



## **GUTACHTEN VON PROF. DR. DAGMAR OBERLIES, FACHHOCHSCHULE FRANKFURT AM MAIN**

# **ZU DEN RECHTLICHEN ANFORDERUNGEN UND MÖGLICHKEITEN DER AUSGESTALTUNG UND FINANZIERUNG DES HILFESYSTEMS BEI GEWALT**

### **Zusammenfassung**

Der Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff) hat ein Rechtsgutachten im Auftrag gegeben, durch das die rechtlichen, finanziellen und politischen Anforderungen und Möglichkeiten zur Verstärkung des Hilfesystems bei Gewalt im Zusammenhang betrachtet und Argumentationslinien für die Stellungnahmen der Mitglieder des bff in den verschiedenen Diskussionskontexten auf Bundes- und Länderebene angeboten werden sollen.

**Das Gutachten schlägt im Ergebnis die folgenden Kernpunkte für die Ausgestaltung und Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt vor:**

1. Bei den weiteren Diskussionen auf Bundes- und Landesebene sollten gesetzliche Regelungen angestrebt werden, die die Planung und Bereitstellung eines bedarfsgerechten Unterstützungsangebotes von Hilfen bei Gewalt regeln und – abgeleitet aus der Bedarfsplanung – einzelnen Trägern dem Grunde nach einen Anspruch auf Förderung einräumen.
2. Gewaltbetroffene müssen – im Rahmen eines echten Leistungsgesetzes - individuelle Ansprüche auf Hilfe bei Gewalt gewährleistet bekommen. Ein umfassendes (Bundes-) Leistungsgesetz könnte – wie in anderen Fällen auch – die Sicherung eines bedarfsgerechten Angebotes an sozialen Diensten und Einrichtungen (durch die Länder und Kommunen) einschließen.
3. Erforderlich ist dabei eine allgemeingültige (geschlechtsneutrale) Regelung, die keine Betroffenengruppe ausschließt, gleichzeitig aber der besonderen Gewaltbetroffenheit von Frauen und Mädchen durch die Ausgestaltung des Hilfeangebotes Rechnung trägt. Gesetzestextlich ist dies dadurch zu erreichen, dass nicht der Anwendungsbereich geschlechtlich attribuiert, sondern das Hilfeangebot bedarfsgerecht ausgestaltet, das heißt nach sozialen Dimensionen (Geschlecht, Alter, kulturelle Besonderheiten, Behinderungen usw.), Gewaltbetroffenheit und Unterstützungsbedarf differenziert wird
4. Trifft den Gesetzgeber eine Schutzpflicht (z.B. bei häuslicher Gewalt) dann müssten alle wirksamen Mittel – zum jeweils frühestmöglichen Zeitpunkt - eingesetzt werden. Hier ist das gesamte Unterstützungssystem gegen Gewalt gefragt. Es könnte dann z.B. – sachlich – sicher nicht gerechtfertigt werden, abzuwarten, bis der Frau nur die (Zu-)Flucht bleibt.

## **Das Gutachten kommt weiterhin zu folgenden Feststellungen**

### **5. Aktuelle nationale und internationale Grundsätze nehmen die Staaten in die Verantwortung**

Sowohl die verfassungsrechtlichen, wie die europäischen und die internationalen Entwicklungen gehen eindeutig dahin, die Hilfe bei Gewaltbetroffenheit als staatliche Verpflichtung anzusehen und von Staaten einen Nachweis zu erwarten, dass sie bei ihrem Handeln mit der erforderlichen Sorgfalt vorgehen (due-diligence) und wirksamen Schutz bieten.

Die neueren internationalen und europäischen Konventionen verlangen ein Gesamtkonzept, in dem Prävention, Schutz, Verfolgung der Taten und institutionelle Garantien zusammen gedacht werden.

Deutschland verfügt – gestützt auf § 5 SGB I (Soziale Entschädigung bei Gesundheitsschäden) – über einen Ansatzpunkt, die Hilfe für ‚Opfer‘ von Gewalttaten als soziales Recht (nach dem due-diligence-standard) weiterzuentwickeln.

### **6. Bessere Wirksamkeit von Interventionen in Fällen von Gewalt erfordert Veränderungen**

Die Forderungen der Forschung an Politik und Praxis bzgl. Hilfe bei Gewaltbetroffenheit lassen sich wie folgt zusammenfassen (GIG-net 2008:323 ff sowie Jungnitz 2007:276 ff):

- Erweiterung des Wissens über Gewalterfahrungen – auch bei Männern
- Aufklärung und Öffentlichkeitsarbeit
- Erarbeitung von Präventionsstrategien und -konzepten
- Ausbau eines kompetenten und bedarfsgerechten Hilfesystems
- Verbesserung der Versorgungssituation für Zielgruppen mit spezifischen Zugangsschwierigkeiten und Problemlagen (Migrantinnen, Menschen in Einrichtungen, Menschen mit Behinderungen, Seniorinnen, Frauen aus bildungsnahen Schichten, Jungen und Männer)
- Schaffung ‚integrierter‘ Angebote
- Vernetzung und Koordination behördlicher Hilfen
- Verstärkung der Finanzierung der Hilfen bei Gewaltbetroffenheit
- Evaluation und Weiterentwicklung des Hilfesystems
- Qualifikation der Mitarbeitenden

### **7. Mehr Transparenz in der Mittelvergabe der bestehenden Leistungen ist ein erster wichtiger Schritt für eine effektivere Bedarfsorientierung**



Bereits heute wird das Hilfe- und Interventionssystem bei Gewalt – nicht unerheblich – öffentlich bezuschusst. Dabei werden deutlich höhere Kosten für die repressiven Bereiche - Gefahrenabwehr und Strafverfolgung – aufgewendet als für (präventiv wirkende) Hilfe- und Unterstützungsleistungen.

