

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

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit dem Beitritt zur Istanbul-Konvention (Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt), die am 2. Februar 2018 in Kraft tritt, hat sich Deutschland dazu verpflichtet, Frauen vor Gewalt besser zu schützen. Dies beinhaltet, „Maßnahmen, um die Einrichtung von geeigneten, leicht zugänglichen Schutzunterkünften in ausreichender Zahl zu ermöglichen“ (Istanbul-Konvention, Artikel 23, Bundestagsdrucksache 18/12037).

Als angemessen erachtet der Europarat dabei einen Frauenhausplatz (Bett) pro 7 500 Einwohner/-innen (Gesamtbevölkerung) (COE Task Force to Combat Violence against Women, including domestic violence 21. Juni 2006) oder einen Familienzimmer pro 10 000 Einwohner/-innen. Laut Bundesregierung halten die rund 350 Frauenhäuser und mindestens 40 Zufluchtswohnungen insgesamt mehr als 6 800 Plätze (Betten) zur Verfügung (www.bmfsfj.de/blob/84048/a569e13f4b5782dc9ab63f5ad88239bb/bericht-der-bundesregierung-frauenhaeuser-data.pdf S. XIII). Mit der sich daraus ergebenden Platzquote von rund 1:12 000 verfehlt Deutschland die Empfehlung des Europarates deutlich.

Der Platzmangel ist allerdings nur ein Grund dafür, dass nach Angaben der Zentralen Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser jährlich 18 000 Frauen mit ihren Kindern aufgenommen werden können, jedoch ebenso viele abgewiesen werden müssen (www.bmfsfj.de/blob/119016/e9e2d57380c1fe600ac68511656a092a/zif-data.pdf S. 4). Andere Zugangsbeschränkungen sind die überwiegend fehlende Barrierefreiheit, mangelnde räumliche und personelle Ausstattung und die Einzelfallfinanzierung, von der etwa Frauen mit prekärem Aufenthaltsstatus, Studierende oder Auszubildende in der Regel ausgeschlossen bleiben.

Im November 2017 kündigte das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ein gemeinsam mit den Ländern entwickeltes Bundes-Modellprojekt „Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz von Frauen vor Gewalt und häuslicher Gewalt“ an (www.famrz.de/pressemitteilungen/weiterentwicklung-des-hilfesystems-zum-schutz-

von-frauen-vor-gewalt.html). Teilnehmen werden die Länder Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Sachsen. Die genaue Ausgestaltung und Zielsetzungen des Modellprojekts interessiert insbesondere vor dem Hintergrund der bereits bestehenden Analysen der Versorgungsstruktur.

1. Welche Akteurinnen und Akteure waren an der Entwicklung des Modellprojekts und seiner einzelnen Komponenten beteiligt?

Das vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) initiierte und geförderte Modellprojekt „Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz von Frauen vor Gewalt und vor häuslicher Gewalt“ wurde im Dialog mit den in der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) vertretenen Fachressorts der Länder entwickelt.

Bei dem Modellprojekt geht es in erster Linie darum, gemeinsam mit den Ländern Instrumente zu entwickeln und zu erproben, mit denen die Länder ihr Hilfesystem künftig besser den Bedarfen der von Gewalt betroffenen Frauen anpassen können. Die Erfahrungen und Entwicklungen in den Ländern sind in die Konzeption des Modellprojekts eingeflossen. Die Landesressorts ihrerseits haben unterschiedliche Akteurinnen und Akteure vor Ort eingebunden.

2. Nach welchen Kriterien und Verfahren wurden die fünf Länder der Modellprojekte ausgewählt?

Inwiefern wurden die 16 Bundesländer am Prozess beteiligt?

Alle 16 Länder waren eingeladen, an der Projektkonzeption mitzuwirken, ihr Interesse an einer Mitwirkung am Modellprojekt zu bekunden und Projektanträge einzureichen.

Von ursprünglich sechs eingegangenen Anträgen wurden die Länder Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Sachsen in die Förderung einbezogen.

Bei der Auswahl der zu fördernden Anträge war maßgeblich, welchen innovativen Ansatz die beantragten Maßnahmen mit Blick auf die Leitfragen des Bundesmodellprojekts erwarten lassen. Außerdem wurde besonders im Hinblick auf die spätere Übertragbarkeit der Modellergebnisse auf einen breiten Mix aus unterschiedlichen konzeptionellen Ansätzen und regional unterschiedlich geprägten Standorten geachtet.

