Rechtsgutachten

Rechtliche Anforderungen und Möglichkeiten der Ausgestaltung und Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt

Prof. Dr. Dagmar Oberlies

Fachhochschule Frankfurt am Main

Nibelungenplatz 1 - 60318 Frankfurt

Telefon: 069/1533-2821

Email: oberlies@fb4.fh-frankfurt.de

1 HINTERGRUND UND AUFTRAG 4

2 RECHTLICHE AUSGANGSLAGE 5

2.1 STAATLICHE SCHUTZPFLICHT 5

2.2 DUE DILIGENCE STANDARD 6

2.3 EINFACHGESETZLICHE REGELUNGEN 7

3 HILFE ALS SCHUTZ 9

3.1 STAND DER FORSCHUNG 9

3.1.1 MÄNNERGEWALT IN PAARBEZIEHUNGEN 9

3.1.2 TRAUMATISCHE ERLEBNISSE 12

3.1.3 GEWALT IN EINRICHTUNGEN 15

3.1.4 BELASTUNGEN IM KONTEXT VON VERFAHREN 16

3.2 SCHLUSSFOLGERUNGEN 16

4 INSTITUTIONELLE VERANKERUNGEN 17

4.1 GEGENWÄRTIGE REGELUNG DER HILFEN BEI GEWALT 17

4.2 FINANZIERUNG DES HILFESYSTEMS 18

5 REGELUNGSÜBERLEGUNGEN 25

5.1 REGELUNGSZUSTÄNDIGKEIT 25

5.1.1 LÄNDERZUSTÄNDIGKEIT 25

5.1.2 BUNDESZUSTÄNDIGKEIT 25

5.1.2.1 Annexkompetenz zum Strafrecht 26

5.1.2.2 Öffentliche Fürsorge 26

5.2 ZIELGRUPPE 28

5.2.1 PERSONENBEZOGENE REGELUNGEN 28

5.2.2 EINRICHTUNGSBEZOGENE REGELUNGEN 30

5.3 REGELUNGSINHALTE 32

5.3.1 ÜBERLEGUNGEN ZU EINEM INTERNATIONALEN STANDARD 32

5.3.2 ÜBERLEGUNGEN ZU EINER GESETZLICHEN REGELUNG 34

5.3.2.1 Anknüpfungspunkt 34

5.3.2.2 Organisatorische Regelungen 35

5.3.2.3 Materiellrechtliche Regelungen 38

6 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN 43

7 LITERATURANGABEN 45

1 Hintergrund und Auftrag

Derzeit werden auf Bundes- und Landesebene Überlegungen zur Absicherung des Hilfesystems für Gewaltbetroffene angestellt.

Ausgehend von den Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses vom 10.2.2009 zur nachhaltigen Finanzierung von Frauenhäusern (CEDAW/C/DEU/CO/6, Nr.43), hat sich der Deutsche Bundestag eingehend mit der Situation der Frauenhäuser befasst (Ausschussprotokoll Nr. 16/69 und BT-Drs.16/12992). Im November 2010 wurde durch das Bundesministerium für Familie Senioren, Frauen und Jugend eine Studie zur „Situation von Frauenhäusern und der sonstigen Infrastruktur für gewaltbetroffene Frauen und Kinder“ in Auftrag gegeben. Durch sie soll eine frühere Bestandsaufnahme aus dem Jahr 2008, die sich vorwiegend mit der Situation von Frauenhäusern befasste, aktualisiert und erweitert werden. Der Aktionsplan II zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (Aktionsplan II:38 ff) befasst sich ebenfalls mit Hilfen und Beratungsangeboten für Betroffene und deren Finanzierung.

Auf nationaler Ebene haben sich – zeitgleich, aber mit anderem Fokus – auch verschiedene Runde Tische mit Fragen des Hilfesystems bei Gewalt, unter anderem in Institutionen, befasst:

- Der Runde Tisch ‚Heimerziehung’ hatte schon 2009 eine Expertise in Auftrag gegeben, die sich mit der Frage befasste, was ehemaligen Heimkindern bei der Bewältigung ihrer komplexen Traumatisierung hilft (Gahleitner 2009).
- Auch die Unabhängige Beauftragte der Bundesregierung zur Aufarbeitung des sexuellen Kindesmissbrauchs (UBSKM) formulierte in ihrem Abschlussbericht Empfehlungen für Hilfen und Prävention und forderte „die verbindliche Verankerung einer öffentlichen Finanzierung spezieller Beratungsangebote für Kinder und Erwachsene“ (UBSKM Zusammenfassung 2010:13). Diese Forderung wurde im Aktionsplan der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung aufgegriffen (Aktionsplan 2011:39 ff).

Auf europäischer Ebene schließlich werden derzeit verschiedene Dokumente diskutiert, die sich mit den Hilfestellungen für die Opfer von Gewalttaten befassen. Für den hier interessierenden Kontext relevant ist der Rahmenbeschluss des Rates (der Europäischen Union) vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren (2001/220/JI), der Richtlinienentwurf des europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten

sowie für die Opferhilfe vom 18.5.2011 (KOM (2011) 275) sowie die Konvention des Europarates gegen Gewalt gegen Frauen (Istanbul, 11.V.2011).

Die Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe liegen insofern im Schnittpunkt der derzeitigen Diskussionen, als sie sowohl bei häuslicher wie sexueller Gewalt Unterstützung - bis hin zur Prozessbegleitung – bieten, als auch Institutionen bei der Entwicklung von Präventionskonzepten beraten. Der Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe hat deshalb ein Gutachten in Auftrag gegeben, durch das die rechtlichen, finanziellen und politischen Anforderungen und Möglichkeiten zur Verstetigung des Hilfesystems bei Gewalt im Zusammenhang betrachtet und Argumentationslinien für die Stellungsnahmen der Mitglieder in den verschiedenen Diskussionskontexten angeboten werden sollen.

2 Rechtliche Ausgangslage

2.1 Staatliche Schutzpflicht

In verschiedenen Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass den Staat – aus Art.2 GG - eine Schutzpflicht trifft, die nicht nur gebietet, „sich schützend und fördernd vor das Leben zu stellen“, sondern auch, „Gefahren für die körperliche Unversehrtheit abzuwenden“ (BVerfGE 46, 160, 164; 49, 89 ff; 53, 30 ff; 60, 297 ff; 61, 256 ff). Allein Art und Weise des Schutzes sollen im Gestaltungsermessen des Gesetzgebers liegen. In seiner -§ 218- Entscheidung (BVerfG KritV 1/93, 9, 43 ff) schreibt das Gericht: „Die Verfassung gibt den Schutz als Ziel vor, nicht aber seine Ausgestaltung. (…) Notwendig ist ein (…) angemessener Schutz, entscheidend ist, dass er als solcher wirksam ist.“ Geschuldet wird demnach wirksamer Schutz; ob das ausreichende Maß sorgfältig ermittelt und vertretbar eingeschätzt wurde, unterliegt verfassungsrechtlicher Prüfung. Dabei muss „(der Staat) auch Gefahren entgegentreten, die für dieses Leben in den gegenwärtigen und absehbaren realen Lebensverhältnisses (…) begründet liegen.“ Mit anderen Worten: Der Staat kann sich nicht darauf beschränken, Rechtsnormen zu erlassen, er muss auch auf die realen Lebensverhältnisse einwirken und zwar so, dass der staatliche Schutz vor Gewalt wirksam ist - und zwar nachprüfbar wirksam (ausführlich Oberlies 1997 und 2000, Sacksofsky 2000).

2.2 Due diligence standard

Eine Anforderung an gesetzgeberisches Handeln wird vielfach auch aus internationalen Verpflichtungen abgeleitet.

In der Erklärung zum Schutz von Frauen vor Gewalt wird von Staaten erforderliche Sorgfalt (due diligence) dahingehend erwartet, Gewalt vorzubeugen, sie zu untersuchen und, in Übereinstimmung mit den Gesetzen, auch zu bestrafen (Artikel 4 (c)). Der DUE DILIGENCE STANDARD ist in den letzten Jahren als internationales Instrument im Kampf gegen Gewalt gegen Frauen weiterentwickelt und konkretisiert worden (vgl. Ertürk 2006, Manjoo 2011). In einem Diskussionspapier der derzeitigen UN-Sonderberichterstatterin Gewalt gegen Frauen, Rashida Manjoo, werden unter anderem folgende Sozialen Dienste gefordert: Hilfetelefone, Gesundheitsdienste, Beratungsstellen, Rechtshilfe, Zufluchtseinrichtungen, Schutzanordnungen und finanzielle Unterstützung (2011:3).

Auch das CEDAW-Komitee beruft sich in seiner Allgemeinen Empfehlung Nr.19 auf diesen due-diligence-Standard:

> *Under general international law and specific human rights covenants, States may also be responsible for private acts if they fail to act with due diligence to prevent violations of rights or to investigate and punish acts of violence, and for providing compensation.*

Dieser wird, wie die Empfehlungen zum 6. Staatenbericht zeigen, dahingehend verstanden,

> *.. dass umfassende Maßnahmen zur Beseitigung jeder Form von Gewalt gegen Frauen ergriffen werden (..). alle Arten von Gewalt gegen Frauen (..) zu untersuchen und zu analysieren und Umsetzungsmaßnahmen weiter voranzutreiben, um derartige Gewalt zu verhindern sowie den Opfern Schutz und unterstützende Leistungen zu bieten und die Täter zu bestrafen und wieder in die Gesellschaft einzugliedern.[Ziffer 42]*

Schließlich präzisiert auch die Konvention des Europarates gegen Gewalt gegen Frauen (Istanbul, 11.5.2011) diesen internationalen due-diligence-standard. Die Konvention will Unterzeichnerstaaten verpflichten

> *{to] take the necessary legislative and other measures to adopt and implement Statewide effective, comprehensive and co-ordinated policies encompassing all relevant measures to prevent and combat all forms of violence covered by the scope of this Convention and offer a holistic response to violence against women (Art.7, sec.1).*

Streitig ist, welche völkerrechtliche Qualität diesen Standards zukommt. Zwar besitzen Deklarationen als einseitige völkerrechtliche Handlungen keine Rechtsverbind-

lichkeit (Hobe/Kimminich 2004:202), jedoch können sie durch stete, unwidersprochene Anwendung in Völkergewohnheitsrecht übergehen (Schneider 2004). Ertürk (2006c: 29) geht davon aus, dass aufgrund der von ihr dargestellten opinio iuris und der Staatenpraxis inzwischen eine Regel des Völkergewohnheitsrechts existiert, die Staaten verpflichtet, Gewalt gegen Frauen mit der erforderlichen Sorgfalt vorzubeugen, gegen entsprechende Handlungen vorzugehen und Gewaltbetroffenen Schutz und Unterstützung anzubieten.

In diesem Kontext erheblich sind auch verschiedene Regelungen der Europäischen Union. Darunter der Rahmenbeschluss des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren (2001/220/JI) sowie die Richtlinienentwürfe des europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe vom 18.5.2011 (KOM(2011) 275). Beide Beschlüsse enthalten über das Strafverfahren hinausgehende Regelungen für das Hilfesystem. Der Richtlinienentwurf aus dem Jahr 2011 fordert den „Zugang zu Opferhilfsdiensten, die Information und Rat, emotionale und psychische Unterstützung sowie praktische Hilfe bieten“ (Art.7). Trotz der Anknüpfung an eine Straftat (Art.1) soll eine Anzeige keine Voraussetzung der Hilfegewährung sein (KOM(2011) 275:8). Der Entwurf geht über den Rahmenbeschluss auch insoweit hinaus, als weitere Opfergruppen wie Opfer von Vorurteilskriminalität (sexistisch bedingte Gewalt, rassistisch motivierte Straftaten, Terrorismusopfer) einbezogen sind, für die spezialisierte Hilfsdienste gefordert werden (KOM(2011) 275:8). Die Richtlinie würde im Falle ihrer Verabschiedung die Mitgliedsstaaten - als unmittelbar geltendes Recht - verpflichten, für ein entsprechendes Hilfsangebot Sorge zu tragen, während der Rahmenbeschluss bislang nur eine mittelbare Wirkung bei der Auslegung nationalen Rechts entfaltet (vgl. Art. 34 Abs. 2 lit. b) S. 3 EUV und EuGH Rs. C-105/03).

2.3 Einfachgesetzliche Regelungen

Oft übersehen wird, dass die Hilfe bei Gewalt bereits heute als soziales Recht ausgestaltet ist: Nach § 5 Absatz 1 SGB I hat ein Mensch, der einen Gesundheitsschaden erleidet „ein Recht auf die notwendigen Maßnahmen zur Erhaltung, zur Besserung und zur Wiederherstellung der Gesundheit und der Leistungsfähigkeit und angemessene wirtschaftliche Versorgung“ - soweit die staatliche Gemeinschaft für die Folgen eines Gesundheitsschadens einzustehen hat (§ 5 Abs.1 SGB I). Wofür die staatliche Gemeinschaft eine Haftung übernimmt, regelt derzeit das Bundesversorgungsgesetz (für militärische Opfer) sowie das Opferentschädigungsgesetz (für zivile Opfer von Gewalt). Während sich das kriegerische Versorgungsrecht zu einem Leistungsrecht entwickelt hat, das „praktisch alle Folgen der Schädigung [abdeckt]“, einschließlich

der von Familienangehörigen (Mrozynski SGB I, § 5 Rdn.4), ist im Bereich der Versorgung ziviler Opfer eine „Unterversorgung“ (Grundel/Blättner 2011:15) festzustellen. Zukünftig wäre aber zu fordern, dass sich die Einstandspflicht an dem internationalen due-diligence-standard orientiert.

So wird durch das Opferentschädigungsrecht (OEG) derzeit nicht jede gesundheitliche Schädigung abgefedert, sondern nur diejenige, die jemand durch einen „vorsätzlichen, rechtswidrigen tätlichen Angriff gegen seine oder eine andere Person oder durch dessen rechtmäßige Abwehr“ erlitten hat (§ 1 Abs.1 OEG; ähnlich § 1 GewSchG, ausführlich Otte 1998). Nicht abgedeckt sind deshalb Gesundheitsschäden aufgrund von Stalking-Erfahrungen. Ebenfalls nicht abgedeckt sind Langzeitfolgen, bei denen nicht sicher festzustellen ist, ob sie auf den tätlichen Angriff (oder besondere persönliche Dispositionen) zurückgehen.

Auch haben nicht alle Gewaltbetroffenen gleichen Anspruch auf Unterstützung: Für Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, aber vor allem für Menschen ohne legalen Aufenthalt sind die Leistungen eingeschränkt. Positiv ist dagegen, dass Minderjährige - wie im gesamten Sozialrecht - mit Vollendung des 15.Lebensjahres selbst handlungsfähig sind (§ 36 SGB I).

Problematisch ist überdies, dass Leistungen versagt werden können, wenn Geschädigte zur Aufklärung des Sachverhalts und zur Verfolgung des Täters nicht beitragen, namentlich nicht unverzüglich Anzeige bei der Polizei erstatten (§ 2 Abs.2 OEG). Ausdrücklich wollen die europarechtlichen Regelungen von einer Anknüpfung an eine Anzeige absehen (KOM (2011) 275:8).

Weitere Sozialgesetze greifen Hilfen bei Gewalt als individuelle Rechtsansprüche auf:

- Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse, zum Beispiel gewaltgeprägte Lebensumstände (§ 1 Abs.2 VO zu § 69 SGB XII) mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, zu deren Überwindung sie aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, stehen Leistungen der Sozialhilfe zu (§ 67 SGB XII).
- Bei gewalttätigen und krisenhaften Konflikten gewährt auch die Kinder- und Jugendhilfe Eltern und Elternteilen Anspruch auf Beratung (§§ 16 Abs.1, § 17 Abs.1 SGB VIII sowie die länderrechtlichen Ausführungsgesetze z.B. §§ 16, 22, 52 AGKJHG-Berlin).

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 Dokumente verlangen ein Gesamtkonzept, in dem Prävention, Schutz, Verfolgung und institutionelle Garantien zusammen gedacht werden.

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

3 Hilfe als Schutz

Eine Rechtspflicht zur Bereitstellung eines Hilfesystems bei Gewalt ergibt sich dann, wenn das Hilfesystems einen Beitrag zum wirksamen Schutz vor Gewalt leistet und – im Sinne des Bundesverfassungsgerichts – geeignet ist, Gefahren für die körperliche Unversehrtheit abzuwenden. Im Folgenden soll es deshalb nicht um das Ausmaß von Gewalt und ihre Verursachung gehen (diese Daten werden als bekannt vorausgesetzt), sondern um den Stand der Forschung zur Wirksamkeit von Interventionen in Fällen von Gewalt.

