

Schriftliche Stellungnahme des
Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess – KOK e.V.

Zu der öffentlichen Anhörung
„Bericht zur Situation der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen“
am 10.12.2012

Naile Tanis
Geschäftsführerin des KOK e.V.

Vorbemerkung

Der KOK e.V. begrüßt die Durchführung der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Bundestages zu dem Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen (FBS) und anderer Unterstützungsstrukturen für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder am 10. Dezember 2012.

- Aufgrund der Vielzahl der Fragen und vor dem Hintergrund meiner Expertise als Geschäftsführerin des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess – KOK e.V., erfolgte die Beantwortung der Fragen schwerpunktmäßig und basiert auf den Erfahrungen der spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene des Menschenhandels (FBS) in Deutschland. Der KOK e.V. ist ein bundesweit einzigartiger Zusammenschluss aus 38 Organisationen und FBS, die sich gegen Frauen-/Menschenhandel und Gewalt an Migrantinnen einsetzen. Die spezifische Kompetenz zu den Themen bezieht der KOK aus dem Fachwissen seiner Mitglieder.

- Wir konzentrieren uns in dieser Stellungnahme daher auf den Bereich des Frauen-/Menschenhandels, den Bedarf der Betroffenen und der spezialisierten FBS für Betroffene von Menschenhandel und können nur begrenzt Erklärungen zu der gesamten Situation für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder abgeben.

Im Sinne einer besseren Lesbarkeit und um den Sachzusammenhang zwischen den verschiedenen Fragestellungen zu verdeutlichen, haben wir uns entschlossen, eine in sich abgeschlossene Stellungnahme abzugeben. In den einzelnen Abschnitten findet ein jeweiliger Hinweis auf den vorgelegten Fragekatalog vom 30.10.2012 statt.

Inhalt:

Vorbemerkung.....	2
1. Ist-Situation der spezialisierten FBS für Betroffene von Menschenhandel in Deutschland.....	4
2. Weiterentwicklungsbedarf der Angebote der FBS (Fragen 1 a, 10, 12, 13).....	5
a. Reaktion auf neue Ausbeutungsformen	5
b. Sicherstellung bestehender Angebote	6
c. Personelle und finanzielle Situation der FBS	7
d. Unterstützung und Unterbringung der Betroffenen.....	10
e. Empfehlungen	13
3. Problemdarstellung der Finanzierungssituation (Fragen 7 und 8)	13
4. Staatliche Aufgabe zum Schutz vor Gewalt und zur Hilfe und Unterstützung.....	15
5. Klärung der Zuständigkeiten des Bundes oder der Länder und der Kommunen (Fragen 1 b und c) und verfassungsrechtliche Handlungsmöglichkeiten für Bund und Länder bei der rechtlichen Ausgestaltung einer verlässlichen finanziellen Absicherung der Unterstützungsangebote im Hinblick auf individuelle Leistungsansprüche der Betroffenen und der unmittelbaren Einrichtungsfinanzierung (Frage 2)	16
6. Erwarteter Mehraufwand durch die Einrichtung und die Inbetriebnahme des bundesweiten Hilfetelefons für von Gewalt betroffene Frauen (Frage 11).....	21
7. Zwingender Handlungsbedarf bei den Individualleistungen der Betroffenen (Frage 6).....	21
Abschließende Bemerkungen:	22

1. Ist-Situation der spezialisierten FBS für Betroffene von Menschenhandel in Deutschland

In Deutschland hat sich ein Netzwerk von spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel (MH), Schutzwohnungen sowie weiteren Organisationen, die, neben anderen Zielgruppen, auch Betroffene von Menschenhandel beraten, entwickelt. Zurzeit gibt es circa 49 derart spezialisierte Organisationen mit einer Abdeckung in allen Bundesländern bis auf Thüringen. Im Folgenden wird der Einfachheit halber insgesamt von spezialisierten Fachberatungsstellen (FBS) gesprochen. Die Ausstattung der FBS mit personellen und sachlichen Mitteln ist sehr unterschiedlich, worauf unter Punkt 2c noch detaillierter eingegangen wird. Übereinstimmungen gibt es jedoch in der Beratungsleistung der spezialisierten FBS. „Die eigentliche Beratungsarbeit umfasst konkrete Maßnahmen, welche es den (potentiell) Betroffenen von Menschenhandel ermöglichen, ihre Rechte in Anspruch zu nehmen, ihre Selbstbestimmung wiederzuerlangen sowie ihre körperliche und seelische Integrität wiederherzustellen.“¹

Der Umfang des Beratungsangebotes der jeweiligen FBS ist vom Konzept und der personellen Ausstattung abhängig, enthält im Kern jedoch regelmäßig folgende Angebote:

- fortlaufende psychosoziale Beratung
- Krisenintervention
- Klärung aufenthalts- und sozialrechtlicher Fragen, Sicherung des Lebensunterhaltes
- Angebot/Vermittlung von sicherer Unterbringung, medizinischer Versorgung, Therapieangeboten, Bildungsmaßnahmen und Freizeitgestaltung
- Begleitung zu Behörden
- Begleitung im Ermittlungs- und Strafverfahren
- Prozessvorbereitung und -begleitung
- Vermittlung eines/einer RechtsanwältIn
- Unterstützung bei einer Perspektivenentwicklung (Deutschkurse, Wohnungssuche, Arbeitssuche) in Deutschland
- Organisation und Unterstützung bei der Ausreise und Vermittlung von Hilfsangeboten in den Herkunftsländern

Das Beratungsangebot der FBS ist für die Zielgruppe der Betroffenen freiwillig, kostenlos, vertraulich, auf Wunsch anonym und generell unabhängig von deren Bereitschaft zur Kooperation mit Strafverfolgungsbehörden.

¹ Franke, Garbrecht, Schwarze, 2009, „Politische Instrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft in Deutschland“, KOK e.V. (Hrsg.), S.37

Eine ausführliche Darstellung der Arbeit der FBS findet sich in dem „Handbuch zur Aus- und Fortbildung und Qualitätssicherung für Fachberatungsstellen für Betroffene von Frauen-/Menschenhandel“, herausgegeben vom KOK e.V. im Juni 2012.

2. Weiterentwicklungsbedarf der Angebote der FBS (Fragen 1 a, 10, 12, 13)

a. Reaktion auf neue Ausbeutungsformen

Originär hatten sich viele FBS auf die Beratung und Unterstützung von weiblichen Betroffenen von Menschenhandel und oftmals auf den Bereich sexuelle Ausbeutung konzentriert. Die Zielgruppen und Leistungsangebote der FBS haben sich aber in den letzten fünf Jahren bedeutend erweitert. Durch verstärkte Sensibilisierungsarbeit verschiedener AkteurInnen (der FBS/des KOK im Bereich des MH) und auch durch die nationalen und internationalen gesetzlichen Entwicklungen sind neue Ausbeutungsformen identifiziert worden. So haben die FBS vermehrt KlientInnen, die von MH zum Zweck der Arbeitsausbeutung betroffen sind, insbesondere in den Branchen Landwirtschaft, Haushalt, Pflege, Gastronomie, Hotelbranche und Au-Pair. Eine Befragung aller 49 FBS durch den KOK ergab, dass 69% der FBS mittlerweile auch zum Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung arbeiten. Neben dieser Ausbeutungsform begegnen den FBS auch weitere Ausprägungen der Ausbeutung, wie zum Beispiel das Ausnutzen strafbarer Handlungen. Konkret sind darunter Fallgestaltungen zu verstehen, bei denen Betroffene durch Anwendung von Gewalt und/oder Nötigung zu einer strafbaren Handlung wie z.B. EC-Karten-/Scheck-Betrug oder Diebstahl gezwungen werden. Eine weitere Ausbeutungsform stellt die Ausnutzung von Betteltätigkeit dar. Darüber hinaus werden dem KOK auch vermehrt Fälle von minderjährigen Betroffenen, sowohl deutschen als auch ausländischen, berichtet.