3. Nach welchen Kriterien wurden die zentralen Leitfragen festgelegt, und um welche handelt es sich dabei?

Ausgangspunkte für die Entwicklung des Modellprojekts und die gemeinsame Erarbeitung der maßgeblichen Leitfragen waren die Bestandsaufnahme des Unterstützungssystems, die mit dem Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder (Bundestagsdrucksache 17/10500) im Jahr 2012 vorgelegt wurde, sowie deren Diskussion und Fortschreibung durch die GFMK (vgl. Beschluss der 25. GFMK vom 2. – 3. Juli 2015 zu TOP 7.1. nebst Anlage zu TOP 7.1.; www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/beschluesse_25gfmk_extern_2_1510227214.pdf).

Als Leitbild für eine anzustrebende Bedarfsdeckung beschreibt das sozialwissenschaftliche Gutachten zum Bericht der Bundesregierung (s. Bundestagsdrucksache 17/10500, S. 36):

„Jede akut von Gewalt betroffene Frau und ihre Kinder sollen umgehend Schutz, Beratung und Begleitung erhalten; jede Frau, die zurückliegende Gewalterfahrungen aufarbeiten und ihre Rechte als Opfer wahrnehmen will, soll Zugang zu entsprechender Hilfe, Beratung, Begleitung und ggf. Therapie haben. Betroffene Kinder sollen eine eigenständige Unterstützung erhalten.“

Daraus wurden im Dialog mit den Ländern drei Hauptleitfragen als gemeinsame Grundlage für das Modellprojekt erarbeitet.

- Leitfrage 1: Erhalten alle gewaltbetroffenen Frauen zeitnah Schutz und Hilfe bei Gewalt?
- Leitfrage 2: Welche Angebote brauchen Frauen in ihren unterschiedlichen Situationen? Sind die Bedarfe im ländlichen Raum, in Mittelzentren und in der Großstadt unterschiedlich?
- Leitfrage 3: Wie kann das Hilfesystem (daran orientiert) passgenau (aus)gestaltet werden? Wie können verlässliche Kooperationen mit Einrichtungen des Unterstützungssystems im Sinne einer ineinandergreifenden Versorgungskette geschaffen werden?

Diese Leitfragen waren Grundlage für die von den Ländern erarbeiteten Projektanträge, die die Fragestellungen mit unterschiedlichen Schwerpunkten aufgreifen.

4. Welches neue Erkenntnisinteresse hat die Bundesregierung an der Durchführung des Modellprojekts?

Inwiefern ist es für Regelungen auf Bundesebene von Relevanz?

Artikel 2 Absatz 2 GG gewährleistet das Recht auf körperliche Unversehrtheit. Der Staat hat in Umsetzung dieses Menschenrechts dafür Sorge zu tragen, dass Gewalt vermieden wird und dass die Opfer von Gewalt effektive Unterstützung erhalten.

Durch das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (sog. Istanbul-Konvention), das am 1. Februar 2018 für Deutschland in Kraft getreten ist, verpflichtet sich Deutschland, umfassende und koordinierte politische Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung zu ergreifen; hierbei sind Bund, Länder und Kommunen in ihrer jeweiligen Zuständigkeit gemeinsam in der Verantwortung.

Dazu zählt insbesondere die Verpflichtung, nach Maßgabe des genannten Übereinkommens des Europarats Beratungs- und Schutzangebote für von Gewalt betroffene Frauen mit ihren Kindern bereitzustellen.

Die Verantwortung zur Bereitstellung und finanziellen Absicherung eines bedarfsgerechten Angebots an Schutz- und Beratungseinrichtungen für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder liegt dabei in erster Linie bei den Ländern und Kommunen, die hierfür unterschiedliche Lösungsmodelle verfolgen.

Der „Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“ (Bundestagsdrucksache 17/10500) sowie die Bestandsaufnahme durch die GFMK von 2015 haben ergeben, dass in Deutschland bereits ein dichtes, ausdifferenziertes Unterstützungssystem für gewaltbetroffene Frauen

und deren Kinder besteht; zugleich sind jedoch auch Weiterentwicklungsbedarfe deutlich geworden, die nur durch aufeinander abgestimmte und ineinandergreifende Maßnahmen des Bundes und der Länder effektiv adressiert werden können. Dies gilt auch für die Frage, welche Veränderungen an den bundesgesetzlichen Rahmenbedingungen, die für den Zugang gewaltbetroffener Personen zum Hilfesystem von Bedeutung sind, gegebenenfalls erforderlich sind.