3.1 Stand der Forschung

3.1.1 Männergewalt in Paarbeziehungen

Kindler/Unterstaller (2007) haben Ansatzpunkte für eine gesellschaftliche Primärprävention von Partnergewalt zusammengestellt:

- Maßnahmen zur Veränderung gesellschaftlicher Geschlechterverhältnisse und zum Wandel von Männlichkeitsbildern.
- Versorgungsangebote für Kinder und Jugendliche, die in ihren Herkunftsfamilien Gewalt erlebt oder miterlebt haben sowie für solche, die aggressiv verhaltensauffällig sind.
- Angebote (bereits im Jugendalter) zur Förderung der Beziehungsfähigkeit, Unterstützung des ‚leidenden' Partners (meist Partnerin, D.O.), Begleitung in gewaltanfälligen Situationen insbesondere bei Schwangerschaften und Trennung,
- Routinemäßige Screeningfragen im Kontext gesundheitlicher Untersuchungen; regelmäßige Gewaltscreenings im Rahmen von Suchtberatung und-therapie.

- Unterstützung in – gewaltgeneigten – Stresssituationen wie berufliche Belastungssituationen, (drohende) Arbeitslosigkeit, Geldmangel, sozialer Abstieg oder soziale Isolation.

Internationale Studien zeigen, dass das „right to exit“, also die soziale Akzeptanz, eine gewalttätige Beziehung verlassen zu dürfen (und die materiellen Möglichkeiten, dies auch zu können), zu den wirksamsten Präventionsstrategien bei Partnergewalt gehört. Eine Studie der WHO (2005:8) nennt als gewaltpräventive Faktoren die finanzielle Autonomie der Frauen sowie den Grad der persönlichen Stärkung und der sozialen Unterstützung, die sie erfahren. Ökonomische Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen sind dagegen ein Indikator für Partnergewalt – wie überhaupt soziale Ungleichheiten mit hohem Gewaltraten einhergehen (Wilkinson/Pickett 2010:141).

Der Verweis auf polizeiliche Maßnahmen bietet bei Männergewalt gegen Frauen keinen umfassenden Schutz:

- Die Repräsentativstudie ergab, dass nur 13-15% der Frauen, die Gewalterlebnisse berichteten, die Polizei eingeschaltet haben (GIG-net 2008:232); eine von zehn hatte gerichtliche Hilfe in Anspruch genommen (GIG-net 2008:146). Nur wenige Frauen beantragen – nach einem Platzverweis – die Wohnungszuweisung (SoFFI.K 2004, Grieger u.a. o.J.).
- In Berlin wurde bei weniger als 10% der Polizeieinsätze wegen häuslicher Gewalt ein Platzverweis ausgesprochen – und nur in jedem 20. Fall strafrechtliche Ermittlungen eingeleitet (die in über der Hälfte der Fälle von der Staatsanwaltschaft wieder eingestellt wurden). Dies mag zum Teil daran liegen, dass der Anteil leichter Körperverletzungsdelikte als relativ hoch angesehen wird (SenWTF 2010:3).
- Treffen die Feststellungen von Marion Leuze-Mohr aus dem Jahr 2001 noch zu, dann würden (nur) 41% der befragten Frauenhausbewohnerinnen in einer akuten Notsituation die Polizei rufen. Mehr als 2/3 der Frauen wollten nach entsprechenden Erfahrungen mit einer Strafanzeige nie mehr anzeigen. Über 80% der befragten Frauen würden aus verschiedenen Gründen davon absehen, ihren gewalttätigen Partner anzuzeigen. Jede zweite Frau mit strafrechtlich relevanter Gewalterfahrung hatte noch nie Strafanzeige erstattet.

Sekundärprävention, also die Vermeidung weiterer Gewalterfahrungen, hängt deshalb entscheidend von der psychosozialen Unterstützung ab. Barbara Kavemann (2010) hat Muster der Ablösungsprozesse beschrieben, die einen Hinweis auf einen differenzierten Unterstützungsbedarf geben. Sie unterscheidet die Muster ‚rasche Trennung’ und ‚neue Chance’, ‚fortgeschrittener Trennungsprozess’ und ein Muster ‚ambivalenter Bindung’. Daneben ist für den Unterstützungsbedarf entscheidend, ob

Frauen sich als ohnmächtig beschreiben und einen großen Unterstützungsbedarf formulieren, ihre Handlungsmöglichkeiten als gering einschätzen oder sich weiterhin als ‚handlungsmächtig' beschreiben und deshalb meist nur weiterführende Informationen brauchen. Insgesamt erscheint es schwer, einen Unterstützungsbedarf zu formulieren (und sich Ressourcen zu erschließen). In Zeiten akuter Krisen ist der Hilfebedarf meist größer, wenn auch temporär. Zu anderen Zeiten kann er sich auf Rechtsauskünfte und Weiterverweisungen beschränken. Immer aber ist Gewaltbetroffenen wichtig, sich als Trägerin von Rechten zu fühlen und auch so behandelt zu werden.

Entscheidend ist, ob eine Frau Zugang zum Hilfesystem findet. Oftmals scheinen gerade diejenigen, die besonders häufig oder besonders schwer von Gewalt betroffen sind oder waren, am wenigsten über Unterstützungsmöglichkeiten informiert zu sein und/oder diese zu nutzen (BMFSFJ 2008). Eine von vier Frauen, die von Partnergewalt berichtete, hat Unterstützungsangebote wie Frauenhäuser, Frauennotrufe, Beratungsstellen, therapeutische und psychiatrische Angebote genutzt - wenige, aber doch doppelt so viele wie die Polizei eingeschaltet haben. Die Inanspruchnahme steigt mit dem Schweregrad der erfahrenen Gewalt (BMFSFJ 2008:10). Am häufigsten wurde Hilfe in einer therapeutischen Praxis gesucht (36%), gefolgt von allgemeinen Beratungsstellen (29%), Frauenberatungsstellen (16%) und Frauennotrufen (6%). Ein Fünftel der befragten Frauen hat Zuflucht in einem Frauenhaus gefunden (GIG-net 2008:146), wobei möglicherweise nicht alle Frauen aufgenommen werden konnten (ZIF vom 8.3.2009).

Bei der Inanspruchnahme von Hilfe lassen sich Unterschiede feststellen nach Alter (eher mittlere Altersgruppen), sozio-ökonomischem Status (seltener bei relativem Wohlstand, vor allem im Fall von schwerer körperlicher Gewalt) und ethnischer Herkunft (relativ seltener, wenn man nach Schweregrad kontrolliert. Frauen mit familiärem Hintergrund in der Türkei nehmen eher frauenspezifische Angebote in Anspruch und selten therapeutische Hilfe).

Neben den unmittelbaren Folgen von Gewalthandlungen müssen auch mittelbare gesundheitliche und psychosoziale Folgen einbezogen werden. Dies anerkennt auch das Soziale Entschädigungsrecht, das die Erhaltung, Besserung und Wiederherstellung der Gesundheit und Leistungsfähigkeit sowie eine angemessene wirtschaftliche Versorgung als Ziel formuliert (§ 5 SGB I). Über psychische Folgen berichteten 90% der zur Partnergewalt befragten Frauen; 3 von 4 klagen über langfristige psychosoziale Folgen, fast die Hälfte beschreiben Beeinträchtigungen der Arbeitsfähigkeit (BMFSFJ 2008:10). Zu den psychosozialen Folgen rechnen das Zerbrechen der Familien- und Beziehungsstrukturen, die Zerstörung von Lebensentwürfen z.B. durch Wohnungswechsel, Kündigung des Arbeitsplatzes, gesundheitliche Folgen sind Somatisierungen

oder auch erhöhter Schmerz- und Substanzmittelkonsum (GIG-net 2008:49) und in der Folge ein erhöhtes Risiko in Armut zu leben (Brzank 2009:333).

Leider gibt es, soweit ersichtlich, keine kontrollierten, wissenschaftlichen Untersuchungen über die Effektivität und Effizienz von frauenspezifischer Beratung und Begleitung im Kontext (unveröffentlichter Vortrag von Prof. Dr. Sabine Scheffler). Allerdings bieten Evaluationsstudien, vor allem zu Interventionsprogrammen, einige Hinweise (Hagemann-White/ Bohne 2010; GIG-net 2008:148ff; SoFFI.K 2004). Diese Studien zeigen, dass Fragen des Schutzes und der Sicherheit, sowie Bleiben oder Gehen zentrale Beratungsbestandteile sind. Daneben Information über Handlungsoptionen, Unterstützungsangebote, rechtliche Fragen und das weitere Verfahren. Sie zeigen auch, welche Wünsche sich für Frauen mit der Beratung verbinden: Vertrauen und Glauben schenken, Solidarität und Stärkung, Ergebnisoffenheit (GIG-net 2008:155ff).

Dass für gewaltbetroffene Frauen der Schutzaspekt eine entscheidende Rolle spielt, verdeutlicht auch die Tatsache, dass die Zahl weiblicher Opfer von Männergewalt auch bei den durch die Polizei registrierten vollendeten Tötungen – ganz im Gegensatz zur übrigen Gewaltkriminalität - die Zahl männlicher Opfer (von Männergewalt) überstieg (PKS 2010, vgl. zu verurteilten Tötungsdelikten schon Oberlies 1995). Dies beunruhigt erkennbar auch die Polizei (vgl. Polizei Bielefeld 2006).

Insofern ist kein nachhaltiger Schutz von Gewaltopfern denkbar, der die Arbeit mit Gewalttätern – und solchen, die es nicht werden sollen - ausnimmt (Döge 2011, GIG-net 2008:209, BMFSFJ 2007, Jungnitz et.al. 2007, Landesstiftung 2006).

3.1.2 Traumatische Erlebnisse

In einer Expertise hat Gahleitner (2009) die - nicht-linearen - Phasen (möglichst) gelingender Bewältigung nach traumatisierenden Ereignissen, wie vor allem sexuellen Gewalterfahrungen, zusammengestellt:

- Ausgangspunkt ist die Herstellung eines Mindestmaßes an relativer Sicherheit verbunden mit der Erschließung sozialer Ressourcen. Dies ist aus eigener Kraft und in sozialer Isolation nicht möglich.
- In einer zweiten Phase kann eine behutsame Auseinandersetzung mit der vorausgegangenen Erfahrung und gegenwärtigen Gefühlen beginnen. Dabei wird – mit Hilfe - ein differenzierter Umgang mit Symptomen erarbeitet und eine Einordnung des Erfahrenen versucht.

- Daran schließt sich der Versuch einer Neuorientierung und Widerannäherung an die Umwelt an, der auf die individuellen Möglichkeiten und Grenzen in der Gegenwart fokussiert.

Entscheidend für das Gelingen ist die jeweils angebotene Unterstützung. Als zentral für die psychosoziale Versorgung nennt Gahleitner (2009:29) ‚Engagement und Empowerment' (in Anlehnung an Herman) sowie eine ‚reflektierte Parteilichkeit' der Professionellen (in Anlehnung an Reddemann).

Das internationale Handbuch der ‚Viktimologie' nennt als Hilfestellungen die Betroffene in Akutsituationen brauchen: Unterstützung bei der Anwesenheit an einem ‚Tatort', medizinische Versorgung, Begleitung in ein Kranken- oder Frauenhaus, oder auch einfach „eine Schulter, um sich auszuweinen" (Muscat 2010:403).

Professionell erforderlich ist eine genaue Analyse der Situation der Verletzten, ihre Stabilisierung und die Ermittlung ihrer akuten Bedürfnisse, die Erarbeitung eines Handlungsplanes, die Weiterverweisung und – gerade im strafrechtlichen Kontext - die Information was als nächstes geschehen wird und warum (Muscat 2010:411 m.w.N.). Oft hindern Gefühle von Scham und Schuld, Ängste und die Furcht vor gesellschaftlicher Stigmatisierung sowie die Angst, im Strafverfahren selbst nochmals zum Opfer zu werden, Frauen auch an einer Strafanzeige (LKA-NRW 2006:22). Die ‚Opferforschung' z.B. in den USA geht davon aus, dass professionelle Krisenintervention und Prozessbegleitung im weiteren Sinn entscheidend für den Umgang mit dem Geschehen und seinen Folgen ist (Muscat 2010).

Bei traumatischen Erfahrungen müssen ebenfalls Langzeitfolgen beachtet werden, da sie auf einen psychosozialen Unterstützungsbedarf verweisen, ohne den sich die persönliche Situation oft verschlechtert. Im Bericht der Unabhängigen Beauftragten der Bundesregierung zur Aufarbeitung des sexuellen Kindesmissbrauchs (UBSKM) werden folgende Auswirkungen der Übergriffe aufgelistet: Somatisierungen, Beziehungs- und Partnerschaftsprobleme, Erinnerungen, Leistungs- und Konzentrationsstörungen, Selbstabwertungen, Probleme mit Körperlichkeit und Sexualität , Schwierigkeiten bei der Bewältigung des Alltags, finanzielle Not, Gewalttätigkeit, Aggressionen und Wutausbrüche (UBSKM 2011:61f). Eindringlich beschreibt auch Schiltsky die von den ‚Heimkindern' berichteten Langzeitfolgen sexueller Übergriffe: Straffälligkeit, Suizide und Suizidversuche, zerbrochene Bildungskarrieren und Krankheiten (2011:73).

Viele Betroffene geben an, keine Unterstützung erhalten zu haben, sei es, dass sie keine Ansprechperson fanden oder sich nicht in der Lage fühlten, sich Hilfe zu suchen. 60% derjenigen, die das Hilfetelefon der ‚Missbrauchsbeauftragten' kontaktiert

haben, hatten sich noch nie jemandem anvertraut (Fegert 2011:165). Diejenigen, die professionelle Hilfe in Anspruch genommen haben, haben sich ganz überwiegend in Psychotherapie begeben, aber auch Hilfe bei Beratungsstellen oder kirchlichen Stellen gesucht. Nur sehr wenige haben die Polizei – und noch weniger das Jugendamt - eingeschaltet (UBSKM 2011: 56). Im privaten Kontext sind Familienangehörige die ersten Ansprechpersonen. Oft wurden die Reaktionen als nicht hilfreich beschrieben. Kritisiert wurden: Keine oder keine hilfreiche Unterstützung durch andere, negative Reaktionen auf Hilfegesuche und tabuisierender bzw. unsensibler gesellschaftlicher Umgang mit dem Thema (UBSKM 2011:60).

Dass (gesellschaftliche) Interventionen nicht nur Gewalthandlungen beenden, sondern das Gewaltaufkommen verändern können (und damit einen Schutz bieten), zeigt die Repräsentativ-Erhebung 2011 des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen zum sexuellen Missbrauch: gegenüber der ersten Erhebung aus dem Jahr 1992 zeigte sich ein deutlicher Rückgang. Diesen führt das Institut auf folgende Faktoren zurück: erhöhte Anzeigebereitschaft, öffentliche Aufmerksamkeit, Unterstützungsangebote für Betroffene, Präventionsmaßnahmen und, ganz allgemein, ein Rückgang innerfamiliärer, vor allem männlicher Gewalt. Erwähnt werden müsste in diesem Kontext sicher auch noch das ‚Gesetz zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung', das nicht unmaßgeblich zur Bewusstseinsänderung sowie zu einer Änderungen der Haltung der (einheitlichen) Rechtsordnung beigetragen haben dürfte. Durch diese Entwicklung kann auch die ‚Weitergabe' von Gewalt gestoppt werden, da bekannt ist, dass sowohl auf Seiten des Opfers wie auf Seiten des Täters familiäre Gewalterfahrungen, einschließlich der Beobachtung elterlicher Gewalt (GIG-net 2008:269), mit späterer eigener Gewaltbetroffenheit (überwiegend bei Frauen) bzw. Gewaltausübung (überwiegend bei Männern) korrelieren (WHO 2005:8).

