

Zusammenfassung

Bedarfsanalyse des Hilfeangebotes für
gewaltbetroffene Frauen in Schleswig-Holstein

Göttingen, Januar 2021

Impressum

Erstellt im Auftrag des Landes Schleswig-Holstein

Veröffentlichung im Januar 2021, Abschlussbericht verfügbar unter:

<http://prospektive-entwicklungen.de/gewalt-im-sozialen-nahraum/>

Die standardisierten Erhebungsinstrumente sind in einem gesonderten Anhang einsehbar.

Autor*innen

Sandra Kotlenga, Andrea Gabler, Barbara Nägele, Nils Pagels, Myrna Sieden

Unter Mitarbeit von Jan Dorfschmidt, Lisbeth Marie Fischer, Sandra Mainusch

Herausgeberin

Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V.

Theaterstr. 8

37073 Göttingen

0551/508450

info@prospektive-entwicklungen.de

1. Umsetzung

Das sozialwissenschaftliche Forschungsinstitut Zoom e. V. hat von November 2019 bis Oktober 2020 eine Bedarfsanalyse des Hilfeangebotes für gewaltbetroffene Frauen in Schleswig-Holstein durchgeführt. Zum Einsatz kam eine Online-Erhebung bei allen Frauenhäusern, KIK-Koordinatorinnen und landesgeförderten Frauenberatungsstellen sowie einer weiteren Beratungsstelle. Im Sommer 2020 haben die Einrichtungen vier Wochen lang Beratungs- und Aufnahmeanfragen und den Umgang damit dokumentiert. Auch Absagen und verzögerte Auszüge wurden erfasst.

An vier Standorten wurden Gruppendiskussionen mit KIK-Netzwerken mit insgesamt 45 Fachkräften aus verschiedenen Bereichen durchgeführt. Befragt wurden auch 20 (ehemalige) Frauenhausbewohnerinnen und Klientinnen von Beratungsstellen, in Gruppen und in Telefoninterviews. Die zentrale Frage war, ob die bestehenden Angebote quantitativ und qualitativ dem Bedarf entsprechen; gefragt wurde, wie leicht oder schwer der Zugang zum Hilfesystem ist, ob Angebote verfügbar und erreichbar sind, ob die Unterstützung ausreichend und passend ist und wie Übergänge zu anderen Institutionen und weiterführenden Hilfen funktionieren.

Weiterhin wurden elf Interviews mit Vertreterinnen der Netzwerke und des Landes sowie mit Fachkräften zu spezifischen Themen durchgeführt. Die Perspektive der Kommunen wurde in einer landesweiten Diskussion mit Sozialdezernent*innen und Gleichstellungsbeauftragten einbezogen.

2. Zentrale Befunde

Vernetzungs- und Kooperationsstrukturen, Interventionsabläufe und Hilfeprozesse

Über die Förderung der KIK-Koordination ist regional eine verbindliche Vernetzungsstruktur zwischen relevanten Akteur*innen des Interventions- und Unterstützungssystems sichergestellt, ebenso wie eine Verzahnung mit der Landesebene. Insbesondere die stabile Kooperation zwischen Polizei und Hilfesystem wird von allen Beteiligten sehr positiv bewertet. Die positiven Effekte dieser Strukturen werden in der Vielfalt der Informations- und Zugangswege der Nutzerinnen zum Hilfesystem erkennbar.

Ausbaufähig ist die Flächenabdeckung der Vernetzung in den Kreisgebieten, die Gewinnung und der Einbezug von Netzwerkpartner*innen ist vor allem in den Randgebieten der Kreise eine Herausforderung. Weiterhin kann ein Teil der Schnittstellenprobleme nicht allein regional gelöst werden: nicht überall können alle erforderlichen Institutionen für eine verbindliche Beteiligung am Netzwerk bzw. für das Thema gewonnen werden und auch strukturelle Probleme benötigen Impulse auf übergeordneter Ebene.