Diese Ausbeutungsformen werden nicht nur von der Praxis der FBS identifiziert, sondern auch in internationalen Rechtsinstrumenten benannt, beispielsweise in der sich aktuell noch im Umsetzungsprozess befindlichen EU- Richtlinie 2011/36/EU. Diese weist im Erwägungsgrund Nummer 11 in Verbindung mit Artikel 2 darauf hin, dass die o.g. Ausbeutungsformen unter das Konzept des Menschenhandels gefasst werden sollen und auch gemäß Artikel 11 der Richtlinie die Unterstützung und Betreuung von Betroffenen aller Formen des Menschenhandels durch die Mitgliedsstaaten sicher gestellt werden muss.

b. Sicherstellung bestehender Angebote

Dem spezialisierten Bedarf von Betroffenen dieser unterschiedlichen Menschenhandelsformen können die FBS in der Praxis aktuell nicht in dem benötigten Maße gerecht werden. Enorme Erweiterungen der Fachkompetenz, der Finanzierung und der Konzepte bzw. der Mandate wären dafür erforderlich. Darüber hinaus wäre zu prüfen, inwieweit die Beratung aller Formen und Betroffenengruppen des MH überhaupt von den bisherigen spezialisierten Beratungsstellen übernommen werden soll und kann. Es findet hierzu aktuell auf allen fachlichen Ebenen ein Diskussionsprozess statt.

Hierfür gilt es zunächst die bisherigen personellen und strukturellen Ressourcen der FBS zu prüfen. Wir beziehen uns dabei auch auf das Gutachten von Prof. Dr. Kavemann/Prof. Dr. Helfferich (2012), in dem unter B2.4 auf Seite 32 die Frage aufgeworfen worden ist, wie in Deutschland die Ausstattung mit Schutzeinrichtungen bei Gewalt gegen Frauen einzuschätzen ist.

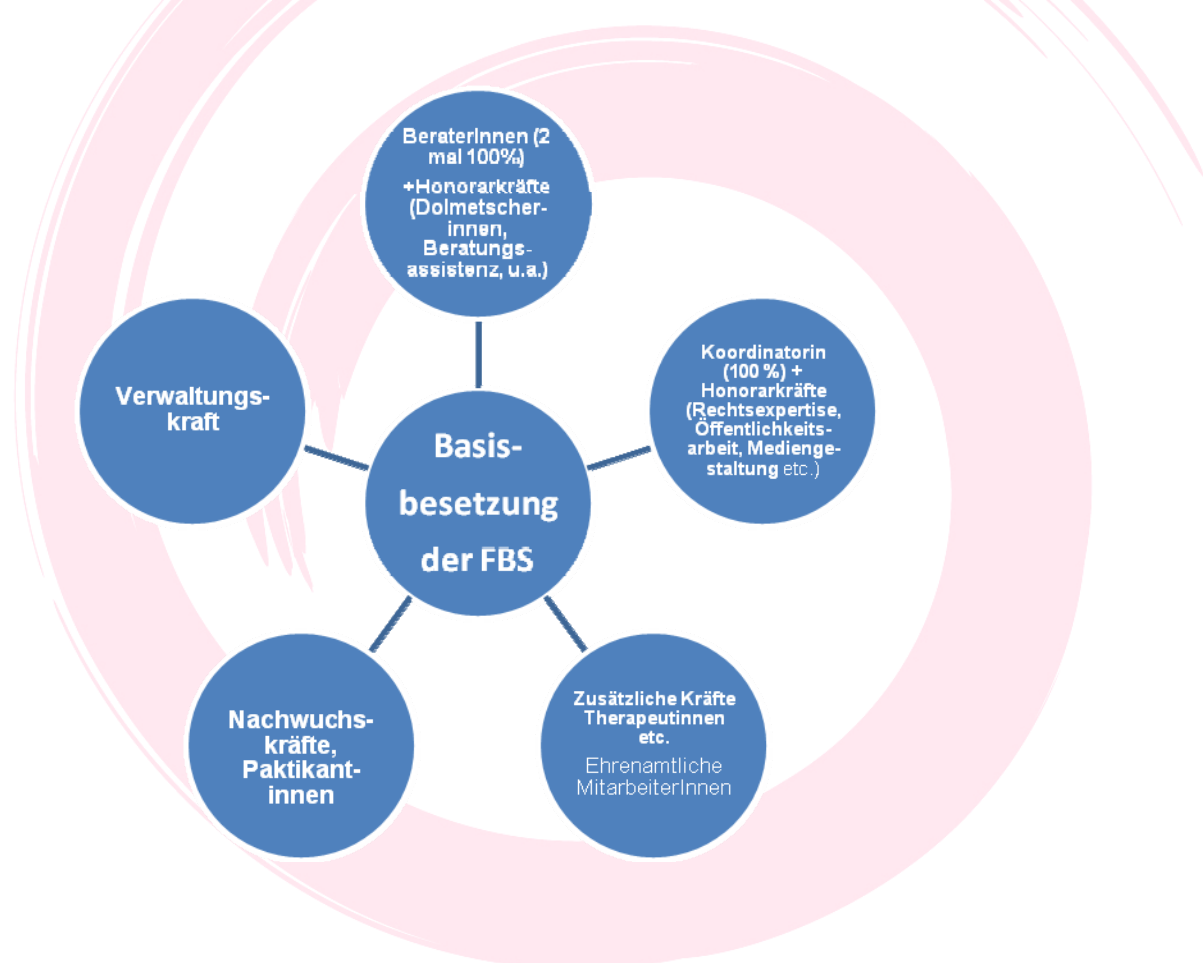
Die Forscherinnen haben hierzu Indikatoren entwickelt und benannt. Diese decken sich im Wesentlichen mit den Kriterien, die der KOK in seinem „Handbuch zur Aus- und Fortbildung und Qualitätssicherung für Fachberatungsstellen für Betroffene von Frauen-/Menschenhandel“ erarbeitet und erfasst hat. Der KOK differenziert jedoch zwischen dem Bedarf aus Sicht der Nutzerinnen (Klientinnen), dem Bedarf aus Sicht der strukturellen Ebene und dem Bedarf aus Sicht der Beraterinnen auf der Kompetenzebene.

Als notwendig im Sinne einer Sicherstellung des Hilfesystems in Bezug auf die Gruppe der von Menschenhandel Betroffenen sehen wir insbesondere hinsichtlich der strukturellen Rahmenbedingungen unter anderem folgende Inhalte an:

- Sicherung eines geeigneten Arbeitsplatzes und geeigneter Arbeitsmittel
- Ausreichende personelle Kapazitäten und adäquate Bezahlung
- Ausreichende Ressourcen zur Anbindung unterstützender Fachkräfte
- Sicherheit der MitarbeiterInnen
- Gute zeitliche und räumliche Erreichbarkeit der FBS
- Mehrsprachigkeit im Leistungsangebot
- Ausreichende Informationsmaterialien
- Supervision und Fortbildung

Bei den Qualitätskriterien aus Sicht der KlientInnen sind besonders zu nennen²: Sicherheit und Datenschutz; Vertraulichkeit und Anonymität; Freiwilligkeit und Selbstbestimmung; Unabhängigkeit/Verlässlichkeit; Nachvollziehbarkeit/Transparenz im Sinne der Klarheit der Angebote; Kostenfreiheit; klientInnengerechte Kommunikation und Muttersprachlichkeit; Sichere Unterbringung; Niedrigschwelliger Zugang und Erreichbarkeit.