Vieles spricht für die Wirksamkeit integrierter und evaluierter Präventions- und Interventionskonzepte (DJI 2011a; vgl. auch Krieger 2007:227 ff; Beck 2011). Hilfreich erscheinen unterstützende Angebote für gewalttätige wie nicht gewalttätige Eltern bzw. für ein Elternteil, oft die Mutter (DJI 2004, DJI 2011a). Darüber hinaus zeigen Forschungen zur Resilienzentwicklung im Kinder- und Jugendalter die schützende Bedeutung von verlässlichen Kontakten zu kompetenten und fürsorglichen Erwachsenen (Zander 2011:49). Damit rückt auch das pädagogische Hilfesystem in den Blick. Gerade beim sexuellen Missbrauch von Kindern und Jugendlichen, mit oft ausgefeilten Täterstrategien (Röhl 2011, Bange o.J.), ist die Sensibilität und Sensibilisierung von Professionellen und ihre fachliche Kompetenz ein entscheidender Schutzfaktor: die Verantwortlichkeit darf gerade nicht – durch ‚Sag-nein'-Kampagnen – auf die Kinder und Jugendlichen abgewälzt werden (Clancy 2009, Beck 2011, DJI 2011a).

Sicher war hier auch hilfreich, dass es mit dem Jugendamt eine verantwortliche Institution, durch § 8 a SGB VIII ein etabliertes und standardisiertes Interventionsverfahren und durch die Inobhutnahme eine direkte Schutzmöglichkeit gibt. Bedauerlich ist, dass mit der Erweiterung des Schutzauftrages (§ 8a SGBVIII) nicht auch eine Klarstellung in das KJHG aufgenommen wurde, dass zur Erfüllung des Auftrages ein bedarfsdeckendes Angebot geeigneter (parteilicher) Beratungsstellen vorgehalten werden muss (§ 79 SGB VIII). Dies haben inzwischen einzelne Bundesländer in ihren Ausführungsgesetzen klargestellt (§ 22 AGKJHG-Berlin).

Hilfsangebote haben zu berücksichtigen, dass Frauen und Mädchen mit Behinderungen zwei- bis dreimal häufiger sexuellen Missbrauch erfahren als die weibliche Durchschnittsbevölkerung (Schröttle 2011). Ebenso muss berücksichtigt werden, dass weibliche Jugendliche mit türkischem Familienhintergrund auffällig seltener einen außerhäuslichen sexuellen Übergriff berichten als deutsche Mädchen (KFN 2011) und dass der Missbrauch an Jungen hinter einer Mauer des Schweigens (Bange 2007) zu suchen ist. Schließlich auch, dass nicht alle Menschen, die einen sexuellen Übergriff erlebt haben, in einem klinischen Sinne traumatisiert sind. Übergriffe, die nicht zu einer Traumatisierung führen, benötigen andere Interventionen, sind aber nicht unbedingt „weniger schlimm“. Auch ambivalente Gefühle, die Kinder gegenüber Erwachsenen hegen, können Anlass für Irritationen sein. (Bange o.J, Clancy 2009, Röhl 2011). Mit einem Wort: Hilfe muss differenzieren, um hilfreich zu sein.

3.1.3 Gewalt in Einrichtungen

Einen besonderen Problembereich stellt die Gewalt in Einrichtungen dar, die im Abschlussbericht der UBSKM fast die Hälfte der Schilderungen männlicher Gewaltbetroffener ausmachten (und etwa 20% bei weiblichen Anruferinnen). Erfahrungen von ‚Heimkindern’ verweisen auf die besondere Gewaltbetroffenheit in geschlossenen Einrichtungen und die Schwierigkeit, sich Hilfe zu holen (Schilsky 2011). Potenziert wird die Ausgesetztheit, wenn die Verletzten durch Alter oder Abhängigkeitsstrukturen, Behinderung oder Beschränkung und Pflegebedürftigkeit in ihren Möglichkeiten zusätzlich eingeschränkt sind (Gahleitner 2009, Schröttle 2011).

In Expertisen hat das DJI Risikofaktoren auf personeller, organisatorischer und struktureller Ebene herausgearbeitet (2010, 2011b). Hierzu zählen Machtkonzentrationen (insbesondere auf ‚charismatische Persönlichkeiten’), Rechtsunsicherheiten und mangelndes diagnostisches Fachwissen, Risikogruppen und Grenzüberschreitungen (z.B. Vermengung von Privat- und Berufsleben), tabuisierte Themen wie Sexualität und Gewalt, diffuse und intransparente Strukturen, Abschottung, Intransparenz und Fluktuation, fehlende verbindliche Konzepte u.a. für ein Beschwerdemanagement,

fehlende Achtsamkeit und Reflektiertheit, sowie Strukturprobleme (Finanzen, Qualifikationen), fehlende Angebote an Täter_innen. Dabei geht die Gewalt (inzwischen?, KFN 2011) seltener vom Personal aus, während - wie bei Gewalt gegen Frauen mit Behinderungen (Schröttle 2011) - auch Mitbewohner zu den ‚Tätern' gehören können. Dies stellt viele Einrichtungen vor schwierige konzeptionelle Herausforderungen, für die sie – von der Gesellschaft – angemessen ausgestattet werden müssen.

Schutz bieten transparente Kommunikationsstrukturen (Röhl 2011), ein adäquates Beschwerdemanagement (Fegert 2011:168), klare rechtliche Regelungen – und deren Einhaltung (Zinsmeister 2011), sowie ein professionelles Verhalten, das sich am Prinzip reflektierter Nähe, Distanz und Grenzwahrung orientiert (Schmauch 2011). Erkennbar können ‚Organisationberatungen' durch spezialisierte Beratungsstellen einen wichtigen Beitrag zum Schutz von Betroffenen in Einrichtungen leisten.

3.1.4 Belastungen im Kontext von Verfahren

Eine Besonderheit schließlich bilden Belastungen, die sich erst aus den Verfahren selbst ergeben, die den Gewalterfahrungen folgen. Untersucht sind solche Belastungen für das Strafverfahren (Fastie 2008). Nicht selten wird der Wunsch nach Unterstützung von den Justizbehörden mit getragen, (auch) weil dies die Verfahrenstauglichkeit der Betroffenen erhöht (BMFSFJ 2010; Helfferich 2010:201; vgl. neuerdings § 406 h StPO). Getreu dem (entwicklungspolitischen) Motto des ‚more good than harm' müssen Strafverfolgungsbehörden Zeug_innen als eine Art Kund_innen behandeln, die eben auch ausbleiben könnten, wenn das System selbst mehr Schaden anrichtet als Nutzen bringt.

3.2 Schlussfolgerungen

Die Forderungen der Forschung an Politik und Praxis 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*
- *Verstetigung der Finanzierung*
- *Evaluation und Weiterentwicklung des Hilfesystems*
- *Qualifikation der Mitarbeitenden*

4 Institutionelle Verankerungen

4.1 Gegenwärtige Regelung der Hilfen bei Gewalt

Bereits das geltende Recht enthält verstreute, wenig systematisierte Regelungen zu Hilfe- und Unterstützungsangeboten bei Gewalt, die allerdings in der Praxis nicht immer entsprechend genutzt werden. Beispielhaft kann auf folgende Regelungen verwiesen werden:

- Auskunft und Information über Hilfemöglichkeiten. Diese sind heute für den Bereich des Sozialrechts (§§ 14 SGB I) und im Kontext des Strafverfahren (§ 406 h StPO) garantiert. In Zukunft wird dieser Anspruch durch das Hilfetelefon weiter ausgebaut (Hilfetelefongesetz).
- Möglichkeit der ärztlichen Untersuchung, Dokumentation und Behandlung. Diese Hilfe wird im Rahmen der Gesundheitsversorgung geleistet (§§ 25, 27 SGB V).
- Krisenintervention, Beratung, Begleitung und Betreuung: Darunter fallen einmal die Beratungsangebote freier Träger soweit das Angebot über Sozialgesetze abgesichert ist (vgl. §§ 17, 27 SGB VIII und die Ausführungsgesetze der Länder, § 68 SGB XII i.V.m. § 1 Abs.2 DVO zu § 69 SGB XII). Indirekt wird auch in der Strafprozessordnung (§ 406 h StPO) auf Beratungsangebote und die psychosoziale Prozessbegleitung (vgl. zur Finanzierung Oberlies 2008) Bezug genommen.
- Rechtsberatung und –vertretung wie sie heute schon durch die Beratungs- und Prozesskostenhilfe sowie durch verschiedene Beiordnungsregelungen in der StPO sichergestellt ist.
- Psychotherapeutische und andere Heilbehandlungen. Auch diese sind durch geltendes Recht bereits vorgesehen (§ 27 SGB V, § 1 Abs.1 OEG i.V.m. § 11 Abs.1 Nr.11 BVG).
- Ermöglichung eines sicheren Aufenthalts z.B. durch die alleinige Nutzung der eigenen Wohnung (PolG, GewSchG, § 1361b BGB), Zuschüsse für die Anmietung einer Wohnung (SGB II/XII), Erteilung einer Wohnberechtigung (§§ 5 WoBindG, 27 WoFG), ausländerrechtliche Genehmigungen (§§ 25, 31 AufenthG) oder Zufluchtsmöglichkeiten in einem Frauenhaus und anderen Schutzeinrichtungen (z.B. §§ 42 KJHG, 68 SGB XII).
- Materielle Unterstützungsleistungen soweit durch die Gewaltbetroffenheit ein finanzielles Sonderopfer entstanden ist oder die Lebensgrundlage (vorüberge-

hend) entzogen wurde. Solche Hilfen werden einmal durch das Opferentschädigungsrecht gewährt (§ 1 Abs.1 OEG i.V.m. §§ 25b ff BVG: Grundrente, Pflegekosten), zum anderen durch – nicht immer passende (DV 10/08 und 10/10) – sozialrechtliche Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes (vgl. § 20 SGB II, 27a ff SGB XII).

- Schutz und staatliche Intervention bei Gefahrensituationen wie er z.B. durch den polizeilichen Platzverweis (z.B. § 31 HSOG), zivilrechtliche Schutzanordnungen (GewschG, BGB), Inobhutnahmen (§ 42 SGB VIII) oder – in geringerem Umfang – durch das Strafrecht.

4.2 Finanzierung des Hilfesystems

Dieses Hilfesystem ist in weiten Teilen staatlich subventioniert – allerdings weder transparent, noch systematisch, noch effizient. Dadurch wird letztlich die Möglichkeit der Steuerung und der Bedarfsorientierung aus der Hand gegeben. Zudem kann vermutet werden, dass ein solches System letztlich auch teurer und wenig zielgerichtet ist.

Anzumerken ist zunächst, dass allein in den letzten 10 Jahren die staatlichen Ausgaben für die soziale Entschädigung von Gewaltopfern um 4,5 Mrd. Euro zurückgegangen ist (Sozialbericht 2009: 334). Im gleichen Zeitraum wurden Arbeitgeber um 54 Mrd. Euro an Sozialausgaben entlastet (vgl. www.sozialpolitik-aktuell.de; Abbildung 22). Man kann daraus schließen, dass es durchaus finanzielle Spielräume gibt. Die Frage ist, wie sie genutzt werden: Gelänge es z.B. die Ausgaben für soziale Entschädigungsleistungen konstant zu halten und von Kriegs- auf zivile Gewaltopfer umzuschichten, dann könnte sehr viel Gutes erreicht werden.

Verschiedentlich ist der Versuch unternommen worden, die gesellschaftlichen (nicht staatlichen!) Kosten der Gewalt zu berechnen (Oberlies 1997, Handbuch, Brzank 2009). Dabei werden die Kosten von Polizeieinsätzen, straf- und familiengerichtliche Verfahren einschließlich Prozesskostenhilfe / Beiordnung und Kosten der Vollstreckung, medizinische Behandlung und Therapiekosten, Sozialleistungen, Zuwendungen an Beratungsstellen und Frauenhäuser, soziale Trainingskurse, Kinder- und Jugendhilfeausgaben usw. - und oft auch die ‚Eigenkosten' der Gewaltbetroffenen z.B. für Therapien, einbezogen (Handbuch:8). Schätzungen der Frauenhauskoordinierung gehen davon aus, dass die Gewalt gegen Frauen die Gesellschaft (nicht den Staat!) jährlich ca. 14,5 Mrd € kostet (Frauenhauskoordinierung o.J.). Das implizite Argument lautet, es ‚spart' Geld, Gewalt zu verhindern.

Auch das ist sicher richtig. Solange allerdings die Kosten - überaus intransparent – auf verschiedene Kostenträger (Bund, Länder, Kommunen, Sozialversicherungsträger und auch Betroffene) verteilt sind, wird jedoch erkennbar eine Art 'Föderalismusmikado' gespielt, bei dem derjenige verloren hat, der sich zuerst bewegt.

Insofern ist es entscheidend, dass zunächst Klarheit geschaffen wird, in welchem Umfang sich welche Verwaltungsgliederung bereits heute an den Kosten beteiligt, um dann zu hoffen, dass dies den Weg für effizientere und verlässliche Regelungen frei macht. Deshalb hier nochmals der Versuch, nachzuzeichnen, in welcher Weise Bund, Länder und Gemeinden an der Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt beteiligt sind:

- Der Bund trägt anteilig die Kosten des sozialen Entschädigungsrechtes sowie des Wohngelds (Wohngeldbericht 2010:27). Er ist auch an den Kosten der Unterkunft im Rahmen des ALG II-Bezugs beteiligt (Deutscher Städtetag 2010:9), wenn Frauen – zu ihrem Schutz – die Familienwohnung verlassen. Darüber hinaus leistet der Bund Zuwendungen für Forschung, Modellprojekte und Infrastruktur wie die Frauenhauskoordinierung oder auch den bff. Ebenso trägt der Bund heute schon die Kosten statistischer Erhebungen auf Bundesebene. Zukünftig wird er auch die Kosten des Hilfetelefons übernehmen (Br-Drs. 455/11).
- Die Länder haben den größten Teil der Kosten zu tragen, weil sie für Interventionen im Rahmen der Gefahrenabwehr (Polizei), sowie alle gerichtlichen Kosten (Strafverfahren, familiengerichtliche Verfahren) einschließlich der Prozesskostenhilfe und der anwaltlichen Beiordnungen aufkommen müssen. Hinzu kommen anteilige Sozialleistungen (OEG; BVG; WoGG) und unsystematisch (freiwillige) Leistungen für unterschiedliche Beratungs- und Hilfsangebote freier Träger (z.B. Erziehungs- und Schwangerschaftsberatungsstellen) sowie Transfers im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. In eher geringem Umfang erbringen die Bundesländer zudem Bereitstellungskosten für die Krankenhausinfrastruktur; hier obliegt ihnen auch die Planung. Darüber hinaus könnten sich auch noch in Asylbewerberleistungen Kosten für Gewaltbetroffene verbergen, die von den Ländern getragen werden. Schließlich sind die Länder - über ihre Ministerien, Behörden und Hochschulen – auch an Forschungen, statistischen Erhebungen, Modellvorhaben und nicht zuletzt – durch die Landespräventionsräte – koordinierend und steuernd beteiligt.
- Auch die Kommunen erbringen bereits erhebliche Anteile an der Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt. Als Folge ihrer Allzuständigkeit (BVerfGE 83, 37) für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Art.28 Abs.2 GG) obliegt es ihnen eine kommunale Infrastruktur von Beratungsstellen und Zufluchtseinrichtungen vorzuhalten. Hinzu kommen wichtige Sozialleistungen:

- Familienergänzende und familienunterstützende Leistungen (§§ 16 ff, 27 ff SGB VIII) sowie Inobhutnahmen (§ 42 SGB VIII) nach dem Kinder- und Jugendhilferecht, die sowohl bei Gewalt im elterlichen Verhältnis wie bei Gewalt gegen Kinder greifen.
- Aufwendungen nach dem SGB XII, insbesondere Hilfe zum Lebensunterhalt (§§ 27 ff SGB XII), und Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§ 68 SGB XII i.V.m. § 1 RVO zu § 68 SGB XII) sowie
- 70-75% der Kosten für Unterkunft (Deutscher Städtetag 2010:9) u.a. bei Frauenhausaufenthalten von ALG II- Bezieherinnen und ihren Kindern (§ 22 SGB II).

- Schließlich erbringen auch die Sozialversicherungssysteme (und ihre Betragszahler_innen) z.B. über die Krankenversicherung nicht unerhebliche finanzielle Leistungen sowohl in der Diagnostik wie in der medizinischen und psychotherapeutischen Versorgung.

