

## **Antwort**

**der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Yvonne Ploetz, Matthias W. Birkwald, Heidrun Dittrich, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 17/11616 –**

### **Schutz und Hilfe für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder als Bestandteil einer Politik der Geschlechtergerechtigkeit**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

In ihrer Stellungnahme zum Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“ stellt die Bundesregierung fest: „Die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen gehört ... zu den aktuellen und langfristigen Schwerpunkten der der Gleichstellungspolitik der Bundesregierung.“

In den nun vorliegenden sozialwissenschaftlichen bzw. rechtswissenschaftlichen Gutachten des Bündnisses aus dem AWO Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V., Deutschen Roten Kreuz, Diakonischen Werk der EKD e. V., Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V., dem Sozialdienst katholischer Frauen Gesamtverein e. V. und dem Deutschen Caritasverband e. V. „Der Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder“ sowie des Bundesverbands Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe Frauen gegen Gewalt e. V. „Rechtliche Anforderungen und Möglichkeiten der Ausgestaltung und Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt“ erfolgt eine gründliche Analyse der Situation des Hilfesystems bei Gewalt gegen Frauen. Beide verweisen auf die bestehenden strukturellen und verfahrensrechtlichen Mängel und Defizite, aber vor allem auf die prekäre Finanzierungssituation des Hilfesystems. Es wird festgestellt, dass sowohl die Schutzeinrichtungen als auch die Beratungsstellen chronisch unterfinanziert sind, dass es vor allem in den Ballungszentren zu Abweisungen betroffener Frauen kommt, da die Schutzeinrichtungen belegt sind. Es gibt Wartelisten für Frauenhausplätze. Im ländlichen Raum fehlen diese nicht selten ganz. Bekanntlich gibt es immer noch Schwierigkeiten bei der Aufnahme von Frauen, die keinerlei sozialgesetzlichen Leistungsbezug haben. Darauf verweist der Lagebericht ebenso, wie schon andere Berichte zuvor.

Um von Gewalt betroffenen Frauen eine schnelle Hilfe vor Ort zukommen zu lassen, laufen die Vorbereitungen für ein bundesweites, kostenloses und 24 Stunden erreichbares Hilfetelefon, das einen Lotsencharakter haben soll. Im

sozialwissenschaftlichen Gutachten wird darauf verwiesen, dass bisher auf eine Hilfe und Schutz suchende Frau zwei schutzbedürftige Frauen kommen, die das Hilfesystem bisher nicht erreicht hat.

1. Welche Ursachen gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung für die zum Teil auftretenden Diskrepanzen zwischen den Ergebnissen der Bestandsaufnahme des Unterstützungssystems in den einzelnen Ländern durch das Gutachten und den Angaben der einzelnen Länder?

Für die Erstellung des Gutachtens zur Bestandsaufnahme des Unterstützungssystems, das als Teil des Berichts der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder veröffentlicht wurde (Bundestagsdrucksache 17/10500, S. 27 ff.), wurden unterschiedliche Informationsquellen herangezogen und miteinander abgeglichen.

Im Gutachten sind als Teil C.3. „Das Unterstützungssystem bei Gewalt gegen Frauen und dessen Finanzierungspraxis in den Bundesländern“ tabellarisch aufbereitete Übersichten der Versorgungssituation zu den einzelnen Bundesländern enthalten (Bundestagsdrucksache 17/10500, S. 117 ff.).

In diesen tabellarischen Profilen der Bundesländer sind Daten aus unterschiedlichen Quellen dargestellt; die Darstellung folgt bei jedem Bundesland folgendem Schema:

- Unter „Strukturdaten“, dem ersten Abschnitt der Tabelle, werden Daten der statistischen Landesämter wiedergegeben, um eine Übersicht über Größe und Bevölkerungsdichte zu geben;
- unter „Ergebnisse der Recherche zu Unterstützungseinrichtungen“, dem zweiten Abschnitt, sind alle durch die Recherche erreichbaren Einrichtungen, die Angebote für von Gewalt betroffene Frauen machen, erfasst – unabhängig davon, woher sie ihre Finanzierung beziehen;
- unter „Angaben der Landesregierung“, im dritten Abschnitt der Tabelle, werden die Angaben der zuständigen Ressorts in den Landesministerien zu der Finanzierungspraxis der Länder und die von ihnen genannte Anzahl der landesgeförderten Einrichtungen bei Gewalt gegen Frauen dargestellt;
- in einem vierten Abschnitt werden weitere Angaben, beispielsweise zu Landeskoordinierungsstellen, Angeboten im Gesundheitssektor und andere zusammengefasst.