Die Erkenntnisse aus dem vom Bund gesteuerten Modellvorhaben sollen 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.

5. Auf welche Dauer ist das Modellprojekt angelegt, und nach welchen Kriterien wurde sie bestimmt?

Das Modellprojekt ist auf insgesamt zwei Jahre angelegt. Die Laufzeit wurde im Dialog mit den Ländern festgelegt.

6. Mit welcher Summe, auf welche Dauer, und von wem wird das Modellprojekt gefördert?

Das BMFSFJ übernimmt eine Teilförderung der fünf Projektanträge; die Länder übernehmen jeweils den Rest zur Finanzierung der Vorhaben in ihrem Land als Eigenanteil.

Jahr	Bundeszufwendung in €
2017	20.000
2018	181.000
2019	128.000
Gesamt:	329.000

Die wissenschaftliche Begleitung des Modellprojekts wird ausschließlich durch das BMFSFJ finanziert. Die konkrete Summe steht noch nicht fest.

7. Welche einzelnen Komponenten sind in den teilnehmenden Ländern und auf Bundesebene jeweils geplant, und mit welcher Zielsetzung sind sie jeweils verbunden?

Die beteiligten Länder Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt befinden sich in unterschiedlichen Projektphasen. Sie führen als Zuwendungsnehmer ihre Projekte eigenständig durch.

Bremen:

Es soll geprüft werden, wie das Hilfesystem gestaltet werden kann, damit es die Bedarfe der betroffenen Frauen und ihrer Kinder deckt und welche verlässlichen Kooperationen mit Einrichtungen des Unterstützungssystems im Sinne einer ineinandergreifenden Versorgungskette erforderlich sind. Dazu werden die Erreichbarkeit von Müttern und mitbetroffenen Kindern, die Passgenauigkeit sowie nicht funktionierende Schnittstellen geprüft und Vorschläge für Verbesserungen entwickelt. Fachleute aus dem Arbeitsfeld sind kontinuierlich an der Entwicklung beteiligt. Dazu dienen der Runde Tisch, Fachveranstaltungen und Fachgespräche. Eine Bestandsaufnahme der Angebote für Kinder und deren Aufbereitung zur Unterstützung aller Beteiligten ist Teil des Projekts. Vorgeschaltet ist die Analyse

des bestehenden Hilfesystems vor dem Hintergrund der Anforderungen der Istanbul-Konvention unter besonderer Berücksichtigung der Situation von Frauen und Kindern in den Frauenhäusern.

Niedersachsen:

In zwei ländlichen Gebieten werden die Frauenhäuser Leer, Aurich, Emden, Emsland und in der Grafschaft Bentheim untersucht und analysiert unter der Fragestellung der Bedarfsanalyse im ländlichen Raum. Untersucht werden sollen die folgenden Leitfragen:

- Welche Angebote brauchen Frauen in ihren unterschiedlichen Situationen?
- Wie kann das Hilfesystem daran orientiert passgenau (um-)gestaltet werden?
- Wie können Kooperationen mit Einrichtungen des Unterstützungssystems im Sinne einer ineinandergreifenden Versorgungskette geschaffen werden?

Das Projekt ist in drei Modulen angelegt.

- Modul 1: Konzeptionierung, Entwicklung und Erstellung eines Fragebogens
- Modul 2: Durchführung der Befragungen; Kontaktaufnahme zum Oranje Hus, Vor-Ort-Besuch, Erfahrungsaustausch; Auswertung und Präsentation der Projektergebnisse; ggf. Informationsveranstaltungen
- Modul 3: Aufzeigen von Handlungsoptionen zur Weiterentwicklung, Veränderung und Passgenauigkeit des niedersächsischen Systems zum Schutz von Frauen und Mädchen gegen häusliche Gewalt

Modul 1 wird derzeit durchgeführt.

