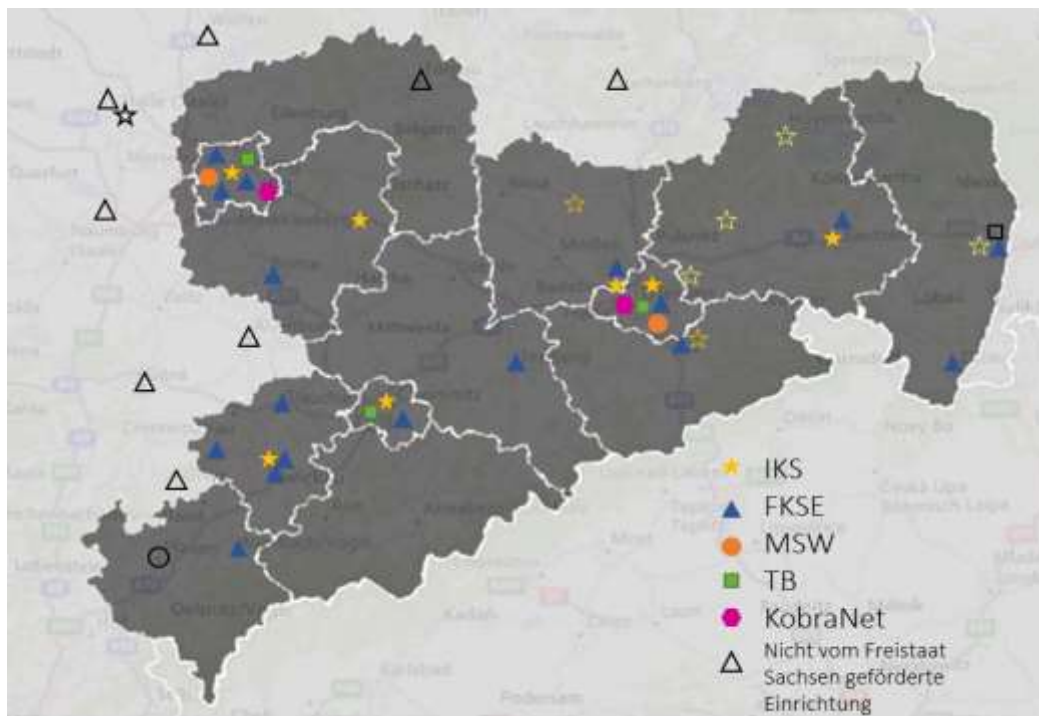


# ABSCHLUSSBERICHT

---

Zum Modellprojekt „Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zur Bekämpfung häuslicher Gewalt in Sachsen“  
April 2018 bis Juli 2019



Teil des Bundesmodellprojekts des BMFSFJ: „Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“

Erstellt vom Institut für regionale Innovation und Sozialforschung (IRIS) e.V.  
31.07.2019, Dresden

## Impressum

Der vorliegende Abschlussbericht zum Modellprojekt *Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zur Bekämpfung häuslicher Gewalt in Sachsen* wurde durch das Institut für regionale Innovation und Sozialforschung e.V. (IRIS e.V.) Dresden erstellt. Das sächsische Modellprojekt ist Teil des Bundesmodellprojekts des BMFSFJ *Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt*.

### Herausgegeben von:

Institut für regionale Innovation und Sozialforschung e.V. (IRIS e. V.)  
Räcknitzhöhe 35a  
01217 Dresden  
[www.iris-ev.de](http://www.iris-ev.de)

### Verfasser\_innen:

Pia Rohr, Anja Weber unter Mitarbeit von Thekla May, Robert Stahn

**Dresden, 31. Juli 2019**

Gefördert vom:



Diese Maßnahme wird mitfinanziert durch Steuermittel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushaltes.



Die Staatsministerin für Gleichstellung und Integration

<b>1. EINLEITUNG</b>	<b>5</b>
<b>2. AUSGANGSLAGE UND MOTIVATION FÜR DAS PROJEKT</b>	<b>7</b>
<b>3. AUFTRAG UND ZIEL DES PROJEKTS</b>	<b>9</b>
<b>4. UMSETZUNGSSCHRITTE IM PROJEKT</b>	<b>11</b>
4.1. LITERATURANALYSE	11
4.2. DATENANALYSE – ERSTELLUNG VON STECKBRIEFEN	11
4.3. EXPERT_INNENGESPRÄCHE	13
4.4. ENTWURF EINES DOKUMENTATIONSSYSTEMS FÜR DIE EINRICHTUNGEN	15
4.5. ABFRAGEINSTRUMENT	16
4.6. ÜBERSICHT: PRODUKTE AUF DEM WEG ZUM MONITORING	17
<b>5. ERKENNTNISSE ÜBER DAS HILFESYSTEM</b>	<b>19</b>
5.1. ERHALTEN ALLE GEWALTBETROFFENEN ZEITNAH SCHUTZ UND HILFE?	20
5.1.1. DUNKEL- UND HELLFELD	20
5.1.2. BEDARF	20
5.1.3. SCHULUNGEN	21
5.1.4. ÜBERGANG VON DER NACHFRAGE ZUR INANSPRUCHNAHME	21
5.1.5. INANSPRUCHNAHME VON LEISTUNGEN	21
5.1.6. KAPAZITÄTEN, AUSLASTUNG UND BELEGTAGE	22
5.1.7. CLEARINGSTELLE	23
5.2. WELCHE ANGEBOTE BRAUCHEN FRAUEN, MÄNNER UND KINDER IN UNTERSCHIEDLICHEN SITUATIONEN?	24
5.2.1. BESCHREIBUNG DER KLIENDEL – ZIELGRUPPEN	24
5.2.2. LEISTUNGEN	25
5.3. WELCHE HEMMNISSE UND HÜRDEN DES ZUGANGS MÜSSEN ABGEBAUT WERDEN?	26
5.3.1. ABWEISUNGEN (FKSE / MSE) UND WEITERVERMITTLUNGEN	26
5.3.2. HEMMNISSE IM ZUGANG ZU DEN IKS / TB	27
5.3.3. ERREICHBARKEIT DER EINRICHTUNGEN UND MOBILITÄT	27
5.4. WIE UNTERSCHIEDLICH SIND DIE BEDARFE IM LÄNDLICHEN RAUM, IN MITTELZENTREN UND GROßSTÄDTEN?	28
5.4.1. VERTEILUNG UND REGIONALE / KOMMUNALE ZUSTÄNDIGKEITEN DER EINRICHTUNGEN	28
5.4.2. ERREICHBARKEIT DER FLÄCHE DURCH DIE EINRICHTUNGEN	28
5.4.3. INANSPRUCHNAHME VON LEISTUNGEN	29
5.5. WIE KANN DAS HILFESYSTEM (AUF DER GRUNDLAGE DIESER ERKENNTNISSE) PASSGENAU (UM)GESTALTET WERDEN?	30
5.5.1. ZIELE, AUFGABEN UND STANDARDS FÜR DIE EINRICHTUNGEN	30
5.5.2. UNTERSETZUNG DER AUFGABEN DURCH FACHLICHE STANDARDS	31
5.5.3. BEDARFE AN DEN SCHNITTSTELLEN ZU ANDEREN LEISTUNGSERBRINGERN UND HANDLUNGSFELDERN, NETZWERKE	31
5.5.4. NICHT GEFÖRDERTE EINRICHTUNGEN UND IHRE LEISTUNGEN	32
5.5.5. AUSSTATTUNG DER EINRICHTUNGEN – PERSONAL, KAPAZITÄT	33
5.5.6. DOKUMENTATION DER LEISTUNGEN	33
5.5.7. FINANZIERUNG – FÖRDERUNG	34

<b>6. KONZEPTIONELLE ÜBERLEGUNGEN ZU EINEM MONITORING</b>	<b>37</b>
6.1. WAS HEIßT MONITORING IM KONTEXT DES PROJEKTS?	37
6.2. BESTANDTEILE DES MONITORINGS	38
6.2.1. KRITERIEN UND INDIKATOREN	38
6.2.2. DIMENSIONEN: LEBENSLAGEN UND ERHEBUNGSEBENEN	41
6.3. WOHER KOMMEN DIE DATEN FÜR DAS MONITORING?	42
6.4. MONITORING-HANDBUCH UND RAHMENKONZEPT PLANUNG	42
<b>7. HANDLUNGSPERSPEKTIVEN</b>	<b>49</b>
7.1. KONTINUITÄT HALTEN: PLANUNGSPROZESS ANEIGNEN UND AKTIVE EINBEZIEHUNG UNTERSCHIEDLICHER AKTEUR_INNEN	49
7.2. MUT ZUR ERPROBUNG: DOKUMENTATIONSSYSTEM, ERHEBUNGSBOGEN UND MONITORING ALS GESTALTBARE / ANPASSUNGSFÄHIGE ARBEITSINSTRUMENTE	49
7.3. TECHNISCHE UMSETZUNG: DATENBANK-LÖSUNG	50
7.4. ZUSAMMENFÜHREN VERSCHIEDENER DATENQUELLEN UND KOORDINIERTER AUSWERTUNG	50
7.5. TRANSFER DER ERGEBNISSE	51
<b>8. QUELLEN</b>	<b>53</b>
8.1. LITERATURANGABEN (ZITATIONEN)	53
8.2. LITERATURANALYSE	53
8.2.1. PRÄVALENZSTUDIEN	53
8.2.2. EMPFEHLUNGEN & RICHTLINIEN	54
8.2.3. BEDARFSSTUDIEN	54
8.3. VERWENDETE DATEN	55
<b>9. TABELLEN- UND ABBILDUNGSVERZEICHNIS</b>	<b>56</b>
9.1. ABBILDUNGEN	56
9.2. TABELLEN	56
<b>10. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</b>	<b>56</b>
<b>11. VERZEICHNIS DER ANLAGEN</b>	<b>56</b>

# 1. EINLEITUNG

Der Bericht der Bundesregierung *Zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder* (BMFSFJ 2012) hat dargelegt, dass es in Deutschland einerseits ein umfangreiches und differenziertes Unterstützungssystem für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder gibt. Andererseits bestehen aber nach wie vor deutliche Herausforderungen für das bedarfsgerechte Vorhalten und eine innovative Weiterentwicklung von Unterstützungsangeboten, insbesondere für die Versorgung bestimmter Zielgruppen.

Mit der Ratifizierung des *Europaratsübereinkommens zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt* („Istanbul-Konvention“) am 12.10.2017 hat sich Deutschland verpflichtet, das bestehende Hilfesystem bedarfsgerecht zu gestalten und weiterzuentwickeln. Unter dieser Maßgabe wurde ein (in Kooperation mit den Ländern entwickeltes) Bundesmodellprojekt *„Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“* initiiert, an dem das Land Sachsen als eines von fünf Bundesländern beteiligt war. Über das Modellprojekt sollen Instrumente entwickelt und in der Praxis erprobt werden, mit denen die Länder ihr Hilfesystem künftig besser an den Bedarf der von Gewalt Betroffenen anpassen können.

Seit Jahren wird auch im Freistaat Sachsen die Diskussion darüber geführt, ob das gewachsene Schutz- und Unterstützungssystem im Kontext häuslicher Gewalt angemessen ist und ob bzw. wie es bedarfsgerecht weiter zu entwickeln wäre. Eine systematische Bedarfsanalyse und -planung gibt es nicht, weder auf der Landes- noch auf der kommunalen Ebene. Die Diskussion um ein bedarfsgerechtes Hilfesystem hat keine gemeinsame Datenbasis. Auch bundesweit ist das eine bisher weitgehend ungelöste Aufgabe.

Deshalb hat das Land Sachsen als Teil des Bundesmodellprojekts ein eigenständiges Projekt *„Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zur Bekämpfung häuslicher Gewalt in Sachsen“* ausgeschrieben, dass von April 2018 bis Juli 2019 vom Institut für regionale Innovation und Sozialforschung (IRIS e.V.) Dresden umgesetzt wurde. Über das sächsische Modellprojekt sollte im Wesentlichen ein Monitoring entwickelt werden, das eine einheitliche qualifizierte Datengrundlage für einen koordinierten Planungsprozess zwischen dem Land Sachsen, den Landkreisen sowie kreisfreien Städten und den Einrichtungen des Schutz- und Unterstützungssystems schafft. Auf der Basis dieses abgestimmten Datensystems sollen künftig valide Aussagen zum Stand und zur bedarfsgerechten Entwicklung des Hilfesystems im Kontext häuslicher Gewalt getroffen werden können. Mit der Konzeptionierung des Monitorings wurden zwei Perspektiven verfolgt: Zum einen ging es um eine Bestandsaufnahme im Hinblick auf die Nachfrage, Inanspruchnahme und die Leistungen des Hilfesystems bei häuslicher Gewalt in den sieben IKS-Regionen, zum anderen sollte das bestehende Datensystem (Erfassung, Abfrage, Auswertung) bewertet und qualifiziert werden. Ziel war es, dass sich alle Beteiligten auf der Ebene von Land, Landkreisen bzw. kreisfreien Städten und Einrichtungen auf verbindliche Kriterien für eine abgestimmte Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung verständigen.

Der vorliegende Abschlussbericht dokumentiert Ausgangslage, Zielstellung, Umsetzungsschritte und insbesondere die Ergebnisse aus dem sächsischen Modellprojekt. Da es im Kern um die Entwicklung eines praktikablen und von den beteiligten Akteur\_innen akzeptierten Monitoringkonzepts ging, ist die Darstellung nicht ganz einfach. Der Bericht selbst wird zunächst die Konzeptentwicklung beschreiben und auf wesentliche Zwischenergebnisse eingehen. Dabei verweist er häufig auf Daten-Dokumente (Dokumentationssystem der Einrichtungen, Abfrageinstrument und *Monitoring-Handbuch*), die dem Bericht in Einzeldokumenten als Anlagen zugeordnet sind. Diese sind aber zum derzeitigen Stand teilweise ausschließlich als Arbeitsinstrumente für bestimmte Adressat\_innen gedacht: das Dokumentationssystem als Datenerfassungssystem auf Seiten der Einrichtungen des Hilfesystems nur für diese Einrichtungen und das Instrument zur Abfrage von Daten bei den Einrichtungen zur Untersetzung des Monitorings nur für das SMGI.

Da das bearbeitete Projekt ein Teil des Bundesmodellprojekts ist, wird der Abschlussbericht übergreifende Ergebnisse aus Sicht von IRIS e.V. darstellen, die an eine breite Diskussion anschlussfähig sind. Konkretes wird eher exemplarisch beschrieben, in der Hoffnung, dass darüber die abstrakten Bezüge auf Planung und Monitoring zugänglicher werden. Detaillierte Ergebnisse, wie z.B. regionale Datenaufbereitungen (regionale Steckbriefe), Thesenpapiere, detaillierte Protokolle und Themenübersichten wurden dem Auftraggeber (SMGI), der das Projekt begleitenden UAG Bedarfsplanung des Lenkungsausschusses gegen häusliche Gewalt beim Landespräventionsrat Sachsen und den direkt beteiligten Akteur\_innen zur Verfügung gestellt.

## 2. AUSGANGSLAGE UND MOTIVATION FÜR DAS PROJEKT

Mit der Ratifizierung der Istanbul-Konvention hat sich Deutschland verpflichtet, das bestehende Hilfesystem bedarfsgerecht zu gestalten und weiterzuentwickeln. Dieses politische Bekenntnis führt zu einem höheren Grad an Verbindlichkeit, den es nun auch einzulösen gilt. Die Ziele der Istanbul-Konvention sind sowohl Ausgangspunkt für die Leitfragen des Bundesmodellprojekts ‚*Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt*‘ als auch eine wesentliche Orientierung für eine anzustrebende Bedarfsdeckung im sächsischen Projekt. In Artikel 11 der Konvention wird die Forderung nach regelmäßiger detaillierter Datenerhebung über Fälle aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt formuliert.

Obwohl das Hilfesystem in Sachsen durch das Land, die Landkreise bzw. kreisfreien Städte, teilweise durch kreisangehörige Städte und Gemeinden und über Eigenmittel der Träger der Einrichtungen gemeinsam finanziert wird, haben diese Akteur\_innen bisher unabhängig voneinander und unter Verwendung unterschiedlicher Kriterien eine je eigene Bedarfsplanung und -analyse vorgenommen bzw. dieses Handlungsfeld nicht beplant. Das führte zu unterschiedlichen und konflikthaften Bedarfseinschätzungen.

Außerdem lässt sich durch eine fehlende rechtliche Verpflichtung zur Vorhaltung und Finanzierung des Hilfesystems bzw. durch das Fehlen eines Rechtsanspruchs auf Schutz und Unterstützung bei häuslicher Gewalt nur bedingt eine Verbindlichkeit zur gemeinsamen Planung zwischen den genannten Akteur\_innen herstellen. Dafür bedarf es kontinuierlicher Kommunikationsprozesse zum Abgleich von Interessen, Wahrnehmungen und Bewertungen sowie zur Ableitung abgestimmter Handlungsschritte.

Gleichzeitig war schnell erkennbar, dass die bisher erhobenen Daten bei den Einrichtungen des Hilfesystems, die nach der *Richtlinie zur Förderung der Chancengleichheit des Landes Sachsen (SMS 2018)* gefördert werden, nicht für Planungskontexte, sondern lediglich für die Sachberichterstattung erhoben wurden und u.a. auch deshalb nicht aufeinander abgestimmt, lückenhaft und z.T. nicht valide waren. Auch ein Blick in die Bedarfsstudien anderer Bundesländer verwies auf einen Mangel an systematisch und kontinuierlich dokumentierten, verfügbaren Daten. Das zeigte sich u.a. darin, dass in allen Bundesländern, in denen Bedarfsstudien vorlagen, die Datengrundlage jeweils auf einer umfangreichen aktuellen Befragung der Einrichtungen beruhte.

Die Kofinanzierung des Schutz- und Unterstützungssystems einerseits und die fehlenden (koordinierten) Planungsprozesse und dafür notwendigen Daten andererseits, sollten zunächst Begründung und Ausgangslage für das sächsische Modellprojekt sein. Damit verbunden war der Wunsch nach einer Verständigung über eine abgestimmte Bedarfsanalyse und -planung im Kontext häuslicher Gewalt auf der Grundlage einheitlicher Planungskriterien zwischen Land, Kommunen und Einrichtungen des Hilfesystems.

Für die Begleitung des Modellprojekts wurde die UAG Bedarfsplanung des Lenkungsausschusses zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt beim Landespräventionsrat Sachsen beauftragt. Der regionale Bezug im Projekt sollte über eine konsequente Orientierung an den sieben IKS-Regionen (Zwickau, Grimma, Leipzig, Chemnitz, Radebeul, Dresden, Bautzen) erfolgen. Diese sind an der räumlichen Struktur der Polizeidirektionen ausgerichtet. Eine IKS-Region umfasst entweder zwei Landkreise, eine kreisfreie Stadt oder, in der Ausnahme, eine kreisfreie Stadt und zwei Landkreise.



