspruch für gewaltbetroffene Frauen. Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen hat 2019 in einem Antrag einen ersten Gesetzesvorschlag vorgelegt.
- FHK hat ihren ursprünglichen Vorschlag zur Regelung eines Rechtsanspruchs auf Schutz und Hilfe im SGB XII, als neuer § 68a-Sonderfall für Leistungen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, ausführlich mit der Fachpraxis und Verbänden diskutiert. Die Erkenntnisse wurden aufgegriffen und der Vorschlag neu justiert (vgl. Kapitel III).
- Die Bundesvernetzungsstellen für das Hilfesystem – FHK, die Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (ZIF) und der Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff) – befassen sich aus Sicht der Fachpraxis, aber auch mit Blick auf die Nutzer_innen, mit den Anforderungen an ein entsprechendes Gesetz und diskutieren dessen Vorteile und Auswirkungen auf Hilfeeinrichtungen. Der Dialog zwischen FHK, ZIF und bff ist sachorientiert und von den gemeinsamen Zielen der Sicherstellung des leichten Zugangs für alle betroffenen Frauen und einer verlässlichen Finanzierung der Angebote des Hilfesystems getragen.

Fazit:

In den jahrelangen Stillstand ist endlich die von Trägervereinen erwartete notwendige Bewegung gekommen. Wichtige Prozessbeteiligte greifen das Thema auf und sind an konstruktiven Lösungen interessiert. Durch die Corona-Krise ist besonders sichtbar geworden, dass Frauenhäuser und Beratungsstellen mit viel zu geringen Ressourcen erhebliche Unterstützung leisten, sodass FHK dringend politisches Handeln einfordert. Angesichts der Pandemie wurde die Bedeutung des Themas Gewalt an Frauen in Forschung und Medien aufgegriffen und zeigt das öffentliche Interesse, das Hilfesystem zu stärken.

Es ist Zeit zu handeln – wann, wenn nicht jetzt mit diesem Rückenwind?!

II. Verankerung der Finanzierung des Hilfesystems über den Rechtsanspruch

a. Rechtsanspruch – Das fordert FHK:

Ein Rechtsanspruch bedeutet, dass Frauen und Kinder unabhängig von Einkommen, Vermögen, Herkunft, Aufenthaltsstatus, Gesundheitszustand oder Behinderungsgrad in jedem Bundesland unbürokratisch Schutz und Hilfe bekommen können. Diese Angebote müssen für die Betroffenen ohne deren eigenen finanziellen Einsatz bereitgestellt werden. Eine Inanspruchnahme der gewaltverursachenden Person ist aus Schutzgründen nicht vorzunehmen. Die Finanzierung muss sicherstellen, dass die Leistungen sowohl qualitativ als auch quantitativ zur Verfügung stehen.



Für einen vorbehaltlosen, niedrighschwelligem und bundeseinheitlichen Zugang ist eine verbindliche bundesrechtliche Regelung erforderlich. Das sozialrechtliche Grundprinzip des Wunsch- und Wahlrechts ist umzusetzen.

b. Warum ist der Rechtsanspruch notwendig?

FHK setzt sich seit vielen Jahren für einen Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe bei Gewalt ein, damit Frauen und deren Kinder adäquate Unterstützung bei geschlechtsspezifischer Gewalt erhalten. An Stelle einer allgemeinen Verpflichtung des Staates schafft ein expliziter Rechtsanspruch für Gewaltbetroffene eine größere Rechtssicherheit, Hilfen zu erreichen.

Ein bundesrechtlich verankerter Rechtsanspruch gibt gewaltbetroffenen Personen eine Rechtsgrundlage, mit der sie bundesweit Schutz und Hilfe bei Gewalt geltend machen und notfalls auch einklagen können.⁸ Er konkretisiert die im Grundgesetz verankerte allgemeine Pflicht des Staates zum Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit.

Zudem erkennt dieser Rechtsanspruch für gewaltbetroffene Menschen die Unrechtmäßigkeit der Gewalt an. Geschlechtsspezifische Gewalt wird als gesamtgesellschaftliches und nicht als privates Problem anerkannt. Die mit dem Anspruch einhergehenden Leistungen knüpfen an die Notlagen gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder an. Sie werden dadurch zu Träger_innen eigener Rechte und haben einen Anspruch auf bestimmte Pflichtleistungen, angepasst an ihre Bedarfe.

Als Konsequenz eines Rechtsanspruchs wären Bund und Länder mit den Kommunen verpflichtet, Kapazitäten des Hilfesystems schrittweise auszubauen. Dabei könnten durch eine bundesweite Regelung flächendeckende Qualitätsstandards verwirklicht werden, die ein Leistungsangebot garantieren, das auch auf spezielle Bedarfe wie Behinderungen angepasst werden kann. Ein solcher Anspruch ist darüber hinaus aber auch die Grundlage für eine gezielte Bedarfsplanung für die Hilfestrukturen und vereinfacht das Verfahren der Kostenerstattung.

Damit erhielten die Schutzeinrichtungen und Beratungsstellen mehr Rechts- und Planungssicherheit und die Möglichkeit, die Arbeitsbedingungen der Mitarbeitenden zu verbessern.

c. Rechtsanspruch worauf und für wen?

FHK tritt für einen Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für alle von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffenen Personen ein. Auf Grund unserer frauenpolitischen Schwerpunktsetzung legen wir den besonderen Fokus auf gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder.