Verbesserungsbedarfe wurden v.a. in den angrenzenden Rechtsbereichen deutlich: hier stellen Wohnsitzauflagen und eine prekäre aufenthaltsrechtliche Situation geflüchteter Frauen sowie die mangelnde Berücksichtigung häuslicher Gewalt in Umgangs- und Sorgerechtsverfahren Hürden und Gefährdungen für den Aufbau einer gewaltfreien Lebensperspektive dar.

Bei Polizeieinsätzen wäre nicht nur in Wegweisungsfällen die Möglichkeit der Datenübermittlung unabhängig von einer Einverständniserklärung der Betroffenen sinnvoll, insbesondere wenn keine Verständigung möglich ist.

Frauenberatungsstellen

Die breite Anbindung der nach § 201a LVwG anerkannten Beratungsstellen an die Fachberatungsstruktur erleichtert den Übergang in längerfristige Hilfeprozesse. Allerdings besteht eine Aufgabekonkurrenz zwischen den sofort zu bearbeitenden Datenübermittlungsfällen und der regulären Beratung. Dies wird dadurch verstärkt, dass die proaktive Arbeit nicht mit eigenen Ressourcen hinterlegt ist und zu Lasten anderer Aufgaben gehen kann.

Viele Beratungsstellen haben Maßnahmen ergriffen, um ihre Angebote inklusiver zu gestalten und neue Zielgruppen zu gewinnen, insbesondere Frauen mit Behinderungen und geflüchtete Frauen. Um den Zugang aller gewaltbetroffenen Frauen zu ermöglichen, sind neben dem Ausbau barrierefreier Räumlichkeiten vermehrt spezifische Kompetenzen und Angebote erforderlich, um Frauen gezielt anzusprechen und angemessen zu unterstützen. Hier bedarf es mehr Ressourcen um zugehende Angebote aufzubauen und Kooperationen zu einschlägigen Institutionen zu pflegen. Die zusätzlichen Landesmittel für geflüchtete Frauen sind weiterhin erforderlich, um den komplexen Unterstützungsbedarfen entsprechen zu können. Positiv hervorzuheben ist der Ansatz, auf Landesebene zielgruppenspezifische Kompetenzen vorzuhalten, um das lokale Hilfesystem zu ergänzen und zu unterstützen. Die Umsetzung des landesweiten Auftrags sollte gestärkt werden.

Die Beratungsinfrastruktur ist in Kreisen teilweise nur schwach ausgeprägt, teilweise mit weniger als einem VZÄ pro 100.000 Einwohner*innen. In Kreisgebieten ist überwiegend keine Flächenabdeckung möglich, hier lässt sich eine Konzentration der Einzugsgebiete auf die Standorte feststellen: Einwohner*innen aus den übrigen Kreisgebieten außerhalb der Standorte haben einen Anteil von 22 bis 44 % an den Nutzer*innen, obwohl sie 80 % aller Kreiseinwohner*innen ausmachen.

Die in der Förderrichtlinie geforderte zusätzliche Finanzierung durch Kommunen bedeutet für die Beratungsstellen hohen Akquiseaufwand und Planungsunsicherheit. In Kreisen verfügen sie über durchschnittlich 11,6 Fördergeber, maximal 27. Auch wenn sich die Kommunen stark an der Finanzierung beteiligen, ist diese abhängig von Haushaltslage und politischem Commitment.

Frauenhäuser

Da eine bundesgesetzliche Vorgabe zur Finanzierung der Frauenhäuser nach wie vor aussteht, ist die Finanzierung über das FAG im bundesweiten Vergleich vorbildlich gelöst. Sie sollte beibehalten werden, die einzelfall- und sozialleistungsunabhängige Finanzierung entspricht der Anforderung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu Schutz und Hilfe aus der Istanbul-Konvention.