### 3. AUFTRAG UND ZIEL DES PROJEKTS

Vor diesem skizzierten Hintergrund wurde IRIS e.V. beauftragt, in einem Zeitraum von 16 Monaten einen regional strukturierten datenbasierten Diskussionsprozess umzusetzen, mit dem Ziel, dass Landesregierung, Landkreise, kreisfreie Städte und Vertreter\_innen der Einrichtungen des Hilfesystems sich auf gemeinsame Kriterien verständigen, die einer künftigen koordinierten Planung für das Land Sachsen zugrunde gelegt werden können. Die Ergebnisse des Diskussionsprozesses sollten zur Etablierung eines von allen Akteur\_innen akzeptierten Monitorings des Schutz- und Unterstützungssystems führen.

Somit bestand der Auftrag für die Umsetzung des Modellprojekts im Wesentlichen in der beteiligungsorientierten Erarbeitung eines entsprechend praktikablen Monitoringkonzepts mit planungsrelevanten Kriterien und detaillierten Indikatoren für eine abgestimmte Bedarfsanalyse und -planung in Sachsen.

Aus Ziel und Auftrag des Projekts wurden entsprechend vier Strukturelemente durch den Auftraggeber bereits im Vorfeld markiert, die es umzusetzen bzw. zu erarbeiten galt:

- » **Monitoringkonzept** mit planungsrelevanten Kriterien und Indikatoren als Endprodukt
- » **Abfrageinstrument** zur Erfassung der entsprechenden Daten für das Monitoring bei den Einrichtungen
- » **Regionale Steckbriefe**, die die planungsrelevanten Daten für die einzelnen IKS-Regionen bzw. Landkreise und kreisfreien Städte aufbereitet dokumentieren
- » **Expert\_innengespräche** in den IKS-Regionen unter breiter Beteiligung der Akteur\_innen des Handlungsfelds zur Diskussion der aufbereiteten Daten und des Monitoringkonzepts

Handlungsleitend sollten die Leitfragen des Modellprojekts sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene sein, die sich aus den Anforderungen der Istanbul-Konvention ergeben:

- » Erhalten alle Gewaltbetroffenen zeitnah Schutz und Hilfe?
- » Welche Angebote brauchen Frauen, Männer und Kinder in unterschiedlichen Situationen?
- » Welche Hemmnisse und Hürden des Zugangs müssen abgebaut werden?
- » Wie unterschiedlich sind die Bedarfe im ländlichen Raum, Mittelzentren und Großstädten?
- » Wie kann das Hilfesystem (hieran orientiert) passgenau (um)gestaltet werden?

Ziemlich schnell wurde deutlich – auch im Vergleich mit den Teilprojekten der anderen Bundesländer – dass sich das sächsische Vorhaben auf das gesamte geförderte Schutz- und Hilfesystem bezieht und mit Bedarfs- und Planungsperspektiven auf eine Komplexität trifft, die sich in einer eher überkomplexen Fragestellung niederschlug. Diese galt es im Projektverlauf stark zu strukturieren und zu fokussieren, um ein praktikables Datensystem, das von den Nutzer\_innen auch akzeptiert wird, zu entwickeln.



## 4. UMSETZUNGSSCHRITTE IM PROJEKT

### 4.1. Literaturanalyse

Um einen Überblick über das Handlungsfeld von Schutz und Unterstützung im Kontext häuslicher Gewalt zu erhalten, wurden relevante nationale und internationale Studien ausgewertet, von denen die wesentlichen im Kap. 8.2 benannt werden. Dabei ging es zum einen um eine systematische Erfassung der Eckpunkte zur Bedarfsdiskussion und die darin eingelagerten Kriterien sowie Problemfelder. Im Vordergrund dieser Analyse standen Fragen nach einer möglichst genauen, datenbasierten Beschreibung der Inanspruchnahme, der vorhandenen Infrastruktur und der Leistungen des Hilfesystems. Außerdem sollten Standards für die professionelle Hilfe und die dafür benötigten Ressourcen herausgearbeitet werden.

Wesentlich im Hinblick auf die Erfassung und Darstellung der Gewaltbetroffenheit bei häuslicher Gewalt (Hell- und Dunkelfeld) waren zum anderen die vorhandenen Prävalenzstudien. Sie ermöglichten eine erste Orientierung zum Ausmaß und den Risikogruppen häuslicher Gewalt und insbesondere zum Bedarf (im Dunkelfeld) an professioneller Unterstützung. Die Verständigung zum Bedarf – als nicht sichtbarer, unsicherer im Dunkelfeld und sichtbarer, in Erscheinung tretender im Hellfeld – war ein wesentlicher Kern der sächsischen Diskussion, auch wenn die Prävalenzdaten insgesamt wenig direkt thematisiert wurden.

Über die Bedarfs- und Prävalenzstudien konnte eine erste vorläufige Liste planungsrelevanter Themenfelder und Kriterien erstellt und ein Vergleichsrahmen für das sächsische Modellprojekt geschaffen werden.

### 4.2. Datenanalyse – Erstellung von Steckbriefen

Für die Analyse der Gewaltbetroffenheit und der Situation des Hilfesystems in den einzelnen IKS-Regionen / Landkreisen sowie in Sachsen insgesamt standen im Projekt folgende Daten zur Verfügung:

- » Sachberichte und Statistikbögen der durch die *Richtlinie zur Förderung der Chancengleichheit (SMS 2018)* geförderten Einrichtungen; 2015 - 2017
- » Landeskriminalamt Sachsen, *Lagebild: Straftaten der „Häuslichen Gewalt“*. Lagebilder 2015 - 2017
- » Landeskriminalamt Sachsen, Lagebeitrag: Nachstellung (Stalking) § 238 StGB im Freistaat Sachsen. Lageberichte 2015 - 2017
- » Daten des Statistischen Landesamtes Sachsen: ausgewählte Bevölkerungsstatistik; 2015 - 2017

Die Analyse bezog sich also nur auf einen Teil der Angebote des Schutz- und Hilfesystems (die durch das Land Sachsen geförderten Einrichtungen), was verschiedene Gründe hatte:

- » Verfügbarkeit der Daten durch verpflichtende Statistiken zum Sachbericht
- » explizite Ausrichtung der Aufgaben auf den Kontext häuslicher Gewalt
- » Sicherung von Professionalität durch Qualifikationserfordernisse lt. Richtlinie
- » Organisationsgrad dieser Einrichtungen in LAGs etc.

Aufgrund dieser vorab erfolgten Begrenzung der Akteur\_innen bestand für die Projektumsetzung nicht die Notwendigkeit einer genauen Bestimmung von ‚häuslicher Gewalt‘ bzw. einer Abgrenzung zu anderen Formen von Gewalt. Der Untersuchungskontext bezog sich auf konkrete Einrichtungen und Einrichtungstypen (FKSE, MSE, IKS, TB) und deren Klientel. Für die Situationseinschätzungen, die im Rahmen des Projekts erfolgten, bedeutete das eine Ungenauigkeit und Unvollständigkeit, die in der Bewertung der Ergebnisse bedacht werden müssen. Die Kriterien und Indikatoren für das zu entwickelnde Monitoring sollen künftig aber neben den bereits betrachteten geförderten, auch für andere Einrichtungen nutzbar sein.

Die Datenanalyse hatte zwei Funktionen: Zum einen sollten die vorliegenden Daten hinsichtlich ihrer Qualität und Relevanz für Bedarfsanalysen und Planungszwecke geprüft werden. Zum anderen sollte anhand dieser Daten eine Situationsbeschreibung zur regionalen und sachsenweiten Verfasstheit des Hilfesystems im Kontext häuslicher Gewalt erstellt werden.

Die Daten der Einrichtungen wurden systematisch auf der Ebene der Landkreise bzw. kreisfreien Städte, der IKS-Regionen und für gesamt Sachsen erfasst. Dabei wurde schnell ersichtlich, dass

- » die vorhandenen Statistiken unvollständig sind oder einzelne Kriterien bei der Erhebung unterschiedlich ausgelegt werden,
- » nur absolute Zahlen zur Verfügung stehen, ohne Bezug untereinander und zu den Regionen,
- » damit zwar Entwicklungen über die betrachteten Jahre 2015 bis 2017 sichtbar gemacht, aber inhaltliche Zusammenhänge und Fallbezüge nicht ohne Weiteres hergestellt werden können,
- » die Daten nicht explizit aus der Perspektive der Planung, sondern der des Tätigkeitsnachweises erfasst wurden,
- » der Aufwand für die manuelle Datenzusammenstellung und -berechnung sehr hoch ist.

Um zunächst die absoluten Daten zu relativieren, wurden ausgewählte bevölkerungs- und kriminalstatistische Daten zur Berechnung herangezogen. Dadurch entstanden Vergleichsdaten zwischen den Einrichtungen sowie den Regionen, die nun auch mit den Ergebnissen der Prävalenzstudien und die nationalen und internationalen Empfehlungen zu ausgewählten Standards (z. B. Platzkapazitäten) ins Verhältnis gesetzt werden konnten.

Wesentliches Instrument der Darstellung der vorhandenen und neu errechneten Daten – ergänzt um die vorläufigen Überlegungen zu den planungsrelevanten Kriterien aus der Literaturanalyse und der damit verbundenen Möglichkeiten einer Situationsbeschreibung zur Bedarfsanalyse in den Regionen – waren Steckbriefe (regional und für ganz Sachsen). Gleichzeitig hat diese Darstellungsform gezeigt, welche Aussagen auf der Basis der derzeitigen Daten-

lage nicht möglich, aber für eine qualifizierte Bedarfsanalyse und -planung noch notwendig sind. Ein regionaler Steckbrief beschreibt im Wesentlichen den Status quo des Fallaufkommens und der Versorgungsstruktur im Kontext häuslicher Gewalt in jeweils einer IKS-Region anhand einheitlicher Kriterien und bildet z.T. Entwicklungen ab. Die Aussagen in den Steckbriefen bleiben aber vage und möglicherweise an einigen Stellen auch fehlerhaft aufgrund der Qualität der verfügbaren Daten. Nichtsdestotrotz können Entwicklungen sichtbar gemacht, Vergleiche gezogen, aber vor allem auch vertiefende planungsrelevante Fragen abgeleitet werden.

In Ergänzung zu den regionalen Steckbriefen wurde ein *Steckbrief Sachsen* zusammengestellt (s. Anlage 2), der einerseits die identifizierten planungsrelevanten Kriterien nochmals stringenter zusammenfasst und gleichzeitig ein Bild über die Situation im gesamten Bundesland gibt. Im Hinblick auf einen im Projekt angestrebten Vergleich eher ländlicher und großstädtischer Räume wurden IKS-Regionen, die aus zwei Landkreisen bzw. einer kreisfreien Stadt und zwei Landkreisen bestehen (bzw. die Landkreise an sich) getrennt betrachtet von den zwei großstädtischen IKS-Regionen (bzw. den drei Großstädten). Über die regionalen Vergleiche konnten (Un-)Gleichheiten in den IKS-Regionen bzw. den Landkreisen und kreisfreien Städten identifiziert werden, die als empirische Tatsache eine fundierte Diskussionsgrundlage für koordinierte Planungsansätze und mögliche Kennzahlen in Sachsen unter Beachtung regionaler Besonderheiten bieten.

Durch die Steckbriefe konnten auch erste quantitative Aussagen für die Bedarfsanalyse getroffen und damit vorsichtige Antworten auf die Leitfragen des Projekts gefunden werden. Sie zeigten anschaulich und konkret auf, welche Möglichkeiten sich durch die neu erarbeiteten Kriterien und Indikatoren – und damit durch das künftige Monitoring – für eine abgestimmte Bedarfsplanung ergeben.

### 4.3. Expert\_innengespräche

Die Steckbriefe und die aus ihnen entwickelten zusammenfassenden Thesenpapiere für jede IKS-Region waren die Grundlage für die regionalen Expert\_innengespräche. Der Auftrag für diese Gespräche war ein doppelter: Zum einen sollte die in den Steckbriefen dokumentierte erste Bestandsaufnahme des Hilfesystems (Nachfrage, Inanspruchnahme, Infrastruktur, Leistungen) durch die Expert\_innen aus unterschiedlichen Perspektiven bewertet und vertieft werden. Außerdem sollten Schlüsse für die identifizierten Planungskriterien (Bedarfskriterien) sowie das künftige Erhebungssystem (Monitoring) selbst gezogen werden. Ziel war es, von den Beteiligten eine Zustimmung zum Monitoring als allgemein akzeptiertes Instrument für eine überregionale Planung unter Berücksichtigung regionaler Besonderheiten zu erhalten.

Teilnehmer\_innen der regionalen Expert\_innenrunden waren in der Regel:

- » Vertreter\_innen von Schutzeinrichtungen (FKSE, MSW), die in der Region arbeiten
- » Vertreter\_innen von Fachberatungsstellen (IKS, TB), die in der Region arbeiten
- » Vertreter\_innen der Landkreise und kreisfreien Städte (häufig Sozialdezernent\_innen, Sozialamtsleiter\_innen, Planungsbeauftragte o.ä.)
- » Opferschutzbeauftragte der Polizei
- » Gleichstellungsbeauftragte der Kommunen
- » Vertreter\_innen des SMS / SMGI
- » Mitarbeiter\_innen von IRIS e.V., die das Projekt umsetzen

Insgesamt war das Interesse der Beteiligten an einer inhaltlichen (Bedarfs-)Diskussion deutlich größer, als an einer Auseinandersetzung mit den planungsrelevanten Kriterien. Relativ schnell war eine Zustimmung zum Monitoring erkennbar, dessen konkrete Untersetzung wurde jedoch meist nur mittelbar, über die inhaltlichen Themen, angesprochen. Wichtig war den Kommunen in diesem Zusammenhang, dass die Planungshoheit der Landkreise und kreisfreien Städte unberührt bleibt. Sollte das Land Sachsen künftig noch stärker die Finanzierung des Hilfesystems tragen, so läge auch mehr Planungsverantwortung auf dieser Ebene.

Zusammenfassend spricht für eine koordinierte sachsenweite Planung, dass

- » gleiche erwartbare Hilfen in allen Regionen unter Beachtung regionalspezifischer Besonderheiten (Verhältnis von Allgemeinem und Besonderem) etabliert werden müssen,
- » Nutzer\_innen des Schutz- und Unterstützungssystems sich in ihrem Hilfesuchverhalten aus den unterschiedlichsten Gründen nicht unbedingt auf (regionale) Zuständigkeiten der Einrichtungen beziehen, also bereits landkreis- bzw. stadtübergreifend agieren,
- » (nicht) vorhandene Strukturen des Hilfesystems in der einen Region Auswirkungen auf die Nutzung der Strukturen in anderen (angrenzenden) Regionen haben,
- » eine Sichtbarmachung von übergreifenden Problemlagen, die nicht allein regional bearbeitet werden können bzw. sollen, möglich ist,
- » darüber umfassende Verbindlichkeiten auf allen Verantwortungsebenen durch klare festgelegte Strukturen, Abläufe und Verantwortlichkeiten hergestellt werden können.

Gleichzeitig wurden in den Diskussionen aber Befürchtungen geäußert, dass eine übergreifende Planung nicht nur Vorteile mit sich bringt, sondern dass

- » eine transparente Vergleichbarkeit der Kommunen und Einrichtungen auf der Grundlage abgestimmter Kriterien auch für Ranking- oder Benchmarking-Kontexte genutzt werden könnten, die in der Folge allein zu Mehrbelastungen (für die Kommunen) führen:
  - » Durch die Festlegung übergreifender Standards, für deren Umsetzung die Kommunen im Rahmen ihrer Daseinsvorsorge dann mit zuständig wären, müssten zusätzliche Ressourcen aufgebracht werden.
  - » Eine übergreifende Planung kann auch gelesen werden als Fremdbestimmung über die bestehende Infrastruktur: Wer hat die Deutungshoheit über die Zahlen im Monitoring?
- » regionale Kontexte und Erfahrungen übergangen werden und
- » die Aufgaben der Einrichtungen übermäßig ausgeweitet werden, was zusätzliche Kosten mit sich bringt.

Die Gespräche haben gezeigt, dass es einen enormen Austauschbedarf zwischen den Akteur\_innen auf unterschiedlichen Ebenen (Land, Kommunen, Einrichtungen) gibt. Es wurde relativ strukturiert und offen entlang der Steckbriefe und ausgewählter Themen aus den Themenpapieren diskutiert. Probleme, v.a. in Hinblick auf gegebene Strukturen und fehlende Bedarfsdeckung, wurden konkreter benannt und Lösungsansätze diskutiert. Dabei konnten sowohl übergreifende Themen als auch regionale Besonderheiten sichtbar werden. Aus diesen intensiven inhaltlichen Diskussionen wurden für die weitere Planung (insbesondere nach Projektende) relevante Themen extrahiert und verdichtet sowie mit entsprechenden planungsrele-

vanten Fragen untersetzt. Diese Themenliste wurde sowohl dem Lenkungsausschuss zur Bekämpfung häuslicher Gewalt beim Landespräventionsrat Sachsen, als auch dessen UAG Bedarfsplanung, die das sächsische Modellprojekt kontinuierlich begleitete, zur Verfügung gestellt.

#### 4.4. Entwurf eines Dokumentationssystems für die Einrichtungen

Neben diesen gemeinsamen gab es aber auch unterschiedliche Interessen und Argumentationslogiken der Akteur\_innen, die spannungsreich in die Runden eingebracht wurden. Es gelang nur teilweise, diese schon gut miteinander zu vermitteln bzw. in akzeptierten Kompromissen aufzuheben. Um diese unterschiedlichen Positionen sowohl für den weiteren Projektverlauf, als auch den künftigen Planungsprozess im Kontext häuslicher Gewalt zu dokumentieren, wurden zu den regionalen Expert\_innengesprächen detaillierte Protokolle erstellt, die von allen Teilnehmer\_innen nochmals kommentiert werden konnten. Darüber hinaus erfolgte eine Zusammenführung aller regionaler Ergebnisse in einem zusammenfassenden Protokoll, das damit einen sachsenweiten Überblick erlaubt.

Bereits die Datenanalyse und insbesondere auch die regionalen Expert\_innengespräche hatten gezeigt, wie unterschiedlich die Datenerhebung bei den Einrichtungen erfolgt und wie verschieden die Verständnisse von den abgefragten Kriterien teilweise sind. Dies führte schnell zu der Einsicht, dass es zur Sicherung der Qualität des geplanten Monitorings einer einheitlichen und eindeutigen Datenerfassung auf Seiten der Einrichtungen bedarf. Die Erarbeitung dieser Datenbasis (Dokumentationssystem, Anlage 3) war in der Projektkonzeption nicht vorgesehen, erwies sich im Projektverlauf aber als so wesentlich für die Erstellung eines qualifizierten Monitoringkonzepts, dass sie zusätzlich aufgenommen wurde.