Einige Anhaltspunkte zu den konkreten Kosten, die heute bereits getragen werden, geben ‚Produkthaushaltspläne'. Bislang sind nur wenige kommunale Haushalte im Internet zugänglich. So gibt z.B. der ‚Produkthaushaltsplan' des Bezirks Berlin-Lichtenberg (2008) die Fallkosten für beraterische Interventionen des Jugendamtes bei familiärer Gewalt wie folgt an:

Leistung	Produktnummer	‚Stückkosten'
Gesundheitsbezogener Kinderschutz	77672	35,10
Erstkontakt bei Familien mit Säuglingen	78365	118,79
Krisenintervention/Deeskalation/Abklärung	75428	153,26
Psychosoziale Betreuung und Hilfevermittlung	78716	273,03
Beratungsleistungen durch (Kinderschutz) Fachdienste	77704	287,10
Mitwirkung in familiengerichtlichen Verfahren	79427	383,96
Sozialarbeiterische Unterstützung bei Kindeswohlgefährdungen	79070	431,31
Fallmanagement bei sozialpädagogischen Familienhilfen*	78733	1.039,35
Bezirkliche Erziehungs- und Familienberatung	79068	1.074,51
Begleiteter Umgang	78739	1.754,54
Fallmanagement bei Inobhutnahmen*	78737	1.927,56
Fallmanagement bei stationären Hilfen zur Erziehung*	79399	4.367,54

* Kosten des JA für die Begleitung der Maßnahme, ohne Maßnahme selbst

Polizei und Justiz arbeiten inzwischen ebenfalls mit Produktkosten: In Hessen werden die ‚Stückkosten' (Durchschnittskosten) wie folgt angegeben:

- Für polizeiliche Vollzugsaufgaben, wie den Platzverweis, fallen durchschnittlich Kosten von 495,96 €/'Beratungseinheit' an (Landeshaushaltsplan 2011/03:291). Eingeschlossen sind die Kosten der Prävention.
- Das Erforschen und Ermitteln von Straftaten kostet 576,44 € / 'Beratungseinheit' (Landeshaushaltsplan 2011/03:294)
- Hinzu kommen hier auch Kosten für die staats- und amtsanwaltschaftlichen Tätigkeiten: von der Eintragung im Verfahrensregister bis zum Verfahrensabschluss betragen sie durchschnittlich 258,34 € / Verfahren (Landeshaushaltsplan 2011/05:88).
- Die Gerichtskosten werden bislang nicht (verfahrensbezogen) als Stückkosten ausgewiesen. Eine Orientierung bieten die Gebühren der anwaltlichen Beiordnung (Grundgebühr: 132 €; Gebühr pro Termin: 112 €).
- Das ‚Produkt' Erwachsenenstrafvollzug kostet pro Hafttag 98,90 € (Landeshaushaltsplan 2011/05:170). Nochmals zur Erinnerung: Das Landessozialgericht NRW (L 1 AS 36/09) rechnete für einen Frauenhausaufenthalt mit 31 €/Tag.

Aus den Mitteln der Polizeibehörden wird in Hessen auch die Geschäftsstelle des ‚Netzwerks für Gewalt' beim Hessischen Landeskriminalamt finanziert. Der Betrag verbirgt sich allerdings im Mittelansatz für Öffentlichkeitsarbeit (Landeshaushaltsplan 2011/03:323).

Für die Entschädigung von Opfern von Gewalt, eine Pflichtleistung, wendet Hessen 13,8 Mio. € auf - ergänzt um 3,4 Mio.€ aus dem Bundeshaushalt (Landeshaushaltsplan 2011/ 08:115).

Die so genannten ‚freiwilligen Leistungen' sind demgegenüber sehr viel schwerer nachzuvollziehen bzw. teilweise nicht durchschaubar. Das hessische Sozialministerium, zu dessen Aufgaben die Frauenpolitik (mit der Zuständigkeit für den Schutz vor Gewalt und die Förderung der Frauenhäuser), die Gewaltprävention und das soziale Entschädigungsrecht gehört (Landeshaushaltsplan 2011/08:2f), fördert direkt

- 9 Einrichtungen darunter auch solche zum Schutz von Frauen vor Gewalt (Frauenhandel, Interventionsstellen) mit insgesamt 317.500 €.
- hinzu kommen 100.000 € für die gesundheitliche Versorgung von Gewaltopfern (Landeshaushaltsplan 2011/08:208).

Auch die Regierungspräsidien erhalten Mittel aus dem Landeshaushalt für Maßnahmen für Frauen und Kinder in besonderen Notlagen sowie zur Gewaltprävention: Pro Fall betragen diese 125,89€ (Landeshaushaltsplan 2011/ 08:48f).

Darüber hinaus werden den Kommunen vom Land Hessen aufgrund einer Rahmenvereinbarung zur Kommunalisierung sozialer Hilfen aus dem Jahr 2004 in 2012 13,8 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Dieser Betrag soll – neben anderen sozialen Hilfen – dafür eingesetzt werden 1.700 Frauen mit ca. 1.600 Kindern in Frauenhäusern unterzubringen sowie 10.000 von Gewalt betroffene Personen (Ist 2009: 9757 Frauen und 116 Männer) zu beraten (Landeshaushaltsplan 2011/08:213).

Die Bezuschussung von Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe ist höchst unterschiedlich. Sie speisen sich in der Regel aus verschiedenen Quellen (kommunale und Landesmittel, vereinzelt auch Bundesmodellprojekte, Bußgeldern, Stiftungsgeldern und privaten Spenden). In der Regel erhalten sie keine institutionellen, sondern die deutlich unsichereren projektbezogenen Zuwendungen. Eine Beispielseinrichtung mit einem Gesamtetat von etwas unter 200.000 € erhält etwa 80% aus öffentlichen Zuwendungen, 10% müssen über Spenden selbst eingeworben werden. Geschätzt entfallen 60% der Arbeitszeit auf Beratungen (der Rest auf Öffentlichkeitsarbeit und Schulungen, Vernetzung und Administration). Bei einem Beratungsaufkommen von ca. 750 Fällen/Jahr (2010) belaufen sich die durchschnittlichen ‚Fallkosten' auf ca. 160 €; der Stundensatz auf etwa 50 €. Zum Vergleich: die bezirkliche Familienberatung kostet das Land Berlin über 1.000€/ Fall.

Die Kosten von Frauenhausaufenthalten lassen sich aus der Übersicht der Frauenhauskoordinierung für das BMFSFJ (2008:T6) erschließen: Dort werden Tagessätze zwischen 1,06 € (Thüringen) und 102 € (Bayern) mitgeteilt. In einer Entscheidung des LSG NRW (L 1 AS 36/09) werden die Kosten eines 118-tägigen Frauenhausaufenthaltes mit 2583,02 € Tagessatzkosten und 1062 € ‚Betreuungskosten' angegeben. Dies entspricht einem Tagessatz von 22 € und einem Betreuungssatz von 9 €/Tag. Über die Tagessätze hinaus werden Frauenhäuser zum Teil institutionell gefördert: So unterstützt Schleswig-Holstein jeden Frauenhausplatz mit 10.500 €/jährlich (Anhörung-:21). Bei einer durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von 7 Wochen (Bewohnerinnenstatistik:17) mithin ca. 1.421 € pro Aufenthalt - deutlich weniger als die institutionellen Kosten eines begleiteten Umgangs.

Die durchschnittlichen Fallkosten für Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff SGB XII, zu denen auch gewaltgeprägte Lebensumstände gerechnet werden1, beliefen sich 2008 für die Beratung und Betreuung innerhalb von Einrichtungen auf 18,15 €, außerhalb von Einrichtungen auf 6,55 € (Statistisches Bundesamt 2008, Reihe 2.1 und 2.3). Insgesamt wurden für Frauen 75.773 € aufgewendet - für Männer etwa dreimal so viel.

[1] Grundlage für die Tagessätze vieler Frauenhäuser (BMFSFJ 2008:T6)

Auch für das Hilfetelefon sind die Kosten – als Teil der Gesetzesbegründung – nachvollziehbar: Im Jahr 2012 werden sie mit 3,1 Mio. Euro und ab 2013 mit 6 Mio. Euro/Jahr angegeben (BR-Drs. 455/11). Sie werden ausschließlich vom Bund getragen.

Sehr unübersichtlich sind dagegen die sog. freiwilligen Leistungen, vor allem in den kommunalen Haushalten. Eine Suche nach den Begriffen ‚Gewalt', Prävention' und ‚Frauen' in den im Internet zugänglichen kommunalen Produkthaushalten ergibt:

- im Produkthaushalt des Landkreises Osnabrück - im Kapitel Gleichstellung - folgenden Hinweis:

  > *Für den Bereich der Prävention sind Zuwendungen von 39.000 € eingeplant. 23.500 € entfallen auf das mit jährlichen Kosten von 115.500 € veranschlagte Fanprojekt VfL Osnabrück. Mit ihm soll gewaltförmigem Verhalten sowie rassistischen und rechtsextremistischen Einstellungen in der Fanszene begegnet werden. Positive Elemente der Fankultur sollen aktiv gefördert und unterstützt werden. Die Stadt Osnabrück ist in gleicher Höhe, das Land Niedersachsen mit 30.000 € und DFB/DFL mit 38.500 € beteiligt. Das Projekt läuft ab dem 01.07.2011 zunächst über 3 Jahre. Insgesamt wird der Landkreis Osnabrück 70.500 € aufwenden (S.123).*

  Weitere Treffer gab es nicht. Auch hier zur Erinnerung: dies ist sieben Mal mehr als Bayern für einen Frauennotruf aufwendet.

- dass die Stadt Seelze, die Stadt mit Schwung (Eigenwerbung), in ihrem Haushaltsplan für die Gewaltprävention nach dem SGB XII 74.900€ aufbringt. Das sind 2€/Einwohner_in – im Jahr. Davon entfallen 10.000€ auf Zuschüsse an private Unternehmen, der Rest auf Personalkosten der Stadt (S.407). Für die Bezuschussung externer Beratungsstellen wendet sie pro Jahr 17.000 € auf (S.404).

  Das Wort ‚Frauen' taucht auf fast 600 Seiten nur im Zusammenhang mit der Frauenbeauftragten und ihrer Tätigkeit auf.

Die Aufzählung wäre fortzusetzen (wenn mehr Kommunen ihre Haushalte ins Internet stellen würden): Die Beispiele zeigen dennoch exemplarisch vor allem konzeptionsloses Handeln – das das Gemeinwesen möglicherweise teuer zu stehen kommt.

Um nicht zu riskieren, dass die Angst vor Mehrkosten einer sinnvollen und effizienten Lösung im Weg steht, könnten zunächst - nach dem Vorbild des Sozialberichts und seinem ‚Sozialbudget' (Sozialbericht 2009:T18) – die (direkten) staatlichen Hilfen bei Gewalt dargestellt und die Ausgaben in einer Budgetübersicht transparent gemacht werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Hilfe- und Interventionssystem bei Gewalt derzeit durchaus – und nicht unerheblich – öffentlich bezuschusst wird. 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 zudem 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 einheitliches Hilfekonzept würden nicht zwingend Mehrkosten entstehen. Voraussetzung wäre allerdings, dass zunächst der Mitteleinsatz transparent würde. Dazu gäbe es drei nahe liegende Möglichkeiten:

1. *Die parlamentarische Anfrage: so wurden z.B. 1996 die ‚frauenpolitischen Ausgaben' in Bund, Ländern und Gemeinden durch eine kleine Anfrage ermittelt (Bt-Drs. 13/5192).*
2. *Ein parlamentarischer Berichtsauftrag nach dem Vorbild des Sozialberichts (2009): ein solcher ‚Gewaltbericht' könnte die Maßnahmen aller (staatlichen) Verwaltungsebenen umfassen und regelmäßig die staatlichen Ausgaben bilanzieren (vgl. ‚Sozialbudget'). Der Sozialbericht erscheint einmal in der Legislatur. Inzwischen haben auch einzelne Bundesländer (NRW, Bayern) und Kommunalverbände eigene Sozialberichte eingeführt.*
3. *Das Gender-Budgeting: Im Rahmen von Gender-Budgeting-Initiativen wäre es auch möglich die Ausgaben für Gewalt transparent darzustellen (BMFSFJ 2007).*

In einem ersten Schritt könnte dann 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 (2001 + 4,5 Mrd) und diese Mittel für eine bundeseinheitliche Gesamtlösung einzusetzen.

5 Regelungsüberlegungen

5.1 Regelungszuständigkeit

5.1.1 Länderzuständigkeit

Das deutsche Grundgesetz enthält eine Kompetenzvermutung zugunsten der Bundesländer (Artt.30, 70, 83 GG). Vorrangig haben die Länder deshalb auch das Recht der Gesetzgebung (Art. 70 GG). Der Bundesgesetzgeber kann zwar einige Regelungsmaterien an sich ziehen (namentlich die ‚öffentliche Fürsorge'); allerdings gebührt den Ländern bei gleicher Eignung von bundes- und landesrechtlichen Regelungen weiterhin der Vorrang (BVerfG - 2 BvF 1/01).

Auch die Ausführung von Gesetzen ist grundsätzlich Ländersache, das gilt für Bundesgesetze (Art. 84 GG): Es muss deshalb in der Regel einer landesgesetzlichen Regelung überlassen bleiben, festzulegen, wie und durch wen das Gesetz umgesetzt wird. Eine Ausnahme gilt nur, wenn die Ausführung eines Bundesgesetzes ausschließlich einer Bundesbehörde übertragen wird (Art.87 Abs.3 GG). Davon ist gerade im Fall des Hilfetelefons Gebrauch gemacht worden.

Seit der Föderalismusreform ist es gar nicht mehr möglich, dass der Bundesgesetzgeber Aufgaben direkt an die Gemeinden und Gemeindeverbände überträgt (Art. 84 Abs.1 S.7 GG; dazu Försterling 2007). Verlagern die Bundesländer (in einem Landes- oder Landesausführungsgesetz) Aufgaben auf die kommunale Ebene, dann gilt in vielen Bundesländern ein striktes Konnexivitätsprinzip, also ‚ein Verursacherprinzip', das demjenigen die Kosten auferlegt, der sie – durch eine gesetzliche Regelung – verursacht. Dies wären auch dann die Länder, wenn sie - aufgrund eines Bundesgesetzes -, nur dessen genauere administrative Umsetzung regeln würden (OVG Münster - 12/09, Rdn.59 ff). Heißt, dass gleichzeitig mit der Übertragung von Aufgaben ein finanzieller Ausgleich für die entstehenden Aufwendungen zu regeln ist. Dies müsste einer länderrechtlichen Regelung deshalb nicht im Wege stehen, weil viele Bundesländer auch heute schon Finanzzuweisungen an die Kommunen machen, um den Schutz vor Gewalt sicherzustellen.

5.1.2 Bundeszuständigkeit

Die Bundeskompetenz für eine gesetzliche Regelungsmaterie ist dagegen eine begründungspflichtige Ausnahme. Der Bund könnte sie dann in Anspruch nehmen, wenn

- ein Sachzusammenhang zum Strafrecht besteht (Artikel 74 Abs.2 Nr.1 GG),

- oder eine Regelung im Bereich der öffentlichen Fürsorge angestrebt wird,
  - die zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder
  - zur Wahrung der Rechtseinheit im Bundesgebiet

erforderlich ist (Artikel 74 Abs. 2 Nr. 7, 72 Abs.2 GG).

5.1.2.1 Annexkompetenz zum Strafrecht

Die Berufung auf eine Annexkompetenz zum Strafrecht (Art.74 Abs.1 Nr.1 GG) könnte nahe liegen, weil sowohl der Rahmenbeschluss wie der Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission, sich auf die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen stützt (vgl. KOM(2011) 275:3). Allerdings betonen die Beschlüsse gleichzeitig die Notwendigkeit anzeigeunabhängiger Beratung (KOM(2011) 275:8).