Allerdings zeigen Überbelegung und hohe Abweisungszahlen, dass die derzeitigen Kapazitäten nicht ausreichen. Die durchschnittliche Auslastungsquote konnte mit den Sofortplätzen von 96 % auf nunmehr 94 % abgesenkt werden, ist aber immer noch zu hoch, um in akuten Gefährdungssituationen sofortigen Schutz zu bieten. Frauen und deren Kinder sind gezwungen, in Gefährdungssituationen zu bleiben oder finden kurzfristig „Unterschlupf“ im privaten Umfeld, wobei die Situation prekär bleibt.

Die Überbelegung bedeutet für die Bewohnerinnen eine sehr beengte Wohnsituation, vielfach werden Zimmer mit Frauen verschiedener Haushalte belegt (was aktuell nicht möglich ist). Die Mitarbei-

terinnen können den Unterstützungsbedarfen der Bewohnerinnen und ihrer Kinder nicht immer ausreichend gerecht werden, da Anzahl der Frauen und Kinder sowie die komplexen Unterstützungsbedarfe die Kapazitäten übersteigen.

Daher ist ein Ausbau der Kapazitäten dringlich: Der quantitative Bedarf an Frauenhausplätzen hängt von vielen veränderbaren Faktoren ab und kann nicht genau bestimmt werden. Um die Auslastungsquote von 94 % unter den angesetzten Maximalwert, auf 84 %, zu senken, wären 2019 rein rechnerisch 403 Plätze bei der gleichen Anzahl an Bewohner*innen erforderlich gewesen. Eine Modellrechnung ergab ausgehend von den Belegungs- und Absagezahlen 2019 zudem einen zusätzlichen Bedarf von 67 bis 101 Plätzen als „Korridor“, um hypothetisch allen Frauen spätestens nach dem zweiten Anruf ein Aufnahmeangebot machen zu können.

Übergreifend

Die Frauenfacheinrichtungen bieten Stärkung in akuten Krisen sowie Beratung und Begleitung, um die Situation zu klären, aktuelle und zurückliegende Gewalterfahrungen zu bearbeiten und tragfähige Perspektiven für ein Leben ohne Gewalt zu entwickeln und umzusetzen. Für Frauenhausbewohnerinnen spielt die Beratungsmöglichkeit nach Auszug eine wichtige stabilisierende Rolle. Die Hilfebedarfe sind komplex, Gewalt hat unterschiedliche und teils langjährige Folgen, z.B. in finanzieller und gesundheitlicher Hinsicht; sie ist zudem mit der Benachteiligung und Abwertung von Frauen in sozialer und ökonomischer Hinsicht verwoben. Aus Sicht der Nutzerinnen ist es hilfreich und wichtig, dass sich die Facheinrichtungen mit verschiedenen Aspekten und Dynamiken sowie Folgen von Gewalt (und Missbrauch) speziell auskennen.

Gleichwohl benötigen viele gewaltbetroffene Frauen weitergehende und ergänzende Hilfen und es ist Teil des Aufgabenspektrums, diese zu vermitteln. Dies gelingt jedoch in Bezug auf stationäre und ambulante psychotherapeutische Angebote oftmals nicht, da es zu wenige Therapiemöglichkeiten gibt und vor allem ein Mangel an gewalt- und traumasensiblen Angeboten besteht. Die Frauenfacheinrichtungen nehmen teilweise eine Überbrückungs- und Kompensationsfunktion wahr.