Als Vorteile eines einheitlichen Dokumentationssystems werden gesehen:

- » Dokumentation von validen und vollständigen Daten, damit auch Fehlerminimierung bei der weiteren Datenverarbeitung (Monitoring)
- » Erhebung vergleichbarer Daten über alle Einrichtungen bzw. Einrichtungstypen
- » Möglichkeiten einer automatisierten Abfrage (z.B. für Jahresberichte)
- » mittelfristige Herstellung großer vergleichbarer Datensätze, die auch für weitere wissenschaftliche Analysen und Evaluationen nutzbar sind
- » Weiterqualifizierung des Wissens über das Feld insgesamt
- » Argumente für politische Diskussion um Bedarfe und Ressourcen

Wenn ein solches umfassendes Dokumentationssystem neu erarbeitet wird, dann sollte es langfristig auch Daten generieren, die nicht nur für Planung, sondern auch für verschiedene andere Vorhaben relevant und nutzbar sind. Mit der Erstellung dieses Datenerfassungssystems ging aber auch die Erwartung einher, dass sich der Dokumentationsaufwand für die Einrichtungen des Hilfesystems im Vergleich zu den bisherigen Erfassungen nicht wesentlich erhöhen soll und der Aufwand dem Nutzen angemessen sei. Entsprechend sollte das Dokumentationssystem für die Einrichtungen auch einen (eigenen) Nutzen haben, der über den der Zuarbeit für das Monitoring hinausgeht, z.B. für interne Evaluationen oder fachpolitische Argu-

mentationen. Ein besonderer Nutzen wird darin gesehen, dass der Entwurf prinzipiell dazu geeignet ist, als Fallmanagementsystem der Einrichtungen zu fungieren.

Das Dokumentationssystem liegt im Entwurf vor, es muss nun von den Einrichtungen (über die LAGs) an markierten Stellen inhaltlich geschärft (Begriffe, Auswahl-Menüs etc.) und dann in der Anwendung erprobt werden. Mit der gewählten Darstellungsweise des Entwurfs („Datenbank-Interface“) soll dieser zum einen nutzer\_innenfreundlich übersichtlich bleiben, zum anderen soll auch gezeigt werden, dass mit einer technischen Lösung (die von der Projektumsetzung für dringend nötig erachtet wird) möglicherweise mit einem ähnlichen Zeitaufwand wie bisher mehr und genauere Informationen dokumentiert werden können. Außerdem würde eine Datenbanklösung auch ermöglichen, dass künftige Berichte oder statistische Zuarbeiten automatisiert und damit weniger fehleranfällig (i.S. interpretationsoffener Abfragen) werden und mittelfristig zusätzlich Zeit sparen können, die dann für die genuine Fallarbeit zur Verfügung steht.

Derzeit haben sich die Einrichtungen des Hilfesystems aufgrund der Sensibilität der Daten klar für eine Beibehaltung der Datenhoheit durch die Einrichtungen ausgesprochen. Entsprechende Abfragen müssen legitimiert werden, auch die für Planungszwecke. Dafür wurde der nachfolgend beschriebene Erhebungsbogen (Kap. 4.5) entworfen.

Da das sächsische Projekt ein Teil des Bundesmodellprojekts zur Bedarfsanalyse und -planung im Kontext häuslicher Gewalt ist, sollen seine Ergebnisse möglichst übertragbar auf andere Bundesländer sein. Deshalb wäre es wünschenswert, wenn das Dokumentationssystem auch bundesweit (z.B. über den Frauenhauskoordinierung e.V.) diskutiert würde. Eine entsprechende Initiative während des Projektverlaufs ist vorerst nicht zu Ende geführt, da bereits die beteiligungsorientierte Diskussion in Sachsen sehr viel Zeit in Anspruch nahm.

### **4.5. Abfrageinstrument**

Eine turnusmäßige Abfrage von ausgewählten Daten bei den einzelnen Einrichtungen des Hilfesystems muss erfolgen, um sie für ein sachsenweites Monitoring nutzen und Entwicklungen sichtbar machen zu können. Als Abfrageinstrument über das Dokumentationssystem der Einrichtungen für das Monitoring wurde ein Erhebungsbogen entworfen, der dem Auftraggeber des Projekts (SMGI) zur Verfügung gestellt wird (s. Anlage 4). Mit dem einheitlichen Abfrageinstrument soll gesichert werden, dass bei allen Einrichtungen und zu unterschiedlichen Zeitpunkten immer die gleichen Inhalte (Daten) erhoben werden und damit große valide Datensätze entstehen können. Somit ist dieses Instrument als ‚Brücke‘ zwischen den beiden umfassenden Datensystemen (Dokumentationssystem der Einrichtungen und Monitoring) zu verstehen.

Das Abfrageinstrument stellt eine Übergangslösung dar, die einen Mittelweg zwischen einer derzeit nur möglichen Papierform und einer künftig angestrebten technischen Lösung – im Sinne einer Datenbank o.ä. – finden musste. Damit verbunden sind eine Einschränkung in der Datennutzung durch die nur relativ einfachen Abfragemöglichkeiten (Excel-Format) sowie eine größere Fehleranfälligkeit durch möglicherweise unterschiedliche Verständnisse bzw. Auslegungen der Fragen und Übertragungsfehler zwischen den Systemen. Gleichzeitig ist das Instrument so konzipiert, dass ein Übergang von der jetzigen zur technischen Lösung ohne Komplikationen möglich sein sollte. Es kann vom SMGI zur Abfrage bisher vorhandener Da-



ten bei den Einrichtungen des Hilfesystems allerdings bereits genutzt werden und wird auch zu neuen Erkenntnissen führen. Die Erfahrungen im Umgang mit dem Abfrageinstrument sollten gut dokumentiert und für eine mögliche technische Transformation zur Verfügung gestellt werden.

Da das SMGI daran interessiert war, bereits 2019 die Abweisungen der Einrichtungen einheitlich und detailliert zu dokumentieren, wurde eine entsprechende Abfrage (im Excel-Format) unter Beteiligung der Einrichtungen erstellt. Der Entwurf zu dieser Erhebung kann als ‚Erprobung‘ von Dokumentationssystem, Monitoring und Erhebungsbogen gesehen werden.

## **4.6. Übersicht: Produkte auf dem Weg zum Monitoring**

Zusammenfassend sind die im Projektverlauf entstandenen Produkte hier noch einmal übersichtlich zur schnellen Orientierung aufgeführt (s. Tab. 1). Die Erkenntnisse aus allen Teilschritten wurden immer wieder insbesondere auf ihre Relevanz für ein künftiges Monitoring hin geprüft und entsprechend in die Konzeption mit aufgenommen. Da das Monitoringkonzept der Kern des Projektauftrags war, wird es in einem extra Kapitel (s. Kap. 6) ausführlich beschrieben.

Produkt	Was ist es?	Wozu dient es?	Verfügbarkeit
<b>Steckbriefe</b>  regional	Einzelndokument; erstellt für jede der 7 IKS-Regionen, und bildet z. T. Entwicklungen ab, dokumentiert Datenlücken	beschreibt den Status quo des Fallaufkommens und der Versorgungsstruktur im Kontext häuslicher Gewalt in der jeweiligen Region anhand der bereits vorhandenen und berechenbaren Daten	SMGI (Auftraggeber), Lenkungsausschuss HGW in Sachsen und UAG Bedarfsplanung, Teilnehmer_innen der Expert_innengespräche, Evaluation des Bundesmodellprojekts
Sachsen	Einzelndokument; führt die Daten der regionalen Steckbriefe vergleichend zusammen	ermöglicht die Einordnung der jeweiligen regionalen Daten im Sachsenvergleich; kann als Grundlage für die Festlegung von Kennzahlen dienen	in der Anlage zum Bericht
<b>Expert_innengespräche</b>  regionale Protokolle	strukturierte regionale Arbeitsgespräche unter breiter Beteiligung relevanter Akteur_innen  durch die Teilnehmer_innen kommentierte, sehr detaillierte Protokolle zu den einzelnen Gesprächen	regionale Bedarfsdiskussionen entlang der planungsrelevanten Kriterien und Indikatoren; Vorläufer für künftige Planungsgespräche; Erprobung möglicher Settings  Sammlung und Verdichtung konkreter Gesprächsergebnisse auf regionaler Ebene zur weiteren Bearbeitung in künftigen Planungsprozessen	SMGI (Auftraggeber), Lenkungsausschuss HGW in Sachsen und UAG Bedarfsplanung, Teilnehmer_innen der Expert_innengespräche, Evaluation des Bundesmodellprojekts
<b>Zusammenfassendes Protokoll</b>	Zusammenführung wesentlicher Themen aller Expert_innengespräche auf der Grundlage der regionalen Protokolle	Identifizierung übergreifender planungsrelevanter Themen	SMGI (Auftraggeber), Lenkungsausschuss HGW in Sachsen und UAG Bedarfsplanung, Teilnehmer_innen der Expert_innengespräche, Evaluation des Bundesmodellprojekts
<b>Dokumentationssystem</b>	Entwurf für ein einheitliches Datenerfassungssystem für alle Einrichtungen (Falldokumentation und Leistungsbeschreibung, Ausstattung der Einrichtungen); in Form eines Datenbank-Interfaces	einheitliche, transparente Datengrundlage für das Monitoring; durch kontinuierliche Fortschreibungen werden systematisch größere Datensätze erzeugt	SMGI (Auftraggeber), LAGs der Einrichtungen; in der Anlage zum Bericht
<b>Abfrageinstrument</b>	Abfragebogen als ‚Brücke‘ zwischen Dokumentationssystem und Monitoring; Format: Excel-Dokument	einheitliche, systematische und transparente Abfrage ausgewählter Daten aus dem Dokumentationssystem; Zwischenlösung bis zur Datenbank-Lösung für das Monitoring	SMGI (Auftraggeber); in der Anlage zum Bericht

Tab. 1: Produkte des Modellprojekts

## 5. ERKENNTNISSE ÜBER DAS HILFESYSTEM

Auftrag im Projekt war es ein – von allen beteiligten Akteur\_innen auf den Ebenen von Land, Kommunen und Einrichtungen des Hilfesystems akzeptiertes – Monitoring zu entwickeln, welches künftig eine einheitliche und valide Datenbasis für eine koordinierte Planung auf der Grundlage abgestimmter Kriterien und Indikatoren bereitstellt. Dabei sollten zwei Perspektiven berücksichtigt werden: eine (regionalisierte) Bestandsaufnahme zu Nachfrage, Inanspruchnahme, Leistungen und Ressourcen des Hilfesystems bei häuslicher Gewalt sowie die Qualifizierung des Daten- und Erhebungssystems selbst.

Entsprechend liegen nun auch diese Ergebnisse auf unterschiedlichen Ebenen vor. Zum einen gibt es sehr konkrete Aussagen auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte bzw. der IKS-Regionen, die vor allem für die künftigen Bedarfsdiskussionen und regionalen Entwicklungen wesentlich sind. Diese sind bereits anhand der im Projekt identifizierten planungsrelevanten Kriterien und Indikatoren erarbeitet worden, allerdings auf der vorhandenen Datenbasis, die als lücken- bzw. teilweise fehlerhaft und wenig valide eingeschätzt wurde. Diese Ergebnisse wurden den beteiligten Akteur\_innen über die regionalen Steckbriefe und dazugehörigen Thesenpapiere sowie den *Steckbrief Sachsen* zur Verfügung gestellt und sollen hier nur exemplarisch angebracht werden, um das Spektrum und die mögliche Art und Weise der planerisch relevanten Aussagen zu verdeutlichen.

In den Expert\_innengesprächen wurden von den Akteur\_innen Themen eingebracht und diskutiert, die bisher noch nicht mit guten Daten argumentativ gestützt werden können. Diese wurden zusammengetragen und systematisiert, um sie für künftige Planungsprozesse – dann auf der Basis eines qualifizierten Monitorings – nutzen zu können. Auch diese Auflistung wurde den relevanten Akteur\_innen zur Verfügung gestellt. Da diese Themen auch für eine Diskussion über Sachsen hinaus anschlussfähig sind, sollen wichtige Aspekte davon in diesem Bericht dargelegt werden.

Über das Monitoringkonzept wird in Kap. 6 ausführlich berichtet. Das entwickelte *Monitoring-Handbuch* als Kernergebnis des Projekts ist Anlage zu diesem Bericht (s. Anlage 1). An dieser Stelle soll nur exemplarisch gezeigt werden, was mit dem konzipierten Monitoring künftig möglich sein, jetzt aber aufgrund der fehlenden Daten nicht dargestellt werden kann.

Nachfolgend werden die Ergebnisse entlang der Leitfragen, die handlungsleitend für das Projekt waren, vorgestellt, um so gleichzeitig deutlich zu machen, welche Ansatzpunkte sie bereits zu deren Beantwortung für das Land Sachsen bieten bzw. wie ihre Bearbeitung zu planungsrelevanten Erkenntnissen (Bedarfsanalysen / -feststellungen) führen kann. Dabei werden im Text die Kriterien / Indikatoren aus dem Monitoring hervorgehoben, um auch den Zusammenhang zwischen planungsrelevanten Themen und Monitoring sichtbar zu machen.

## 5.1. Erhalten alle Gewaltbetroffenen zeitnah Schutz und Hilfe?

### 5.1.1. Dunkel- und Hellfeld

Die Frage nach dem Ausmaß der Gewaltbetroffenheit in der Bevölkerung hat zwar eine hohe Relevanz, kann aber nur durch Hochrechnungen von Prävalenzen beantwortet werden. Die theoretische Gewaltbetroffenheit (Dunkelfeld) und die tatsächliche Inanspruchnahme von Schutz- und Unterstützungsangeboten (Teil des Hellfelds) liegen weit auseinander.

Das Problem der Hochrechnungen ist, dass sich die Zahl der von häuslicher Gewalt Betroffenen in einem relativ weiten Spektrum abbildet – je nachdem, welche Bevölkerungsgruppen und welche Studien den Berechnungen zugrunde gelegt werden. Für Sachsen sind diese Dunkelfeldzahlen im *Steckbrief Sachsen* (s. Anlage 2) für Frauen dargestellt. Über die Prävalenz gewaltbetroffener Männer kann nichts gesagt werden, da sich in der Literatur nur sehr wenige Aussagen zur Gewaltbetroffenheit von Männern finden und diese vage sind bzw. in ihren wissenschaftlichen Erhebungskontexten kritisiert werden (vgl. Schröttle 2013).

Trotz ihrer relativen Unbestimmtheit sind Aussagen zum Dunkelfeld für Planungskontexte wesentlich, verweisen sie doch auf einen großen ungedeckten oder mindestens unsicheren Bedarf, der notwendige Maßnahmen zur Erschließung des Dunkelfeldes durch Öffentlichkeitsarbeit, Sensibilisierung von bestimmten Berufsgruppen, Aufklärungs- und Bildungsarbeit etc. erfordert.

### 5.1.2. Bedarf

Die grundsätzliche Frage für Planung ist: Worauf bezieht sich die Bedarfsfeststellung? Mit Blick auf „alle Gewaltbetroffenen“ braucht es zunächst die Anerkennung von Bedarfen, die nicht sichtbar sind (Dunkelfeld) und auch nicht konkret bestimmt werden können (**unsichere Bedarfe**). Daran schließt sich die Frage an, wie der unsichere Bedarf im Dunkelfeld zum sichtbaren Bedarf im Hellfeld wird. Die Einrichtungen des Hilfesystems wirken durch **Öffentlichkeitsarbeit** (Kampagnen, Aktionen, Pressearbeit etc.) darauf hin, dass das Hilfesystem bekannter wird und sensibilisieren durch **Schulungen** bestimmte Berufsgruppen wie Polizei, Gesundheitswesen und Bildungswesen. Sie wirken aber auch auf eine Enttabuisierung des Themas in der Öffentlichkeit hin, um Menschen in die Lage zu versetzen, über ihre Betroffenheit sprechen zu können, was die Voraussetzung dafür ist, sich Hilfe zu suchen.

Das, was dann als zu deckender Bedarf (als Differenz zwischen Soll und Ist im Hellfeld) anerkannt werden soll, muss in Bezug zu den Zielen und Aufgaben des Hilfesystems in einem politischen Entscheidungsprozess konkret definiert werden. Diese Bedarfe werden regional verschieden sein und sich als – mal langsamerer mal schnellerer – Wachstum der **Nachfrage** niederschlagen.

### 5.1.3. Schulungen

Alle IKS geben übereinstimmend an, dass **Schulungen** der Polizei unmittelbar zu einer Erhöhung der Anzahl der **Datenübermittlungen durch die Polizei** führen. Auch die **Zahl der Beratungen** steigt nach **Fortbildungen** und **Informationsveranstaltungen** an, was für eine weitere Intensivierung der **Öffentlichkeits- und Präventionsarbeit** spricht.

Wenn das Konzept der Schulung so erfolgreich ist und sowohl das Dunkelfeld erhellt als auch den Zugang zum Hilfesystem erleichtert, dann sollten auch weitere Berufsgruppen, insbesondere Professionen des Gesundheits- und des Bildungswesens, verbindlich und in regelmäßigen Abständen durch die Fachkräfte des Hilfesystems geschult werden.

In den Expert\_innengesprächen wurde der Vorschlag unterbreitet, eine zentrale Bildungsstelle für eine systematische Präventionsarbeit zu schaffen, deren Auftrag

- » die Konzipierung und Durchführung von Schulungen für unterschiedliche relevante Berufsgruppen (Polizei, Lehrer\_innen, Ärzt\_innen, Jurist\_innen etc.),
- » die Platzierung von Schulungen bereits in der Ausbildung zu bestimmten Berufen sowie
- » die Schulung z.B. von Paaren in gewaltfreier Kommunikation

sein könnte. Parallel (oder alternativ) wäre auch ein gemeinsamer Pool an Schulungskonzeptionen, Materialien und Referent\_innen denkbar, der für alle Einrichtungen zugänglich ist.

### 5.1.4. Übergang von der Nachfrage zur Inanspruchnahme

Zur **Nachfrage** können aufgrund der vorhandenen Daten bisher keine qualifizierten Aussagen getroffen werden. Aber der Übergang zwischen Nachfrage und **Inanspruchnahme** ist skizzierbar. Darüber können möglicherweise Zielgruppen identifiziert werden, für die konkrete **Zugangsbarrieren** bestehen. Diese können wiederum mit den Risikogruppen (hohe Gewaltbetroffenheit) der Prävalenzstudien ins Verhältnis gesetzt und hinsichtlich ihrer Präsenz im Hilfesystem betrachtet werden.