Der KOK hat im Rahmen der Erarbeitung von Qualitätsstandards für die komplexe und anspruchsvolle Arbeit in einer FBS eine Empfehlung für die personelle Ausstattung einer Basisbesetzung einer FBS erarbeitet, die wie folgt aussieht:



c. Personelle und finanzielle Situation der FBS

In Vorbereitung auf die Anhörung im Familienausschuss hat der KOK Ende Oktober 2012 eine Abfrage seiner Mitgliedsorganisationen (und ihrer Zweigstellen) zu deren personeller und finanzieller Situation vorgenommen. Darin zeigt sich als zentrales Ergebnis, dass die

² KOK e.V., 2012; „Handbuch zur Aus- und Fortbildung und Qualitätssicherung für Fachberatungsstellen für Betroffenen von Frauen-/Menschenhandel“, Rabe, Kap. V, S. 28

oben dargestellten notwendigen Basisausstattungen der FBS nicht der Realität entsprechen. Es stellte sich vielmehr heraus, dass die personelle Besetzung der FBS sehr unterschiedlich ausgestaltet ist. Die Antworten der FBS auf die Befragung ergaben, dass durchschnittlich drei Personen zwar in einer FBS arbeiten. Es handelt sich aber überwiegend um Teilzeitstellen. 65% der antwortenden FBS müssen die anfallende Arbeit mit einer bis drei Fachkräften in Teilzeit bewerkstelligen. Der Teilzeitanteil bewegt überwiegend sich zwischen 25% bis 75 %. Zum Teil ist der Zustand dramatisch. Es gibt FBS, in denen zwei Beraterinnen sich insgesamt 19 finanzierte Arbeitsstunden aufteilen. Eine FBS sprach von einem fehlenden Deckungsbedarf der Personalkosten in Höhe von 50.000 bis 80.000 Euro jährlich. Die Forscherinnen Prof. Dr. Kavemann/Prof. Dr. Helferich verweisen in ihrem Gutachten darauf, dass bei allen Fachberatungsstellen, also nicht nur bei den spezialisierten FBS für Betroffene von Menschenhandel, die Personaldecke dünn ist.³ So würden die Fachberatungsstellen insgesamt bei einer dünnen Personaldecke eine hohe Inanspruchnahme an Leistungen mit einem breiten Spektrum an Leistungen anbieten.⁴ Die Bewältigung der verschiedenen Aufgaben durch die wenigen Teilzeitstellen hat zur Folge, dass dies nur auf Kosten des Umfangs der einzelnen Leistungen möglich ist.⁵

Übereinstimmend wurden von den FBS folgende weitere Defizite festgestellt:

- Durch die fehlenden (finanziellen) Mittel ist es nicht möglich, aufsuchende Arbeit durchzuführen. Dies wäre jedoch gerade im Bereich des Menschenhandels notwendig, um die Betroffenen zu identifizieren und/oder einen Zugang zu ihnen zu erhalten. Das geschätzte Dunkelfeld bzgl. des Betroffenenausmaßes ist sehr groß.

Die Beratung der Betroffenen bedarf einer spezifischen Fachkompetenz. Dies liegt zum einem an dem Erfordernis besonderer Beratungskonzepte für die Betroffenen, zum anderen an der Notwendigkeit, sich den jeweiligen Bedarfen der Betroffenen anzupassen. Die Wissens- und Kompetenzanforderungen an die BeraterInnen sind sehr hoch und sie werden immer wieder mit verschiedenen und auch neuen Rechtsthemen konfrontiert. Die Wissensanforderungen umfassen Bereiche wie: Theorien der Sozialen Arbeit, Methodenwissen der Sozialen Arbeit, Themenwissen (Kontextspezifisches Wissen, Rechtliches Grundwissen, Psycho-Soziale Beratungsgrundlagen, Gesundheitliche Aspekte, Kooperationen und Netzwerkarbeit, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit, Projektmanagement,

³ Deutscher Bundestag, Drucksache 17/10500, Gutachten Prof. Dr. Kavemann/ Prof. Dr.

Helferich, S. 83

⁴ Ebd. Gutachten Prof. Dr. Kavemann/Prof. Dr. Helferich, S. 86

⁵ Ebd. Gutachten Prof. Dr. Kavemann/Prof. Dr. Helferich, S. 193

Konzepterstellung, Verwaltung, Buchhaltung, Fundraising, Zeitmanagement).⁶ Allerdings mangelt es an ausreichender Finanzierung für Weiterbildung, Supervision oder Fortbildungen. Die notwendigen Kosten hierfür können weder von den FBS, den Trägern der FBS noch von anderen ZuwendungsgeberInnen übernommen werden. Letztlich würden aber die Betroffenen von Fortbildungsmaßnahmen der Beraterinnen profitieren. Darüber hinaus bilden solche Fortbildungen die Basis für eine Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement. Die vom KOK erarbeiteten Qualitätskriterien können im Einzelnen in dem „Handbuch zur Aus- und Fortbildung und Qualitätssicherung für Fachberatungsstellen für Betroffene von Frauen-/Menschenhandel“ (2012, Hrsg. KOK) nachgelesen werden.

- Es fehlt an Mitteln für Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit der FBS. Dies betrifft auch die Präventionsarbeit. Diese Bereiche sind jedoch von einer spezialisierten FBS mit abzudecken, da dies einerseits zur Steigerung des Bekanntheitsgrades der FBS beiträgt, andererseits aber auch dazu dient, eine Informationsvermittlung, Sensibilisierung und Mobilisierung Außenstehender durchzuführen und dadurch letztlich auch den Zugang zu Betroffenen zu verbessern.⁷ So führen die auch Forscherinnen Prof. Dr. Kavemann/Prof. Dr. Helferich in ihrem Gutachten aus, dass dies keine Aktivitäten sind, die „nebenher“ erledigt werden können, sondern Aufgaben, die speziellen Kompetenzen und Zeit erfordern.⁸
- Ebenso fehlt es an finanziellen Mitteln und Zeit für die notwendige Vernetzungs- und Kooperationsarbeit mit anderen AkteurInnen. Auch diese Arbeit hat letztlich das Ziel, die Zugangsmöglichkeiten zu den Betroffenen/KlientInnen zu erhöhen. Eine Möglichkeit ist die Mitarbeit in bestehenden interdisziplinären Gremien, um sich zu einzelnen Fachfragen zu beraten und mit den jeweiligen AkteurInnen gemeinsame Strategien, Handlungsansätze oder Maßnahmen zu den einzelnen Fragestellungen zu entwickeln. So können aktiv Veränderungen zugunsten der Betroffenen vorangebracht werden.⁹
- Es fehlen Honorarmittel für SprachmittlerInnen/DolmetscherInnen. Von Menschenhandel Betroffene sind in der Mehrzahl MigrantInnen. Eine Verständigung mit der KlientIn in deutscher Sprache sollte weder gefordert noch ohne Rückversicherung vorausgesetzt werden. Das Kommunikationsangebot der

⁶ KOK e.V., 2012: „Handbuch zur Aus- und Fortbildung und Qualitätssicherung für Fachberatungsstellen für Betroffene von Frauen-/Menschenhandel“, Kap. IV, S. 13

⁷ Ebd., Kap. VI, S. 52

⁸ Deutscher Bundestag, Drucksache 17/10500, Gutachten Prof. Dr. Kavemann/ Prof. Dr. Helferich, S. 194

⁹ Ebd., Kap. VI, S. 51

FBS muss vielmehr möglichst von vornherein mehrsprachig ausgelegt sein. Die erforderliche Multilingualität ist in den seltensten Fällen ausschließlich im Team der FBS sichergestellt, so dass entsprechende finanzielle Ressourcen notwendig sind.¹⁰

- Es fehlen Mittel zur technischen funktionalen Ausstattung der FBS.

d. Unterstützung und Unterbringung der Betroffenen

Folgende Defizite wurden im Zusammenhang mit der Unterbringung Betroffene und deren Kinder genannt:

- Die Unterbringung von betroffenen Frauen und Kindern in Frauenhäusern oder Schutzwohnungen ist zum Teil sehr prekär. So verweist das Gutachten von Prof. Dr. Kavemann/ Prof. Dr. Helfferich zu Recht darauf, dass nicht jedes Frauenhaus Frauen mit jeder Problematik und jedem Belastungsniveau aufnehmen kann.¹¹ Ferner weisen die Forscherinnen darauf hin, dass Frauenhäuser nicht für alle Gruppen von Gewalt betroffenen Frauen geeignet sind. Frauen mit Problemlagen, die einen sehr hohen Betreuungsaufwand verlangen, brauchen oft mehr bzw. anderes als ein Frauenhaus bieten kann.¹²
- Es fehlen Mittel und Möglichkeiten für die adäquate Unterbringung der Betroffenen und deren Kinder (auch mit Rücksicht auf eventuelle Behinderungen, Suchtproblematiken, Geschlecht der Betroffenen, Kinder, ungesicherter Aufenthaltstitel etc.)¹³ KlientInnen können häufig nicht auf einen eigenen, sicheren Wohnraum oder private Netzwerke zurückgreifen. Eine geschützte Unterbringung ist dringend erforderlich, da die betroffenen Frauen Opfer von Straftaten geworden und ggf. einer anhaltenden Bedrohung durch TäterInnen ausgesetzt sind.¹⁴
- Die Ergebnisse unserer Abfrage decken sich im Wesentlichen mit dem Gutachten von Prof. Dr. Kavemann/Prof. Dr. Helfferich. Die Wissenschaftlerinnen verweisen darauf, dass die FBS für Opfer von MH vor besonderen Herausforderungen stehen, da sie überwiegend mit KlientInnen arbeiten, die Bedrohungssituationen ausgesetzt sind. Neben der Beratung ist daher eine geschützte Unterbringung notwendig. Einige der FBS verfügen zwar über eigene Schutzwohnungen, größtenteils ist dies aber nicht der Fall, so dass die Betroffenen häufig in Frauenhäusern untergebracht werden müssten. Doch Frauenhäuser können aus

¹⁰ Ebd., Kap. VI, S. 14

¹¹ Deutscher Bundestag, Drucksache 17/10500, Gutachten Kavemann/Helfferich, S. 59

¹² Ebd., Gutachten Prof. Dr. Kavemann/Helfferich, S. 51

¹³ Ebd., Gutachten Kavemann/Helfferich, S. 190

¹⁴ KOK e.V. (2012): Handbuch zur Aus- und Fortbildung und Qualitätssicherung für Fachberatungsstellen für Betroffene von Frauen-/Menschenhandel, Rabe, Kap. V, S. 35

verschiedenen Gründen nicht immer Betroffene von MH aufnehmen. Die Studie verweist darauf, dass die Betroffenen auf Grund ihrer Tätigkeit in der Prostitution in den Frauenhäusern zum Teil einer Diskriminierung ausgesetzt sind. Auch durch die immanente Gefährdungssituation für Betroffene von Menschenhandel und möglicherweise auch für Personen in ihrem Umfeld, sehen sich die Frauenhäuser verständlicherweise nicht in der Lage, ausreichenden Schutz zu bieten. Der Ausbau spezieller Schutzwohnungen ist daher dringend notwendig.

- Besonders hervorzuheben ist, dass die Forscherinnen u.a. aufzeigen, dass die Klientinnen bei den FBS für Betroffene von Menschenhandel und Zwangsverheiratung signifikant schneller einen Termin zu einem Gespräch erhalten als bei anderen Beratungsstellen, wobei längere Wartezeiten insgesamt bei allen FBS selten vorkommen.¹⁵
- Die Wissenschaftlerinnen verweisen darauf, dass zwischen großen und kleinen Einrichtungen unterschieden werden muss, da die größeren Einrichtungen eher Personal mit spezialisiertem Fachwissen benötigen und die kleineren Einrichtungen eher Personal, das Alltagsfragen kompetent beantworten kann.¹⁶
- Für die sachgerechte Unterbringung der Zielgruppe der von Menschenhandel Betroffenen bietet sich ebenfalls eine kontinuierliche Fortbildung der Mitarbeiterinnen in den Frauenhäusern/Schutzwohnungen zu diesem Thema an. Fragen wie mögliche Traumatisierungen der Betroffenen, aufenthalts- und alimentierungsrechtliche Probleme, Kooperationen und Zusammenarbeit mit den spezialisierten FBS könnten hierbei eine Rolle spielen. Begrüßenswert wäre es, wenn diese Schulungen auch von Praktikerinnen der spezialisierten FBS abgehalten werden könnten. Empfehlenswert hierfür wäre die Einbeziehung des KOK Handbuches zu Aus- und Fortbildung und Qualitätssicherung für FBS für Betroffene von Frauen-/Menschenhandel.
- Sonderproblematik: Wohnortnähe. Die von der Praxis immer wieder betonte Notwendigkeit der Wohnortnähe der zu betreuenden KlientInnen zu den FBS, wird auch durch das Gutachten von Prof. Dr. Kavemann/ Prof. Dr. Helfferich¹⁷ bestätigt. Die Betreuung durch die FBS ist sehr zeitintensiv und erfolgt meistens über einen längeren Zeitraum. Es ist daher erforderlich, dass die KlientInnen die FBS räumlich gut erreichen können, ohne lange Fahrzeiten auf sich nehmen zu müssen, und die Fahrtkosten auch finanzieren können.

¹⁵ Deutscher Bundestag, Drucksache 17/10500, Gutachten Kavemann/Helfferich, S. 79

¹⁶ Ebd., Kapitel V, S. 54

¹⁷ Deutscher Bundestag, Drucksache 17/10500, Gutachten Kavemann/Helfferich, S. 48

- Frage 12 – Sonderproblematik Unterbringung von minderjährigen Betroffenen: Die Praxis hat an den KOK immer wieder die Rückmeldung gegeben, dass die bestehenden Unterbringungsmöglichkeiten für minderjährige Betroffene von MH nicht ausreichend oder ungeeignet sind, da deren Bedürfnisse und Verhalten bisher nicht in Einklang mit regulären Unterbringungsmöglichkeiten oder mit geschlossenen Schutzeinrichtungen gebracht werden konnten.¹⁸ Es sollte daher ein neues Konzept entworfen werden, das sowohl die kind- und jugendgerechte Unterbringung als auch die besonderen Bedürfnisse der Betroffenen von Menschenhandel miteinander vereint. Wesentlich ist es bei diesen Überlegungen, die Wünsche und Interessen der minderjährigen Betroffenen von MH mit einzubeziehen. Neben der Verbesserung des Angebots an Unterbringungsmöglichkeiten besteht auch Bedarf an Kooperation und Vernetzung zwischen den Jugendämtern, Jugendwohnungen und Beratungsstellen. Viele der auf MH spezialisierten FBS betreuen bereits Minderjährige. Es sollten jedoch im Einzelnen besondere Angebote für minderjährige Traumatisierte und Opfer sexualisierter Gewalt geprüft werden.
- Zur Veranschaulichung möchten wir abschließend noch folgende zwei Beispiele mit einbringen:
 - O Die unterschiedliche Handhabung innerhalb der Bundesländer und auch innerhalb der einzelnen Kommunen in den Bundesländern hat zum Teil sehr gravierende Folgen für die Finanzierung der FBS. So wird beispielsweise in einem Bundesland die Fachkraft einer Schutzwohnung über Fachleistungsstunden finanziert. Das heißt, es darf eine bestimmte maximale Anzahl von Fachleistungsstunden für die Betreuung und Begleitung je Betroffener von häuslicher Gewalt aufgewendet werden. So besteht die Notwendigkeit, eine Mindestanzahl an Belegungen zu erreichen, um die Finanzierung der Fachkraft abzusichern. Da für Betroffene von Menschenhandel keine Fachleistungsstunden finanziert werden, können diese nicht mehr aufgenommen werden, da sie nicht zur Finanzierung beitragen können, vor allem auch unter dem Aspekt, dass Betroffene von Menschenhandel sich zum Teil auch länger als Betroffene häuslicher Gewalt in einer Schutzeinrichtung aufhalten.
 - O Da Schutzwohnungen nicht ausreichend finanziert sind, sind die FBS teilweise gezwungen, für die Unterbringung von Betroffenen von MH einen Tagessatz für die Betreuungskosten zu veranschlagen. Auch bei der Unterbringung von Betroffenen von Menschenhandel in Frauenhäusern muss ein Tagessatz geleistet werden. Die Übernahme der Kosten für diesen

¹⁸ Müller-Güldemeister, Susanne, Expertise zum Thema „Deutsche Betroffene von MH“, Hrsg. KOK (2011)

Tagessatz wurde von Kommunen teilweise abgelehnt, da diese Leistungen weder im AsylbLG vorgesehen sind, noch die Betroffenen eine Arbeitsgenehmigung hatten und demnach der Frauenhausaufenthalt als Maßnahme zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt über das SGBII auch nicht finanziert werden konnte.