Die Tatsache, dass letztere als sog. freiwillige Leistungen weder systematisch geplant noch transparent ausgewiesen werden, lässt keinen Schluss zu, ob die Mittel effektiv und effizient verwendet werden. Vergleiche mit staatlichen Leistungen zeigen, dass die Leistungen der Frauenberatungsstellen und Frauenhäuser 'billig' - oder eher: unterfinanziert - sind.

Durch ein Gesamtkonzept von Prävention, Schutz, Verfolgung und institutionelle Garantien würden nicht zwingend Mehrkosten entstehen. Voraussetzung wäre allerdings, dass zunächst der Mitteleinsatz transparent würde.

In einem ersten Schritt müsste überlegt werden, wie die vorhandenen Mittel am effektivsten und effizientesten zum Schutz vor Gewalt eingesetzt werden können. Finanzieller Spielraum könnte sich ergeben, wenn Bund und Länder bereit wären, die Ausgaben für Opferentschädigung zumindest konstant zu halten oder sie sogar den Entschädigungszahlungen früherer Jahre wieder anzunähern und diese Mittel für eine bundeseinheitliche Gesamtlösung der Hilfen bei Gewalt einzusetzen

## **8. Gesetzliche Regelungsmöglichkeiten auf Landes- und Bundesebene sind vorhanden**

**Landesgesetze** könnten zunächst die Planung und Bereitstellung eines bedarfsgerechten Unterstützungsangebotes der Hilfen bei Gewalt ins Zentrum stellen.

Da die Länder die Hauptlast der Finanzierung des Hilfesystems tragen und – in Gestalt der Landespräventionsräte - auch über eine potentielle Planungsinfrastruktur verfügen, könnten engagierte Bundesländer hier vorangehen. Auf Landesebene werden zudem heute schon wichtige Planungsdaten aggregiert.

Diese Regelungszuständigkeit würde auch dann fort dauern, wenn der Bundesgesetzgeber von der konkurrierenden Zuständigkeit zur Regelung der öffentlichen Fürsorge Gebrauch machen würde.

Durch den Landesgesetzgeber könnten auch Anforderungen an Ausstattung und ‚Betrieb‘ von – subventionierten - Sozialen Diensten und Einrichtungen formuliert werden (z.B. Präventions- und Schutzkonzepte, Qualifikation des Personals, Beschwerdemöglichkeiten und Aufsicht, Täterangebote u.ä.).



Materiellrechtliche Leistungsansprüche für Opfer von Gewalt sollten – für das ganze Bundesgebiet einheitlich – in einem **Bundesgesetz** geregelt werden.

Sinnvoll wäre eine Weiterentwicklung des sozialen Entschädigungsrechts für Gewaltopfer (§ 5 SGB I) zu einem eigenständigen und umfassenden Leistungsgesetz.

Gesetzestechisch empfiehlt sich ein Leistungsgesetz, das – in Anlehnung an § 5 SGB I – eine generelle Anspruchsnorm enthält, die nach dem Vorbild anderer Sozialgesetze einzelne Hilfen konkretisiert, ohne sie abschließend zu regeln.

Sowohl geschlechtsspezifische Regelungen wie Regelungen, die sich nur auf einzelne Einrichtungen beziehen, erscheinen rechtlich nicht unproblematisch. In der Sache sind sie nicht erforderlich, wenn ein Schutzkonzept für (alle) Formen von Gewalt verfolgt und auf geschlechtsspezifische Unterschiede in der Gewaltbetroffenheit durch ein bedarfsgerechtes Unterstützungsangebot reagiert wird.

## 9. Handlungsempfehlungen

- Durch den Lagebericht der Bundesregierung und die Einrichtung eines Hilfetelefon bietet sich eine Chance zum ‚Mapping‘ des Hilfesystems bei Gewalt (vorläufig nur für Frauen und Mädchen). So könnte überprüfbar werden, ob das bisherige Angebot bedarfsgerecht ist und wo Lücken zu schließen sind.
- Eine entsprechende gesetzliche Regelung wäre dann leichter zu erreichen, wenn die Angst vor den finanziellen Folgen minimiert werden kann. Dies erfordert Schritte, um die (staatlichen) Ausgaben für das Hilfesystem transparent zu machen.
- Bei den weiteren Diskussionen auf Bundes- und Landesebene sollten gesetzliche Regelungen angestrebt werden, die
  - die Planung und Bereitstellung eines bedarfsgerechten Unterstützungsangebotes von Hilfen bei Gewalt regeln und – abgeleitet aus der Bedarfsplanung – einzelnen Trägern dem Grunde nach einen Anspruch auf Förderung einräumen sowie
  - Gewaltbetroffenen – im Rahmen eines echten Leistungsgesetzes - individuelle Ansprüche auf Hilfe bei Gewalt gewährleisten. Ein umfassendes (Bundes-) Leistungsgesetz könnte – wie in anderen Fällen auch – die Sicherung eines bedarfsgerechten Angebotes an sozialen Diensten und Einrichtungen (durch die Länder und Kommunen) einschließen.
  - Das Gebot der Konnexivität muss nicht entgegenstehen, da bereits heute wesentliche Teile des Hilfesystems durch den Bund und die Länder finanziert sind.

Das ausführliche Gutachten steht zum Download zur Verfügung unter: [www.frauen-gegen-gewalt.de](http://www.frauen-gegen-gewalt.de)