### 5.1.5. Inanspruchnahme von Leistungen

Das berechnete Verhältnis von statistisch **erfassten Opfern** durch die Polizei und Opfern, die im Hilfesystem Leistungen erhalten haben (**Inanspruchnahme**), zeigt, wie viele der Opfer Hilfe erhalten – unter der Annahme, dass alle, die Hilfe erhalten, auch polizeilich registrierte Opfer sind, was praktisch nicht der Fall ist. Im Mittel werden maximal 60 Prozent der polizeilich registrierten Opfer im Hilfesystem unterstützt (s. Anlage 2). Bemerkenswert ist, dass die Werte für Frauen und Männer weit auseinandergehen. Während 2017 maximal 87 Prozent der weiblichen Opfer (im Hellfeld) Hilfen erfuhren, galt dies für nur (maximal!) 8 Prozent der männlichen Opfer (s. Anlage 2). Für die **Täter\_innen** stellt sich dieses Verhältnis noch dramatischer dar. Geht man davon aus, dass zu jedem polizeilich registrierten Opfer mindestens ein\_e Täter\_in existiert, dann wurden 2017 gerade einmal 3,6 Prozent (ebenfalls Maximum!) der Täter\_innen professionell beraten (s. Anlage 2).

Ein wichtiges Kriterium für die Bedarfsplanung und eine Diskussion über Standards ist die Anzahl der **Kinder pro Fall**. Die mittleren Werte für den großstädtischen Raum bleiben im

Beobachtungszeitraum relativ stabil auf demselben Niveau (ca. 1,0 für die FKSE), während der Wert im ländlichen Raum schwankt und tendenziell etwas höher ist (ca. 1,1 für die FKSE). In den MSE gab es 2017 0,8 Kinder pro Fall (s. Anlage 2).

Einer der Kernbefunde ist – und das zeigt, dass die Präsenz der Einrichtungen und ihre Öffentlichkeits- und Vernetzungsarbeit Wirkungen haben – eine langsam aber kontinuierlich wachsende Nachfrage nach **Beratungsleistungen**. Das bedeutet eine fortschreitende Enttabuisierung und Sensibilisierung der Gesellschaft für das Thema häusliche Gewalt. Dieses stetige Wachstum muss bei der Bedarfsplanung Berücksichtigung finden, wenn man das durch die Istanbul-Konvention anvisierte Ziel – „alle Betroffenen sollen Schutz und Hilfe erhalten“ – als Maßstab anlegt.

Die Beratungsquote der IKS lag 2017 zwischen ca. 2 und knapp 12 **Beratenen pro 10.000 EW**. Zuwächse sind v.a. in den großstädtischen Einrichtungen zu verzeichnen, während die Quote für den ländlichen Raum nur leicht anstieg. Für die TB zeigte sich, dass die Werte der **Beratenen pro 10.000 EW** der Einrichtungen breit streuten (2017: zwischen 0,49 und 1,2). Das ist allerdings auch den verschiedenen großen Einzugsbereichen der Einrichtungen (die Bevölkerungen von je 2 LK und einer kreisfreien Stadt bzw. von 4 LK und einer kreisfreien Stadt) geschuldet.

Für die FKSE lässt sich sachsenweit eine konstante Inanspruchnahme von rund 1,3 **aufgenommenen Frauen pro 10.000 EW** über den gesamten Beobachtungszeitraum 2015 bis 2017 feststellen. Beratung ersetzt also nicht die Schutzeinrichtungen, sondern es handelt sich – nach Einschätzung der Einrichtungen, was durch die zukünftig bessere Datenlage noch nachzuweisen ist – um zwei verschiedene Klientel. Allerdings streute die **Fallbelastung** der einzelnen FKSE sehr breit (2017 zwischen ca. 0,5 und 3,2 Frauen pro 10.000 EW). Sehr hohe Belastungen fanden sich in den stark frequentierten großstädtischen Einrichtungen, während die Quote für den ländlichen Raum leicht sank.

### 5.1.6. Kapazitäten, Auslastung und Belegtage

Für die FKSE und MSE sind über die Beschreibung von Beratungsleistungen hinaus **Platzkapazitäten und Auslastung** die zentralen Planungskriterien. Die *Richtlinie zur Förderung der Chancengleichheit des Landes Sachsen* (SMS 2018) normiert bisher einen Platz in einer FKSE als ein Erwachsenenbett. Dieser wird pauschal gefördert. Damit finden die mitgebrachten Kinder keine Berücksichtigung, die allerdings eine gewichtige Auswirkung auf die Auslastung haben. Künftig sollen **Plätze** deshalb nicht mehr als Betten definiert werden, sondern als **Zimmer**. Das kommt sowohl der Empfehlung der Istanbul-Konvention, die Platz als ‚Familienplatz‘ definiert, nahe als auch der realen Belegungspraxis in den Einrichtungen. Entsprechend kann in einem Zimmer in der Regel eine erwachsene Person mit ihren Kindern wohnen (Mindestanforderung für ‚Familienplatz‘) – was in den MSE im kleinen Maßstab bereits umgesetzt wird. Praktisch bedeutet das, Zimmer in unterschiedlicher Größe vorzuhalten für Erwachsene ohne oder mit einer unterschiedlichen Anzahl von Kindern, insgesamt aber ungefähr doppelt so viele Betten wie Zimmer zu planen.

Die Empfehlung der Istanbul-Konvention lautet, einen ‚Familienplatz‘ (übertragen: ein Zimmer) pro 10.000 EW vorzuhalten. Die Kapazitäten der FKSE in den sächsischen Landkreisen und kreisfreien Städte liegen derzeit zwischen 13 Prozent und 71 Prozent der empfohlenen Plätze.

Die **Zimmerauslastungen** der FKSE waren 2017 in den meisten Einrichtungen hoch, und auch wenn Minimum (ca. 18 Prozent) und Maximum (ca. 173 Prozent) weit auseinanderlagen, verzeichneten drei Viertel der Einrichtungen Zimmerauslastungen von über 90 Prozent, die Hälfte lag über 120 Prozent. Sehr hohe Auslastungen sind in sehr unterschiedlichen Konstellationen zu finden:

- » in Großstädten,
- » dort, wo relativ zur EW-Zahl mehr Plätze zur Verfügung stehen,
- » dort, wo relativ zur EW-Zahl sehr wenige Plätze zur Verfügung stehen,
- » in Landkreisen, in denen alle Einrichtungstypen (IKS, TB, FKSE, MSE) vorhanden oder präsent sind, und
- » in Landkreisen, denen ein Landkreis ohne FKSE benachbart ist.

Die beiden 2017 bereits existierenden MSE waren im ersten Jahr relativ hoch ausgelastet, 2018 kam eine weitere MSE hinzu und es gab auch dort schon kapazitätsbedingte **Abweisungen** und **Weitervermittlungen**.

Während die Zahl der **Fälle bzw. Personen pro VZÄ** in der Tendenz eher sank, nahm die Anzahl der **Belegtage pro VZÄ** seit 2016 in den meisten FKSE zu. Sie ist in den großen Einrichtungen der Großstädte höher als auf dem Land und die Kennzahl streut enorm: 2017 zwischen ca. 180 und 1900. Dennoch lag auch der Mittelwert für die ländlichen Gebiete Sachsens mit 1078 Belegtagen pro VZÄ noch relativ hoch. Das spricht für eine hohe Personalbelastung in den Schutzeinrichtungen.

Über die Hälfte der Einrichtungen lag 2017 bei über 80 **Belegtagen pro Fall**, Tendenz steigend.

Der Indikator **Fälle / Personen pro Zimmer** ergänzt die Indikatoren Auslastung und Belegtage pro Fall. Er gibt Auskunft darüber, wie vielen Fällen / Personen pro Zimmer geholfen werden konnte, und relativiert darüber vor allem geringe Auslastungszahlen. Im Hinblick auf die Leitfrage ist es eine Größe mit klarem Aussagewert. Das Minimum lag 2017 in den FKSE bei 2,0 Fällen (bzw. 4,6 Personen), das Maximum bei 6,2 Fällen (bzw. 14,4 Personen) pro Zimmer. In den MSE schwankten die Werte zwischen 2,3 Fällen (bzw. 3,7 Personen) und 3,7 Fällen (bzw. 7,0 Personen) pro Zimmer.

### 5.1.7. Clearingstelle

Clearing ist eine der Aufgaben der Schutzeinrichtungen, die viel Zeit in Anspruch nimmt. Deshalb gibt es Überlegungen von Seiten der (großstädtischen) Einrichtungen, ob eine regional zentrale Clearingstelle nicht besser detaillierte Bedarfe und passgenaue Zuständigkeiten feststellen und entsprechende Vermittlungen organisieren könnte. Für Planung wäre eine Clearingstelle insbesondere relevant, weil hier durch eine unabhängige Stelle, detaillierte Bedarfe und passgenaue Zuständigkeiten festgestellt und entsprechende Vermittlungen getätigt werden könnten.

Als Vorteile einer solchen Clearingstelle wurden in den Expert\_innenrunden benannt:

- » Entlastung der FKSE / MSE durch:
  - » zentralen Notruf, zentrale Bereitschaft
  - » Klärung der Zuständigkeit bzw. Ausloten der Eignung der FKSE / MSE bereits im Clearing und damit weniger ‚Fehlbelegungen‘
  - » Klärung von Gefährdungssituationen, die von den nachfragenden Personen selbst ausgehen
  - » Strukturierung von ungeklärter Finanzierung
- » hohe Dichte von Fachkräften unterschiedlicher Professionen
- » Im Falle unklarer Situationen könnten multiprofessionelle Fallkonferenzen angesetzt werden.
- » Sie würde während der Klärungsphase eine hohe Sicherheit der anfragenden Personen gewährleisten. Sie könnte Aufklärung leisten und Schutzsuchenden damit Orientierung im differenzierten Hilfesystem geben.
- » Die Polizei könnte schnell zuweisen.

## 5.2. Welche Angebote brauchen Frauen, Männer und Kinder in unterschiedlichen Situationen?

### 5.2.1. Beschreibung der Klientel – Zielgruppen

Es ist schwer, besondere Zielgruppen für das Schutz- und Unterstützungssystem abschließend zu definieren. Allerdings schärfen derartige Gruppenbildungen den Blick für spezifische Bedarfe. Bisher wurden Migrant\_innen ohne ausreichende deutsche Sprachkenntnisse, Asylbewerber\_innen mit unklarem Aufenthaltsstatus, Kinder, Menschen mit psychischen und Suchterkrankungen sowie Menschen mit Behinderungen bzw. pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Multiproblemlagen etc. als besondere Zielgruppen gefasst – Gruppen, die

- » statistisch ein hohes Risiko haben, von häuslicher Gewalt betroffen zu sein,
- » deren Zugang zum Hilfesystem durch bestimmte soziale Merkmale insbesondere erschwert ist,
- » die im Zuge von Inklusionsbemühungen besondere politische Aufmerksamkeit genießen,
- » für die im weiterreichenden Hilfesystem tatsächlich niemand zuständig ist und / oder
- » für die die Zuständigkeiten sehr schwer zu klären sind.

Die Frage nach den spezifischen Angeboten für Frauen, Männer und Kinder in unterschiedlichen Situationen kann derzeit nicht gut beantwortet werden, da die zur Verfügung stehenden Daten das nicht erlauben. Das Monitoringkonzept sieht als eine Dimension der Analyse eine **Lebenslagenperspektive** vor (s. Anlage 1: Kap. 6.2.2), die mittelfristig über eine vereinheitlichte Falldokumentation in den Einrichtungen gezielte Aussagen zu unterschiedlichen Zielgruppen bzw. zu spezifischen Bedarfen ermöglicht. Erhobene Merkmale eines Falls – z.B. Geschlecht, Alter, Wohnort, Staatsbürgerschaft etc. – können faktisch als Filter über alle Daten gelegt und dadurch Fälle in Gruppen zusammengeführt werden. Diese können dann spezifisch analysiert werden, z.B. im Hinblick auf erhaltene Leistungen, Dauer des Aufenthalts etc. Es ist auch möglich, die Daten dieser Gruppen jeweils mit denen der Grundgesamtheit zu vergleichen, um Antworten auf die jeweilige Leitfrage zu finden. Gleichzeitig geben die Daten



der gefilterten Gruppen auch Hinweise darauf, ob und welche spezifischen Angebote oder Spezialisierungen nötig sind.

Wenn grundsätzlich „allen Gewaltbetroffenen zeitnah Schutz und Hilfe“ angeboten werden soll, dann stellt sich aus Sicht der Planung die Frage, wie auf spezifische Bedarfe bei der Inanspruchnahme von Schutz und Unterstützung künftig strukturell reagiert werden soll. Denkbar sind hier flexible Strukturen / Angebote für pluralisierte Lebenslagen, die jede\_n aufnehmen können und / oder (zusätzliche) spezialisierte Strukturen / Angebote für zunehmend ausdifferenzierte Zielgruppen. Diese Frage wurde in den Expert\_innenrunden für Sachsen nur angerissen, eine entsprechende Fachdiskussion dazu steht noch aus.

### 5.2.2. Leistungen

Auf der Leistungsebene ist neben der Berechnung der Beratenen pro 10.000 EW die Anzahl der **Beratungen pro 10.000 EW** aussagekräftig. Für die IKS lässt sich eine steigende Tendenz feststellen. Trotz breiter Streuung der Werte zwischen Stadt und Land steigen die Werte in allen Einrichtungen, auf dem Land etwas langsamer als in den beiden Großstädten. Insgesamt deutet das auf eine steigende Nachfrage nach Beratungsleistungen. Für die TB (nur Täter\_innen) kann das Kriterium **Beratungen pro 10.000 EW** nur auf Sachsebene wiedergegeben werden, da die Einzugsgebiete empirisch und formal sehr unterschiedlich sind. Der Wert liegt 2017 bei 3,8 und ist damit wesentlich geringer als für die IKS (2017: ca. 21) – was bei deutlich weniger Einrichtungen, anderen Zielgruppen, Aufträgen und Arbeitsansätzen nachvollziehbar ist.

Für die IKS zeigt sich ein steigender **Beratungsbedarf pro Fall** (von 3,1 Beratungen pro Fall in 2015 auf 3,7 in 2017). Das deutet auf komplexer werdende Problemlagen hin. In diesem Punkt findet sich kein nennenswerter Stadt-Land-Unterschied. Für die TB liegt der Wert sachsenweit bei ca. 6 Beratungen pro Fall. Es ist zu vermuten, dass dieser Wert mit dem Vorhandensein bundesweiter Standards für diesen Einrichtungstyp zusammenhängt.

Insgesamt gibt es einen deutlichen Anstieg **aufsuchender Beratungen**. Auch hier ist kein genereller Stadt-Land-Unterschied festzustellen. Es gibt sowohl ländliche als auch großstädtische Gebiete, die stark aufsuchend arbeiten bzw. auf dieses Konzept verzichten.

**Kinder** müssen künftig als eigenständige Zielgruppe mit spezifischen Leistungen betrachtet werden. Seit 2016 gibt es in den IKS eine explizite Arbeit mit Kindern und Jugendlichen. Diese wird bisher nicht statistisch erfasst. Verbindliche Standards für die **Beratung für Kinder und Jugendliche** in den IKS werden derzeit sachsenweit in verschiedenen Gremien diskutiert. Sie müssen auch künftig auch für die Betreuung und Beratung von Kindern und Jugendlichen in den FKSE / MSE formuliert werden.

## 5.3. Welche Hemmnisse und Hürden des Zugangs müssen abgebaut werden?

### 5.3.1. Abweisungen (FKSE / MSE) und Weitervermittlungen

**Abweisungen** durch FKSE / MSE gibt es in fast allen Einrichtungen, in einigen auch in größerer Zahl. Sie wurden bisher statistisch nicht systematisch erfasst. Die **Abweisungsgründe** konnten insbesondere in den Expert\_innenrunden identifiziert werden, sie sind ganz klare Zugangsbarrieren.

Zum einen gibt es relativ zielgruppenunabhängige Abweisungsgründe, wie die hohe oder volle **Auslastung** der **Kapazitäten**. Es gibt aber auch Abweisungen aus fachlichen Gründen, die sich meist auf **bestimmte Gruppen** beziehen, beispielsweise wenn psychische Erkrankungen, Suchtproblematiken, Pflegebedürftigkeit bzw. Behinderungen eine eigenständige Alltagsbewältigung in der Einrichtung nicht ermöglichen bzw. vorrangig zu bearbeiten sind. In diesen Fällen wird durch die Einrichtungen eine **Weitervermittlung** an eine andere (Schutz-)Einrichtung angestrebt.

Neben den bereits genannten Gründen wird auch wegen fehlender Barrierefreiheit (z.B. bei Rollstuhlfahrer\_innen) abgewiesen. Allerdings fragen Frauen mit Behinderungen kaum bis gar nicht in den Einrichtungen an. Besteht eine Nachfrage, wird der konkrete Bedarf abgefragt und mit den Bedingungen der FKSE abgeglichen. Im Einzelfall können dann Lösungen gefunden werden.

Personen ohne Deutschkenntnisse (bzw. Englischkenntnisse) können mitunter nicht aufgenommen werden, wenn zum Zeitpunkt der gewünschten Aufnahme keine **Dolmetsche\_innenrdienste** zur Verfügung stehen, um den Bedarf zu klären und die Hausregeln und Aufnahmebedingungen zu kommunizieren.

Abgewiesen werden muss auch, wenn die Sicherheit der Person bzw. der anderen Bewohner\_innen des Hauses nicht gewährleistet werden kann. Hierunter fallen auch Situationen, in denen die Anonymität des Hauses nicht mehr gewährleistet werden kann.

Bei nichtdeutschen Staatsbürger\_innen gibt es Abweisungen aufgrund ihres Aufenthaltsstatus, fehlender oder unsicherer Finanzierungen.

Darüber hinaus gibt es Gruppen, die in den Zuständigkeitsbereich anderer sozialer Sicherungssysteme (Regelungen nach dem SGB) fallen könnten bzw. die durch Multiproblemlagen in mehrere solcher Zuständigkeitsbereiche fallen und dadurch möglicherweise überall abgewiesen werden und keine Hilfe erhalten. Dies trifft z.B. auf Wohnungslose zu, aber auch wiederum auf psychisch Kranke oder Suchtkranke.

### 5.3.2. Hemmnisse im Zugang zu den IKS / TB

Menschen mit schwerer körperlicher Behinderung zu beraten, ist für die IKS schwierig und ohne Netzwerkpartner\_innen oft nicht leistbar. Bei Pflegebedürftigkeit bleibt häusliche Gewalt sehr oft verdeckt und ist dann auch für die IKS nur wenig zugänglich. Wenn Menschen durch ihre Pflegebedürftigkeit von der\_dem Täter\_in abhängig sind, ist eine bedarfsgerechte Hilfe meist schwerer zu organisieren. Wegweisungen nach GewSchG sind dann auch nicht ohne weiteres möglich, denn es müssen Pflegekosten geklärt und Pflegehilfen gesucht werden. Diese Situationen verlangen Netzwerkpartner\_innen, die an dem Thema interessiert und zu einer kontinuierlichen Zusammenarbeit bereit sind. Derzeit fehlen diese festen Partner\_innen noch.

Auch bei anderen Einschränkungen ist es nicht immer leicht möglich, zeitnah zu beraten, z.B. müssen für Gehörlose erst Gebärdendolmetscher\_innen und deren Finanzierung organisiert werden.