Diese Beispiele zeigen, dass die von der Zentralen Informationsstelle autonomer Frauenhäuser und der Frauenhauskoordination mehrfach dargestellte Problematik der Tagessatzfinanzierung von Frauenhäusern auch Betroffene von Menschenhandel besonders in der Frage ihrer Unterbringung betrifft.

e. Empfehlungen

- Eine Stabilisierung des fachlichen Leistungsangebotes hat Priorität
- Im zweiten Schritt muss eine Weiterentwicklung des fachlichen Leistungsangebotes erfolgen
- Rücksicht zu nehmen ist hierbei auf die speziellen Bedürfnisse der Betroffenen, aus denen sich direkt der Bedarf der FBS ergibt
- Es müssen die finanziellen und personellen Ressourcen vorhanden sein, um sich den immer wieder neuen Entwicklungen im Bereich des Menschenhandels konzeptionell anzunähern

3. Problemdarstellung der Finanzierungssituation (Fragen 7 und 8)

Die Problematik der Finanzierung der Unterstützungsstruktur steht im direkten Zusammenhang mit den Zugangsbeschränkungen für Betroffene des MH. Defizitäre personelle und sachliche Mittel erschweren auch den Zugang für die potenziellen KlientInnen. Das grundsätzliche Problem bei der Finanzierung der FBS ist, dass sie meist eine Projektfinanzierung/Projektförderung statt einer institutionellen Förderung erhalten. Demzufolge müssen die Fachberatungsstellen als ZuwendungsnehmerInnen jährlich neue Projektanträge mit neuen Zielen und Maßnahmen entwickeln, ohne dass die grundsätzliche Finanzierung der Basisarbeit damit gesichert ist. Die Antragstellung erfordert ebenfalls personelle Ressourcen, welche dann von der Zeit für die Beratungsarbeit für die KlientInnen abgezogen werden muss. Die Finanzierungen der FBS an sich erfolgt aus verschiedenen Quellen. Teils sind dies Mittel vom Land, teils Spenden, teils Bußgelder aus dem Bußgeldfonds, Stiftungsgelder, Mittel von der Kommune oder der Stadt, über (Landes-)Kirchen oder Wohlfahrtsverbände (zum Beispiel, Diakonisches Werk

oder der Arbeiterwohlfahrt oder der Caritas), welche auch zum Teil Träger der FBS sind. Oftmals müssen die FBS jedoch zusätzlich Eigenmittel einwerben, um eine Co-Finanzierung sicherzustellen. In der Praxis gestaltet sich die Einwerbung dieser Eigenmittel sehr zeitaufwendig und mühsam und es gibt hierzu kein gesondertes qualifiziertes Personal. Zwar erhalten die FBS größtenteils die Finanzierung unabhängig von der Zahl der KlientInnen. Allerdings müssen die FBS in ihren Jahresberichten Auskunft über die Zahlen der KlientInnen bzw. der Beratungsleistungen angeben. In der Konsequenz berichten einige FBS davon, dass sie in den letzten Jahren zwar eine erhöhte Anfrage von KlientInnen haben, es aber nicht gleichzeitig zu einer Erhöhung ihres Finanzvolumens/der Förderungssumme gekommen ist. Da die FBS dennoch versuchen allen Anfragen nachzukommen, verkürzt sich dadurch automatisch die Beratungszeit für die einzelnen KlientInnen.

Zu dieser Finanzierungssituation bestehen bisher keine einheitlichen Richtlinien/Vorgaben oder gesetzliche Regelungen. „Die Finanzierung der Arbeit der FBS ist dabei generell als freiwillige Leistung ausgestaltet. Es besteht für die Länder und Kommunen keine gesetzliche Verpflichtung und dementsprechend für die FBS kein Rechtsanspruch auf die Förderung ihrer Arbeit durch Land oder Kommune.“¹⁹ Dies hat zur Folge, dass die Finanzierung der FBS instabil und ungesichert ist und den MitarbeiterInnen weder persönlich noch inhaltlich Planungssicherheit für die Zukunft bietet. Größtenteils beschränkt sich der Förderungszeitraum eines Projektes auf ein Jahr, so dass für die Folgefinanzierung unklar ist, ob es zu Kürzungen oder einer grundsätzlichen Streichung des Projektes kommt.²⁰ Bei diesen Kürzungen ist keine Grenze nach unten vorgesehen, es gibt folglich keine Mindestförderhöhe. Nur am Rande zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass einige FBS zum Teil den Förderbescheid erst drei Monate nach Beginn des zu fördernden Jahres (Monat März) erhalten.

Selbst wenn es nicht zu Kürzungen kommt ist die aktuelle Finanzsituation schwierig, da keine Dynamisierung der Finanzierung vorgesehen ist. Steigerungen der Finanzmittel für die FBS kommen so gut wie nicht vor. Eine FBS berichtete davon, dass die Anzahl der KlientInnen in den letzten Jahren um 10 – 20 % gestiegen ist, allerdings keine Anhebung der Personalkosten erfolgte. Auch Kostensteigerungen im Rahmen von Mieten, Nebenkosten etc. können ebenso wenig berücksichtigt werden, wie notwendige

¹⁹ KOK e.V. (2012): Handbuch zur Aus- und Fortbildung und Qualitätssicherung für Fachberatungsstellen für Betroffenen von Frauen-/Menschenhandel, Rabe, Kapittel III, S.3

²⁰ Es gibt einige wenige FBS, welche eine Festbetragsfinanzierung erhalten und für zwei Jahre finanziert werden. Bei der Festbetragsfinanzierung wurde von den FBS das Problem identifiziert, dass in dieser Finanzierung keine tarifliche Anpassung der Gehälter vorgesehen ist.

Erhöhungen bei den Personalkosten, zum Beispiel bei höheren Entgelteingruppierungen bei Neueinstellungen.

Die Mittel, welche die FBS über die LandeszuwendungsgeberInnen erhalten, sind zum Teil sehr einschränkend in ihrer Zielrichtung. So ist beispielsweise noch immer keine Mandatierung von einigen LandeszuwendungsgeberInnen hinsichtlich des Bereiches MH zum Zweck der Arbeitsausbeutung erfolgt. Das heißt konkret, dass in den Finanzierungsbescheiden der Bereich der Arbeitsausbeutung bewusst ausgeklammert wird, was dazu führt, dass entweder die FBS gar nicht in diesem Bereich arbeiten können oder sie eine Sondergenehmigung bei den ZuwendungsgeberInnen beantragen müssen. Ohne die finanziellen Mittel können die FBS die Betroffenen aber nicht sachgerecht unterstützen. Wie bereits oben ausgeführt, ist diesem Problem auch nicht mit dem Weg einer gesonderten Projektfinanzierung/Akquise beizukommen.

In einigen Bundesländern existieren zwar Länderfonds für den Bereich des Frauen-/Menschenhandels. Diese sind jedoch unterschiedlich ausgestaltet und haben unterschiedliche Zielrichtungen.