Nordrhein-Westfalen:

Nordrhein-Westfalen wird mit dem Projekt „Regionale Vernetzungen gegen Gewalt an Frauen als Instrument zur Ermittlung einer bedarfsgerechten Versorgung“ in ausgewählten Runden Tischen mit Hilfe der umfassenden, interdisziplinären Expertise der Akteure (z. B. Polizei, örtliche Frauenberatungs- und Frauenunterstützungseinrichtungen, Jugendamt, Gesundheitswesen, Behindertenvertretung, Beratungseinrichtungen für Migrantinnen usw.) das – Schutz- und Hilfesystem gezielt weiterentwickeln. Dies soll insbesondere durch eine Verzahnung der genannten Akteure und durch ineinandergreifende Versorgungs- und Interventionsketten erreicht werden.

Sachsen:

Der Baustein Sachsens beinhaltet, dass sich Entscheidungsträger, Planungsverantwortliche und relevante Netzwerkpartner aus sieben Planungsregionen in einem moderierten Diskussionsprozess auf einen Kriterienkatalog und Handlungsempfehlungen zur Bedarfsplanung sowie ein valides Monitoring verständigen. Das Projekt hat eine Laufzeit vom 1. April 2018 bis 31. Juli 2019.

Sachsen-Anhalt

Der Baustein von Sachsen-Anhalt bezieht sich auf die Leitfrage 2 „Welche Angebote brauchen Frauen in ihren unterschiedlichen Situationen? Sind die Bedarfe im ländlichen Raum, Mittelzentren und Großstadt unterschiedlich?“

Es ist beabsichtigt, ein Modellprojekt „Mobile Teams zur psychosozialen Betreuung von Frauen und Kindern“ umzusetzen.

8. Wie schlüsselt sich die Fördersumme auf die unterschiedlichen Komponenten auf?

Land	Bundeszufuwendung in €
HB	79.000
NI	60.000
NW	60.000
S	80.000
ST	50.000
Gesamt:	329.000

9. Inwiefern wird die Frage der Finanzierung von Frauenhäusern in dem Modellprojekt überprüft?

Welche Finanzierungsarten der Leistungen in Frauenhäusern und Fachberatungsstellen werden evaluiert?

Im Vordergrund des Modellprojektes steht die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Es geht um eine genaue Bedarfsanalyse, die zukünftige Entwicklungen wie etwa den demografischen Wandel und Veränderungen im Stadt-Land-Gefüge mit einbezieht. Dabei soll das gesamte Hilfesystem in den Blick genommen werden. Auch sollten die unterschiedlichen Komponenten des Hilfesystems für von Gewalt betroffene Frauen zueinander in Beziehung gesetzt werden.

Im Rahmen des Projektmoduls in Bremen werden unter anderem die bestehenden Finanzierungssysteme untersucht, um z. B. auch alternative bzw. zusätzliche Modelle zu entwickeln/identifizieren.

10. Ist die sogenannte Tagessatzfinanzierung über Leistungsansprüche von Frauen aus dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch Teil des Modellprojekts?

Unterschiedliche Formen der Einrichtungsfinanzierung, darunter auch die sogenannte Tagessatzfinanzierung, bilden einen Teilaspekt der Fragestellungen, denen im Rahmen einzelner Ländermodule, z. B. in Bremen, nachgegangen wird.

11. Inwiefern ist eine vorläufige Kostenübernahme über den Unterhaltsvorschuss Teil des Modellprojekts?

Falls nicht, inwiefern war sie Teil der Debatte, die auf das Modellprojekt hingeführt hat?

Fragen zum Unterhaltsvorschuss waren nicht Gegenstand der Überlegungen für das Modellprojekt.

12. Inwieweit werden im Zuge des Modellprojekts die Möglichkeiten eines Finanzierungsausgleichs bei einer länderübergreifenden Unterbringung und Betreuung von gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern in den Frauenhäusern und Zufluchtswohnungen erforscht?

Fragen des Finanzierungsausgleichs bei länderübergreifender Inanspruchnahme von Schutzeinrichtungen werden zum Beispiel im Forschungsprojekt in Bremen betrachtet. Dies wird sich aber auf die dortige Situation konzentrieren.

Siehe hierzu auch:

www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/top_7-1_-_anlage_-_empfehlungen_2_1510227139.pdf

13. Wie werden bei dem Modellprojekt Entwicklung und Versorgungsstrukturen für gewaltbetroffene Frauen in vulnerablen Lebenslagen, insbesondere von Frauen ohne Aufenthaltsstatus, Frauen aus anderen EU-Staaten, geflüchteten Frauen, wohnungslosen Frauen, Transgendern, Frauen mit Mehrfachbehinderungen oder chronischen Erkrankungen berücksichtigt (wenn möglich für jede Gruppe ausweisen)?