Ein gemeinsamer Pool an Sprachmittler\_innen (Gebärdensprache, Fremdsprachen, leichte Sprache) und für Assistenzleistungen für Menschen mit Behinderungen, auf den alle Einrichtungen des Hilfesystems je nach Bedarf zugreifen können, wäre eine deutliche Entlastung der Arbeit in den Einrichtungen durch Ressourcenbündelung.

### 5.3.3. Erreichbarkeit der Einrichtungen und Mobilität

Nicht nur Abweisungen zeigen Zugangsbarrieren auf, auch **Mobilität** ist ein Faktor, der insbesondere Menschen aus sehr ländlichen und verkehrstechnisch schlecht angebundenen Gebieten, aber auch ältere und kranke Menschen sowie Kinder betrifft.

Aufgrund der geringen Zahl an MSE und TB und dem damit verbundenen sehr großen Zuständigkeitsgebiet sind sowohl für gewaltbetroffene Männer als auch Täter\_innen die Angebote z.T. nur schwer und durch eine hohe Eigenmobilität erreichbar. Das machen die im Rahmen des Projekts erstellten Herkunftstabellen (s. Anlage 2, dort Kap. 3.1.) sehr deutlich. Solche Herkunftstabellen gibt es für alle Einrichtungstypen, sie ermöglichen auf einen Blick herauszufinden, wohin sich Menschen aus einem Landkreis / einer kreisfreien Stadt für eine Beratung wenden oder in welchen Einrichtungen sie Schutz oder Beratung finden. Andererseits können damit auch Einzugsgebiete von Einrichtungen – die nicht unbedingt deckungsgleich mit ihren Zuständigkeitsbereichen sein müssen – empirisch identifiziert werden.

Kinder (und Jugendliche) sind oft nicht hinreichend mobil, um allein in eine Beratung zu kommen und telefonische Beratungen funktionieren nicht gut mit ihnen. Entsprechend sind sie oft darauf angewiesen, dass ein\_e Erwachsene\_r (in der Mehrzahl sind es die Mütter) sie zur Beratungsstelle bringt, was eine weitere Zugangshürde bedeutet. Eine gleichzeitige Beratung von Eltern und Kindern (mit unterschiedlichen Berater\_innen) gestaltet sich in einigen IKS schwierig, weil die Kinder/Jugendlichen während der Beratungszeiten der Erwachsenen meist in der Kindertageseinrichtung oder in der Schule sind.

Schutzeinrichtungen werden tendenziell wohnortnah nachgefragt, aber Faktoren wie Sicherheitserwägungen oder Kapazitätsengpässe führen hier öfter dazu, dass weitere Distanzen zwischen dem ehemaligen Wohnort und der Schutzeinrichtung gebracht werden müssen. Be-

troffene aus Landkreisen ohne Schutzeinrichtungen suchen Hilfen in der Regel in benachbarten Landkreisen.

## 5.4. Wie unterschiedlich sind die Bedarfe im ländlichen Raum, in Mittelzentren und Großstädten?

### 5.4.1. Verteilung und regionale / kommunale Zuständigkeiten der Einrichtungen

Die regionale Verortung der IKS hat einen großen Einfluss auf die Beratungszahlen. Im engen Umfeld der Einrichtungen (standortnah) liegen die Fallzahlen in der Beratung deutlich höher als im weiteren Umkreis. Auch die FKSE werden überwiegend wohnortnah nachgefragt. Die *Richtlinie zur Förderung der Chancengleichheit des Landes Sachsen* (SMS 2018) definiert für die FKSE keine Einzugsgebiete, für die IKS sind diese sehr groß.

Insbesondere bei den IKS, deren Verteilung sich in ihrer Gründungszeit an den Strukturen der Polizeidirektionen in Sachsen orientiert hat, stellt sich die Frage, ob die gegebenen Verortungen noch angemessen sind, um die Bedarfe in allen Regionen / Kommunen hinreichend zu decken. Aber auch für alle anderen Einrichtungstypen muss geklärt werden, wie eine ‚gerechte‘ Verteilung der Hilfestruktur aussehen kann, damit von Gewalt Betroffene auch über kommunale Grenzen hinweg Schutz und Beratung in Anspruch nehmen können.

### 5.4.2. Erreichbarkeit der Fläche durch die Einrichtungen

Die Frage der Erreichbarkeit der Fläche durch die Einrichtungen ist ein wesentlicher Aspekt einer bedarfsgerechten Versorgung. Die Verantwortung für entsprechend effektive Strukturen und Handlungsansätze sollte nicht den Einrichtungen in den Regionen allein überlassen bleiben, sondern übergreifend diskutiert werden. Dies betrifft grundlegende Struktur- und Organisationsfragen, z.B. die nach Zentralität und Dezentralität der Angebote sowie der Sicherung einer professionellen Ausstattung (qualifiziertes Personal ist auch für dezentrale Einheiten nötig).

Die IKS im ländlichen Raum haben unter den gegebenen Bedingungen unterschiedliche Konzepte zur Versorgung der Fläche entwickelt: Eine Einrichtung betreibt eine Zweigstelle und hat damit Standorte in beiden Landkreisen, für die sie zuständig ist. In diesem Fall ist sichtbar, dass beide Landkreise gleichermaßen gut versorgt werden (etwa gleiche Anzahl der Beratenen pro 10.000 EW). Meist erreichen die IKS jedoch relativ mehr Menschen in dem Landkreis, in dem sie als Einrichtung verortet sind. Einige IKS verfügen über flexibel nutzbare Räume in verschiedenen Gemeinden bzw. Städten der ihr zugehörigen Landkreise, in denen im Bedarfsfall Beratungen durchgeführt werden können. Auch eine der TB erreicht mit regelmäßiger Präsenz in der Fläche (Sprechzeiten an festen Standorten) mehr Personen aus den Landkreisen (und nicht allein die der Stadt) in ihrem Zuständigkeitsgebiet. **Aufsuchende Beratungen** sind ein weiterer Ansatz, um als Einrichtung in die Fläche zu kommen. Diese werden in sehr unterschiedlichem Maße umgesetzt. In den regionalen Expert\_innengesprächen wurden die Vor- und Nachteile jeweils von ‚aufsuchender Arbeit‘ und ‚Außenstelle‘ sehr detailliert diskutiert und im zusammenfassenden sachsenweiten Protokoll dokumentiert.

Es lässt sich eine insgesamt steigende Zahl **aufsuchender Beratungen** (bei breiter Streuung) beobachten. Dabei ist kein genereller Stadt-Land-Unterschied festzustellen. Es gibt sowohl ländliche als auch großstädtische Gebiete, die stark aufsuchend arbeiten oder gänzlich auf dieses Konzept verzichten. Das verweist auch auf andere Gründe für diese Form der Beratung: Sie ist immer dort angezeigt, wo Menschen, aus welchen Gründen auch immer, nicht selbst hinreichend mobil sind, um die Angebote zu erreichen. Insgesamt ist die Zahl der aufsuchenden Beratungen im ländlichen Raum aber höher.

Mobile Angebote könnten eine sinnvolle pragmatische Ergänzung zur bestehenden Struktur der IKS sein. Sie sind (anders als die aufsuchende Arbeit) als ‚mobiles Büro‘ (Kleinbus o.ä.) zu verstehen und betreffen nicht allein die konkrete Fallarbeit, sondern auch Öffentlichkeits-, Netzwerk-, Präventionsarbeit. Möglicherweise ist es auf diese Art aber schwieriger, die Anonymität der Beratenen zu wahren. Wenn man mobile Beratung eher als aufsuchendes Angebot durch mobile Berater\_innen an verschiedenen (geeigneten, unkonventionellen) Orten versteht, dann lässt sich dieses Hindernis möglicherweise abmildern. Für beide Ansätze braucht es aber Dienstwagen und mobiles Personal.

Der niedersächsische Baustein des bundesweiten Modellprojekts hat einen Schwerpunkt in der Betrachtung der Versorgung ländlicher Räume durch FKSE, in Sachsen-Anhalt gibt es ein Modellprojekt ‚Mobile Teams‘, das die Arbeit in den FKSE durch mobile Professionelle unterstützen soll. Möglicherweise wären solche Ansätze brauchbar für Schutzwohnungen (FKSE, MSE) im ländlichen Raum, deren Problem hauptsächlich in einer Nichtverfügbarkeit von professionellen Mitarbeiter\_innen und damit einer kontinuierlichen qualifizierten Betreuung und Beratung der schutzsuchenden Personen liegt. Für die Arbeit der IKS ist kein aktuelles vergleichbares Projekt bekannt.

### 5.4.3. Inanspruchnahme von Leistungen

Im ländlichen Raum sind die **Fallzahlen relativ zur EW-Zahl** geringer, aber auch die **Nachfrage** nach Beratungen wächst langsamer als in den Großstädten. Auf der anderen Seite sind die großstädtischen Einrichtungen stark nachgefragt und stoßen an die Grenzen ihrer Kapazitäten.

Wenn man sich die Zahl der **Beratenen pro 10.000 EW** ansieht, gesondert für Landkreise mit und ohne IKS-Standort, dann zeigt sich in der Tendenz, dass die Zahl der Beratenen in den Landkreisen ohne IKS-Standort wesentlich niedriger liegt.

Im Beobachtungszeitraum 2015 bis 2017 zeigt das Kriterium **Aufgenommene Personen** pro 10.000 EW für die FKSE in Sachsen eine Ausprägung zwischen 2,7 und 2,9. Die Unterschiede zwischen großstädtischen und ländlichen Regionen sind jedoch beträchtlich. Während der Wert für den ländlichen Raum zwischen 1,7 und 2,1 liegt, beträgt er für die Großstädte mit 4,4 bis 4,7 mehr als doppelt so viel. Das verweist auf eine größere Enttabuisierung des Themas häusliche Gewalt, eine andere Nutzungsselbstverständlichkeit und eine deutlich bessere Zugänglichkeit der Angebote in den Städten.

## 5.5. Wie kann das Hilfesystem (auf der Grundlage dieser Erkenntnisse) passgenau (um)gestaltet werden?

Für die fünfte Leitfrage liefert das Monitoring keine direkten Daten. Sondern sie steht in Zusammenhang mit den vorangegangenen Leitfragen und den Interpretationen der dazugehörigen Daten. Die Frage nach der Ausgestaltung des Schutz- und Unterstützungssystems ist eine originäre Planungsfrage, die auf den Abgleich von festgestelltem Bedarf und vorhandenem Bestand (Infrastruktur und Leistungen des Hilfesystems) und auf die daraus abzuleitenden Maßnahmen zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung dieses Systems zielt.

Gleichwohl ergaben sich im Verlauf des sächsischen Modellprojekts Erkenntnisse, die für die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des Hilfesystems wichtig sind. Sie werden im Folgenden auf unterschiedlichen Ebenen als Einschätzungen und Empfehlungen von IRIS e.V. zusammengefasst.

### *Ebene der Planungsstruktur und -organisation*

In den Expert\_innengesprächen gab es keine grundlegenden Einwände gegen eine koordinierte Planung bzw. ein abgestimmtes Monitoring. Bevor über planungsrelevante Themen gesprochen werden kann, sollte aber über eine künftige Struktur und Organisation von Planungsprozessen entschieden werden. Dafür braucht es die Festlegung von Beteiligten, Beteiligungsformen, Beratungsgremien, Verantwortungen, Zeitschienen etc. Das eingebrachte Rahmenkonzept Planung (s. Kap. 6 und Anlage 1) kann dafür als Orientierung dienen.

#### 5.5.1. Ziele, Aufgaben und Standards für die Einrichtungen

In Sachsen ist das Spektrum dessen, was im Hilfesystem bei häuslicher Gewalt geleistet wird, sehr groß. Da es keine expliziten Zielformulierungen und Aufgabenbeschreibungen für das Hilfesystem im Kontext häuslicher Gewalt gibt, bleibt es faktisch den Einrichtungen überlassen, wie sie mit den Vorgaben der *Richtlinie zur Förderung der Chancengleichheit* (SMS 2018), über welche sie zu großen Teilen finanziert werden, umgehen. Außerdem gibt es unterschiedliche Entstehungskontexte und Entwicklungslinien von FKSE, MSE, IKS und TB, durch die unterschiedliche Ansprüche an die eigene Arbeit und spezifische Handlungsansätze entwickelt wurden.

Die Akteur\_innen auf Landes- und kommunaler Ebene haben zum Teil nur eine unzureichende Kenntnis über die konkreten Aufgaben und Leistungen der Einrichtungen des Schutz- und Unterstützungssystems. Bisher wurde es weitgehend den Einrichtungen überlassen, wie sie mit den wachsenden Anforderungen umgehen, wie sie auch **komplexe Fälle** angemessen bearbeiten können und wie sie möglichst wenige Hilfesuchende ausschließen. Die Kernaufgaben der Einrichtungen zu diskutieren, ist auch deshalb nötig, weil mit der Entwicklung des Hilfesystems eine Ausweitung dieser Aufgaben einherging.

Für die einzelnen Einrichtungstypen (IKS, TB, FKSE, MSE) sollten – deutlich genauer als es bisher über die *Richtlinie zur Förderung der Chancengleichheit* (SMS 2018) geschieht – konkrete Ziele formuliert werden. Auf der Basis dieser konkreten Zielformulierungen können

dann konkrete Aufgaben (fachlich-inhaltliche Zuständigkeit) für die unterschiedlichen Einrichtungstypen beschrieben werden.

Die Aufgaben müssen differenziert werden nach:

- » Aufgaben in der Arbeit mit Erwachsenen und Aufgaben in der Arbeit mit Kindern / Jugendlichen (spezifische Leistungen für Kinder / Jugendliche);
- » fallbezogene und fallübergreifenden bzw. fallunabhängigen Aufgaben, wobei die jeweils aufzuwendende Zeit für diese Aufgabenbereiche zumindest in einem abgesteckten Spektrum festgelegt werden sollte;
- » nach städtischen und ländlichen Räumen, wobei es im Kern gleiche Aufgaben gibt, aber die Anteile unterschiedlich ausgeprägt sein werden.

### 5.5.2. Untersetzung der Aufgaben durch fachliche Standards

Für eine professionelle Arbeit müssen die Aufgaben der Einrichtungen mit Empfehlungen bzw. Standards (z.B. Personalschlüssel) als Orientierung für eine hohe Fachlichkeit und Qualitätssicherung untersetzt werden.

Es gibt bereits eine Vielzahl an Überlegungen zu Standards, die auch gut dokumentiert sind und v.a. von Bundes- und Landesarbeitsgruppen, NGOs etc. erarbeitet wurden. Diese sollten für die konkrete Formulierung von Standards für Einrichtungen des Hilfesystems wahrgenommen und für den sächsischen Kontext aktiv diskutiert und bewertet, im Ergebnis aber vor allem als Orientierung festgeschrieben werden.

Auf der Basis von festgelegten Zielen, Aufgaben und fachlichen Standards können sich die Einrichtungen auch konzeptionell weiterentwickeln und auf veränderte pluralisierte und individualisierte Lebenslagen der von Gewalt betroffenen Personen reagieren.

## *Ebene der Netzwerke und Kooperationen*

### 5.5.3. Bedarfe an den Schnittstellen zu anderen Leistungserbringern und Handlungsfeldern, Netzwerke

Personen, bei denen sich vielfältige Problemlagen aufschichten und die deshalb mehreren Zuständigkeitsbereichen nach dem SGB (z.B. Obdachlosigkeit, psychische Erkrankung) zugeordnet werden können, finden möglicherweise aufgrund von Uneindeutigkeiten in der Zuständigkeit nicht ins Hilfesystem des Kontextes häuslicher Gewalt bzw. können dort nicht bedarfsgerecht versorgt werden. Die Einrichtungen des Hilfesystems bei häuslicher Gewalt, insbesondere die FKSE, fungieren dann häufig als ‚Ausfallbürgen‘ für andere Leistungserbringer, ohne dafür ressourcenmäßig ausgestattet zu sein. Daraus entstehen z.T. unangemessene Leistungserwartungen an die Einrichtungen. Hier liegt ein grundsätzliches Strukturproblem – Zuständigkeitsfragen, Versorgungslücken, Verwaltungslogik vs. Adressat\_innenlogik etc. – vor, das die Einrichtungen allein nicht lösen können.

Neben der Frage nach der Zuständigkeit und Zugänglichkeit liegen in der Schnittstellenproblematik aber auch Fragen eines gelingenden Übergangs, der Durchlässigkeit zwischen den unterschiedlichen Hilfesystemen und damit eines tragfähigen multiprofessionellen Netzwerks.

Die regionalen Netzwerke im Kontext häuslicher Gewalt sind Teil der Gesamtstruktur des Hilfesystems. Sie vereinen viele Fach- und Ortskenntnisse, haben aber keinen systematischen Zugang zu übergreifenden Informationen. Der Lenkungsausschuss zur Bekämpfung häuslicher Gewalt in Sachsen ist auf Landesebene ein Netzwerk, das den regionalen Netzwerken in der Zusammensetzung ähnlich ist. Für einen besseren Informationsfluss braucht es eine transparente Verbindung zwischen beiden Strukturen, weil auf regionaler und Landesebene je unterschiedliche Kompetenzen, Zuständigkeiten und Informationen liegen.

Schnittstellen- und Netzwerkfragen werden derzeit vor allem auf regionaler Ebene verhandelt. Diese Themen können aber nicht allein dort bearbeitet werden, sondern brauchen einen verlässlichen Ort auf Landesebene, an dem sie systematisch und übergreifend diskutiert werden können. Aus dem Schutz- und Unterstützungssystem bei häuslicher Gewalt können für diese notwendigen übergreifenden Fallbearbeitungen Impulse kommen im Hinblick auf die methodische Ausgestaltung (Erfahrungen mit multiprofessionellen Fallkonferenzen) und eine verbindliche Regelung der Zusammenarbeit über Kooperationsvereinbarungen (wie bisher mit der Polizei) mit anderen Bereichen (Jugendhilfe, Psychiatrie etc.).

### 5.5.4. Nicht geförderte Einrichtungen und ihre Leistungen

Im Rahmen des Modellprojekts wurden nur die durch die *Richtlinie zur Förderung der Chancengleichheit des Landes Sachsen* (SMS 2018) geförderten Einrichtungen mit ihren Kapazitäten und Leistungen näher betrachtet. Im Hinblick auf die Beantwortung der Leitfrage 1 muss aber auch gesehen werden, dass deutlich mehr Einrichtungen Angebote für von häuslicher Gewalt Betroffene vorhalten. Diese sind bisher nicht systematisiert oder in anderer Weise gut zugänglich erfasst. Entsprechend können auch keine quantitativen und qualitativen Aussagen zu deren Angeboten getroffen werden.