4. Staatliche Aufgabe zum Schutz vor Gewalt und zur Hilfe und Unterstützung

Es stellt sich daher die Frage nach einem staatlichen Schutzanspruch der Betroffenen vor Gewalt. Ein solcher Schutzanspruch besteht für die von Gewalt Betroffenen – entsprechend den Ausführungen der Bundesregierung in ihren Schlussfolgerungen zu dem Bericht – als Ausprägung des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip auf allen staatlichen Ebenen in gemeinsamer Verantwortung aller staatlichen Handlungsebenen.²¹ Aber auch aus menschenrechtlicher Sicht und vor dem Hintergrund internationaler Rechtsinstrumente, wie der EU-Richtlinie 2011/36/EU und dem Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels besteht eine Verpflichtung der Staaten, den Betroffenen Ressourcen für die Unterstützung, die Betreuung und den Schutz bereitzustellen.²² So hat beispielsweise der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) im Urteil vom 07.10.2010 Rantsev/Zypern und Russland²³ entschieden, dass gemäß dem Artikel 4 EMRK eine positive Verpflichtung der Staaten, in Bezug auf die Prävention, den Schutz und die Strafverfolgung existiert.

²¹ Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, Drucksache 17/10500, Seite 21

²² Richtlinie 2011/36/EU vom 05. April 2011, Erwägungsgrundnummer 18

²³ Application No. 25965/04

Aus Artikel 11 in Verbindung mit Erwägungsgrundnummer 18 der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer ergibt sich, dass die Mitgliedstaaten die Ressourcen für die Unterstützung, die Betreuung und den Schutz der Betroffenen bereitstellen sollen. Die den Opfern gewährte Unterstützung und Betreuung sollte wenigstens ein Mindestpaket von Maßnahmen umfassen, die notwendig sind, damit die Betroffenen sich erholen und dem Einfluss der MenschenhändlerInnen entziehen können. Gemäß Artikel 12 des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels, welches vom Bundesrat am 21.09.2012 verabschiedet wurde, sollen die Betroffenen eine Unterstützung erhalten, die ihrer körperlichen, psychischen und sozialen Erholung dient und auch den Zugang zu Beratung und Informationen absichert. Diese Maßnahmen können letztlich durch die Sicherung und Bereitstellung eines Schutz-, Unterstützungs- und Betreuungsangebotes durch die spezialisierten FBS abgesichert werden, indem dieser Anspruch vom Staat eingelöst wird.

5. Klärung der Zuständigkeiten des Bundes oder der Länder und der Kommunen (Fragen 1 b und c) und verfassungsrechtliche Handlungsmöglichkeiten für Bund und Länder bei der rechtlichen Ausgestaltung einer verlässlichen finanziellen Absicherung der Unterstützungsangebote im Hinblick auf individuelle Leistungsansprüche der Betroffenen und der unmittelbaren Einrichtungsfinanzierung (Frage 2)

Zur Zeit existiert im KOK keine abgestimmte Beschlusslage zur konkreten Ausgestaltungsform einer gesetzlichen Regelung zur Finanzierungssituation der FBS. Welche konkreten gesetzlichen und finanztechnischen Methoden für die Sicherung einer dauerhaften Existenz von wohnortnahen FBS und ihrer Dienste notwendig sind, müsste im Rahmen einer Studie vorab noch geprüft und ausgearbeitet werden. Das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Rixen verweist unter dem Teil 2 Kapitel B IV bei den Zugangshindernissen im geltenden Recht auf Seite 239 darauf, dass die Probleme der Frauenhäuser denen der sonstigen Fachberatungsstellen ähneln würden und daher auf die dargestellten Erwägungen verwiesen werden könnte. Dies ist jedoch, wie oben ausgeführt, nicht der Fall. Die Finanzierungssituation der Frauenhäuser weicht von der Finanzierungssituation der spezialisierten FBS für Betroffene von Menschenhandel ab.

Ein neues Gutachten müsste sich mit der Frage der Zuständigkeit der Länder und des Bundes für die spezialisierten FBS erstmalig beschäftigen.

Wir möchten dennoch vorsichtig eine Abwägung zwischen den Vor- und Nachteilen einer ländergesetzlichen und einer bundesgesetzlichen Regelung vornehmen.

Die Vorteile einer bundesgesetzlichen Regelung wären:

- Es könnte sichergestellt werden, dass der oftmals aus Sicherheitsgründen notwendige Ortswechsel für die Betroffenen von Menschenhandel über die Ländergrenzen hinweg erleichtert wäre. So könnten bei vergleichbaren Strukturen ungehindert Fortzahlungen des „abgebenden Landes“ gewährleistet werden. Wiederholt in der Praxis auftretende Zuständigkeitsprobleme innerhalb eines Bundeslandes oder mehrerer Bundesländer bei unterschiedlichem Aufgriffs- und Unterbringungsort für die Betroffenen, könnten somit verhindert werden.
- In der Praxis hat es sich als vorteilhaft erwiesen, wenn Wissen und Zuständigkeiten gebündelt werden könnten, damit die Steuerung der Finanzierung für die Betroffenen und für die FBS effektiv und aus „einem Guss“ erfolgen könnte. Dies würde verhindern, dass es zu einer unterschiedlichen Ausgestaltung innerhalb der Bundesländer kommt.
- Eine bundesweite Regelung hätte zur Folge, dass der Opferschutzgesichtspunkt für alle (minderjährigen) Betroffenen und deren Kinder überall in Deutschland gewährleistet wäre.

Dennoch ist auch die Einbeziehung der Bundesländer notwendig und sinnvoll. Daher wäre zu prüfen, ob nicht die Umsetzung dieser bundesgesetzlichen Regelung durch die Bundesländer erfolgen sollte. Hierfür spricht folgendes:

- Es wäre gewährleistet, dass so die regionalen und bundeslandspezifischen Besonderheiten Berücksichtigung finden.
- Vorteilhaft wäre auch, dass auf Probleme und Bedürfnisse in den verschiedenen Regionen vor Ort schneller reagiert werden könnte. Durch diese Regelung könnte die größtmögliche Anonymität der Betroffenen hergestellt werden.
- Auf Länderebene existieren bereits verschiedenen Vernetzungen, Kooperationen, Runden Tische etc., zum Teil auch unter der Federführung der Länderministerien. Diese Zusammenarbeit hat sich in den vergangenen Jahren als erforderlich für die Opferunterstützung erwiesen, daher sollten diese Gremien in ihren unterschiedlichen Ausprägungen auch zukünftig weitergeführt werden. Die Expertise dieser regionalen Gremien sollte bei der Umsetzung der bundesgesetzlichen Regelung auf Länderebene genutzt werden.

Abschließend ist festzuhalten, dass ein solches arbeitsteiliges Handeln vorteilhaft erscheint.

Zu der Frage der verfassungsrechtlichen Handlungsmöglichkeit des Bundes oder der Länder im Hinblick auf das Unterstützungssystem hat der KOK kein eigenes Rechtsgutachten erarbeitet und es liegt auch keine aktuelle Abstimmung der KOK Mitgliedsorganisationen vor. Eine rechtliche Bewertung können wir daher letztlich nicht vornehmen. Allerdings möchten wir uns auf die vorhandenen Gutachten beziehen.

So kommt das Gutachten von Prof. Dr. Oberlies zu einem vollkommen neuen, aber doch sehr interessanten Vorschlag. Prof. Dr. Oberlies kommt zu dem Ergebnis, dass die materiell-rechtlichen Leistungsansprüche der Opfer von Gewalt (geschlechtsneutral) in einem Bundesgesetz geregelt werden sollten. Hierfür empfiehlt sie die Weiterentwicklung des sozialen Entschädigungsrechtes für Gewaltopfer zu einem eigenständigen und umfassenden Leistungsgesetz.²⁴ Der Nachteil eines solchen Vorschlages ist sicherlich, dass hier ein vollkommen neuer Weg eingeschlagen wird, welcher wahrscheinlich auf viel Skepsis stoßen wird. Der Vorteil ist jedoch, dass mit einem solchen Rechtsanspruch/Gesetz alle Gruppen von Gewaltopfern erfasst wären. Unserer Auffassung nach muss auf Grund individueller Leistungsansprüche eine flächendeckende und tragfähige finanzielle Absicherung der Unterstützungsstrukturen und -angebote an sich sichergestellt werden, unabhängig davon, dass die individuellen Rechtsansprüche geltend gemacht werden. Dies ist notwendig, da wie bereits unter 1 a beschrieben, eine der Schwerpunktaufgaben der FBS die Vernetzungs- und Öffentlichkeitsarbeit ist, um die Zugangsmöglichkeiten für die Betroffenen zu erhöhen. Daher muss eine Entkoppelung des individuellen Leistungsanspruches zur grundsätzlichen Finanzierung der FBS erfolgen, da andernfalls zum Beispiel die Mitarbeit bei den regionalen Runden Tischen in den Bundesländern nicht finanziert wäre.