Für viele Gruppen bestehen systematische Hindernisse beim Zugang zu Schutz vor akuter Gewalt. In der Hälfte der Frauenhäuser können Frauen mit Söhnen ab 14 Jahren nicht aufgenommen werden, ebenso Frauen mit stärkeren körperlichen Einschränkungen nicht. Zum Befragungszeitraum waren 25 Plätze rollstuhlgerecht, hier sind teilweise mit IMPULS deutliche Verbesserungen geplant oder umgesetzt worden. Versorgungsprobleme gibt es auch für wohnungslose, Suchtmittel konsumierende Frauen, Frauen mit schweren Traumafolgen und psychiatrischen Diagnosen. Diese finden teilweise Aufnahme in Frauenhäusern, die aber nur begrenzt geeignet sind bzw. die erforderliche Unterstützung nicht ausreichend leisten können. Zugleich sind oftmals keine alternativen und passenden gewaltsensiblen Angebote in den Regelsystemen verfügbar. Um systematische Lücken zu schließen sind konzeptionelle Anpassungen sowohl im Bereich Gewaltschutz als auch in der Regelversorgung des Gesundheits- und Sozialsystems wichtige Ansätze. Um die Verpflichtung der Istanbul-Konvention einzulösen, für alle von Gewalt betroffenen Frauen Schutz zu bieten, sind ressortübergreifende Lösungen erforderlich.

Die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in den Einrichtungen stehen in der Kritik, hier kommen hohe Arbeitsbelastungen aufgrund komplexer werdender Hilfebedarfe, Befristungen, fehlende betriebliche Altersvorsorge und eine als unangemessen empfundene Entlohnung zusammen. Die Tarifsteigerungen in der richtliniengemäß vorgesehenen Entgeltgruppe liegen zwischen 2015 und 2021

bei knapp 15 %, sie wurden teilweise durch eine Erhöhung der Platzkostenpauschale bei den Frauenhäusern, durch Defizite bei den Trägern oder durch die Reduktion von Arbeitszeiten und Angebots einschränkungen ausgeglichen. Die Hälfte der Frauenfacheinrichtungen beschrieb Schwierigkeiten, Stellen angemessen neu zu besetzen, bei den ungeplanten Vakanzen betrug die durchschnittliche Dauer 155 Tage für Beratungsstellen und 222 Tage für Frauenhäuser. Eine wichtige Rolle spielt ehrenamtliches Engagement und ist teilweise für den Betrieb der Einrichtungen unabdingbar. Dies ist in geschlechterpolitischer Hinsicht jedoch problematisch, die Bereitschaft kann zudem nicht dauerhaft vorausgesetzt werden.

3. Handlungsempfehlungen

Frauenberatungsstellen

Auch Frauenberatungsstellen sollten institutionell durch das FAG gefördert werden. Hierfür ist zu prüfen, ob die Finanzierung analog zu den Frauenhäusern erfolgen kann. Die Förderung durch das Land sollte auskömmlich sein, um die Richtlinienvorgaben einzuhalten. Dies berührt die Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen, hier ist eine Verständigung über die Zuständigkeiten für die Finanzierung des ambulanten Hilfesystems erforderlich. Alternativ könnte mehr Planungssicherheit durch mehrjährige Zuschussverträge hergestellt werden.

Für die proaktive Beratung nach Polizeieinsatz gemäß §201a LVwG sollte eine eigene und verlässliche Finanzierungsgrundlage geschaffen werden, ebenso wie für die landesweit tätigen Beratungsstellen.

Perspektivisch sollten Mindestkapazitäten pro Einwohner*innenzahl vereinbart werden. Eine Orientierung an den polizeilich bekannten Fällen eignet sich nur für den Bereich der polizeilichen Datenübermittlung, der jedoch anderweitig finanziert werden sollte. Der Kapazitätsbedarf der lokalen Fachberatungsstellen hängt auch davon ab, ob und welche Angebote außerhalb des Gewaltschutzsystems zur Verfügung stehen, um Prävention, Öffentlichkeitsarbeit und Unterstützung für mitbetroffene Kinder zu leisten. Für eine bessere Flächenversorgung ist der Ausbau dezentraler Anlaufstellen und anderer Zugänge erforderlich.

Frauenhäuser

Die Schutzmöglichkeiten sollten ausgeweitet werden – durch den Bau neuer Frauenhäuser, die Nutzung zusätzlicher Platzkapazitäten in den Häusern oder auch in Schutzwohnungen. Als Orientierungsrahmen bieten sich Einwohner*innenzahl, Auslastungsquote und Abweisungszahlen an. Die Kapazitäten sollten sukzessive erhöht und die Entwicklung regelmäßig überprüft werden. Im Sinne der Flächenabdeckung sollten auch im Norden des Landes Frauenhauskapazitäten entstehen.