Im Zusammenhang mit der Diskussion zum Verhältnis von geförderten und nicht-geförderten Einrichtungen wurde v.a. auf Standards abgestellt, insbesondere auf die Professionalisierung von Angeboten. Gleichzeitig wurde damit die Frage nach der Aufgabenverteilung zwischen professionellen und ehrenamtlichen Mitarbeiter\_innen thematisiert. Wesentliche Argumente für diese Diskussion sind im zusammenfassenden Protokoll zu den Expert\_innenrunden aufgeführt. Die Einrichtungen haben auch hier je eigene Antworten gefunden, mit denen sie den Alltag unter den gegebenen Bedingungen und mit den vorhandenen Ressourcen bewältigen. Was fehlt, sind übergreifende transparente Orientierungen bzw. Regelungen zum Einsatz von Professionellen bzw. Ehrenamtlichen für bestimmte Leistungen des Hilfesystems, die in Abhängigkeit von den Aufgaben der Einrichtungen formuliert werden sollten.



## *Ebene der Einrichtungen*

### 5.5.5. Ausstattung der Einrichtungen – Personal, Kapazität

Es gibt vom Frauenhauskoordinierung e.V. eine Empfehlung für einen Personalstandard, die ein VZÄ pro 40.000 EW vorsieht. Dementsprechend wurde der Indikator **VZÄ pro 40.000 EW** für die FKSE gebildet. Andere Empfehlungen konnten nicht ermittelt werden.

Die Werte der einzelnen Einrichtungen bewegen sich zwischen 0,17 und 0,78, also zwischen 17 Prozent und 78 Prozent der empfohlenen Personalausstattung (2017). Die Hälfte der Einrichtungen liegt unter 35 Prozent der Empfehlung. Es wird deutlich sichtbar, dass die Personalausstattung in den städtischen Einrichtungen höher ist als im ländlichen Raum. Erfreulich ist eine leicht steigende Tendenz insgesamt. Für Sachsen gesamt wären nach der Empfehlung des Frauenhauskoordinierung e.V. ca. 102 VZÄ vorzuhalten. Derzeit verfügt das Bundesland über knapp 37 VZÄ (36 Prozent). Für die MSE beträgt der derzeitige Wert 2017 0,01 VZÄ pro 40.000 EW. Ob und inwiefern die sächsische Landesregierung und die Kommunen den Empfehlungen des Frauenhauskoordinierung e.V. folgen oder ob eigene Standards auf der Basis der empirischen Daten festgelegt werden, muss in den künftigen Planungsgesprächen diskutiert und entschieden werden. Die benötigten Daten auch für diesen Diskussionsprozess werden über das geplante Monitoring zur Verfügung gestellt.

Der Frauenhauskoordinierung e.V. hält auch einen Schutzplatz für Frauen auf 7.500 EW für erforderlich und die gleiche Anzahl zusätzlich auch für Kinder. 2017 liegen diese Werte bei den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten zwischen 0,24 und 1,00 (nur für Frauen). Eine Einrichtung erfüllt den Standard für Frauen (nicht für Kinder!) also, die mittlere Hälfte der Einrichtungen bewegt sich aber zwischen 28 Prozent und 48 Prozent dieses Solls. Die Werte für den Indikator **Zimmer pro 10.000 EW** streuen sehr breit bei gleichbleibendem Minimum (0,13) und einem leicht gestiegenen Maximum (2015: 0,62; 2017: 0,71). Explizit vorgehaltene Kinderplätze gibt es bislang in Sachsen nicht.

### 5.5.6. Dokumentation der Leistungen

In den Expert\_innenrunden wurde immer wieder die Diskussion um die Dokumentation der Arbeit der Einrichtungen im Hinblick auf die Frage von ‚detaillierter‘ vs. ‚pauschaler‘ Erfassung geführt. Während erstere eher geeignet scheint, um Rechenschaft abzulegen, Kontrolle zu haben, Abgrenzung zu Aufgaben anderer Institutionen zu ziehen, auch mehr die bisher ‚verdeckte‘ Arbeit sichtbar zu machen, kommt eine ‚pauschale‘ Erfassung der Realität in der Praxis näher, in der komplexe Fälle komplex zu bearbeiten und zu dokumentieren sind. Bei einer ‚pauschalen‘ Erfassung der Leistungen besteht insbesondere aus Sicht der Einrichtungen die Gefahr, dass wieder mehr Arbeit verdeckt wird, Ab- und Begrenzungen und die Argumentationen dazu schwierig werden.

Vor einer technischen Umsetzung des Monitorings braucht es deshalb eine Klärung zwischen allen Beteiligten darüber, wie detailliert die Leistungen (insbesondere der FKSE, MSE) erfasst werden sollen, um die geleistete Arbeit hinreichend abbilden und gleichzeitig den Dokumentationsaufwand gering halten zu können.

Im Projekt wurde damit begonnen, bestimmte (fallübergreifende, fallunabhängige) Leistungen, die in ihrem zeitlichen Umfang nicht oder nur teilweise konkret zu benennen sind, von den Einrichtungen in ihrem zeitlichen Aufwand schätzen zu lassen. Diese wurden zusammen

mit den zeitlich leicht zu dokumentierende Leistungen in ihren jeweiligen Anteilen an der Gesamtleistung der Einrichtung betrachtet, um daraus mögliche Kalkulationen als künftige Orientierungen abzuleiten. Dieses Vorgehen wurde von einem Teil der Einrichtungen mitgetragen, so dass entsprechend erste Werte ins *Monitoring-Handbuch* (Anlage 1) aufgenommen werden konnten.

### ***Ebene der Finanzierung***

#### **5.5.7. Finanzierung – Förderung**

Finanzierungsfragen wurden im Rahmen des sächsischen Modellprojekts weitestgehend ausgespart, drängten aber verständlicherweise immer wieder in die Diskussion. Das macht den engen Zusammenhang von Planung und Finanzierung (letztendlich in der Bedarfsfeststellung) deutlich. Es gibt bereits eine gemeinsame Finanzierung des Hilfesystems durch Land, Kommunen und Einrichtungen. Das war der wesentliche Ausgangspunkt für das Modellprojekt. Da die Finanzierung aber nicht systematisch diskutiert wurde, sind nachfolgend nur fragmentarische Aussagen von IRIS e.V. als Projektergebnisse aufgeführt:

Die Einrichtungen haben derzeit – unabhängig davon, wo sie verortet und wie groß ihre Zuständigkeitsbereiche sind – die gleichen Förderbedingungen durch das Land. Sie müssen jeweils eigene Strategien entwickeln, um mit den vorhandenen Ressourcen auf die Herausforderungen der jeweiligen Region reagieren zu können. Eine Finanzierung der IKS beispielsweise, die derzeit an Einwohner\_innenzahlen gebunden ist, benachteiligt Landkreise mit abnehmender Bevölkerungszahl. Die Städte haben einen Bevölkerungszuwachs, aber auch bereits gut entwickelte Infrastrukturen und Erreichbarkeiten. In den ländlichen Regionen fehlen Verweilungshorizonte, viele Aufgaben können nur deutlich zeitintensiver umgesetzt werden. Ein entsprechender Ausgleich muss geschaffen werden, da strukturell andere (aber nicht weniger) Herausforderungen in den ländlichen Räumen liegen.

Neben der einheitlichen Förderung durch Mittel der Landesregierung sind die Einrichtungen sehr unterschiedlich finanziert (u.a. durch Kommunen, Stiftungen). Diese unterschiedlichen Förderungen sind an unterschiedliche Bedingungen und Standards geknüpft, wodurch z.T. Konflikte oder Nachteile für die Einrichtungen entstehen. Eine Abstimmung der Förderbedingungen unter allen Geldgeber\_innen kann die Arbeit der Einrichtungen besser planbar machen.

Einige Träger der Einrichtungen können schon jetzt nicht die volle Fördersumme abrufen (und damit das nach Richtlinie mögliche Personal einsetzen), weil die dafür nötigen Eigenmittel nicht aufgebracht werden können. Es wäre der Wunsch aller Träger, die derzeit Angebote vorhalten, dass sich der notwendig zu erbringende Eigenanteil verringert.

Im Detail tauchen immer wieder Finanzierungslücken auf für Aufgaben, die laut *Richtlinie zur Förderung der Chancengleichheit* (SMS 2018) aber gefordert bzw. für die Umsetzung der Angebote unabdingbar sind (z.B. Kosten für das Abholen der Frauen nachts auf den Polizeirevierern, Rufbereitschaft, Verwaltungsarbeit) bzw. für bestimmte Personengruppen (z.B. EU-Migrant\_innen).

Insgesamt braucht es eine flexiblere Förderung, weil dann sowohl regionale Besonderheiten als auch fallübergreifende Leistungen mit den vorhandenen Geldern besser (d.h. angepasster

an die Bedarfe) finanziert werden könnten. In diesem Zusammenhang muss diskutiert werden, welche Kriterien künftig für die Förderung eine Rolle spielen sollen.



## 6. KONZEPTIONELLE ÜBERLEGUNGEN ZU EINEM MONITORING

Die Ergebnisse und Erkenntnisse der vorangegangenen beschriebenen Arbeitsschritte (Literatur- und Datenanalyse, Expert\_innengespräche und Dokumentationssystem für die Einrichtungen) sind im Projektverlauf kontinuierlich in die Konzepterstellung für ein sachsenweites Monitoring eingegangen. Dieses wurde zunehmend verdichtet und in seinen Aussagemöglichkeiten geschärft. In diesem Kapitel sollen die (Vor)Überlegungen systematisch dargelegt und auf das Endprodukt – das *Monitoring-Handbuch* (s. Anlage 1) – hin beschrieben werden.

### 6.1. Was heißt Monitoring im Kontext des Projekts?

Monitoring meint im Kern die wiederholte systematische Erfassung von festgelegten Daten zur Beobachtung von Prozessen, um festzustellen, ob diese den gewünschten Verlauf nehmen. Es ermöglicht also auch (durch Zeit- und Datenvergleiche), längerfristige Entwicklungen sichtbar zu machen. Gleichzeitig hat ein Monitoring eine Warnfunktion, da über die Setzung von kritischen Größen (z.B. Zielformulierungen, Kennzahlen) Abweichungen wahrgenommen und nach einer fachlichen Interpretation und Bewertung entsprechende Gegensteuerungen veranlasst werden können.

Das im Modellprojekt konzipierte Monitoring im Kontext häuslicher Gewalt soll nicht allein eine Sammlung von Einzeldaten sein, die zu unterschiedlichen Zwecken genutzt werden können. Vielmehr kann es einen zusammenhängenden Einblick sowohl in die Verfasstheit des Schutz- und Hilfesystems (Infrastruktur und Leistungen) als auch in dessen Nachfrage sowie Inanspruchnahme durch Personen in unterschiedlichen Lebenslagen ermöglichen. Damit ist es Grundlage für eine langfristige Beobachtung von Entwicklungen (Fallaufkommen und Hilfestruktur), die kontinuierlich abgebildet und ausgewertet werden können. Entsprechend wird zunächst die Ausgangslage in Bezug auf Fallaufkommen sowie Fallbearbeitung detailliert und wertungsfrei dokumentiert und damit die Datengrundlage für planerische Abwägungen und Bewertungsprozesse erzeugt.

Darüber hinaus soll das Monitoring auch Daten für weitere Entwicklungsfelder, d.h. für eine thematisch vertiefende Bearbeitung – z.B. in einem bestimmten Turnus – bereitstellen. Auf die systematisch erfassten und berechneten Daten kann für eine kontinuierliche Berichterstattung, wissenschaftliche Analysen und ähnliche übergreifende Anforderungen zurückgegriffen werden. Gleichzeitig hat das Monitoring konkrete Auswirkungen auf das Feld, das es beschreibt. Wenn dieses kontinuierlich beobachtet wird, dann kann es auch öffentlich wahrnehmbarer werden und zu einer breiteren Kommunikation über das Thema häusliche Gewalt und das Hilfesystem beitragen.

Die Vorteile eines Monitorings als argumentative Datengrundlage für eine koordinierte Planung werden entsprechend formuliert:

- » Bereitstellung vergleichbarer Daten für eine abgestimmte Planung aller Akteur\_innen
- » Möglichkeit einer kontinuierlichen bzw. thematisch schwerpunktmäßigen Berichterstattung auf der Basis einheitlicher Datensätze
- » Reduktion der Daten, die bei den Einrichtungen dokumentiert werden, auf planungsrelevante Kriterien und Indikatoren
- » Schaffung von Transparenz über das Hilfesystem und stärkere öffentliche Präsenz des Themenfeldes häusliche Gewalt
- » Nutzungsmöglichkeiten des Monitorings für Planung auf verschiedenen Ebenen (Land, Kommunen, Einrichtungen, wissenschaftliche Interessen etc.)

Ein Problem vieler Datenerfassungs- bzw. Monitorsysteme ist der große Datenumfang, der nicht auf konkrete Fragestellungen, Anwendungsfelder oder Ziele ausgerichtet ist. Diese Daten werden dann häufig wegen des enormen Aufwands und einer gewissen Unübersichtlichkeit auch nicht interpretiert und ausgewertet. Das Ziel im Modellprojekt ist, ein ‚schlankes‘ Monitoring für Planungszwecke auf der Grundlage des bereits vorhandenen Datenmaterials, das aber bewertet, ausgewählt und ergänzt wird, zu entwickeln.

Was das Monitoring insbesondere **nicht** kann, ist eine Bedarfsfeststellung. Diese liegt auf der Ebene politischer Entscheidungen, die im Idealfall auf einer möglichst vielschichtigen Interpretation der Beobachtungen bzw. der Daten im Monitoring unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Perspektiven der beteiligten Akteur\_innen – und damit auf einer fachlichen Expertise – beruht.

## 6.2. Bestandteile des Monitorings

### 6.2.1. Kriterien und Indikatoren

Das entwickelte Monitoring für den Kontext häuslicher Gewalt in Sachsen strukturiert sich zunächst über

- » planungsrelevante Kriterien, die den Kern des Monitorings bilden, sowie
- » Konkretisierungen dieser Kriterien über Einzelindikatoren (s. Abb. 1).

Genauere Ausführungen dazu enthält das *Monitoring-Handbuch* (Anlage 1). Die vorgeschlagenen Kriterien und Indikatoren orientieren sich einerseits an den bisherigen (uneinheitlichen) Daten der Einrichtungen des Hilfesystems, andererseits an einer Systematisierung über ein Modell der Übergänge in das Hilfesystem und aus ihm heraus (s. Abb. 2).

Kriterien	Indikatoren
(Unsicherer) Bedarf	1. Anzahl Opfer lt. Polizeilichen Lagebildern 2. Hochrechnung Prävalenz
Nachfrage	3. Opfer (Nachfrage) 4. Täter_innen (Nachfrage) 5. Mitbetroffene (Nachfrage) 6. Selbstmelder_innen/ Kontakt durch Dritte 7. Datenübermittlungen durch die Polizei (Nachfrage) 8. Anonyme Nachfragen
Zugangsbarrieren	9. Zuständigkeit 10. Abweisungen 11. Weitervermittlung vor der Inanspruchnahme
Inanspruchnahme	12. Opfer (Inanspruchnahme) 13. Täter_innen (Inanspruchnahme) 14. Mitbetroffene (Inanspruchnahme) 15. Selbstmelder_innen/ Vermittelte durch Dritte 16. Datenübermittlungen durch die Polizei (Inanspruchnahme) 17. Anzahl Fälle
Beschreibung der Klientel in den Einrichtungen	18. Alter 19. Geschlecht 20. Wohnort 21. Staatsbürgerschaft 22. Aufenthaltsstatus 23. Art der Gewalt 24. Dauer der Gewalt 25. Besondere Merkmale 26. Elternschaft/ Kinder pro Fall
Regionale Verteilung der Fälle	27. Quoten der Fälle aus dem Zuständigkeitsgebiet 28. Erstellung von Herkunftstabellen
Kapazität und Auslastung	29. Zimmerkapazität 30. Personalkapazität (Fachkräfte) 31. Zimmerauslastung 32. Personenbelegtage 33. Personenbelegtage pro VZÄ 34. Verweildauer 35. Personenbelegtage pro Fall 36. Personen pro Zimmer 37. Finanzierungsausfälle
Beratungsleistungen (Beratung, Begleitung, Vermittlung)	38. Beratungen 39. Beratungen nach Art der Durchführung 40. Beratungen pro VZÄ 41. Beratungen pro Fall / pro Person 42. Beratungszeit 43. Wegezeiten für aufsuchende Beratungen 44. Begleitungen pro Fall 45. Begleitungen pro VZÄ 46. Zeit für Begleitungen 47. Weitervermittlungen
Fallunabhängige / fallübergreifende Leistungen	48. Anteil an der Gesamtleistung der Einrichtungen (Schätzung) 49. Unregelmäßige fallunabhängige/ fallübergreifende Leistungen 50. Regelmäßige fallunabhängige/ fallübergreifende Leistungen

Abb. 1: Kriterien und Indikatoren

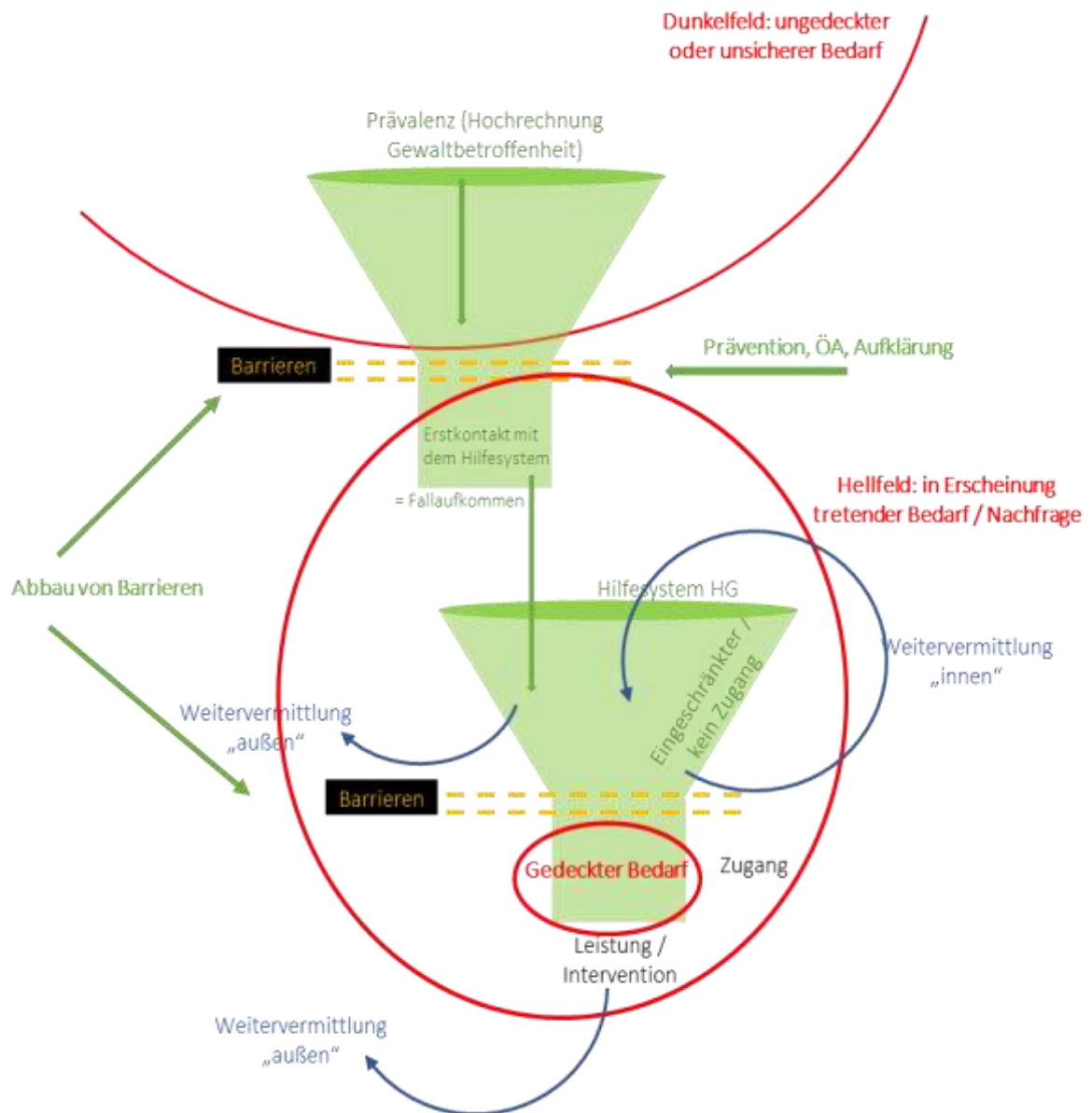


Abb. 2: Modell der Übergänge in das Hilfesystem und aus ihm heraus

Die Frage nach dem Ausmaß der Gewaltbetroffenheit in der Bevölkerung kann nur durch Hochrechnungen auf der Basis von Prävalenzstudien beantwortet werden. Auch wenn das Dunkelfeld nur ein auf der Basis wissenschaftlicher Studien geschätztes ist, so verweist es doch sehr klar auf einen großen ungedeckten oder mindestens **unsicheren Bedarf**. Von einem unsicheren Bedarf kann ausgegangen werden, da nicht jede gewaltbetroffene Person die Hilfe professioneller Angebote sucht, sondern z.T. auch private Unterstützung und Hilfestellung gewählt werden.