Bei einer direkten Koppelung des individuellen Leistungsanspruches an die Finanzierung der FBS besteht auch die Gefahr einer Verstärkung der Bürokratisierung, da immer erst Anträge gestellt werden müssen und z.B. ein Nachweis über die Schädigungen der Betroffenen erfolgen muss. Dies ist gerade im Bereich des MH, z.B. auf Grund der Traumatisierung vieler Betroffener nicht nur kaum durchführbar, sondern behindert auch ein anonymes Handeln im Sinne der Betroffenen. Eine anonyme Beratung der Betroffenen ist jedoch gerade im Bereich des MH essentiell und muss sichergestellt sein.

Bei der Prüfung der verfassungsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten beschäftigen sich alle Gutachten mit der Frage der Bundeszuständigkeit gemäß Artikel 72 Absatz 2 GG unter dem Aspekt der öffentlichen Fürsorge. Das Bundesverfassungsgericht erfordert dafür den Nachweis, dass sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in

²⁴ Oberlies (2012): Rechtliche Anforderungen und Möglichkeiten der Ausgestaltung und Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt S. 42

erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichne.

Das Gutachten von Prof. Dr. Rixen argumentiert auf Seite 247 unter dem Unterkapitel Teil 3, B bb „Zur Erforderlichkeit eines umfassenden Bundesgesetzes“ wie folgt: „Es sei zumindest zweifelhaft, ob ein Bundesgesetz notwendig sei. Die Daten aus der empirischen Bestandsaufnahme seien nicht so zu deuten, dass daraus der Schluss gezogen werden müsste, bundesweit sei generell eine effektive Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen nicht ausreichend. Die empirische Bestandsaufnahme würde aufzeigen, dass es zwar erhebliche regionale Versorgungsunterschiede gäbe, dies allerdings durch eine Verstärkung flexibler, insbesondere ambulanter Angebote auf Landesebene gelöst werden könnte.“ Die Bundesregierung zieht hieraus den Schluss²⁵, dass eine bundesgesetzliche Regelung nicht notwendig sei, da die Bestandsaufnahme bestätige, dass insgesamt ein dichtes und ausdifferenziertes Netz an Unterstützungseinrichtungen für gewaltbetroffene Frauen und Kinder im Bundesgebiet existiere (Frage 10).

Diese Aussagen kann der KOK in Bezug auf die Situation der spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel nicht unterstützen. Tatsächlich sind im Bereich der Unterstützungsstrukturen für Betroffene von MH die regionalen Unterschiede sehr groß. Wie oben bereits ausgeführt, gibt es Bundesländer mit nur einer FBS und Bundesländer mit bis zu 8 FBS. Auch bei Berücksichtigung der unterschiedlichen Populationen und der geographischen Größe und Lage der Bundesländer sind diese Unterschiede nicht argumentativ begründbar. Hinzu kommt, dass Betroffene von MH oftmals in verschiedenen Bundesländern Opfer der Straftat werden oder auch ein Wechsel des Bundeslandes auf Grund des Opferschutzes notwendig ist.

Das Gutachten von Prof. Dr. Kavemann/Prof. Dr. Helfferich²⁶ führt hierzu aus, dass erhebliche regionale Unterschiede auch innerhalb eines Bundeslandes existieren. „Ähnlich wie bei den Frauenhäusern ist auch die Anzahl der auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten FBS in den Bundesländern ungleich verteilt. In den neuen Bundesländern gibt es nicht nur deutlich weniger Frauenhäuser, sondern auch weniger Beratungseinrichtungen.“ (ebd., S. 44) Ergänzend führen die Autorinnen aus, dass sich in Bezug auf den Frauenanteil an der Bevölkerung zeigt, dass eine hohe Anzahl der FBS in einigen Ländern keineswegs eine dichte Versorgung bedeutet und umgekehrt die geringe Anzahl in einem positiven Verhältnis zu den Frauen eines Bundeslandes stehen könnte, wenn nicht die große Entfernung und damit die schwierige Erreichbarkeit hinzukäme.²⁷

Das Gutachten von Prof. Dr. Schuler-Harms und Prof. Dr. Wieland kommt zu dem Ergebnis, dass eine umfassende Regelung in einem Bundesgesetz zur Herstellung der

²⁵ Deutscher Bundestag, Drucksache 17/10500, S. 22

²⁶ Deutscher Bundestag, Drucksache 17/10500, Gutachten Kavemann/Helfferich, S. 44

²⁷ Deutscher Bundestag, Drucksache 17/10500, Gutachten Kavemann/Helfferich, S. 48

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Sinne des Artikels 72 Absatz 2 GG erforderlich und möglich sei.²⁸

Auch das Gutachten von Prof. Dr. Oberlies kommt zu dem Ergebnis, dass ein Schutzkonzept für (alle) Formen von Gewalt verfolgt und auf geschlechtsspezifische Unterschiede in der Gewaltbetroffenheit durch ein bedarfsgerechtes Unterstützungsangebot reagiert werden muss.²⁹ Vorgeschlagen wird die einheitliche Regelung der materiell rechtlichen Leistungsansprüche für Opfer von Gewalt für das ganze Bundesgebiet einheitlich in einem Bundesgesetz. Sinnvoll sei eine Weiterentwicklung des sozialen Entschädigungsrechtes für Gewaltopfer zu einem eigenständigen und umfassenden Leistungsgesetz. Dieser Vorschlag sollte näher geprüft werden. Wir verweisen hierbei auf die Ausführungen weiter oben.

Prof. Dr. Oberlies ergänzt neben der Prüfung des Prinzips der öffentlichen Fürsorge auch die Prüfung eines Sachzusammenhangs zum Strafrecht gemäß Artikel 74 Absatz 2 Nummer 1 GG. Hiernach besteht ein Sachzusammenhang zum Strafrecht, wenn gerade im Bereich des Menschenhandels (wie aber auch bei anderen Gewaltformen) eine Zusammenarbeit der FBS mit den Strafverfolgungsbehörden notwendig sein kann. Dies würde auch für eine Bundeszuständigkeit sprechen. Aus der Praxis ist hier als weiteres Beispiel zu erwähnen, dass in unregelmäßigen Abständen bundesweite Razzien von den Strafverfolgungsbehörden in Bezug auf den Strafrechtstatbestand Menschenhandel durchgeführt werden. In der Folge werden die Fachberatungsstellen eingebunden, um die Betroffenen unterzubringen oder zu unterstützen und müssen dann auch bundesweit agieren.

Empfehlungen:

- Der KOK empfiehlt die Bereitstellung von Mitteln, um eine Evaluierung der möglichen Finanzierungsmechanismen in den Bundesländern für den Bereich MH vorzunehmen. Dies ist bislang durch die vorliegenden Gutachten nicht abgedeckt. Im Ergebnis sollte auch ein Konzept entwickelt werden, wie eine solche Finanzierung der FBS aussehen könnte.
- Die in dieser Evaluierung/Studie erarbeiteten Ergebnisse sollten für die weiteren Maßnahmen als Grundlage genommen werden.