Das Bundesverfassungsgericht nimmt einen Sachzusammenhang dann an, wenn

> *eine (..) Materie verständigerweise nicht geregelt werden kann, ohne daß zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird, wenn also das Übergreifen in den Kompetenzbereich der Länder für die Regelung der zugewiesenen Materie unerläßlich ist.*

Ein solch enger Sachzusammenhang wurde bei der zweiten § 218-Entscheidung (BVerfG - 1 BvR 2306/96) bejaht:

> *Da der Bundesgesetzgeber den strafrechtlichen Schutz des ungeborenen Lebens nur dann partiell zurücknehmen darf, wenn er an dessen Stelle ein anderes wirksames Schutzkonzept setzt, werden die (..) Regelungen, die für die Verwirklichung dieses Konzepts unerläßlich sind, von der Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhangs umfasst.*

Allenfalls könnte argumentiert werden, dass ein Clearingprozess im Vorfeld der Anzeigeerstattung (Oberlies 2000) - neben Opferhilfen, die sich direkt auf die Begleitung und Unterstützung im Strafverfahren beziehen – in einem Sachzusammenhang mit dem Strafverfahren steht (sowohl Artikel 13 Rahmenbeschluss). Zwingend ist dies nicht.

5.1.2.2 Öffentliche Fürsorge

Soweit Regelungen soziale Dienste und Leistungen für ‚Opfer' absichern (sollen vgl. Istanbul, 11.5.2011 und Manjoo 2011), wäre ein Bundesgesetz wohl nur - unter den eingeschränkten Voraussetzungen des Art.72 Absatz 2 GG - als Materie der öffentlichen Fürsorge möglich (Art.74 Abs.1 Nr.7 GG).

(a) Für ein Bundesgesetz, das sich auf die Erforderlichkeit beruft, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, verlangt das Verfassungsgericht den Nachweis, dass

> *sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet. (BVerfG 2 BvF 1/01, Rdn.321).*

Bei der Beurteilung, ob eine Regelung in diesem Sinne erforderlich ist, erwartet das Gericht eine Abschätzung der tatsächlichen Auswirkungen des Gesetzes, nicht nur die Überprüfung am mitgeteilten Gesetzesziel (Rdn.336). Entscheidend sei, welches Gesamtkonzept der Gesetzgeber verfolgt (Rdn.338). So kann eine Bundeskompetenz insbesondere damit begründet werden, dass ein einheitlicher Standard entwickelt werden soll und eine Maßnahme ein „zentraler Baustein in einem Bündel von Maßnahmen" ist (Rdn.377).

Dabei macht das Gericht einen Unterschied zwischen materiellen Fürsorgeleistungen, die „zweifellos" zum Regelungsbereich öffentlicher Fürsorge gehören und organisationsrechtlichen Regelungen, die bundesgesetzlich nur geregelt werden dürfen „soweit dies im Interesse fürsorgerischer Ziele erforderlich ist" (Rdn.282). In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wird darauf abgestellt, ob ein Leistungssystem mit definierten Leistungsansprüchen geschaffen werden soll (BVerwG - 5 C 37/01, Rdn.15; vgl. auch Jarass/Pieroth, Art.74:17f). Ergänzend können „auch präventive Maßnahmen zum Ausgleich von Notlagen und besonderen Belastungen sowie Vorkehrungen gegen die Gefahr der Hilfsbedürftigkeit" einbezogen werden (BVerfGE 88, 203:354).

Daraus ist zu schließen, dass eine bundesgesetzliche Regelungszuständigkeit (zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse) vor allem dann begründet werden kann, wenn eine Regelung ein konsistentes Gesamtkonzept verfolgt- wie es z.B. der due-diligence-standard darstellt2 – und materielle Leistungsansprüche (soziale Rechte) begründet werden sollen.

Außerhalb dieses konzeptionellen Regelungszusammenhangs wird dagegen das Prärogativ der Landeszuständigkeit fortbestehen. Das gilt insbesondere dann, wenn

[2] Diese verpflichtet Unterzeichnerstaaten (to) „design a comprehensive framework, policies and measures for the protection of and assistance to all victims of violence against women and domestic violence" (Istanbul, 11.5.2011, Art.1 -1 c).

eine Regelung sich vornehmlich auf die Leistungserbringung bezieht (vgl. Art.30, 84 GG). Für das Heimrecht ist diese Unterscheidung im Zuge der Föderalismusreform explizit gemacht worden (Art.74 Abs.1 Nr.7 GG). Diese Regelung macht deutlich, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber im Bereich des Angebots und der Ausgestaltung sozialer Dienste und Einrichtungen uneinheitliche Lebensverhältnisse durch länderrechtliche Regelungen grundsätzlich für hinnehmbar hält.

Für die Ausführung eines Gesetzes gilt auch weiterhin der Grundsatz, dass der Bund nichts ‚verwalten' darf, was er nicht regeln kann (z.B. BVerwGE 87, 181 f). Die Ausführung eines Bundesgesetzes kann der Bund deshalb nur übernehmen, wenn ihm eine Regelungskompetenz zusteht und darüber hinaus die Ausführung – wie jetzt beim Hilfetelefongesetz – gänzlich auf eine Bundesbehörde übertragen wird (Art.87 Abs.3 GG). Allerdings haben schon Bachmeier u.a. (2004) in der Föderalismuskommission darauf hingewiesen, dass eine Bundesregelung dann zustande kommen kann,

wenn die Bundesländer mit dem Inhalt eines Bundesgesetzes einverstanden sind und auf eine Beanstandung verzichten (vgl. BR-Drs.455/11). Gemeint ist wohl, dass den Bundesländern ihre Zuständigkeit abgekauft werden kann.

(b) Nicht wirklich in Betracht kommt dagegen eine Berufung auf die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung zur Wahrung der Rechtseinheit. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist dies nur dann der Fall, wenn eine Gesetzesvielfalt auf Länderebene

> *eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstellt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann (2 BvF 1/01, Rdn.324).*

Die Notwendigkeit einer Umsetzung europäischen Rechts verlangt nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts keine bundeseinheitliche Regelung, solange die Länder eigenständig ein gleiches Mindestniveau sicherstellen können (1 BvR 2514/09, Rdn.20). Wo noch gar keine Regelungen vorliegen, soll entscheidend sein, ob durch eine Untätigkeit die Funktionsfähigkeit der Rechtsgemeinschaft bedroht ist und erhebliche Rechtsunsicherheiten die Folge sind (2 BvF 1/01, Rdn.325f).

5.2 Zielgruppe

5.2.1 Personenbezogene Regelungen

Eine Frage, die sich im Kontext einer gesetzlichen Regelung stellt, ist, an welchen Adressatenkreis sich das Gesetz wendet. Konkret, ob ein Rechtsanspruch allein Frau-

en gewährt werden kann oder ob darin eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes zu sehen ist (siehe Fragenkatalog der Rot/Grünen-AG-Frauenhausplatzfinanzierung). So wendet sich das gerade verabschiedete Hilfetelefongesetz ausschließlich an gewaltbetroffene Frauen und Mädchen und ihr Umfeld (§ 3 Hilfetelefongesetz); während andere Gesetze geschlechtsneutrale Formulierungen wählen (vgl. §§ 5 Absatz 1 SGB I, 1 OEG und § 1 Abs.1 GewSchG).

Eine geschlechtsbezogene Gesetzesformulierung widerspricht nicht per se dem Verbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, Menschen wegen des Geschlechts zu bevorzugen oder zu benachteiligen. Zwar sieht das Bundesverfassungsgericht einen Nachteil auch darin, dass Regelungen und Maßnahmen die Situation einer Gruppe verschlechtern, indem ihnen Möglichkeiten vorenthalten werden, welche anderen offen stehen (1 BvR 1997/08) – hier z.B. Beratungsmöglichkeiten nur für Frauen. Allerdings erkennt das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung an, dass insbesondere das Gleichberechtigungsgebot des Art. 3 Abs. 2 GG solche Unterschiede rechtfertigen kann.

> *An das Geschlecht anknüpfende differenzierende Regelungen sind mit Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG nur vereinbar, soweit sie zur Lösung von Problemen, die nur entweder bei Männern oder Frauen auftreten können, zwingend erforderlich sind [BVerfG 1 BvR 1409/10].*

Der Verfassungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 GG verpflichtet den Staat auch dazu, bestehende Nachteile zwischen Männern und Frauen zu beseitigen, um so auf eine tatsächliche Gleichberechtigung hinzuwirken. Ein entsprechender Nachteil kann in einer spezifischen Gewaltbetroffenheit von Frauen liegen (Baer 1995:207 ff). Eine Gesetzesbegründung müsste demnach genau analysieren, wer in einem bestimmten Kontext besonders gefährdet ist – und dies dann auch benennen (Sacksofsky 2009:152 ff).

Die Begründung würde einen exakten Umgang mit statistischen Daten erfordern (BAG, 8 AZR 1012/08). Klar scheint, dass Gewalterleben nicht geschlechtsneutral ist (GIG-net 2008:19ff) - aber es ist auch nicht nur weiblich, noch nicht einmal überwiegend (wie befragte Studierende vermuten, Elz 2010): Die Polizeiliche Kriminalstatistik weist bei Delikten gegen die körperliche Unversehrtheit zwei Drittel männliche und ein Drittel weibliche Opfer aus. Eine Durchbrechung stellen erwartungsgemäß die ‚häusliche Gewalt'[3] und die registrierten Sexualdelikte mit 76% (SenWTF 2010:3) bzw. 90% (PKS 2010:T17) weiblichen Opfern.

[3] Nicht berücksichtigt sind in strafrechtsbasierten Statistiken - aufgrund der Anknüpfung des gesetzlichen Tatbestandes an ‚körperliche' Misshandlungen und Gesundheitsschäden (Fischer, § 223, Rdn.3ff) - psychische Formen von Gewalt, die die Mehrzahl der Gewalterfahrungen von Männern ausmachen (Döge 2011:156).

Trotzdem stellt es also eine nicht unproblematische ‚Zuschreibung' dar, Hilfen nur an weibliche ‚Gewaltopfer' zu adressieren. Unter Gleichbehandlungsgesichtpunkten (Art.3 GG) stellt sich dabei die Frage, ob man sachgerecht zwischen Menschen, die aufgrund ihres (biologischen) Geschlechts Opfer von Gewalt werden und solchen, die gerade wegen der Zuschreibung einer Efiminisierung (z.B. Schwule, Transgender) zum Angriffsobjekt werden, unterscheiden kann. Gewalterfahrungen sind ein Indikator für Zugehörigkeit zu einer diskriminierte Gruppen (Dern u.a. 2010:11).

Bei gesetzlichen Formulierungen sollte deshalb immer mitbedacht werden, welche Zuschreibungen ‚zementiert' werden (Frauen als Opfer?), ob die Fragmentierung der Hilfe eigentlich hilfreich – oder nur der behördlichen Zuständigkeitsverteilung geschuldet (Hagemann-White/Bohne 2010)- ist und schließlich, ob nicht eine Überwindung der Gewalt geradezu die Überwindung weiblicher Zuschreibungen verlangt (Gahleitner 2009: 26).

Insofern stellt sich – zumal angesichts der neueren Diskussionen über sexuellen Missbrauch in Institutionen und rechtsextreme Gewalt – die (politische) Frage, ob eine gesetzliche Regelung an Opfergruppen (z.B. Frauen und Mädchen) oder Gefährdungssituationen (z. B. häusliche Gewalt) anknüpfen sollte. Die Alternative ist eine allgemeingültige (geschlechtsneutrale) Regelung, die keine Betroffenengruppe ausschließt, gleichzeitig aber der besonderen Gewaltbetroffenheit von Frauen und Mädchen durch die Ausgestaltung des Hilfeangebotes Rechnung trägt. Gesetzestechnisch 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, Einschränkungen usw.), Gewaltbetroffenheit und Unterstützungsbedarf differenziert wird (dazu 5.3.2).

5.2.2 Einrichtungsbezogene Regelungen

Für die weitergehende Frage, ob einzelne Leistungen - z.B. durch einen eingeschränkten Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Zufluchtsstätte (Fragenkatalog) - privilegiert werden dürfen, ist Art.3 Abs.1 GG, also der allgemeine Gleichheitssatz, Prüfungsmaßstab. Er verbietet nicht jede, sondern nur die willkürliche und sachlich nicht vertretbare Differenzierung.

Der Anspruch auf Gleichbehandlung verlangt die „Förderung gleichartiger Maßnahmen mehrerer Träger" - eventuell „unter Berücksichtigung ihrer Eigenleistungen" - nach gleichen Grundsätzen und Maßstäben (vgl. § 74 Abs.5 SGB VIII). Zwar ist es nicht unüblich, einzelne Institutionen durch gesetzliche Regelungen abzusichern - zu denken ist hier an das Krankenhausfinanzierungsgesetz oder die Kindertagesstätten-

gesetze. Diese Regelungen sind aber in weiterreichende Konzepte wie die Gesundheitsversorgung (SGB V) oder das Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII) eingebettet. Typischerweise gründet sich die finanzielle Absicherung auf eine umfangreiche Bedarfsplanung (der Länder).

Ob Frauenhäuser nur mit anderen Frauenhäusern oder mit anderen Zufluchtsstätten bei familiärer Gewalt oder mit allen Einrichtungen zum Schutz vor Gewalt verglichen werden, hängt wesentlich davon ab, welches Schutz- und Finanzierungskonzept der Gesetzgeber verfolgt. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in anderem Zusammenhang eine Intervention nur am oberen Ende der Eskalationsspirale problematisiert (BVerfG - 2 BvR 2365/09). Mit anderen Worten: trifft den Gesetzgeber eine Schutzpflicht (bei häuslicher Gewalt) dann müssten alle wirksamen Mittel – zum jeweils frühest möglichen Zeitpunkt - eingesetzt werden. Es könnte dann – sachlich – sicher nicht gerechtfertigt werden, abzuwarten, bis der Frau nur die (Zu-)Flucht bleibt.

Rechtlich noch problematischer wäre aus meiner Sicht ein Bedarfsschlüssel, der sich nur auf eine Einrichtung bezieht (im Fragenkatalog-NRW – unter Berufung auf europäische Überlegungen - ein Frauenhausplatz pro 7.500 Einwohner_innen). Durch die Festlegung eines Schlüssels würden Mittel (in diesem Fall für Frauenhäuser) dauerhaft alloziert, die für andere Aufgaben und Unterstützungsangebote nicht zur Verfügung stünden - und zwar auch dann nicht, wenn sich andere Angebote in einem Unterstützungskontext als wirksamer oder die Plätze als nicht nachgefragt erweisen würden (z.B. weil die Gewalt erfolgreich oder anderweitig bekämpft werden kann).

Ein zwingender Grund für eine solche Privilegierung einzelner Hilfsangebote ist nicht zu erkennen. Vielmehr dürfte es – unter den hier allein maßgeblichen sachlichen Gründen - ausschließlich darauf ankommen, wie Gewalt am wirksamsten eingedämmt und Betroffene nach ihrem individuellen Bedarf am besten unterstützt werden können.

Sowohl geschlechtsspezifische Regelungen wie Regelungen, die sich nur auf einzelne Einrichtungen beziehen, erscheinen nicht unproblematisch.

In der Sache sind sie auch nicht erforderlich, wenn ein Schutzkonzept für (alle) Formen von Gewalt verfolgt und auf geschlechtsspezifische Unterschiede in der Gewaltbetroffenheit durch ein bedarfsgerechtes Unterstützungsangebot reagiert wird.

5.3 Regelungsinhalte

5.3.1 Überlegungen zu einem internationalen Standard

Der DUE DILIGENCE STANDARD ist in den letzten Jahren als internationales Instrument im Kampf gegen Gewalt gegen Frauen weiterentwickelt und konkretisiert worden (vgl. Ertürk 2006, Manjoo 2011). In einem Diskussionspapier der derzeitigen UN-Sonderberichterstatterin Gewalt gegen Frauen, Rashida Manjoo, werden unter anderem folgende Soziale Dienste gefordert: Notrufe, Gesundheitsdienste, Beratungsstellen, Rechtshilfe, Zufluchtseinrichtungen, Schutzanordnungen und finanzielle Unterstützung (2011:3). Legt man einen due-diligence-Standard zugrunde, dann erschöpft sich ein sorgfältiges staatliches Vorgehen nicht in der Reaktion auf begangene Gewalt, sondern umfasst

- Präventive Maßnahmen (Regelungen, Kampagnen, Fortbildungen)
- Schutz vor Gewalt durch ein System sozialer Unterstützungsangebote
- Polizeiliche Intervention und Strafverfolgung
- Beratungs- und Verhaltensprogramme für Gewalttäter, sowie
- Verschiedene Formen der Wiedergutmachung.