Für den Erfolg des Modellprojektes ist die Erprobung und Entwicklung zielgruppenspezifischer, an unterschiedlichen Bedarfen orientierter und übertragbarer Ansätze von entscheidender Bedeutung.

Dies bildet sich mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung in den einzelnen Ländermodulen des Modellprojekts ab und wird darum auch bei der geplanten wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojekts eine Rolle spielen.

So hat in Bremen der bisherige Hergang der Untersuchung gezeigt, dass eine nicht unerhebliche Anzahl von Schutzsuchenden aus EU-Mitgliedstaaten sowie Drittstaaten kommt. Zum jetzigen Zeitpunkt kann dies jedoch noch nicht quantifiziert oder nach Stati gruppiert werden.

Auch in Sachsen werden Frauen in vulnerablen Lebenslagen wie auch der Aspekt der barrierefreien Gestaltung der Hilfsangebote sowohl bei der Erarbeitung einer Bestandsaufnahme zur Vorbereitung der regionalen Fachkonferenzen als auch bei der Erstellung des endgültigen Kriterienkatalogs für die Bedarfsplanung berücksichtigt werden.

14. Inwiefern werden bei der Durchführung des Modellprojekts ein barrierefreies Beratungs- und Informationssystem berücksichtigt?

Die Frage des barrierefreien Zugangs zu Beratung und Unterstützung wird in einzelnen Modulen des Modellprojekts (vgl. Antwort zu Frage 13) berücksichtigt werden.

15. Wird es eine wissenschaftliche Begleitung geben, wer wird sie ggf. durchführen und wie erfolgte der Auswahlprozess, wie viel kostet sie?

Eine wissenschaftliche Begleitung des Bundesmodellprojekts ist vorgesehen. Die Vergabe nach vorangegangener Ausschreibung ist für etwa Mitte 2018 geplant.

16. Wird im Zuge des Modellprojekts evaluiert, wie viele Frauen und Kinder abgewiesen werden müssen und aus welchen Gründen?

Je nach Projektansatz der beteiligten Länder wird auch dieser Aspekt berücksichtigt. So wird beispielsweise in Sachsen die Zahl der Abweisungen von schutzsuchenden Frauen und Kinder sowohl in die Bestandsaufnahme als auch in das zu etablierende Monitoring verbindlich aufgenommen werden.

17. Was unternimmt die Bundesregierung, um bereits während der Dauer des Modellprojekts bestehende Zugangsbeschränkungen und die Zahl abgewiesener Frauen und Kinder zu verringern?

Die Verantwortung zur Bereitstellung und finanziellen Absicherung eines bedarfsgerechten Angebots an Schutz- und Beratungseinrichtungen für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder liegt in erster Linie bei den Ländern und Kommunen, die hierfür unterschiedliche Lösungsmodelle verfolgen. Der Bund ist neben den Kommunen und Ländern in der Verantwortung, wenn es um die Umsetzung individueller Leistungsansprüche der gewaltbetroffenen Frauen nach den bestehenden Sozialgesetzen geht.

Das BMFSFJ steht mit der GFMK zu Fragen der Weiterentwicklung des Hilfesystems für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder einschließlich der Thematik der bedarfsgerechten Bereitstellung von Frauenhäusern und weiteren Schutz- und Bedarfsangeboten im Austausch.

Die Bundesregierung hat im Rahmen der Bundeskompetenz im Jahr 2013 das Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen eingerichtet, das bundesweit täglich 24 Stunden kostenfrei und in 18 Sprachen für gewaltbetroffene Frauen, Personen aus ihrem sozialen Umfeld und Personen, die bei ihrer Tätigkeit mit der Beratung und Unterstützung bei Gewalt gegen Frauen konfrontiert sind, Erstberatung und Weitervermittlung an Unterstützungsangebote vor Ort anbietet. Das BMFSFJ trägt außerdem unter anderem durch die Förderung der Arbeit der bundesweiten Vernetzungsstellen Frauenhauskoordinierung e. V., Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe bff e. V. und des Koordinierungskreises gegen Menschenhandel KOK e. V. zur Qualitätsentwicklung und zum fachlichen Austausch der Angebote für gewaltbetroffene Frauen bei.