Differenzen zwischen den Angaben der Landesregierung (dritter Abschnitt der Tabelle) sowie den Ergebnissen der Recherche zu Unterstützungseinrichtungen (zweiter Abschnitt der Tabelle) können bei den quantitativen Angaben zur Zahl der Schutzeinrichtungen und zur Zahl der Plätze sowie zur Zahl der Beratungsangebote auftreten, weil die Landesregierungen überwiegend lediglich die aus Landesmitteln geförderten Angebote und die im Rahmen der Landesförderung zugrunde gelegten Platzzahlen der Einrichtungen übermittelt haben, wohingegen die als Vollerhebung aus verschiedenen Quellen angelegte Recherche der Unterstützungseinrichtungen auch Angebote erfasst, die nicht von den Landesregierungen angegeben wurden, weil sie keine Fördermittel erhalten. Hinzu kommen möglicherweise Differenzen aufgrund unterschiedlicher Kategorienbildungen und Zählweisen bei der Erfassung der Angebote durch die Landesregierungen einerseits und durch die Forscherinnen andererseits. Dabei können im Einzelfall auch Stichtageffekte eine Rolle gespielt haben. Das Nebeneinanderstellen beider Aufstellungen dient der Transparenz und dem wechselseitigen Abgleich der Daten. Die beiden Tabellenabschnitte folgen insoweit einer jeweils

eigenen Systematik und ergänzen einander. Insgesamt sind die Differenzen als gering zu bewerten, was die gute Qualität der Recherche bestätigt.

2. Warum lehnt die Bundesregierung eine Gesetzgebungskompetenz ab (vgl. Bericht der Bundesregierung „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, S. XXV), die sie doch gerade in dem vorliegenden Entwurf für die gesetzliche Regelung einer „vertraulichen Geburt“ für sich in Anspruch nimmt, damit alle betroffenen Frauen „in ihrer Not professionelle Hilfe ... erlangen“ und gleichwertige Lebensverhältnisse hergestellt werden?

Warum gilt dieses Gebot nicht für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder, wo doch die Bestandsaufnahme belegt, wie uneinheitlich und defizitär das bestehende Schutz- und Hilfesystem ist?

Beide Sachverhalte sind hinsichtlich der empirisch festgestellten Ausgangssituation nicht vergleichbar.

Ein Ziel der angestrebten Regelung der vertraulichen Geburt ist es, einen Rechtsrahmen für die vertrauliche Geburt zu schaffen, der den betroffenen Frauen und den handelnden Institutionen rechtliche Handlungssicherheit gibt; hierzu ist es erforderlich, bestehende Regelungen in Bundesgesetzen, vor allem im Personenstandsgesetz, gegebenenfalls aber auch im Bürgerlichen Gesetzbuch und im Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit zu verändern; dies kann nur der Bundesgesetzgeber. Zum anderen geht es darum, die Hilfen für Schwangere im Hinblick auf die Erfordernisse im Zusammenhang der vertraulichen Geburt auszubauen und durch bundesgesetzliche Vorgaben für eine einheitliche Beratungs- und Vermittlungspraxis von Jugendämtern, Trägern und Krankenhäusern die Versorgung und Unterbringung aller betroffenen Kinder gleichermaßen sicherzustellen.

Demgegenüber hat die umfangreiche empirische Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote bestätigt, dass es insgesamt ein dichtes und ausdifferenziertes Netz an Unterstützungseinrichtungen für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder im Bundesgebiet gibt. Grundsätzlich kann trotz punktueller Versorgungslücken und Zugangsschwierigkeiten für einzelne Zielgruppen davon ausgegangen werden, dass gewaltbetroffene Frauen regelmäßig Schutz vor Gewalt sowie Beratung und Unterstützung in professionell dafür ausgelegten Einrichtungen finden. Anhaltspunkte für eine strukturelle oder flächendeckende Unterversorgung fehlen.