Ein nennenswerter Teil der Betroffenen fragt aber Schutz- und Unterstützung an, dann kann von **Nachfrage** gesprochen werden. Diese wurde bisher von den Einrichtungen des Hilfesystems nicht oder nur z.T. dokumentiert, v.a. wenn sich kein Beratungsverlauf oder Aufenthalt in einer Schutzeinrichtung an eine Nachfrage anschloss. Die Nachfrage ist gewissermaßen der



in Erscheinung tretende Bedarf. Allerdings heißt die Kontaktaufnahme noch nicht mit Sicherheit, dass Hilfeleistungen gewährt werden (können).

Relativ gut (wenn auch uneinheitlich) ist bisher die tatsächliche **Inanspruchnahme** des Hilfesystems durch unterschiedliche Personen (**Klientel**) dokumentiert. Zwischen unsicherem Bedarf und Nachfrage sowie zwischen Nachfrage und tatsächlicher Inanspruchnahme liegen jeweils **Zugangsbarrieren** oder Hürden, die über das vorgeschlagene Monitoring sichtbar gemacht werden sollen.

Bezogen auf die Inanspruchnahme sollen auch die Leistungen der Einrichtungen abgebildet werden. Das funktioniert gut auf der Ebene der Intervention, d.h. der konkreten Fallarbeit – das sind im Kern **Schutz** und **Beratung**. Hinter diesen konkreten **Leistungen** liegen aber Aufgaben, die **fallübergreifend oder fallunabhängig** sind und sich ohne erheblichen zusätzlichen Aufwand nicht einfach dokumentieren lassen. Fallübergreifende Aufgaben sind z.B. Aktionen und Feste, Rufbereitschaft, aber auch Verwaltung, Dokumentation etc. Fallunabhängige Aufgaben sind Koordinierung und Netzwerkarbeit, Öffentlichkeitsarbeit, Präventionsarbeit etc.

Nicht zuletzt ist es unter dem Gesichtspunkt einer überregionalen Planung interessant, einen Blick auf die **Herkunft der Fälle** zu werfen bzw. sich anzuschauen, aus welchen Landkreisen und kreisfreien Städten Betroffene wo Hilfen suchen.

### 6.2.2. Dimensionen: Lebenslagen und Erhebungsebenen

Das entworfene Monitoring strukturiert sich weiterhin über verschiedenen Erhebungsebenen, auf denen alle Indikatoren berechnet werden können (i.S. einer Filterfunktion): Für einzelne Einrichtungen oder Einrichtungstypen (IKS, TB, FKSE, MSE), das heißt alle Einrichtungen der einen Art für ganz Sachsen zusammengefasst, oder mit dem Fokus auf ausgewählte geographische Räume (s. Abb. 3). In beiden Perspektiven ist es über die Vergrößerung der Erhebungsebene möglich, eher zufällige statistische Schwankungen durch die größere Datenmenge zu relativieren.

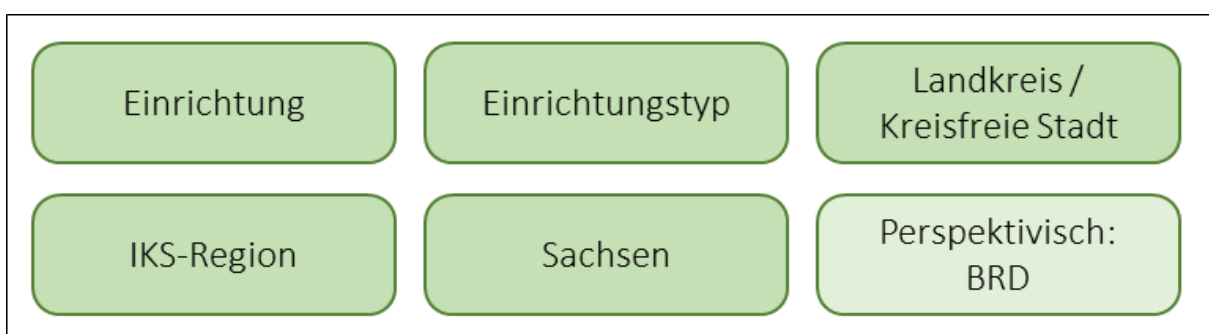


Abb. 3: Dimension Erhebungsebene

Die Indikatoren können zudem für einzelne Zielgruppen (Dimension Lebenslagen, s. Abb. 4) betrachtet werden, um v.a. Zugangsbarrieren in den Blick zu nehmen.



Abb. 4: Dimension Lebenslagen

Eine Standardauswertung würde künftig die Indikatoren für den interessierenden geographischen Raum nach Alter (Kinder, Jugendliche, Erwachsene), Geschlecht und Wohnort enthalten. Vertiefte Betrachtungen weiterer Lebenslagen könnten durch Priorisierung von Schwerpunktthemen für den jeweiligen Planungszyklus eine fortlaufende Weiterentwicklung des Hilfesystems befördern.

### 6.3. Woher kommen die Daten für das Monitoring?

Die Qualität des Monitorings wird wesentlich von der Relevanz und Validität der in den Einrichtungen des Schutz- und Unterstützungssystems dokumentierten Daten abhängen. Da diese in ihrer bisherigen Qualität und Quantität verlässliche Aussagen für Planungszwecke nur bedingt zulassen, musste im Rahmen des Projekts zusätzlich eine einheitliche Datenerhebung auf Seiten der Einrichtungen (das sogenannte Dokumentationssystem; genauer dazu s. Kap. 4.4 und Anlage 3) etabliert werden. Dieses Dokumentationssystem kann für alle Einrichtungen und Einrichtungstypen einheitliche Daten erfassen und arbeitet mit klar differenzierten Begriffen und Kategorien. Damit wird auch ein hohes Maß der Vergleichbarkeit hergestellt, was einer gemeinsamen Bedarfsanalyse und Planungsdiskussion dienen soll. Um Relationen für regionale, institutionelle o.a. Bezüge und Entwicklungsverläufe herstellen zu können, wurden ausgewählte Bevölkerungs- und Kriminalstatistiken in das Monitoring eingebunden.

Da es sich bei dem vorliegenden Projekt um ein Bundesmodellprojekt handelt, für das der Freistaat Sachsen einen eigenständigen Beitrag erbringt, wurde auch die Übertragbarkeit auf andere Bundesländer, zumindest aber eine bundesweite Diskussion um eine abgestimmte Datenerhebung bei den Einrichtungen des Schutz- und Hilfesystems mitgedacht.

### 6.4. Monitoring-Handbuch und Rahmenkonzept Planung

An dieser Stelle des Berichts soll noch einmal Bezug auf den Auftrag des Projekts genommen werden: Dieser sah im Kern die Erarbeitung eines praktikablen Monitoringkonzepts mit planungsrelevanten Kriterien und detaillierten Indikatoren vor, das einer abgestimmten Bedarfsplanung für das Land Sachsen zugrunde gelegt werden kann. Das *Monitoring-Handbuch* ist das Projektergebnis, das das geplante Monitoring zusammenfassend dokumentiert. Es ist als eigenständiges Dokument verfasst und lesbar (s. Anlage 1).

Zunächst wird in diesem Handbuch über ein *Rahmenkonzept Planung* eine erweiterte Einordnung des Monitorings in einen umfassenden (idealtypischen) Planungsprozess vorgenommen (s. Anlage 1, dort Kap 2.2.). Dadurch können die strukturellen und organisatorischen Voraussetzungen für dessen Wirksamkeit systematisch beschrieben werden. Das Rahmenkonzept markiert die verschiedenen Ebenen von Planung, die als Teile eines fortlaufenden Steuerungsprozesses hin zu einer gewünschten Entwicklung ineinandergreifen und flexibel aufeinander abgestimmt werden müssen. Die schematische Darstellung kann als Reflexionshintergrund für die Erarbeitung eines konkreten Planungsprozesses in Sachsen dienen.

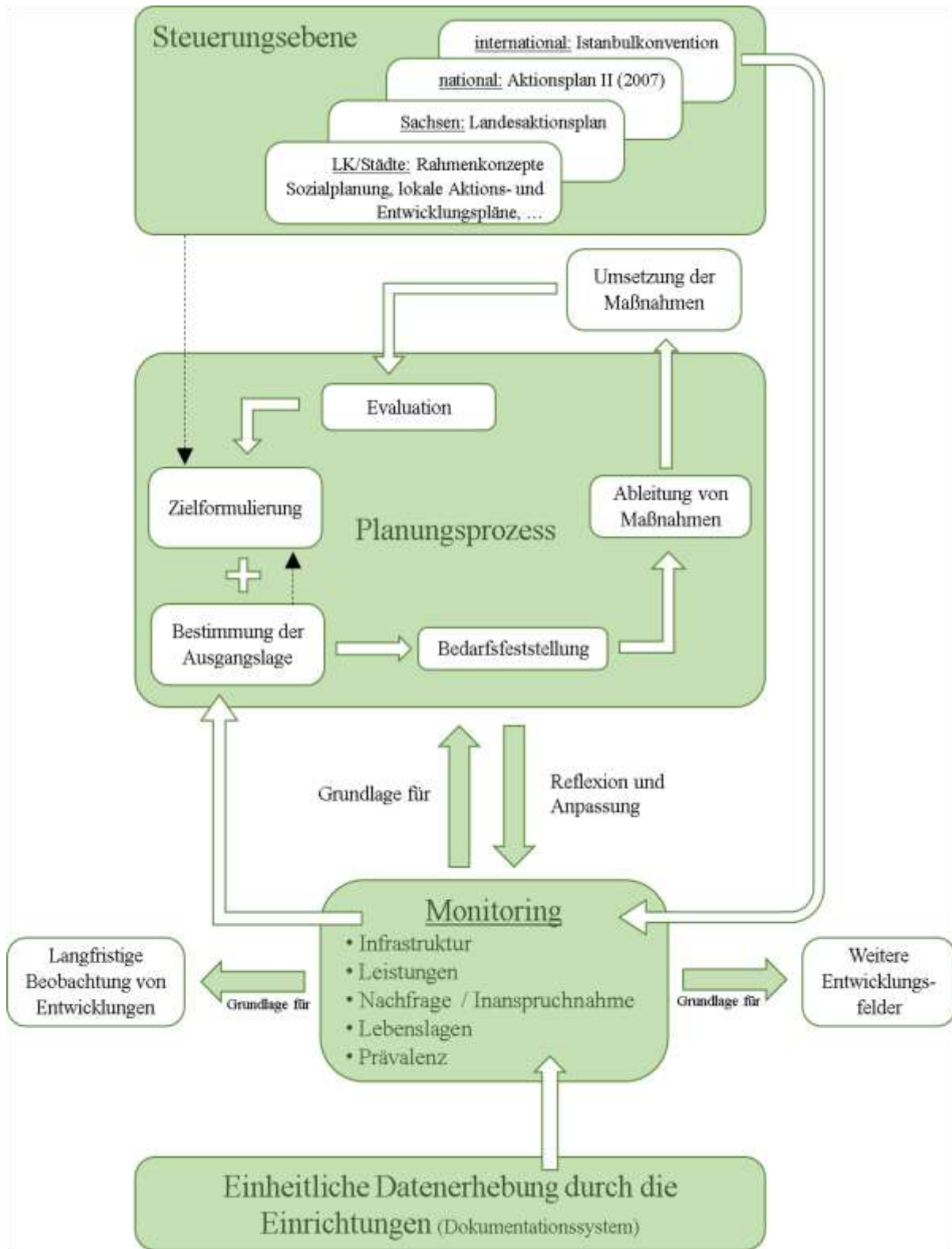


Abb. 5: Rahmenkonzept Planung

Dabei ist zweierlei auseinanderzuhalten: Im Ergebnis des sächsischen Modellprojekts wurden Daten bzw. Datensysteme (Dokumentationssystem, Monitoring) als Planungs**grundlage** zur Verfügung gestellt. Die **Bedarfsfeststellung** als Interpretation und Bewertung der Daten muss

nun im Anschluss erfolgen und ist ein fachlicher und politischer Aushandlungsprozess zwischen den beteiligten Akteur\_innen. Planungs**entscheidungen** wiederum sind – auf der Bedarfsfeststellung basierende – politische Entscheidungen. Die Verständigung über eine koordinierte Planung ist also mit dem Ende des Modellprojekts nicht abgeschlossen, sondern muss von den relevanten Akteur\_innen (SMGI, Landkreisen und kreisfreien Städten, UAG Bedarfsplanung, LAGs der Einrichtungen etc.) systematisch fortgeschrieben werden. Dafür braucht es kontinuierliche und strukturierte Diskussionsforen (i.S. von Planungsgesprächen).

Die regionalen Expert\_innenrunden im Rahmen des Modellprojekts haben eine Vorstellung davon gegeben, wie solche Planungsgespräche gestaltet werden können. Sie haben auch die Positionen der Akteur\_innen zu einer künftig koordinierten Planung zwischen Land, Kommunen und Einrichtungen des Hilfesystems aufgezeigt (s. Kap. 4.3).

In einem zweiten Abschnitt des *Monitoring-Handbuchs* werden die zur Untersetzung des Monitorings ausgewählten Indikatoren einzeln beschrieben. Dafür wurden einheitlich strukturierte Indikatoren-Stamtblätter angelegt, die sowohl eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Datengrundlage (Beschreibung, Interpretationsangebote, Zusammenhänge zwischen den Indikatoren etc.) für die Bedarfsanalyse und -planung erlauben als auch eher rechentechnische Informationen zur Verfügung stellen, die die Grundlage für eine Überführung des Monitorings in ein einheitliches Datenbanksystem bilden können (s. Tab. 2).

**Beschreibung  
(Planungsrelevanz)**

Was sagt der Indikator aus?  
Worin besteht seine Planungsrelevanz?  
Hierzu gehören auch detaillierte Begriffsdefinitionen, wo dies nötig ist.

**Werte und ihre  
Interpretation**

Einige Indikatoren differenzieren sich noch einmal in mehrere Kennzahlen. In welcher Form wird der Indikator angegeben (absoluter Wert, relativ pro 10.000 EW, pro VZÄ, pro Fall, als prozentuale Anteile etc.) Interpretationshinweise werden v.a. auf mögliche Vergleiche (mit vorhandenen Zeitreihen, mit anderen LK, Einrichtungen oder IKS-Regionen etc.) bzw. auf die Bedeutung von Veränderungen von Werten im Zeitverlauf gegeben.

**Dimension:  
Erhebungsebene**

Filterfunktion: Auf welcher Ebene werden Werte berechnet und regelmäßig berichtet? Mögliche Ebenen s. Rahmenkonzept: Einrichtung, Einrichtungstyp, LK, IKS-Region, Sachsen, (perspektivisch: BRD). Die Daten sind grundsätzlich immer auf Einrichtungsebene vorhanden und werden auf der jeweiligen geographischen Ebene zusammengefasst.  
Gibt es nur eine Einrichtung eines Typs in einem LK bzw. einer IKS-Region, so sind die Werte auf den jeweiligen Ebenen die gleichen. Weitere Erhebungsebenen können jederzeit analysiert werden, hier sind nur die unbedingt nötigen für ein regelmäßiges Standardverfahren angegeben.

**Dimension:  
Lebenslagen**

Filterfunktion: Für welche Gruppen von Personen mit welchen Merkmalen werden die Indikatoren berechnet? Mögliche Gruppen s. Rahmenkonzept: Dimension Lebenslagen.  
Für regelmäßiges Monitoring i.d.R. nur Alter und Geschlecht; weitere Auswertungen für verschiedene Lebenslagen sind jederzeit möglich (Sonderabfragen).

**Zusammenhang mit  
anderen Indikatoren**

Mit welchen anderen Indikatoren kann man den jeweiligen Indikator in Verbindung bringen, um Zusammenhänge zu sehen und daraus weitere Erkenntnisse zu gewinnen?

**Empfehlungen**

In erster Linie werden hier existierende Empfehlungen aufgelistet, die für die Interpretation der Daten Orientierung geben können. Insbesondere sind hier die Istanbul-Konvention, die Veröffentlichungen der Frauenhauskoordinierung e.V. und der LAGs der sächsischen Einrichtungen zu nennen. Daneben wurden Soll-Bestimmungen aus anderen Bundesländern mit aufgenommen. Z.T. werden auch Ergebnisse aus den im Modellprojekt geführten Expert\_innengesprächen wiedergegeben.  
All diese Empfehlungen bilden für Sachsen lediglich einen Orientierungsrahmen, Verbindlichkeiten seitens der Landesregierung bestehen bislang größtenteils nicht.