⁸ Vgl. Rixen: Öffentliche Sitzung des Ausschusses für Frauen, Gleichstellung und Emanzipation, 09.01.2013 im Landtag NRW.



Leistungsberechtigt sind grundsätzlich alle Menschen, unabhängig von Geschlecht und Alter, die von geschlechtsspezifischer Gewalt, sexueller Gewalt oder Gewalt in engen sozialen Beziehungen betroffen sind, sowie deren Kinder.⁹

Der von FHK vorgeschlagene Rechtsanspruch umfasst alle notwendigen Leistungen zu Schutz, Beratung und Unterstützung zur Überwindung der Gewaltsituation sowie zur Entwicklung einer gewaltfreien Lebensperspektive. Diese Leistungen können sowohl in einer Schutzunterkunft, zum Beispiel einem Frauenhaus oder in einer Schutzeinrichtung für andere Gruppen gewaltbetroffener Menschen, als auch in einer spezifischen Fachberatungsstelle (z. B. Frauenberatungsstelle, Frauennotruf, Interventionsstelle, anderer Gewaltberatungsstelle) erfolgen.

Mitbetroffene Kinder haben einen abgeleiteten Anspruch über die gewaltbetroffene Mutter. Sie erhalten alters- und geschlechtergerechte Leistungen zur Bewältigung der Gewalterfahrungen, aber auch Betreuungs- und Freizeitangebote sowie Präventions- und Nachbegleitungsangebote. Ansprüche auf Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sollen neben diesen Leistungen bestehen bleiben. Auch Leistungen, die bereits nach SGB II, XII oder AsylbLG bezogen werden, sollen weiter erbracht werden.

d. Politische Dimension eines Rechtsanspruchs

Durch die Einführung eines Rechtsanspruchs setzt Deutschland schrittweise seine Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention zum Vorhalten einer Infrastruktur zum Schutz gewaltbetroffener Personen um.

III. Wo in den Gesetzen regeln?

Wie bereits unter Punkt II erläutert, ist für FHK entscheidend, dass die Zugangshürden für gewaltbetroffene Frauen fallen. Deshalb spricht sich FHK für die Verortung des Anspruchs in einem eigenen Bundesgesetz aus.

Zur Diskussion stand zunächst eine Verortung eines Rechtsanspruchs im SGB XII. Das SGB XII schließt jedoch als Anspruchsberechtigte eine Vielzahl von Betroffenen wie zum Beispiel Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft aus. Erforderliche Rechtsanpassungen wären notwendig, sind aber derzeit politisch nicht durchsetzbar. Schließlich ist das im SGB XII verankerte Prinzip der wirtschaftlichen Bedürftigkeit schwerlich mit den Erfordernissen von Schutz und Hilfe bei Gewalterfahrung in Kriseneinrichtungen für eine breite Zielgruppe vereinbar.

Die Lösung wäre ein eigenes Bundesgesetz mit einem Rechtsanspruch und einem darauf bezogenen Verfahren, das an die Spezifik des Arbeitsfeldes angepasst ist.

IV. Die Forderungen von Frauenhauskoordinierung

⁹ Vgl. Richtlinie 2012/29/EU Europäisches Parlament und Rat 25.10.2012: Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI, Erwägungsgründe 17 und 18.



FHK fordert die Bundesregierung auf, zeitnah einen Gesetzesvorschlag zu entwickeln. Die geplanten Eckpunkte des Runden Tisches „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ im Frühjahr 2021 sind dafür ein erster wichtiger Schritt. Dann muss zügig ein Gesetzgebungsverfahren mit Beteiligung der Vertretungen des Hilfesystems folgen. Es dürfen nicht wieder ungenutzte Jahre ins Land gehen!

FHK fordert von Bund, Ländern und Kommunen politischen Willen und Pragmatismus, um eine Verständigung zu bundesgesetzlichen Regelungen zur Finanzierung des Hilfesystems voranzubringen und bietet in diesem Rahmen Fachexpertise an.

FHK fordert von Ländern und Kommunen, ohne Zeitverzug die vorrangigsten Lücken im Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen zu schließen: Insbesondere ist die Zahl der Frauenhausplätze und die personelle Ausstattung von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen zu erhöhen. Nur so kann sichergestellt werden, dass gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder Schutz und Unterstützung erhalten.

V. Literatur und Materialien

- Diskussionspapier FHK 2017 und FAQs dazu:
https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Stellungnahmen/2017-10-17-Rechtsanspruch_FHK_Diskussionspapier_final.pdf (abgerufen: 03.12.2020)
- Alternativbericht Bündnis Istanbul-Konvention im GREVIO-Prozess 2020: <https://www.buendnis-istanbul-konvention.de/alternativbericht-buendnis-istanbul-konvention-2021/> (abgerufen: 24.03.2021)
- Wissenschaftlicher Dienst Bundestag Frauenhäuser in Deutschland 2017:
<https://www.bundestag.de/resource/blob/648894/7fe59f890d4a9e8ba3667fb202a15477/WD-9-030-19-pdf-data.pdf> (abgerufen: 03.12.2020)
- Positionspapier BAG FW und FHK zum Gutachten Prof. Rixen 2017:
<https://www.frauenhauskoordinierung.de/publikationen/detail/gemeinsame-erklaerung-der-bundesarbeitsgemeinschaft-der-freien-wohlfahrtspflege-und-frauenhauskoordin/> (abgerufen: 03.12.2020)

Berlin, Mai 2021

Frauenhauskoordinierung e.V.