Die Konvention des Europarates (Istanbul, 11.5.2011) enthält ebenfalls eine Reihe von Vorschlägen zur Umsetzung des Ziels ein effektives, umfassendes und koordiniertes Konzept zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen zu implementieren. Neben materiell- und verfahrensrechtlichen Regelungen (Kapitel 4, 5) umfasst dies vor allem Präventionsmaßnahmen (Kapitel 3) und Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung von Gewaltopfern (Kapitel 4).

- Prävention soll durch Maßnahmen zum Abbau von Stereotypen und Diskriminierungen (Art.12), Aufklärungskampagnen (Art. 13), die Integration des Themas in Ausbildungscurricula und Fortbildungen (Art. 14 und 15) sowie durch Interventionen und Behandlungsprogramme erreicht werden, die frühzeitig darauf hinwirken, gewalttätiges Verhalten zu verändern (Art.16).
- Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung von Gewaltopfern sollen darauf zielen, weitere Gewalthandlungen zu unterbinden (Art.18). Dazu sollen (verständliche) Informationen über Unterstützungsangebote und die Möglichkeit rechtlicher Schritte zur Verfügung stehen (Art. 19), Zugang zu Diensten und Einrichtungen bestehen, die medizinische, soziale, rechtliche und psychologische Hilfe und Beratung anbieten sowie materielle und finanzielle Hilfen vermitteln (Art.20). Als spezifische Angebote sind z.B. Zufluchtsstätten (Art.23), Telefonnotrufe (Art. 24), Hilfen für Opfer sexueller Gewalt (Art.24) und Zeugenbegleitprogramme (Art. 25) genannt. Für die bedarfsgerechte und wohnortnahe Bereitstellung, angemessene

Ausstattung und Qualitätssicherung der Dienste und Einrichtungen sollen die Unterzeichnerstaaten Sorge tragen (Art. 20, 21).

Dabei sollen die Staaten das Recht der 'Opfer' in den Mittelpunkt aller Maßnahmen stellen, eine effektive Kooperation aller beteiligten Institutionen sicherstellen (Art.7, Ziffer 2) und die benötigten finanziellen und personellen Mittel, auch für freie Träger, bereitstellen (Art.8). Es wird vorgeschlagen, dass es eine Institution gibt, die diese Maßnahmen koordiniert, steuert und evaluiert (Art.10). Als Grundlage sollen in regelmäßigen Abständen relevante statistische Daten gesammelt und Studien in Auftrag gegeben werden (Art.11).

Auch der Rahmenbeschluss des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren (2001/220/JI) sowie der Richtlinienentwurf des europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe vom 18.5.2011 (KOM (2011) 275) enthalten Regelungen zur psychosozialen Unterstützung von Gewaltbetroffenen.

So sieht der Rahmenbeschluss Unterstützung für Opfer von Straftaten vor, während und nach dem Strafverfahren vor: In Artikel 13 werden die Mitgliedstaaten verpflichtet spezialisierte Stellen und Einrichtungen für Opferhilfe einzurichten, „die den Opfern als erste Anlaufstelle dienen und für deren weitere Unterstützung und Betreuung sorgen". Möglich ist dies durch die Bereitstellung von eigens dafür geschultem Personal in den Behörden oder durch eine Anerkennung und Finanzierung anderer Einrichtungen für Opferhilfe. Bezogen auf das Strafverfahren sollen diese Stellen ‚die Opfer' informieren und entsprechend ihren unmittelbaren Bedürfnissen unterstützen sowie, bei Bedarf, während und nach dem Verfahren betreuen (Art. 13 Abs. 2). Zwar hat ein Rahmenbeschluss keine unmittelbare Rechtswirkung (Art. 34 Abs. 2 lit. b) S. 3 EUV), und kann demnach nicht Grundlage individueller Rechte sein, jedoch hat der EuGH ihnen eine mittelbare Wirkung insofern zugebilligt, als sie bei der Auslegung nationalen Rechts zu berücksichtigen sind (vgl. EuGH Rs. C-105/03).

Ebenfalls an die Rechtsstellung von Opfern in Strafverfahren knüpft der Richtlinienentwurf des europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe aus dem Jahr 2011 an. Auch diese Richtlinie regelt soziale Hilfen durch „Zugang zu Opferhilfsdiensten, die Information und Rat, emotionale und psychische Unterstützung sowie praktische Hilfe bieten" (Art.7). Eine Anzeige soll dafür nicht erforderlich sein.

Konkret heißt es:

> *Die Opferhilfe kann unterschiedliche Formen annehmen, beispielsweise persönliche Gespräche mit einem Betreuer, Gespräche über Telefon oder andere Kommunikationsmittel, um sicherzustellen, dass die Opferhilfsdienste an möglichst vielen Orten zur Verfügung stehen.*

Der Richtlinienentwurf geht über den Rahmenbeschluss insoweit hinaus als weitere Opfergruppen wie Opfer von Vorurteilskriminalität (sexistisch bedingte Gewalt, rassistisch motivierte Straftaten, Terrorismusopfer) einbezogen sind, für die ebenfalls spezialisierte Hilfsdienste für nötig erachtet werden. Die Richtlinie würde die Mitgliedsstaaten - als unmittelbar geltendes Recht - verpflichten, für ein entsprechendes Hilfsangebot Sorge zu tragen.

5.3.2 Überlegungen zu einer gesetzlichen Regelung

5.3.2.1 Anknüpfungspunkt

Ein Rechtsanspruch auf Hilfe bei Gewalt könnte – in einer Art Generalklausel - an bestehende Formulierungen anknüpfen (und diese dann – wie in § 27 SGB VII – in konkrete Hilfeleistungen ausdifferenzieren):

- § 5 SGB I gibt Menschen einen Unterstützungsanspruch, die einen Gesundheitsschaden erleiden (erst § 1 OEG schränkt dies auf tätliche Angriffe ein);
- § 1 GewSchG knüpft an eine vorsätzliche Verletzung des Körpers, der Gesundheit oder der Freiheit einer anderen Person an - bzw. an die Drohung mit einer solchen Verletzung.

Ein Rechtsanspruch auf die individuell erforderliche Hilfe sollte - symbolisch wie konkret - im Zentrum einer gesetzlichen Regelung stehen (Oberlies 2000): er institutionalisiert Gewaltbetroffene (Frauen) als handelnde Subjekte, er stärkt ihren ‚Eigensinn' (auch und gerade nach einer ‚Opfererfahrung') und durch ihn wird das Zutrauen der Gesellschaft signalisiert, dass Frauen, die Opfer von Männergewalt wurden, trotzdem (noch) wissen (können), was gut für sie ist. Ein subjektiver Rechtsanspruch ist das Gegenteil von paternalistischem ‚Opferschutz', der oft genug Männer – oder deren Institutionen: das Gericht, den Staat, die UN - zu den Beschützern von Frauen macht und gerade dadurch von gesellschaftlichen Machtverhältnissen ablenkt – oder noch schlimmer, sie zementiert.

5.3.2.2 Organisatorische Regelungen

5.3.2.2.1 Bedarfsplanung

Kernstück einer gesetzlichen Regelung sollte die Planung und Bereitstellung eines wohnortnahen, bedarfsgerechten, pluralen und (reflektiert) parteilichen Unterstützungsangebotes bei Gewalt sein. Dies schließt Angebote von Frauen für Frauen nicht nur ein, sondern macht sie zwingend erforderlich.

Auf Grundlage der Bedarfsfeststellung erhalten die Leistungserbringer / Träger ‚dem Grunde nach' einen Anspruch auf Finanzierung.

Für die Frage, wie die Leistungserbringung zu organisieren ist, gibt es bewährte Vorbilder:

- Nach § 8 Abs.1 KHG haben Krankenhäuser Anspruch auf Förderung, soweit und solange sie in den Krankenhausplan eines Landes und bei Investitionen in das Investitionsprogramm aufgenommen sind.
- Ähnlich hatte der Entwurf für ein Frauenhausfinanzierungsgesetz aus der 10.Wahlperiode vorgesehen, Einrichtungen einen Anspruch auf Förderung zuzubilligen, „soweit und solange" sie in den Plan eines Landes aufgenommen waren (§ 3 des Entwurfs). Durch die Landesplanungen sollte ein „flächendeckendes und ausreichendes, auf die regionalen Verhältnisse abgestelltes und nach der inhaltlichen Zielsetzung plurales Angebot" sichergestellt werden.

Dabei wird öffentlichen Stellen (z.B. den Jugendämtern) eine Planungsverantwortung auferlegt, durch die gewährleistet werden soll, „dass die zur Erfüllung der Aufgaben (..) erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen" (§ 79 SGB VIII). Aus dieser Gewährleistungspflicht folgt, dass der öffentliche Träger auch die nötigen Mittel bereitstellen muss, um die erforderlichen Dienste und Einrichtungen vorzuhalten (§ 74 SGB VIII). Die Träger ihrerseits haben einen Anspruch auf fehlerfreie Förderentscheidung, die Jugendhilfe eine objektiv-rechtliche Verpflichtung ein bedarfsgerechtes und plurales Angebot vorzuhalten und zu finanzieren (BVerwG – 5 C 25/08; ausführlich Wabnitz 2003; Kunkel 2000). Den öffentlichen Träger trifft mithin eine ‚Gewährleistungsverantwortung' (BVerwG – 5 C 18/01), heißt, er hat zu prüfen, welche Einrichtungen nach den örtlichen Verhältnissen erforderlich sind und ob sie ausreichend zur Verfügung stehen (OVG Lüneburg - 4 ME 97/11). Liegt eine Jugendhilfeplanung (und damit eine ‚Bedarfsfeststellung') vor, ist diese bei der Förderentscheidung zu beachten (BVerwG – 5 C 18/01).

Ein bedarfsgerechtes Unterstützungsangebot müsste dann – mindestens – auf folgende, geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Gewaltbetroffenheit reagieren und differenzierte Unterstützungsangebote machen:

- Zwar sind 2 von 3 Opfern im Bereich der (registrierten) Gewaltdelikte männlich, allerdings trifft Frauen ein erhöhtes Gefährdungspotential, was sich daran zeigt, dass die Hälfte der Opfer von vollendeten Tötungsdelikten und über 90% der Opfer von sexueller Gewalt weiblich sind (PKS 2010:21).
- Gewaltdelikte gegen Frauen sind überwiegend Beziehungstaten, während männliche Opfer oft nur eine flüchtige Beziehung mit den Tatverdächtigen verbindet.
- Dunkelfeldstudien deuten darauf hin, dass sich Schweregrad, Bedrohlichkeit und Frequenz erlebter Gewalt, in (heterosexuellen) Paarbeziehungen – zulasten der Frauen – deutlich unterscheidet.
- Opfer sexueller Gewalt werden vor allem Frauen und Kinder, wobei Mädchen etwas häufiger betroffen scheinen als Jungen.
- Dagegen könnten Jungen etwas häufiger von körperlicher Gewalt in der Kindheit und Jugend betroffen sein. Das gilt in hohem Maße für Gewalt in Schulen, durch Gleichaltrige und abgeschwächt auch für Formen elterlicher körperlicher Züchtigung (Gender-Datenreport, 10.5).
- Frauen mit Behinderungen haben ein deutlich erhöhtes Risiko in Kindheit, Jugend- und Erwachsenenalter, Opfer von sexueller Gewalt zu werden (Schröttle 2011).
- Für Menschen, die in Einrichtungen untergebracht sind, sind besondere Vorkehrungen zu treffen (Fegert 2011, DJI 2011b, Schröttle 2011).

Je nach Alter, Lebenssituation, individuellen Bedürfnissen sowie sozio-strukturellen und soziokulturellen Merkmalen ergeben sich ein unterschiedlicher Bedarf und verschiedenartige Zugänge:

- Frauen werden nach Männergewalt die Beratung durch Frauen suchen.
- Migrantinnen - zumal mit eingeschränkten Deutschkenntnissen – finden schlechter Zugang zu Hilfsangeboten (BMFSFJ 2008:191) und brauchen deshalb spezifische Angebote und niedrigschwellige Zugänge.
- Eine besondere Problemgruppe beim Zugang zu Hilfsangeboten stellen oft gewaltbetroffene Jungen und Männer dar (GIG-net 2008:127, Jungnitz 2007:285, Döge 2011, Bange 2007)
- Auch Frauen aus gut situierten Familien können auf Zugangshindernisse stoßen (BMFSFJ 2008:192).
- Schließlich bedarf es – erwartungsgemäß – im ländlichen Raum besonderer Hilfsangebote (GIG-net 2008:122).

Überdies verlangt ein effektives Hilfesystem eine Vielfalt an unterschiedlichen Settings, um wirksam zu sein (GiG-net 2008: 143).

5.3.2.2.2 Datenerhebung, Statistik und Forschung

Als Grundlage der Planung werden deshalb valide Daten und eventuell zusätzliche Befunde aus Forschungen benötigt. Deren Erhebung sieht auch Art.11 des Konventionsentwurfs des Europarates vor. Die Sammlung personenbezogener, auch statistischer Daten erfordert eine gesetzliche Grundlage.

5.3.2.2.3 Verantwortung

In der Sache wäre es sicher sinnvoll, die Planungen auf der Landesebene zu koordinieren. Hierbei könnte auf die eingeführten Strukturen der Landespräventionsräte – und ihrer Geschäftsstellen – zurückgegriffen werden. Allerdings wäre dem Bundesgesetzgeber untersagt, hierzu Vorgaben zu machen (Art.84 GG): die nähere Regelung müsste dem Landesgesetzgeber überlassen bleiben (vgl. § 69 SGB VIII).

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 würden, könnten engagierte Bundesländer hier vorangehen.

Auf Landesebene werden zudem heute schon wichtige Planungsdaten aggregiert.

Diese Regelungszuständigkeit würde auch dann fortdauern, 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.).

5.3.2.3 Materiellrechtliche Regelungen

Würde die Hilfe für Gewaltbetroffene – wie hier vorgeschlagen – weiter als soziales Recht ausgestaltet, dann könnten Leistungen für Gewaltbetroffene – ähnlich dem SGB VIII oder SGB IX4 – in einem Sozialgesetz zusammengefasst werden.

Im Leistungsteil sollten:

- Prävention durch Information, Qualifikation und Qualitätssicherung
- Hilfen für Opfer von Gewalt

und - abhängig vom verfolgten Schutzkonzept - auch Hilfen für Menschen, die sich gewalttätig verhalten, vorgesehen sein.

5.3.2.3.1 Prävention durch Information, Qualifikation und Qualitätssicherung

Wichtig ist zunächst ein System - nicht Anlass bezogener – Aufklärung und Information wie es jetzt – zumindest für Frauen und Mädchen – durch das Hilfetelefon installiert wird. Wünschenswert wäre, wenn sich die geplante Bundesbehörde (Hilfetelefon) – ähnlich dem Bundesamt für gesundheitliche Aufklärung (§ 1 Abs.2 SchKG) – zu einer Stelle weiterentwickeln würde, die auf hohem wissenschaftlichen Niveau Informations- und Schulungsmaterial erarbeitet und publiziert.5 Dieses könnte dann auf regionaler und kommunaler Ebene durch Informations- und Schulungsveranstaltungen der fachlich ausgewiesenen freien und öffentlichen Träger weiterentwickelt und implementiert werden.

4

SGB VIII	Kinder- und Jugendhilfe	SGB IX	Recht auf Teilhabe
1. Kapitel	Allgemeine Vorschriften	Kapitel 1	Allgemeine Regelungen
2. Kapitel	Leistungen der Jugendhilfe Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Kinder- und Jugendschutz Förderung der Erziehung in der Familie Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen Hilfe zur Erziehung	Kapitel 4, 5, 6	Leistungen zur Teilhabe Leistungen zur medizinischen Rehabilitation Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben Unterhaltssichernde und andere ergänzende Leistungen Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft
3. Kapitel	Andere Aufgaben der Jugendhilfe		
4. Kapitel	Schutz von Sozialdaten		
5.-8.Kapitel	Träger der Jugendhilfe, Gesamtverantwortung, Planung (örtliche) Zuständigkeit, Kosten	Kapitel 2, 3, 8	Ausführung von Leistungen zur Teilhabe Gemeinsame Servicestellen; Sicherung und Koordinierung der Teilhabe
9. Kapitel	Kinder- und Jugendhilfestatistik		

5 Obwohl mit dem Hilfetelefongesetz eine neue Bundesbehörde mit bis zu 100 Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen installiert wurde, ist dieser nicht, wie etwa dem Bundesamt für gesundheitliche Aufklärung, die Aufgabe zugedacht, über die Erstberatung und die Bereitstellung einer Datenbank auch allgemeines Informationsmaterial nach aktuellem wissenschaftlichen Standard zu erarbeiten (vgl. § 2 HilfetelefonG).