Die Miet- und Betriebskosten sollten in realer Höhe übernommen bzw. zum Ausgangspunkt der Anpassung der Mietkostenpauschale genommen werden, um Kostensteigerungen in diesem Bereich nicht zu Lasten der Arbeit mit Frauen und Kindern aufzufangen. Mit Sockelbeträgen könnte ein verbindliches pädagogisches Unterstützungsangebot für Kinder, Beratungsangebote für Mütter, Nachbetreuung sowie die Hausorganisation finanziert werden. Alternativ könnten diese übergreifenden Aufgaben als transparente Anteile in die Platzkostenpauschale „eingepreist“ werden.

Übergreifend

Die Hinzuziehung einer Übersetzerin stellt vor allem in Akutfällen eine Schwierigkeit dar sowie bei seltenen Sprachen. Hier könnten Rahmenverträge mit Telefon- und Videodolmetschdiensten eine sinnvolle Ergänzung und organisatorische Entlastung sein.

Für die zukünftige Förderung der Frauenfacheinrichtungen sollten fallunabhängige Aufgaben mit Overheadpauschalen finanziert werden, dies betrifft v. a. Verwaltung, Geschäftsführung, Vernetzung, Öffentlichkeitsarbeit. Bei der Anpassung sowohl der aktuellen Platzkostenpauschalen der Frauenhäuser als auch die regionalen Pauschalen für die Frauenberatungsstellen sollten die Tarifsteigerungen der letzten Jahre berücksichtigt werden. Die geplante zukünftige Dynamisierung der FAG-Mittel ist zu begrüßen.

Solange der hohe Bedarf an psychotherapeutischer Versorgung von Frauen mit Gewalterfahrungen nicht anderweitig sichergestellt ist, wäre es denkbar, in begrenztem Umfang therapeutische Angebote zu ermöglichen bzw. entsprechende Personalkosten als förderfähig anzuerkennen. Grundsätzlich sollte das Land seine Gestaltungskompetenz im Gesundheitsbereich nutzen, um eine ausreichende und angemessene Versorgung von traumatisierten Frauen sicherzustellen.

4. Fazit

Schleswig-Holstein hat in vieler Hinsicht und im bundesweiten Vergleich vorbildliche Strukturen des Gewaltschutzes und der bereichsübergreifenden Koordinierung und Vernetzung geschaffen. Auch wurden viele Aktivitäten zur Umsetzung der Istanbul-Konvention vorangebracht, um Gewaltschutz, Prävention und Fragen der Geschlechtergerechtigkeit zu verknüpfen. Um die Betroffenen ausreichend zu schützen, um Unterstützungsangebote überall und auch für bislang wenig erreichte Zielgruppen zu gewährleisten und um Gewalt gegen Frauen zu verhindern, werden dennoch deutlich mehr Ressourcen benötigt. Dies ist dem Ausmaß und den weitreichenden individuellen und gesellschaftlichen Folgen der Gewalt geschuldet. Es kann davon ausgegangen werden, dass pro Jahr 75.000 bis 125.000 erwachsene Frauen in Schleswig-Holstein akute Beziehungsgewalt oder sexualisierte Gewalt erfahren, hinzu kommen länger zurückliegende Gewalterfahrungen.

Das Hilfesystem muss so gestaltet sein, dass alle davon Kenntnis nehmen können, die Möglichkeit des Zugangs haben und im Falle der Inanspruchnahme ausreichend darin unterstützt werden, dauerhaft frei von Gewalt leben zu können. Dies umzusetzen, ist eine menschenrechtliche Verpflichtung aus der Istanbul-Konvention und eine Frage der Geschlechtergerechtigkeit, ebenso wie die Wertschätzung der Arbeit mit und für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder.