

Dagmar Oberlies

Jetzt schlägt's 13: SGB XIII!

Rechtliche Anforderungen und Möglichkeiten der Ausgestaltung und Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt¹

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).² [...]

2 Rechtliche Ausgangslage

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 Lebensverhältnissen (...) 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).

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: Hilfeftelefone, Gesundheitsdienste, Beratungsstellen, Rechtshilfe, Zufluchtseinrichtungen, Schutzanordnungen und finanzielle Unterstützung (2011:3).

[...]

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 Opferhilfssdiensten, 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 Hilfestellung sein (KOM(2011) 275:8). Der Entwurf geht über den Rahmenbeschluss auch insoweit hinaus, als weitere Opfergruppen wie Opfer von Vorurteils kriminalität (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,

1 Das Rechtsgutachten wurde 2012 im Auftrag des bff: Frauen gegen Gewalt e.V. erstellt und ist unter www.frauen-gegen-gewalt.de in voller Länge abrufbar.

2 Der „Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“ ist abrufbar unter: <http://www.bmfsfj.de/>

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).

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. [...]

3 Hilfe als Schutz

Eine Rechtspflicht zur Bereitstellung eines Hilfesystems bei Gewalt ergibt sich dann, wenn das Hilfesystem einen Beitrag zum wirksamen Schutz vor Gewalt leistet und – im Sinne des Bundesverfassungsgerichts – geeignet ist, Gefahren für die körperliche Unversehrtheit abzuwenden. [...]

Leider gibt es, soweit ersichtlich, keine kontrollierten, wissenschaftlichen Untersuchungen über die Effektivität und Effizienz von frauenspezifischer Beratung und Begleitung im Kontext von Gewalt gegen

Frauen (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). [...]

4 Institutionelle Verankerungen

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 Hilfsmöglichkeiten. Diese sind heute für den Bereich des Sozialrechts (§ 14 SGB I) und im Kontext des Strafverfahrens (§ 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 Ge-

- nehmigungen (§§ 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 (vorübergehend) 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.

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. [...]

- 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 Hilfef Telefons 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 Beitragszahler_innen) z.B. über die Krankenversicherung nicht unerhebliche finanzielle Leistungen sowohl in der Diagnostik wie in der medizinischen und psychotherapeutischen Versorgung. [...]

5 Regelungsüberlegungen

5.1 Regelungszuständigkeit

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.

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).

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). [...]

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 fürsorglicher 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 darstellt³ – und materielle Leistungsansprüche (soziale Rechte) begründet werden sollen.

Außerhalb dieses konzeptionellen Regelungszusammenhangs wird dagegen das Prärogativ der Landeszuständigkeit fortbestehen. [...]

Die Notwendigkeit einer Umsetzung europäischen Rechts verlangt nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts keine bundeseinheitliche Regelung,

3 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).

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

Eine Frage, die sich im Kontext einer gesetzlichen Regelung stellt, ist, an welchen Adressatenkreis sich das Gesetz wendet. Konkret, ob ein Rechtsanspruch allein Frauen gewährt werden kann oder ob darin eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes zu sehen ist (siehe Fragenkatalog der Rot/Grünen-AG-Frauenhausplatzfinanzierung). [...]

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‘ und die registrierten Sexualdelikte mit

76% (SenWTF 2010:3) bzw. 90% (PKS 2010:T17) weiblichen Opfern.

Trotzdem stellt es also eine nicht unproblematische ‚Zuschreibung‘ dar, Hilfen nur an weibliche ‚Gewaltopfer‘ zu adressieren. Unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten (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 Efiminsierung (z.B. Schwule, Transgender) zum Angriffsobjekt werden, unterscheiden kann. Gewalterfahrungen sind ein Indikator für Zugehörigkeit zu einer diskriminierten Gruppe (Dern u.a. 2010:11). [...]

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 Betroffengruppe ausschließt, gleichzeitig aber der besonderen Gewaltbetroffenheit von Frauen und Mädchen durch die

Ausgestaltung des Hilfeangebotes Rechnung trägt. Gesetzestechisch 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).

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 Kindertagesstättengesetze. 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

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. [...]

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. [...]

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.
[...]

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. [...]

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). [...]

Würde die Hilfe für Gewaltbetroffene – wie hier vorgeschlagen – weiter als soziales Recht ausgestaltet, dann könnten Leistungen für Gewaltbetroffene –

ähnlich dem SGB VIII oder SGB IX – in einem Sozialgesetz zusammengefasst werden. [...] (FN 4, s. Anhang 2)

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 Hilfefon (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 Bearbeitungsprozesses 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).
- 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 (hochschwierig) sichergestellt werden müssen – und welche (niedrigschwierig) 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

- (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).

Anhang1:

Kurzfassung der Argumentation

1. Die Bereitstellung notwendiger Maßnahmen nach Gesundheitsschädigungen ist bereits heute als ‚Soziales Recht‘ geregelt (§ 5 SGB I).
 2. Während für andere Sozialen Rechte jeweils ein eigenes, ausdifferenziertes Leistungsgesetz erlassen wurde, ist die Soziale Entschädigung bei Gesundheitsschäden mit dem Opferentschädigungsgesetz nicht angemessen erfasst. Es braucht ein spezifisches Leistungsgesetz für die Hilfen bei Gewalt (Stichwort: SGB XIII).
 3. Der Regelungsumfang kann sich an den als sog. ‚due-diligence-standard‘ im internationalen Recht entwickelten Forderungen orientieren.
 4. Nimmt man diese als Orientierungspunkt, so lässt sich nachweisen, dass entsprechende Regelungen bereits heute – sehr verstreut – im deutschen Recht existieren. Diese gilt es zusammenzufassen und so für Betroffene zugänglich zu machen.
 5. Das muss auch nicht mit Mehrkosten verbunden sein: Bereits jetzt lassen sich in den Haushalten von Ländern und Gemeinden vielfältige Ausgaben bei Gewalt nachweisen.
 6. Eine Zusammenfassung in einem Leistungsgesetz könnte
 - a. Bürokratiekosten vermindern (weniger Projektanträge, Vermeidung von Mehrfachausgaben z.B. für Öffentlichkeitsarbeit)
 - b. Die Bedarfsgerechtigkeit erhöhen, weil Angebotslücken erkennbar werden.
 7. Da momentan die Ausgaben für soziale Entschädigungsleistungen (durch Versterben von Berechtigten) zurückgehen, könnte ein Leistungsgesetz insofern ‚kostenneutral‘ realisiert werden, als der Mittelansatz für Soziale Entschädigungsleistungen gleich bleiben, aber andere Personen profitieren könnten.
- 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.

Anhang 2

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		

Literaturangaben

- Baer, Susanne: Würde oder Gleichheit? Nomos Vlg., 1995
- Bundesministerium des Innern: Polizeiliche Kriminalstatistik 2010. <http://www.bmi.bund.de> [zitiert: PKS 2010]
- Bundesregierung: Wohngeld- und Mietenbericht 2010, Bundestagsdrucksache 17/6280, <http://dipbt.bundestag.de>
- Dern, Susanne / Inowlocki, Lena / Oberlies, Dagmar / Bernstein, Julia: Mehrdimensionale Diskriminierung – Eine empirische Untersuchung anhand von autobiografisch-narrativen Interviews. 2010 www.antidiskriminierungsstelle.de
- Deutscher Städtetag: Sozialleistungen der Städte in Not. Zahlen und Fakten zur Entwicklung kommunaler Sozialausgaben. Berlin/Köln 2010 www.staedtetag.de
- Elz, Jutta / Oberlies, Dagmar: Lesarten: Kriminalität, Geschlecht und amtliche Statistiken. STREIT 1/2010, S. 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. Januar 2006
- Fegert, Jörg: Betroffene hören, Betroffenheit sehen. In: Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit (HG): Grenzverletzungen. Institutionelle Mittäterschaft in Einrichtungen der Sozialen Arbeit, Fachhochschulverlag 2011, Seite 125-144
- Freistaat Bayern: Grundsätze zur Förderung von Notrufgruppen für misshandelte Frauen und Mädchen in Bayern des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, VI 3/7456-5/3/01, vom 14.08.2001.
- GiG-net (Hrsg.): Gewalt im Geschlechterverhältnis. B. Budrich Vlg. 2008
- 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 / Böhne, Sabine: Gewalt- und Interventionsforschung: Neue Wege durch europäische Vernetzung. In: Becker/ Kortendiek (Hrsg.): Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung: Theorie, Methoden, Empirie (Geschlecht und Gesellschaft), VS Vlg. 2010, S. 677-685
- Jarass, Hans / Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG). Verlag C.H.Beck, München 2011
- Manjoo, Rashida: Due Diligence Obligation to address Violence against Women. Unveröffentlichtes Manuskript 2011
- Mrozynski, Peter: Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil – (SGB I). Beck Vlg. 2010
- Oberlies, Dagmar: Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt gegen Frauen und Mädchen als staatliche Pflichtaufgabe. STREIT 4/1997, S. 162 ff.
- Oberlies, Dagmar: Justizpolitische Aspekte der Gewaltprävention, in: Landespräventionsrat Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Gemeinsam gegen Gewalt und Kriminalität. Magdeburg 2000, Seite 153-163.
- Sacksofsky, Ute: Gewalt gegen Frauen. In: Kohl, Helmut / Landau, Herbert (HG): Gewalt in sozialen Nahbeziehungen. Frankfurt a.M. 2000
- Sacksofsky, Ute: Gleichheit in der neuen Vielfalt: Neuer Streit um Gleichberechtigung. In: Kritische Justiz 1/2009, S. 147-158
- Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen des Landes Berlin: Bekämpfung von häuslicher Gewalt in Berlin. Fortschreibung der Datenerhebung und Statistik 2010. www.berlin.de über Suchfunktion [10.06.2013 13:22] [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>