Auch weiterhin wird es öffentliche Kampagnen und spezifische Maßnahmen geben müssen, die auf eine Normverdeutlichung und eine Normverstärkung setzen. Mit Luhmann (1972:43) wird man sagen müssen, dass Recht der Formulierung von Erwartungen und der Sicherung von Erwartungserwartungen dient, z.B. dem nach einer gewaltfreien Austragung von Konflikten. Auch, wer das Recht missachtet, bezieht sich in seinen Handlungen auf die Rechtsordnung: er weiß, dass er gegen Erwartungen verstößt. Diese ‚Demarkationslinie' muss auch im Privaten, erst recht in den Geschlechterbeziehungen, und ebenso im Umgang mit Minderheiten deutlich bleiben.

Eine weitere zentrale Aufgabe stellt die Entwicklung und Implementierung von themen- und einrichtungsspezifischen Präventionskonzepten dar. Auch hier kann auf etablierte Strukturen in Gestalt der Präventionsräte, der runden Tische und spezialisierter Beratungsangebote zurückgegriffen werden.

Das Vorliegen von einrichtungsbezogenen Präventionskonzepten und eine darauf aufbauende (externe) Beschwerdemöglichkeit (Fegert 2011) könnte - zumindest bei staatlichen und öffentlich geförderten – Einrichtungen (z.B. Kinder- und Jugendhilfe, Schulen, Heime, Krankenhäuser) durch Gesetz oder im Rahmen der Betriebserlaubnis zur Pflicht gemacht werden.

Soweit eine Einrichtungsaufsicht besteht, sollte diese in die Überprüfung der Einhaltung einbezogen sein. Hierfür müssen klare und effektive Regelungen geschaffen werden, wo dies noch nicht der Fall ist (DJI 2011b, Fegert 2011).

Schließlich sind für alle mit Gewalt konfrontierten (z.B. juristischen, sozialen und Gesundheits-) Berufe Ausbildungsstandards und Fortbildungsrichtlinien zu erarbeiten, die auf das Themenfeld vorbereiten. Da in vielen Fällen Gesetze diese Ausbildungen regeln, könnten in einem erster Schritt vorhandene Regelungen überprüft und überarbeitet werden. Ein Gesetz könnte sich insofern auf eine entsprechende Zielformulierung beschränken.

5.3.2.3.2 Hilfen für Opfer von Gewalt

Bereits nach geltendem Recht wird Menschen, die einen Gesundheitsschaden erleiden, ein individueller Rechtsanspruch auf Hilfe eingeräumt: Nach § 5 Absatz 1 SGB I hat eine solche Person, „ein Recht auf die notwendigen Maßnahmen zur Erhaltung,

zur Besserung und zur Wiederherstellung der Gesundheit und der Leistungsfähigkeit und angemessene wirtschaftliche Versorgung."6

Bislang ist bei der Umsetzung dieses Rechts eine „Unterversorgung" (Grundel/Blättner 2011:15) zu konstatieren. Diese resultiert aus einer unzulänglichen und den Problemen unangemessenen gesetzlichen Ausgestaltung des Opferschutzes als soziales Recht. Die einschränkenden Regelungen insbesondere des Opferentschädigungsgesetzes – und dessen restriktiver Anwendung in der Praxis – verhindern, dass Gewaltbetroffenen die erforderliche Hilfe zuteil wird. Maßstab sind die – zum due-diligence-Standard des internationalen Rechts – erarbeiteten Anforderungen (Manjoo 2011, Istanbul, 11.5.2011). Dadurch würden nicht notwendig völlig neue Leistungsansprüche geschaffen, sondern eher – wie bei der Einführung des SGB IX - bestehende Hilfen zusammengefasst und für Betroffene transparent gemacht.

Die Ausgestaltung des Rechtsanspruchs sollte mindestens folgende – exemplarischen – Hilfen beschreiben:

- Das Recht auf Auskunft und Information über Hilfemöglichkeiten wie sie heute schon im Sozialrecht (§§ 14 SGB I) und im Strafverfahren (§ 406 h StPO) vorgeschrieben sind – und in Zukunft durch das Hilfetelefon (bezogen auf Frauen und Mädchen) ausgebaut werden sollen.
- Die Möglichkeit der ärztlichen Untersuchung, Dokumentation und Behandlung, wobei hier zukünftig regelmäßige Screenings implementiert werden könnten und zudem – im Rahmen der Bedarfsplanung - Referenzkliniken vorgesehen werden könnten, die eine kostenfreie und anonyme Untersuchung – außerhalb des strafrechtlichen Kontextes (KOM(2011) 275:8) - garantieren.
- Psychosoziale Begleitung, insbesondere Krisenintervention, Beratung, Verfahrensbegleitung und Betreuung durch soziale Fachkräfte in unterschiedlichen Phasen des Entscheidungs- und Verarbeitungsprozesses sowohl innerhalb wie außerhalb des strafrechtlichen Kontextes. Faktisch gibt es diese Angebote bereits; durch ihre Qualifizierung als ‚freiwillige Leistungen' (Oberlies 1997) ist ein bedarfsgerechtes Angebot jedoch gerade nicht sichergestellt. Die Verfahrensbegleitung sollte alle Bereiche, insbesondere auch Verwaltungs- und Zivilverfahren abdecken.
- (Externe) Beschwerdewege vor allem für Menschen in Institutionen, die sich oft nur unter erschwerten Bedingungen an Beratungsstellen wenden (oder zu diesen kommen) können (Fegert 2011).

[6] Ähnlich auch § 1 Absatz 1 Gewaltschutzgesetz, wonach die „zur Abwendung weiterer Verletzungen *erforderlichen Maßnahmen*" eingeklagt werden können.

- Die Möglichkeit der Rechtsberatung und –vertretung wie sie heute – vor allem im Strafverfahren - bereits gewährleistet ist. Eventuell müsste hier nochmals geprüft werden, welche Rechtsauskünfte und Durchsetzung von Rechtsansprüchen anwaltlich (hochschwellig) sichergestellt werden müssen – und welche (niedrigschwellig) durch (akademisch entsprechend qualifizierte) Soziale Fachkräfte geleistet werden können, die die Betroffenen auch zu Ämtern begleiten (und sie deshalb weniger ‚entmächtigen').
- Ein Zugang zu psychotherapeutischen und anderen Heilbehandlungen. Hierbei müssten allerdings die bekannten Schwächen der gegenwärtigen Regelungen (§ 1 Abs.1 OEG i.V.m. § 11 Abs.1 Nr.11 BVG) ausgeräumt und ein niedrigschwelliger Zugang zu Leistungen ermöglicht werden wie es in einzelnen Bundesländern durch die Bereitstellung von Traumazentren bereits diskutiert und umgesetzt wird.
- Die Gewährleistung eines sicheren Aufenthalts, wobei ein ausreichendes Angebot an Zufluchtsplätzen vorzuhalten ist.
- Materielle Unterstützungsleistungen soweit durch die Gewaltbetroffenheit ein finanzielles Sonderopfer entstanden ist oder die Lebensgrundlage (vorübergehend) entzogen wurde. Zu problematisieren ist hier, dass die Lösung nach wie vor über Regelungen gesucht wird, die einem anderen Zweck – Teilhabe am Erwerbsleben – dienen und die deshalb oft nicht problemadäquat sind (DV 10/08 und 10/10). Da es insofern keine richtige Lösung in der falschen geben kann, muss hier gelten, was die Regierung als Losung für familienpolitische Leistungen ausgegeben hat: „So vielfältig die Familien sind, so unterschiedlich sind die Leistungen ausgestaltet, die sie benötigen." – So vielfältig die Gewaltbetroffenheit ist, so unterschiedlich sind die Leistungen auszugestalten, die Gewaltbetroffene benötigen.
- (Eher deklaratorisch) Ein Recht auf Schutz und staatliche Intervention bei Gefahrensituationen wie sie durch Platzverweise, Schutzanordnungen und – in geringerem Umfang – das Strafrecht gegeben ist. Begleitet jeweils von pro-aktiven Beratungs- und Unterstützungsangeboten.

Sehr wichtig wäre, worauf in der Literatur immer wieder hingewiesen wird, dass keine abschließende Regelung getroffen wird, sondern Möglichkeiten eröffnet werden, auf den individuellen Bedarf einzelner Betroffener einzugehen. Dies ist in diesem Kontext deshalb besonders wichtig, weil Gewalterfahrungen immer Ohnmachtserfahrungen sind und es deshalb sehr wichtig ist, dass sich Betroffene (wieder) als handelndes Subjekt erleben können (Oberlies 2000).

5.3.2.3.3 Einbeziehung von Menschen, die Gewalt anwenden

Sicherlich nicht unumstritten ist die Frage, ob – im Rahmen eines Gesamtkonzeptes - auch Hilfe für Menschen angeboten werden sollte, die Gewalt ausüben. Bejaht wird dies vom Konventionsentwurf des Europarates, der verlangt, dass „durch Interventionen und Behandlungsprogramme [für Täter] frühzeitig darauf hin[zu]wirken [ist], gewalttätiges Verhalten zu verändern“ (Istanbul, 11.5.2011, Art.16). Schon 2007 haben Vertreterinnen der Frauenberatungseinrichtungen an der Erarbeitung von „Standards und Empfehlungen für die Arbeit mit männlichen Tätern im Rahmen von interinstitutionellen Kooperationsbündnissen gegen häusliche Gewalt“ mitgewirkt (BMFSFJ 2009). Auch eine Evaluation von ‚Täterprogrammen’ hat deren Wirksamkeit im Kontext eines Schutzkonzeptes erbracht (Landesstiftung 2006, GIG-net 2008:209).

Diese Sicht wird auch durch neuere Erkenntnisse zur Entstehung und Verfestigung von gewalttätigen Handlungsstrukturen gestützt (vgl. Bauer 2011). Diese lassen es geraten erscheinen - im Interesse des Opferschutzes - konsequent nach Alternativen zu - später und beschämender - Bestrafung zu suchen (dazu schon Gilligen 1997). In diese Richtung weist auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Sicherungsverwahrung, wenn dort gefordert wird, dass der Gesetzgeber ein Gesamtkonzept „mit klarer therapeutischer Ausrichtung auf das Ziel, die von dem Untergebrachten ausgehende Gefahr zu minimieren“ (BVerfG - 2 BvR 2365/09, Rdn.101) vorlegen muss. Die Sicherungsverwahrung soll dabei nur als letztes Mittel angeordnet werden, wenn andere, weniger einschneidende Maßnahmen nicht ausreichen. Mit anderen Worten: Der Gesetzgeber darf gerade nicht einfach abwarten, bis als Lösung nur noch bleibt: „Wegsperren, und zwar für immer“ (sinngemäß: Ex-Bundeskanzler Schröder).

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.

Die Kosten könnten auf dem Stand der bisherigen Aufwendungen eingefroren, aber effektiver (und effizienter, z.B. subsidiär) ausgestaltet werden.

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

6 Handlungsempfehlungen

Durch die Einrichtung eines Hilfetelefons ergibt sich eine einmalige Chance zum ‚Mapping' des Hilfesystems bei Gewalt (vorläufig nur Frauen).

Fraglich ist, ob und wie der Aufbau der Datenbank die Landesebene mit einbezieht

- *Denkbar ist eine ‚aufwärts'-Beteiligung zum Beispiel durch eine koordinierte Datensammlung und Weitergabe oder*
- *Eine ‚Abwärts'-Partizipation durch Übernahme der auf Bundesebene gesammelten Daten*

In beiden Fällen bestünde länderseits die Möglichkeit, die Daten (um fehlende weitere Angebote) zu ergänzen (z.B. Angebote für Männer oder bei Vorurteilsgewalt), Lücken zu ermitteln und durch eigene Planungen zu schließen. Dies wiederum böte einer Lobbyorganisation die Möglichkeit für eine transparente gesetzliche Regelung zu werben.

Eine gesetzliche Regelung wäre dann leichter zu erreichen, wenn die Angst vor den finanziellen Folgen minimiert werden kann.

- *Ein sinnvoller erster Schritt könnte sein, eine – fraktionsübergreifende – Initiative von Parlamentarier_innen anzuregen, die sich für den Erhalt / Festschreibung der derzeitigen Ausgaben im sozialen Entschädigungsrecht einsetzen und einen entsprechenden Beschluss des Deutschen Bundestages herbeiführen.*

  Gelingt dies, könnte in einem zweiten Schritt Lobbyarbeit für ein eigenständiges Leistungsgesetz auf Bundesebene für Hilfen bei Gewalt gemacht werden.

- *Daneben sollten auf Bundes- und Landesebene Initiativen gestartet werden, um die derzeitigen staatlichen Ausgaben für Hilfen bei Gewalt transparent zu machen. Dazu eignen sich wiederum vor allem parlamentarische Mittel:*
- *Am einfachsten sind (kleine und große) parlamentarische Anfragen einzelner Fraktionen oder Abgeordneten*
- *Weitergehend, aber empfehlenswert wäre ein Berichtsauftrag des Parlaments an die jeweilige Regierung auf Bundes- oder Landesebene (ähnlich dem Sozialbericht). In einem solchen Bericht könnten die (subventionierten) Hilfen bei Gewalt zusammengefasst und die direkten staatlichen Ausgaben in einer Budgetübersicht dargestellt werden.*

- *Am schwierigsten umzusetzen sind Gender-Budgeting-Initiativen (BMFSFJ 2007). Leichter wäre es bei den Produktbeschreibungen darauf zu achten, dass Hilfen bei Gewalt als ‚Produkte' definiert und ausgewiesen werden.*

In den bevorstehenden parlamentarischen Befassungen mit dem Hilfesystem bei Gewalt empfiehlt es sich mit einem eignen Konzept anzutreten. Dieses könnte sich zum Ziel setzen:

- *Bei Diskussionen auf Landesebene eine gesetzliche Regelung anzuregen, die die Planung und Bereitstellung eines bedarfsgerechten Unterstützungsangebotes von Hilfen bei Gewalt regelt und – abgeleitet aus der Bedarfsplanung – einzelnen Trägern dem Grunde nach einen Anspruch auf Förderung einräumt.*
- *Auf Bundesebene könnte der Fokus dagegen auf ein echtes Leistungsgesetz gelegt werden, das Gewaltbetroffenen individuelle Ansprüche auf Hilfe bei Gewalt einräumt. In diese Lösung könnte – im Sinne eines Sozialleistungsgesetzes – auch die Planungskomponente integriert werden.*

7 Literaturangaben

Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Situation der Frauenhäuser, Protokoll der 69.Sitzung vom 12. November 2008

Bachmeier/Kröning/Stünker: Thesen zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 72 II, 75 GG Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0077/2004. http://www.bundesrat.de/nn_8362/DE/foederalismus/bundesstaatskommission/drs/Kom-0077,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Kom-0077.pdf [31.10.2011 17:38]

Baer, Susanne: Würde oder Gleichheit? Nomos Verlagsgesellschaft 1995

Bange, Dirk: Homosexualität und sexuelle Gewalt gegen Jungen. (o.J.) http://projekte.sozialnetz.de/homosexualitaet/medien/bange_sex_gewalt_gg_jungen.pdf [24.02.2012 15:25]

Bange, Dirk: Sexueller Missbrauch an Jungen: Die Mauer des Schweigens. Hogrefe Verlag 2007

Bauer, Joachim: Schmerzgrenze. Vom Ursprung alltäglicher und globaler Gewalt. Karl Blessing Verlag 2011.

Beck, Heike: Sexualisierte Gewalt und die Möglichkeiten der Prävention, in: Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit (HG): Grenzverletzungen. Institutionelle Mittäterschaft in Einrichtungen der Sozialen Arbeit, Fachhochschulverlag 2011, Seite 173 -193.

Berlin-Lichtenberg: Produkthaushaltsplan 2008. http://www.berlin.de/imperia/md/content/balichtenberghohenschoenhausen/behoerde/hpl2008_2009_teil09_php.pdf?start&ts=1257449041&file=hpl2008_2009_teil09_php.pdf [07.10.2011 14:44]

Brzank, Petra: (Häusliche) Gewalt gegen Frauen: sozioökonomische Folgen und gesellschaftliche Kosten. Bundesgesundheitsblatt 3/2009, Seite 330-338. http://liko-sachsen-anhalt.de/files/kosten.gewaltgegenfrauen.pdf [24.02.2012 15:25]

Bundesministerium des Innern: Polizeiliche Kriminalstatistik 2010. http://www.bmi.bund.de-/SharedDocs/Downloads-/DE/Broschueren/2011/PKS2010.pdf?__blob=publicationFile [24.02.2012 15:25] [zitiert: PKS 2010]

Bundesministerium für Arbeit (BMAS): Sozialbericht 2009 http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a101-09-sozialbericht-2009.pdf?__blob=publicationFile [24.02.2012 15:25] [zitiert: Sozialbericht]

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Machbarkeitsstudie Gender Budgeting auf Bundesebene. Bonn 2007 http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator-/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/machbarkeitsstudie-gender-budgeting-pdf,property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf [27.10.2011 16:33]

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Standards und Empfehlungen für die Arbeit mit männlichen Tätern im Rahmen von interinstitutionellen Kooperationsbündnissen gegen häusliche Gewalt, 2007. http://www.bmfsfj.de-/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/standards-t_C3_A4terarbeit-h_C3_A4usliche-gewalt,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf [24.02.2012 15:25]

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Gewalt gegen Frauen in Paarbeziehungen. Eine sekundäranalytische Auswertung zur Differenzierung von Schweregraden, Mustern, Risikofaktoren und Unterstützung nach erlebter Gewalt, Bonn 2008 http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/gewalt-paar-beziehung-langfassung,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf [08.11.2011 12:03]

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Gemeinsam gegen häusliche Gewalt. Bonn 3 2010 http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Gemeinsam-gegen-h_C3_A4usliche-Gewalt-WiBIG,property=pdf,bereich=bmfsfj,-sprache=de,rwb=true.pdf [08.11.2011 17:36]

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen, Berlin 3 2011 http://www.bmfsfj.de-/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/aktionsplan-II-zur-bek_C3_A4mpfung-von-gewalt-gegen-frauen,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf [24.02.2012 15:25] [zitiert: Aktionsplan II]

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Aktionsplan 2011 der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung. Berlin 2011 http://www.rundertisch-kindesmissbrauch.de/documents/Aktionsplan2011derBundesregierung.pdf [24.02.2012 15:25] [zitiert: Aktionsplan 2011]

Bundesregierung: Wohngeld- und Mietenbericht 2010, Bundestagsdrucksache 17/6280. http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/062/1706280.pdf [06.10.2011 13:59]

Dern, Susanne / Inowlocki, Lena /Oberlies, Dagmar /Bernstein, Julia: Mehrdimensionale Diskriminierung – Eine empirische Untersuchung anhand von autobiografisch-narrativen Interviews. 2010 http://www.antidiskriminierungsstelle.de-/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/expertise_mehrdimensionale_diskriminierung_empirische_untersuchung.pdf?__blob=publicationFile [24.02.2012 15:25]

Deutsches Jugendinstitut: Wirksamkeit ambulanter Jugendhilfemaßnahmen bei Misshandlung bzw. Vernachlässigung: Eine internationale Literaturübersicht. Eine Expertise im Auftrag des Projektes "Kindeswohlgefährdung und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)". 2004 http://www.dji.de/bibs/146_expertise_spangler.pdf [24.02.2012 15:25]

Deutsches Jugendinstitut: Sexualisierte Gewalt gegen Kinder in Institutionen. Nationaler und internationaler Forschungsstand. Expertise im Rahmen des Projekts „Sexuelle Gewalt gegen Mädchen und Jungen in Institutionen“ 2010 http://www.dji.de/sgmj-/Expertise_Bundschuh_mit_Datum.pdf [24.02.2012 15:25]

Deutsches Jugendinstitut: Wirksamkeit von Maßnahmen zur Prävention und Intervention im Fall sexualisierter Gewalt gegen Kinder. Expertise im Rahmen des Projekts „Sexuelle Gewalt gegen Mädchen und Jungen in Institutionen“ 2011a http://www.dji.de/sgmj/Expertise_Amyna_mit_Datum.pdf [24.02.2012 15:25]

Deutsches Jugendinstitut: Sexuelle Gewalt gegen Mädchen und Jungen in Institutionen. Rohdatenbericht im Auftrag der Unabhängigen Beauftragten zur Aufarbeitung des sexuellen Kindesmissbrauchs. 2011b http://www.dji.de/sgmj/Rohdatenberichttext_-Endversion_Juni_2011.pdf [24.02.2012 15:25]

Deutscher Städtetag: Sozialleistungen der Städte in Not. Zahlen und Fakten zur Entwicklung kommunaler Sozialausgaben. Berlin/Köln 2010 http://www.staedtetag.de/imperia/md-/content/verffentlichungen/schriften/4.pdf [06.10.2011 12:56]

Döge, Peter: Männer – die ewigen Gewalttäter? Gewalt von und gegen Männer in Deutschland, VS Verlag Wiesbaden 2011

Elz, Jutta /Oberlies, Dagmar: Lesarten: Kriminalität, Geschlecht und amtliche Statistiken. STREIT Heft 1 / 2010, Seite 3- 12

Ertürk, Yakin: Integration of the human rights of women and the gender perspective: violence against women. The due diligence standard as a tool for the Elimination of violence against women. E/CN.4/2006/61 vom 20 January 2006

Fastie, Friesa (Hg): Opferschutz im Strafverfahren. Verlag Barbara Budrich 2008

Fischer, Thomas: Strafgesetzbuch und Nebengesetze. Kurz-Kommentar. Verlag C.H. Beck, 57.Auflage 2010

Försterling, Wolfram: Das Aufgabenübertragungsverbot nach Art.84 Abs.1 Satz 7 GG, Der Landkreis 2/2007, Seite 56-58

Frauen helfen Frauen Fürstenfeldbruck e.V: Tätigkeitsbereicht 2010. http://www.fhf-ffb.de/-downloads/jahresberichtfrauennotrufundberatung2010.pdf [24.11.2011 14:51]

Frauenhauskoordinierung: Kosten der Gewalt. o.J. http://www.frauenhauskoordinierung.de/index.-php?id=38 [06.10.2011 11:09]

Frauenhauskoordinierung: Bewohnerinnenstatistik 2009 [zitiert: Bewohnerinnenstatistik]

Freistaat Bayern: Grundsätze zur Förderung von Notrufgruppen für misshandelte Frauen und Mädchen in Bayern. o.J. http://www.regierung.niederbayern.bayern.de/wirueberuns-/organisation/richtlinien_foerfraunotrufgr.pdf [24.11.2011 14:40]

Gahleitner, Silke Brigitta: Was hilft ehemaligen Heimkindern bei der Bewältigung ihrer komplexen Traumatisierung? Expertise im Auftrag des Runden Tisches Heimerziehung, 2009 http://www.rundertisch-heimerziehung.de/documents/RTH_Expertise_Trauma.pdf [24.02.2012 15:25]

Gender Datenreport. Kommentierter Datenreport zur Gleichstellung in der Bundesrepublik Deutschland. http://www.bmfsfj.de/Publikationen/genderreport/10-gewalthandlungen-und-gewaltbetroffenheit-von-frauen-und-maennern.html [08.11.2011 23:46]

GiG-net (Hrsg): Gewalt im Geschlechterverhältnis. Verlag Barbara Budrich 2008

Gilligan, James: Violence, Reflections on a national epidemic. Vintage Books 1997.

Grieger, Katja / Kavemann, Barbara / Rabe, Heike: Täterorientierter Opferschutz durch Platzverweis – erste Erfahrungen aus Deutschland (o.J): http://www.eh-freiburg.de-/inc/template/ehfreiburg/de/Pdf/hochschule/personalverzeichnis/helfferich/art_wibig.pdf [08.11.2011 20:49]

Grundel, Anna /Blättner, Beate: Entschädigung von Opfern interpersoneller Gewalt im Raum Fulda. pg-papers 02/2011. http://fuldok.hs-fulda.de/volltexte/2011/175/pdf/PgPapers_-2011_02_Grundel_Blaettner.pdf [24.10.2011 16:38]

Hagemann-White, Carol /Bohne, Sabine: Gewalt- und Interventionsforschung: Neue Wege durch europäische Vernetzung. In: Becker/ Kortendiek (Hrsg.): Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung: Theorie, Methoden, Empirie (Geschlecht und Gesellschaft), VS Verlag Wiesbaden [3] 2010, Seite 677 - 685

Handbuch für ParlamentarierInnen: Die Parlamente vereint bei der Bekämpfung der häuslichen Gewalt gegen Frauen. Europarat Sekretariat des Ausschusses für Gleichberechtigung von Frauen und Männern. http://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin-/redakteure/pdfs/Internationales/handbook_de.pdf [06.10.2011 11:25]

Helfferich, Cornelia / Kavemann, Barbara / Rabe, Heike: Determinante der Aussagebereitschaft von Opfern des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Luchterhand 2010

Jarass, Hans /Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG). Verlag C.H.Beck, München 2011

Jungnitz, Ludger / Lenz, Hans-Joachim /Puchert, Ralf / Puhe, Henry / Walter, Will (Hg.): Gewalt gegen Männer. Personale Gewaltwiderfahrnisse von Männern in Deutschland, Verlag Barbara Budrich 2007

Kavemann, Barbara: Unterstützungsangebote bei Gewalt im Geschlechterverhältnis: Innovationen und Herausforderungen, in: Hartmann, Jutta: Perspektiven professionellen Opferschutzes, VS Verlag 2010, Seite 233-258

Kindler, Heinz / Unterstaller, Adelheid: Primäre Prävention von Partnergewalt: Ein entwicklungsökologisches Modell, in: Kavemann, Barbara /Kreyssig, Ulrike: Handbuch Kinder und häusliche Gewalt, VS Verlag 2007, Seite 419 - 443

Krieger, Wolfgang / Lang, Anita / Meßmer, Simone / Osthoff, Ralf: Kindesmisshandlung, Vernachlässigung und sexueller Missbrauch im Aufgabenbereich der öffentlichen Träger der Jugendhilfe, ibidem 2007.

Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen: Erster Forschungsbericht zur Repräsentativbefragung Sexueller Missbrauch 2011. http://www.kfn.de/versions/kfn/assets-/fb1semissbr2011.pdf [24.02.2012 15:25]

Kunkel, Peter-Christian: Rechtsfragen der Finanzierung freier Träger. Zentralblatt für Jugendrecht (ZfJ) 2000, 413. http://193.197.34.225/ZHEAF/diskussionspapiere/Kunkel00_5.pdf [01.11.2011 21:47]

Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2011, Einzelplan 05 für den Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums der Justiz, für Integration und Europa http://thomashenning-organisationsbürorecht.de/app/download/4437080502/Haushaltsplan+2011+Justiz+-Hessen.pdf [08.10.2011 13:03]

Landesstiftung Baden-Württemberg: Häusliche Gewalt beenden: Verhaltensänderung von Tätern als Ansatzpunkt, 2006 http://www.bwstiftung.de/uploads/tx_ffbwspub/haeusliche_-gewalt_beenden.pdf [08.11.2011 23:51]

Luhmann, Niklas: Rechtssoziologie, Band 1, rororo 1972

Manjoo, Rashida: Due Diligence Obligation to address Violence against Women. Unveröffentlichtes Manuskript 2011

Mrozynski, Peter: Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil – (SGB I). Verlag C.H.Beck, München 2010

Muscat, Bernadette: Victim services in the United States. In: Victimology. CRC Press 2010, Seite 397-428.

Oberlies, Dagmar: Tötungsdelikte zwischen Männern und Frauen. Centaurus Verlag 1995

Oberlies, Dagmar: Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt gegen Frauen und Mädchen als staatliche Pflichtaufgabe. STREIT 1997, Seite 162 ff

Oberlies, Dagmar: Justizpolitische Aspekte der Gewaltprävention, in: Landespräventionsrat Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Gemeinsam gegen Gewalt und Kriminalität. Magdeburg 2000, Seite 153-163. http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/-Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_des_Innern/PDF_Dokumente/-Landespraeventionsrat/1_lpr_tag.pdf [07.09.2011 17:06]

Otte, Torsten: Staatliche Entschädigung für Opfer von Gewalttaten in Österreich, Deutschland und der Schweiz. Mainz, Weißer Ring 1998

Polizei Bielefeld: Tötungsdelikte an Frauen in (Ex-) Intimbeziehungen. Eine Analyse kriminalpolizeilicher Ermittlungsakten der Jahre 2002-2005 aus dem Regierungsbezirk Detmold. Bielefeld 2006 http://www.polizei-nrw.de/bielefeld/stepone/data/downloads/18/00/00/Toetungsdelikte_an_Frauen.pdf [24.02.2012 15:25]

Röhl, Thomas: Täterstategien. In: Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit (HG): Grenzverletzungen. Institutionelle Mittäterschaft in Einrichtungen der Sozialen Arbeit, Fachhochschulverlag 2011, Seite 95-108

Sacksofsky, Ute: Gewalt gegen Frauen. In: Kohl, Helmut / Landau, Herbert (HG): Gewalt in sozialen Nachbeziehungen. Frankfurt a.M. 2000

Sacksofsky, Ute: Gleichheit in der neuen Vielfalt: Neuer Streit um Gleichberechtigung. In: Kritische Justiz 1/2009, Seite 147 bis 158

Sacksofsky, Ute: Das Frauenbild des Bundesverfassungsgerichts. Querelles: Geschlecht im Recht, Wallstein Verlag 2009 (a), Seite 191-215

Schiltsky, Michael-Peter: Grenzverletzungen – Seelenzerstörung. In: Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit (HG): Grenzverletzungen. Institutionelle Mittäterschaft in Einrichtungen der Sozialen Arbeit, Fachhochschulverlag 2011, Seite 63-78

Schmauch, Ulrike: Körperlichkeit und Sexualität in der Sozialen Arbeit. In: Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit (HG): Grenzverletzungen. Institutionelle Mittäterschaft in Einrichtungen der Sozialen Arbeit, Fachhochschulverlag 2011, Seite 35-50

Schneider, Jakob: Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte. Deutsches Institut für Menschenrechte, 2004

Schröttle, Monika et al: Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Kurzzusammenfassung der zentralen Ergebnisse 2011.

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen des Landes Berlin: Bekämpfung von häuslicher Gewalt in Berlin. Fortschreibung der Datenerhebung und Statistik 2010. http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-frauen/2010_fortschreibung_datenerhebung-_und_statistik_hg.pdf?start&ts=1308040577&file=2010_fortschreibung_datenerhebung_und_statistik_hg.pdf [24.02.2012 15:25] [zitiert:SenWTF]

SoFFI.K: Abschlussbericht zur wissenschaftlichen Untersuchung zur Situation von Frauen und zum Beratungsangebot nach einem Platzverweis bei häuslicher Gewalt. http://www.sozialministerium-bw.de/fm7/1442/Platzverweis-Forschungsprojekt-Abschlussbericht2004.pdf 2004 [24.02.2012 15:25]

Statistisches Bundesamt: Fachserie 13 (Sozialleistungen), Reihe 2.1 und 2.3, Wiesbaden 2008

Unabhängige Beauftragte zur Aufarbeitung des sexuellen Kindesmissbrauchs (Dr. Christine Bergmann): Abschlussbericht und Zusammenfassung. Berlin 2011 http://beauftragter-missbrauch.de/course/view.php?id=30 [24.02.2012 15:25] [Zitiert UBSKM 2011]

Wabnitz, Joachim: Subventionsfinanzierung nach § 47 SGB VIII – objektive Verpflichtung und subjektive Rechtsansprüche. Zentralblatt für Jugendrecht 2003, Heft 5, S.165 ff http.www.sgbviii.de/S139.html [05.11.2011 14:26]

WHO: Multi-country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women. Initial results on prevalence, health outcomes and women's responses. Summary report 2005. Zum Download unter: http://www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/summary_report/en/index.html [07.09.2011 17:51]

Wilkinson, Richard /Pickett, Kate: The spirit level. Why equality is better for everyone. Penguin Books 2010

Zander, Margherita: Handbuch Resilienzförderung. VS Verlag 2011

Zinsmeister, Julia: Gewaltschutz in sozialen Einrichtungen für Frauen mit Behinderungen. In: Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit (HG): Grenzverletzungen. Institutionelle Mittäterschaft in Einrichtungen der Sozialen Arbeit, Fachhochschulverlag 2011, Seite 125-144