Das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Dieter Rixen, das mit dem Bericht der Bundesregierung veröffentlicht wurde, kommt daher zu dem Ergebnis, es lasse sich anhand der verfügbaren Daten nicht begründen, dass nur und gerade ein einheitlicher Regelungszugriff des Bundes die bestehenden Versorgungsprobleme lösen kann (Bundestagsdrucksache 17/10500, S. 247).

Ein bedrohtes Sozialgefüge mit unzumutbaren Auswirkungen oder eine unzumutbare Rechtszersplitterung im Bundesgebiet ist somit nicht festzustellen. Damit sind derzeit die durch das Bundesverfassungsgericht formulierten Kriterien für ein im Sinne des Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG) unter dem Aspekt der Wahrung der Rechtseinheit sowie der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet „erforderliches“ Tätigwerden des Bundesgesetzgebers nicht erfüllt.

Eine grundsätzlich angelegte Neuordnung durch ein Bundesgesetz, mit dem etwa das Vorhalten oder die Finanzierung von Einrichtungen zum Schutz vor Gewalt durch bundesweit einheitliche Vorgaben umfassend geregelt würden, ist

nach Auffassung der Bundesregierung derzeit nicht erforderlich im Sinne des Artikels 72 Absatz 2 GG.

Diese Auffassung teilt auch die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK): „Die GFMK ist der Auffassung, dass die Finanzierung von Frauen- und Kinderschutzeinrichtungen auch künftig in der Zuständigkeit der Länder und Kommunen verbleiben muss, da das föderale System die besten Voraussetzungen für die Vorhaltung einer bedarfsgerechten Infrastruktur nach den Gegebenheiten vor Ort bietet“ (s. Beschluss der 20. Konferenz der GFMK am 10./11. Juni 2010 in Dresden, TOP 8.1, [www.gleichstellungsministerkonferenz.de/GFMK-Beschluesse.html](http://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/GFMK-Beschluesse.html)).

Die in der Bestandsaufnahme identifizierten partiellen Defizite können im Wege der Fortentwicklung des geltenden Rechts auf bundesgesetzlicher oder landesgesetzlicher Ebene sowie durch Instrumente auf untergesetzlicher Ebene angegangen werden, ohne dass dazu eine bundesgesetzliche Neuordnung mit Auswirkung auf die Verteilung der Finanzierungsverantwortlichkeiten erforderlich wäre.

Die Bundesregierung hat in ihrem Bericht (Bundestagsdrucksache 17/10500, S. 24) daher zugleich zugesagt zu prüfen, ob es im Schnittstellenbereich des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II), des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII) und des Bundesausbildungsförderungsgesetzes oder im Asylbewerberleistungsgesetz klarstellender Regelungen bedarf. Soweit diese Prüfung ergeben sollte, dass es diesbezüglich gesetzgeberischen Bedarf gibt, stünden bundesgesetzlichen Regelungen, die die derzeitige Einbindung der Leistungen der Frauenhäuser und der Unterstützungsangebote in die Sozialleistungsgesetze verbessern, keine verfassungsrechtlichen Gründe entgegen; sie wären „erforderlich“ im Sinne des Artikels 72 Absatz 2 GG und könnten auf die Gesetzgebungskompetenz des Artikels 74 Absatz 1 Nummer 7 GG gestützt werden.

3. Wie ist der aktuelle Stand bei der Einrichtung eines Hilfetelefon für von Gewalt betroffene Frauen?

Wie viele Stellen sind für welche Fachkräfte vorgesehen?

Der Aufbau des Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen wird weiter vorangetrieben, damit die Freischaltung im März 2013 erfolgen kann. Wesentliche Arbeitspakete sind unter anderem:

- Einstellung einer ausreichenden Anzahl von Fachberaterinnen für den Betrieb des Hilfetelefon,
- Fertigstellung der Datenbanktechnik und „Befüllen“ der Datenbank mit den Adressen des Hilfesystems sowie Erstellen und „Befüllen“ der Wissensdatenbank,
- Schulung der Mitarbeiterinnen im Hinblick auf fachliche Fragen,
- Schulung der Mitarbeiterinnen im Hinblick auf die Technik (Datenbank und Telefonie),
- fachliche Begleitung der Entwicklung einer Öffentlichkeitskampagne und der Erstellung von Materialien,
- Organisation des Dolmetschungsdienstes und des Zugangs über ein Gebärdentelefon,
- Erstellung der fachlichen Inhalte der Website.