²⁸ Stellungnahme der FHK zum Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Frauenberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, November 2012, S. 4

²⁹ Oberlies (2012): Rechtliche Anforderungen und Möglichkeiten der Ausgestaltung und Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt, S. 31

6. Erwarteter Mehraufwand durch die Einrichtung und die Inbetriebnahme des bundesweiten Hilfetelefons für von Gewalt betroffene Frauen (Frage 11)

Zu der Frage eines Mehraufwandes für die Unterstützungsstrukturen ist es zu diesem Zeitpunkt schwierig, eine seriöse Prognose abzugeben, da dies von verschiedenen Faktoren abhängen wird. Beispielsweise besteht die Möglichkeit, durch das Hilfetelefon, den Bekanntheitsgrad zu steigern, eine Zusammenarbeit mit den verschiedenen Unterstützungsstrukturen zu entwickeln und auszubauen, sich die Akzeptanz der Betroffenen zu erschließen u.v.m. Es ist auch damit zu rechnen, dass die Implementierung und das Bekanntwerden des Hilfetelefons einige Zeit in Anspruch nehmen kann.

Bislang verweist die BMFSFJ-Studie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ (Schröttle/Müller 2004) sowie die sekundär analytischen Auswertungen zu „Gewalt gegen Frauen in Paarbeziehungen“ (Schröttle 2008) und zu „Gesundheit – Gewalt – Migration“ (Schröttle 2008) auf folgendes hin: Nur 20 % der Frauen, die Gewalt erfahren haben, nutzen die bestehenden Beratungs- und Unterstützungseinrichtungen. Durch das Hilfetelefon könnten daher mehr betroffene Frauen als bisher erreicht werden, die dann in der Folge durch die Lotsenfunktion des Hilfetelefons an die Unterstützungseinrichtungen vor Ort weitergeleitet werden müssen. Das Erreichen von mehr gewaltbetroffenen Frauen und ihre Vermittlung an FBS sind jedoch nicht nur wahrscheinlich und gewünscht, sondern in der expliziten Zielsetzung des Hilfetelefons verankert. Vor diesem Hintergrund müssen die erwarteten Auswirkungen auf die FBS (in Form eines deutlichen Mehraufwands) und erweiterte Unterstützungsmöglichkeiten für die FBS in der Planung berücksichtigt werden.

Letztlich werden aber die geplanten Evaluierungen, welche im Hilfetelefonengesetz festgeschrieben sind, eine seriösere Antwort auf diese aktuell noch offenen Fragen geben. Notwendig wird es sein, die Ergebnisse dieser Evaluation auch im parlamentarischen Raum zu debattieren und den geplanten Beirat zum Hilfetelefon einzurichten, um einen engen Austausch zwischen der Praxis des Unterstützungssystems und dem Hilfetelefon zu fördern.

7. Zwingender Handlungsbedarf bei den Individualleistungen der Betroffenen (Frage 6)

Wie oben ausgeführt, sehen wir zwingenden Handlungsbedarf in der Objektfinanzierung und hiervon unabhängig auch einen Handlungsbedarf in der Subjektfinanzierung und bitten darum, dies sorgfältig zu trennen. Grundsätzlich erscheint als gangbarer Weg, für die individuellen Leistungsansprüche eine flächendeckende und tragfähige finanzielle Absicherung der Unterstützungsstrukturen und -angebote an sich sicherzustellen, unabhängig davon, dass die individuellen Rechtsansprüche geltend gemacht werden. Wir

verzichten daher an dieser Stelle darauf die Bedarfe hinsichtlich der Individualleistungen darzustellen, die zwar vorhanden sind, aber durch eine Darstellung an dieser Stelle zur Vermischung mit der Objektfinanzierung führen könnten. Wir verweisen daher auf unsere letzten aktuellen Stellungnahmen zum zwingenden Handlungsbedarf bei Individualleistungen unter www.kok-buero.de.³⁰

Abschließende Bemerkungen:

- Wie oben bereits ausgeführt hat der KOK kein eigenes Gutachten in Auftrag gegeben. Das Thema der Finanzierung der Unterstützungsstrukturen beschäftigt den KOK und seine Mitgliedsorganisationen aber seit vielen Jahren und wir weisen in verschiedenen Stellungnahmen immer wieder auf die schwierige Situation der spezialisierten Fachberatungsstellen hin. Hinsichtlich der geforderten Eckpunkte möchten wir uns der Stellungnahme der Frauenhauskoordinierung e.V. zum Bericht der Bundesregierung vom November 2012 anschließen.

- „Solange Politik und Gesellschaft nicht in der Lage sind, Frauenhandel wirkungsvoll zu verhindern, sind der Schutz und die Betreuung der Betroffenen durch spezialisierte FBS nicht nur gesellschaftlicher Auftrag, sondern vielmehr ausdrückliche gesellschaftliche und politische Verpflichtung. Es ist dringend erforderlich, dass das Netz von FBS flächendeckend aufgebaut und die benötigte finanzielle Absicherung in den Bundesländern gesichert wird. Die professionelle Beratung, Begleitung und Unterstützung durch FBS ermöglicht eine Stabilisierung der betroffenen Frauen und ist damit ein wesentlicher Bestandteil der Maßnahmen gegen Frauenhandel. Darüber hinaus unterstützen die Mitarbeiterinnen die Frauen bei der Entwicklung ihrer Lebensperspektiven und bei ihren Entscheidungsfindungsprozessen. Die fachkompetente Beratung und adäquate Unterstützung betroffener Frauen ist nur mit einer langfristigen finanziellen Absicherung der FBS möglich. Dem gegenüber steht der zögerliche politische Wille, die Arbeit der FBS adäquat zu finanzieren.“³¹

Es ist daher sehr zu begrüßen, dass nunmehr das Thema der Situation der Frauenhäuser, der Frauenberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder auf der politischen Ebene diskutiert wird und eine so

³⁰ Stellungnahme Tanis zur öffentlichen Anhörung im Familienausschuss am 19. März 2012 zu dem öffentlichen Fachgespräch zum Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels

³¹ KOK e.V. (2012): Handbuch zur Aus- und Fortbildung und Qualitätssicherung für Fachberatungsstellen für Betroffenen von Frauen-/Menschenhandel, Rabe, Kapitell II, S.3

umfangreiche Studie vorgelegt worden ist. Bei den weiteren geplanten Maßnahmen und Schritten müssen jedoch die unterschiedlichen Merkmale der Finanzierungssituationen und der Ausrichtungen der Unterstützungsstrukturen beachtet werden. Geplante politische oder rechtliche Vorhaben sollten daher das gesamte Unterstützungssystem im Fokus haben mit all seinen Unterschiedlichkeiten. Eine gemeinsame Lösung sollte jedoch unbedingt angestrebt werden. Bei der Erarbeitung eines Konzeptes oder eines Maßnahmenplans sollten die verschiedenen AkteurInnen, wie zum Beispiel auch der KOK, eingebunden werden. Betroffene von Gewalt – gleich welchen Geschlechts – haben einen Schutzanspruch gegenüber dem Staat. Das belegen alle Gutachten und Studien und auch die Bundesregierung bestätigt dies in ihrer Stellungnahme. Diesem Schutzanspruch kann nur entsprochen werden, wenn eine Unterstützungsstruktur für die Betroffenen existiert, unabhängig davon, welchen Bedarf es an individuellen Leistungen gibt. Ein grundsätzliches Angebot solcher Strukturen muss – entsprechend dem staatlichen Schutzauftrag – unabhängig von einer eventuell schwankenden Nachfrage gesichert sein. Wir können an dieser Stelle in erster Linie unsere Expertise zum Thema Menschenhandel einbringen, aber gerade dieses Phänomen macht sehr deutlich, dass für viele Betroffene der Zugang zu den Unterstützungsstrukturen sehr schwierig ist. Dieser Zugang würde wesentlich erleichtert, wenn an sich Strukturen existieren, die für die Betroffenen auffindbar, ortsnahe, niedrigschwellig, unabhängig von Einkommen, Vermögen und dem Herkunftsort sowie dem Aufenthaltsstatus sind, und die mit ausreichenden Ressourcen für die unterschiedlichen Bedarfe der Betroffenen ausgestattet sind.

Es gilt daher zu handeln und die vorliegenden Gutachten auszuwerten, um die notwendigen Schritte zu entwickeln, die den Schutz und die bedarfsgerechte Unterstützung der von Gewalt Betroffenen gewährleisten.