Für den Betrieb des Hilfetelefon in seiner letzten Ausbauphase sind circa 70 bis 80 Personalstellen erforderlich. Hierin enthalten sind eine Leitung des Hilfe-

telefons (zugleich Referatsleiterin des entsprechenden Referats im Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben – BAFzA), eine stellvertretende Leitung, fünf Fachbereichsleiterinnen, 60 bis 70 Beraterinnen sowie fünf Verwaltungsfachangestellte.

4. Warum muss die Freischaltung auf den 1. März 2013 verschoben werden?

Gibt es Probleme bei der Personalgewinnung oder technische Probleme (und wenn ja, welche)?

Als Termin war das Zeitfenster zwischen Ende des Jahres 2012 und Anfang des Jahres 2013 avisiert. Voraussetzung für einen erfolgreichen Start und die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags ist es, dass geschultes Personal in ausreichendem Umfang zur Verfügung steht, die Öffentlichkeitskampagne starten kann und auch die weiteren technischen Voraussetzungen geschaffen sind. Das wird Anfang März 2013 der Fall sein.

5. Konnten Beraterinnen aus dem bestehenden Hilfesystem gewonnen werden, und gibt es zusätzliche Schulungen (und wenn ja, welche), die auf die Besonderheiten des Hilfetelefon ausgerichtet sind (spezielle Abdeckung des großen Aufgabengebietes von häuslicher Gewalt, Zwangsheirat, sexuelle Gewalt, Genitalverstümmelung usw.)?

Es konnten zahlreiche Beraterinnen gewonnen werden, die Erfahrung mit der Beratung gewaltbetroffener Frauen haben. Für alle Beraterinnen gibt es ein modulares Fortbildungsprogramm, das Grundlagen zur Beratung am Telefon, zum Beratungskonzept, zur Technik, zu Fachthemen sowie zu Querschnittsthemen umfasst. Zu den Fachinhalten gehören die Themenbereiche des Hilfetelefon. Diese Themen werden perspektivisch ergänzt durch weitere Bereiche wie z. B. Suizidprävention, Kinderschutz, psychiatrische Erscheinungsbilder und Traumatisierung sowie Burn-out-Prophylaxe. Zu den Querschnittsthemen gehören insbesondere Datenschutz, leichte Sprache, interkulturelle Kompetenz, Onlineberatung. Die Fortbildungen werden auch nach Start des Betriebs fortgesetzt und um Module, zu denen sich ein Bedarf zeigt, ergänzt.

6. Welche Datenbanken werden den Beraterinnen zur Verfügung stehen, damit sie den betroffenen Frauen eine gezielte Hilfe vor Ort anbieten können?

Wer erstellt diese Datenbanken?

Es wird eine eigene Datenbank auf Basis einer eigenen Software aufgebaut, die alle notwendigen Angaben zu den Einrichtungen des Unterstützungssystems enthalten wird. Eine Zulieferung der Daten ist freiwillig. Unterstützen werden z. B. die Bundesländer und die bundesweiten Vernetzungsstellen wie die Frauenhauskoordinierung e. V. und der Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe.

7. Wie viele Dolmetscherinnen sollen das Hilfetelefon unterstützen, und wie viele von ihnen sind festangestellt bzw. auf Abruf bereit einzuspringen?

Das BAFzA hat den Dolmetschungsservice europaweit ausgeschrieben (ABl. S. 194 vom 9.10.2012, 319341-2012-DE). Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

8. Warum wurde die Haushaltsplanung geändert, so dass für das Hilfetelefon im Jahr 2013 statt 6 Mio. Euro nun nur 5 Mio. Euro vorgesehen sind?

Wo können welche Einsparungen gemacht werden?

Oder kam es zu Veränderungen bei der ursprünglich vorgesehenen Ausstattung des Hilfetelefons?

Die Finanzplanung war auf einen Starttermin zum Ende des Jahres 2012 und Anfang des Jahres 2013 projiziert. Der jetzt im März 2013 realisierbare Start ermöglicht es, weniger Mittel als zunächst vorgesehen anzusetzen, ohne Veränderungen in der Ausstattung vornehmen zu müssen.