**Berechnung**

Wenn notwendig. Wenn keine Berechnung angegeben ist, genügt der Wert aus der Datenabfrage (s. benötigte Daten). Z.T. Empfehlungen für grafische Darstellungen. Berechnungen werden z.T. durch die vorliegende Datenabfrage (Excel) automatisch ausgeführt.

**Benötigte Daten**

Hauptsächlich: Welche Daten müssen bei den Einrichtungen abgefragt werden? Hierzu liegt als ein Ergebnis des Modellprojekts ein Abfrageinstrument vor, das versucht, den Spagat zwischen der Datenlage zum Ende des Modellprojekts und der zukünftigen durch eine vereinheitlichte Dokumentation in den Einrichtungen besseren Datenlage zu bewältigen.  
Zusätzliche Daten wie Polizeiliche Lagebilder, Bevölkerungsstatistik.

**Dokumentation durch  
Einrichtungen**

Falldokumentation: Welche Informationen über einen Fall / eine Person / eine Leistung sind notwendig, um die Datenabfrage bedienen zu können? Was müssen die Einrichtungen fortlaufend dokumentieren? Hierzu liegt ein Entwurf für eine gemeinsame Datenbank vor, der im Nachgang des Modellprojekts in eine geeignete technische Lösung überführt werden soll.

**Anmerkungen**

Zu Beachtendes, Einschränkungen der Aussagekraft eines Indikators, Hinweise zu Unterschieden zwischen den einzelnen Einrichtungstypen etc.

**Beispiel**

Wo nötig bzw. sinnvoll

Tab. 2: Beschreibung Indikatoren-Stamtblätter





## 7. HANDLUNGSPERSPEKTIVEN

Das, was in diesem Bericht als Prozess und Ergebnisse des Modellprojekts sehr formal beschrieben wurde, ist zwischen den beteiligten Akteur\_innen bereits ein lebendiges Gebilde: Noch unvollkommen, z.T. widersprüchlich, voller neuer Fragen. Auch wenn es im Projektverlauf – vor allem mit den Kommunen – noch nicht gelungen ist, das gewünschte Maß an Verbindlichkeit (Absichtserklärung o.ä.) für eine abgestimmte Planung auf der Basis des Monitorings zu erreichen, so ist doch durch die Mitwirkung im Projekt bei vielen Beteiligten eine Motivation entstanden, sich in diese Entwicklungsprozesse aktiv einzubringen. Es wäre wichtig, diese positive Gestimmtheit zu nutzen und die nächsten konkreten Schritte zeitnah anzugehen.

### **7.1. Kontinuität halten: Planungsprozess aneignen und aktive Einbeziehung unterschiedlicher Akteur\_innen**

Zunächst braucht es eine verbindliche transparente Planungsstruktur, die Akteur\_innen in ihrer Verantwortung konkret benennt – der skizzierte Planungsprozess (s. Abb. 5) sollte so oder in ähnlicher Weise verbindlich untersetzt werden. Dabei müssen alle Akteur\_innen auf der Ebene von Land, Kommunen und Einrichtungen (die bisher durch das Land geförderten, aber auch die nicht-geförderten, die im Projekt absichtsvoll kaum beteiligt waren) gleichermaßen berücksichtigt werden. Im Verlauf des Modellprojekts haben sich Kommunikationsstrukturen und Arbeitsgremien etabliert, die nun stabilisiert, ‚eingeeübt‘ und weiterentwickelt werden können.

In die konkrete Projektumsetzung waren v.a. die engagierten Mitarbeiter\_innen der Einrichtungen des Schutz- und Unterstützungssystems eingebunden. Um einen höheren Grad an Verbindlichkeit für die anstehenden Entscheidungen zu erzielen, sollte dieser Kreis um die Ebene der Geschäftsführung o.ä. der Einrichtungen / Träger erweitert werden, sonst laufen viele gute Ideen ins Leere. Damit würden sowohl Fach- als auch übergreifende Managementkompetenzen zusammengeführt.

### **7.2. Mut zur Erprobung: Dokumentationssystem, Erhebungsbogen und Monitoring als gestaltbare / anpassungsfähige Arbeitsinstrumente**

Mit den Produkten des Modellprojekts (Dokumentationssystem, Erhebungsbogen und Monitoring) sollte nun intensiv gearbeitet werden, um Erfahrungen zu sammeln und die Datensysteme an die Interessen der Nutzer\_innen anzupassen. Nur so können sie sich zu brauchbaren und breit akzeptierten Instrumenten weiterentwickeln. Auch wenn die Datensysteme ihre volle Wirksamkeit bisher nicht entfalten können, weil sie durch die ‚Papier-Variante‘ in ihren Möglichkeiten deutlich beschnitten sind, so dürften sie bei konsequentem Einsatz trotzdem

schon zu verwertbaren Ergebnissen führen. Für den ‚Startschuss‘ müssen Verantwortungen und ein Termin festgelegt werden.

Prinzipiell hätten der Erhebungsbogen und die Struktur des Monitorings noch ‚schlanker‘ sein können. Da aber sehr unterschiedliche Interessen der beteiligten Akteur\_innen berücksichtigt werden sollten, die über die erhobenen Daten meist möglichst viele Details des Hilfesystems abbilden wollten, muss nun in der Anwendung kritisch geprüft werden, was genau für Planungskontexte gebraucht wird. Die Vorteile eines einheitlichen Datensystems dürfen nicht durch einen enormen Dokumentationsaufwand zunichte gemacht werden.

Um von Anfang an eine hohe Verbindlichkeit zu erreichen und flächendeckend Erfahrungen in einen gemeinsamen Diskussionsprozess einbringen zu können, sollte die Nutzung des neuen Dokumentationssystems künftig verbindlich über die *Richtlinie zur Förderung der Chancengleichheit des Freistaats Sachsen* (SMS 2018) geregelt werden.

### **7.3. Technische Umsetzung: Datenbank-Lösung**

Die Staatsregierung (SMGI) beabsichtigt, das dargelegte Monitoringkonzept im unmittelbaren Anschluss an das Modellprojekt umzusetzen. Damit die Ergebnisse des Modellprojekts auch wirklich in der Praxis ankommen und gut nutzbar werden, braucht es eine baldige technische Umsetzung von Dokumentationssystem und Monitoring. Das wird die Erhebungen deutlich erleichtern und die Arbeit mit den Instrumenten im positiven Sinn spannender und anregender gestalten.

Im Prozess dieser Anpassung wird sich auch noch erweisen müssen, welche der beschriebenen Indikatoren des *Monitoring-Handbuchs* (s. Anlage 1) wirklich geeignet sind, mit angemessenem Aufwand planungsrelevante Aussagen zu erzeugen. Ähnliches gilt für das Dokumentationssystem der Einrichtungen. An dieser Stelle im Prozess wäre ein weiterer Abgleich der sächsischen Erhebungen mit bundesweiten Datenabfragen (u.a. Frauenhauskoordinierung e.V., BAG Täterarbeit Häusliche Gewalt e.V.) sinnvoll und wichtig, um Doppelstrukturen zu vermeiden und Synergien zu nutzen.

### **7.4. Zusammenführen verschiedener Datenquellen und koordinierte Auswertung**

Um das Monitoring künftig auch intensiv und vielseitig nutzen zu können, braucht es eine verbindliche Stelle sowohl für die koordinierte Datenabfrage bei den Einrichtungen des Hilfesystems als auch für die Datenauswertung und -interpretation. Dabei müssen die Daten jeder einzelnen Einrichtung, Bevölkerungs- und Kriminalstatistik zusammengeführt werden. Im besten Fall kann von dieser Stelle aus eine regelmäßige Berichterstattung zu Nachfrage, Inanspruchnahme, Klientel und Leistungen des Schutz- und Unterstützungssystems erfolgen.

Zu Projektende sah sich das SMGI in der Verpflichtung, diese Aufgaben zu übernehmen. Perspektivisch sollte überlegt werden, ob eine stärker unabhängige Stelle, die nicht bereits mit eigenen Interessen in die Planungsprozesse involviert ist, dafür eingerichtet werden kann, um eine hohe Akzeptanz bei allen Beteiligten und Kontinuität zu sichern.

## 7.5. Transfer der Ergebnisse

Bereits in Kapitel 5, insbesondere unter der Leitfrage 5, wurden konkrete Ansatzpunkte für eine konsequente Um- und Fortsetzung der Projektidee beschrieben. Diese deutlich markierten Projektergebnisse sollten nun in den planungsbezogenen Gremien priorisiert und dann zur breiten Diskussion gestellt werden. Um sie der Fachöffentlichkeit zugänglich zu machen, wäre die Berücksichtigung der Ergebnisse in handlungsleitenden politischen Dokumenten (z.B. in die Fortschreibung des Landesaktionsplans zur Bekämpfung häuslicher Gewalt in Sachsen) aus Sicht von IRIS e.V. sehr wünschenswert.

Ein großer Erfolg des sächsischen Modellprojekts wäre es, wenn dessen Ergebnisse auf Bundesebene (weiter) intensiv wahrgenommen und zu einem gemeinsamen Nachdenken über konkrete Transformationsprozesse führen würden. In einer bundesweit abgestimmten Datenbasis für alle nur denkbaren fachlichen und politischen Diskussionen läge ein bedeutendes Potenzial für die Sichtbarmachung des gesamtgesellschaftlichen Problems der häuslichen Gewalt, insbesondere Gewalt gegen Frauen und die bereits erbrachten Leistungen des Hilfesystems.



## 8. QUELLEN

### 8.1. Literaturangaben (Zitationen)

BMFSFJ (Hg.) (2012): Bericht zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder.

<https://www.bmfsfj.de/blob/93350/e8f90d2446d01af18a3c88a110200457/bericht-der-bundesregierung-zur-situation-der-frauenhaeuser-data.pdf>

Istanbul-Konvention: Council of Europe Treaty (Series No. 210) (2011): Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680462535>

Landespräventionsrat Sachsen (2013): Sächsischer Landesaktionsplan zur Bekämpfung häuslicher Gewalt. Fortschreibung Oktober 2013.

[http://www.lpr.sachsen.de/download/landespraeventionsrat/A5\\_haeuslGewalt\\_LPR\\_ansicht3\(1\).pdf](http://www.lpr.sachsen.de/download/landespraeventionsrat/A5_haeuslGewalt_LPR_ansicht3(1).pdf)

Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz (SMS) (2018): Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz zur Förderung der Chancengleichheit und zur Bekämpfung geschlechtsbezogener Gewalt (Richtlinie zur Förderung der Chancengleichheit) vom 27. Juni 2018.

<https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/17752-Richtlinie-zur-Foerderung-der-Chancengleichheit>

Schrötte, M. (2013): Die Studienergebnisse des Robert-Koch-Instituts zu Gewalt gegen Frauen und Männer: Ein Lehrstück für die Notwendigkeit einer methodisch versierten Erfassung, Auswertung und Interpretation geschlechtervergleichender Daten im Rahmen einer geschlechtersensiblen Gewalt- und Gesundheitsforschung.

[https://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Studien/Degs/degs\\_w1/Basispublikation/Stellungnahme\\_Schroettle.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Studien/Degs/degs_w1/Basispublikation/Stellungnahme_Schroettle.pdf?__blob=publicationFile).

### 8.2. Literaturanalyse

#### 8.2.1. Prävalenzstudien

##### *Europa*

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2014): Gewalt gegen Frauen: eine EU-weite Erhebung. Ergebnisse auf einen Blick. <http://fra.europa.eu/de/publication/2014/gewalt-gegen-frauen-eine-eu-weite-erhebung-ergebnisse-auf-einen-blick>

##### *Deutschland*

BMFSFJ (Müller, U./Schrötte, M.) (2004): Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland. IFF Info, Zeitschrift des Interdisziplinären Zentrums für Frauen- und Geschlechterforschung, 21 (28).

BMFSFJ (Jungnitz, L./Lenz, H. J./Puchert, R./Puhe, H. /Walter, W.) (2005): Gewalt gegen Männer in Deutschland. Personale Gewaltwiderfahrnisse von Männern in Deutschland (Pilotstudie). <https://www.bmfsfj.de/blob/84590/a3184b9f324b6ccc05bdfc83ac03951e/studie-gewalt-maenner-langfassung-data.pdf>

## 8.2.2. Empfehlungen & Richtlinien

### Europa

Council of Europe Treaty (Series No. 210) (2011): Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht (Istanbul-Konvention, 2011). <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680462535>

### Deutschland

#### Frauen- und Kinderschutzeinrichtungen

Frauenhauskoordinierung e.V. (Herold, H./Nawrath, V./Syren, R./Schätzlein, G./Thie, J.) (2014): Qualitätsempfehlungen für Frauenhäuser und Fachberatungsstellen 2014. Berlin

Herold, Heike (2014): Qualitätsempfehlungen für das Hilfesystem bei Gewalt gegen Frauen. [https://kipdf.com/queue/qualittsempfehlungen-fr-des-hilfesystem-bei-gewalt-gegen-frauen\\_5adc77077f8b9ab38a8b45bc.html](https://kipdf.com/queue/qualittsempfehlungen-fr-des-hilfesystem-bei-gewalt-gegen-frauen_5adc77077f8b9ab38a8b45bc.html)

#### Täter\_innenberatung

BAG Täterarbeit Häusliche Gewalt e.V. (2016): Arbeit mit Tätern in Fällen häuslicher Gewalt.

BMFSFJ (2008): Standards und Empfehlungen für die Arbeit mit männlichen Tätern. Materialien zur Gleichstellungspolitik – Nr. 109/2008.

### Sachsen

Landespräventionsrat Sachsen (2013): Sächsischer Landesaktionsplan zur Bekämpfung häuslicher Gewalt. Fortschreibung Oktober 2013. [http://www.lpr.sachsen.de/download/landespraeventionsrat/A5\\_haeuslGewalt\\_LPR\\_ansicht3\(1\).pdf](http://www.lpr.sachsen.de/download/landespraeventionsrat/A5_haeuslGewalt_LPR_ansicht3(1).pdf) .

#### Frauen- und Kinderschutzeinrichtungen

LAG der Frauenschutzhäuser Sachsen (2006): Grundsatzpapier zur Finanzierung der Arbeit der Frauenschutzeinrichtungen sowie der Interventionsstellenarbeit in Sachsen.

Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz (SMS) (2018): Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz zur Förderung der Chancengleichheit und zur Bekämpfung geschlechtsbezogener Gewalt (Richtlinie zur Förderung der Chancengleichheit) vom 27. Juni 2018. <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/17752-Richtlinie-zur-Foerderung-der-Chancengleichheit>

## 8.2.3. Bedarfsstudien

### Schweiz

#### Frauen- und Kinderschutzeinrichtungen

Egger, T. (2004): Bedarfsanalyse Frauenhäuser: Zusammenfassung der Vorstudie. Bern (SCHWEIZ). [https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/37789/ssoar-2004-egger-Bedarfsanalyse-Frauenhauser\\_Zusammenfassung\\_der\\_Vorstudie.pdf?sequence=1](https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/37789/ssoar-2004-egger-Bedarfsanalyse-Frauenhauser_Zusammenfassung_der_Vorstudie.pdf?sequence=1)

### Deutschland

Helfferich, C./Kavemann, B. (2012): Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, Sozialwissenschaftliches Gutachten. <https://www.bmfsfj.de/blob/93350/e8f90d2446d01af18a3c88a110200457/bericht-der-bundesregierung-zur-situation-der-frauenhaeuser-data.pdf>

Kavemann, B. (2013): Das Unterstützungssystem bei Gewalt gegen Frauen in Deutschland: Bestand und Bedarfe. In: ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 04/2013.

### ***Baden-Württemberg***

Institut für angewandte Sozialwissenschaften Stuttgart (2018): Bedarfsanalyse zur Vorhaltung eines bedarfsdeckenden Angebots an Frauen- und Kinderschutzhäusern und spezialisierten Fachberatungsstellen gegen Gewalt an Frauen in Baden-Württemberg. Stuttgart. <https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/soziales/gegen-gewalt-an-frauen/landesaktionsplan/>

Koch, U./Schlicht, J./Steck, B. (2016): Bestandsaufnahme zur Situation des spezialisierten Hilfesystems im Bereich Gewalt gegen Frauen in Baden-Württemberg. [https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads\\_Gegen\\_Gewalt\\_an\\_Frauen/ifaS\\_Bestandsaufnahme\\_2016.pdf](https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Gegen_Gewalt_an_Frauen/ifaS_Bestandsaufnahme_2016.pdf)

### ***Bayern***

Schrötle, M./Vogt, K./Rosemeier, J./Habermann, J. (2016): Studie zur Bedarfsermittlung zum Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Bayern. Institut für empirische Soziologie an der Universität Erlangen-Nürnberg.

### ***Mecklenburg-Vorpommern***

Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2011): Unterrichtung durch die Landesregierung: Evaluation des Beratungs- und Hilfenetzes im Aufgabenbereich der Parlamentarischen Staatssekretärin für Frauen und Gleichstellung, Drs. 5/4368. [http://www.dokumentation.landtag-mv.de/parldok/dokument/30673/evaluation\\_des\\_beratungs\\_und\\_hilfenetzes\\_im\\_aufgabenbereich\\_der\\_parlamentarischen\\_staatssekretaerin\\_fuer\\_frauen\\_und\\_gleichstellung.pdf](http://www.dokumentation.landtag-mv.de/parldok/dokument/30673/evaluation_des_beratungs_und_hilfenetzes_im_aufgabenbereich_der_parlamentarischen_staatssekretaerin_fuer_frauen_und_gleichstellung.pdf)

## **8.3. Verwendete Daten**

IRIS e.V. standen für die Analyse der Gewaltbetroffenheit und der Situation des Hilfesystems in den einzelnen Regionen / Landkreisen sowie in Sachsen insgesamt folgende Daten zur Verfügung:

- » Sachberichte und Statistikbögen der durch die Richtlinie zur Förderung der Chancengleichheit (SMS 2018) geförderten Einrichtungen; 2015 - 2017
- » Landeskriminalamt Sachsen, Polizeiliche Kriminalstatistik:
  - » Straftaten der „Häuslichen Gewalt“. Lagebilder 2015 - 2017
  - » Nachstellung (Stalking) § 238 StGB im Freistaat Sachsen. Lageberichte 2015 - 2017
- » Daten des Statistischen Landesamtes Sachsen: ausgewählte Bevölkerungsstatistik; 2015 - 2017

## 9. TABELLEN- UND ABBILDUNGSVERZEICHNIS

### 9.1. Abbildungen

Abb. 1: Kriterien und Indikatoren .....	39
Abb. 2: Modell der Übergänge in das Hilfesystem und aus ihm heraus .....	40
Abb. 3: Dimension Erhebungsebene .....	41
Abb. 4: Dimension Lebenslagen .....	42
Abb. 5: Rahmenkonzept Planung .....	44

### 9.2. Tabellen

Tab. 1: Produkte des Modellprojekts .....	18
Tab. 2: Beschreibung Indikatoren-Stamtblätter .....	47

## 10. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
EW	Einwohner_innen
FKSE	Frauen- und Kinderschutzeinrichtung
GewSchG	Gewaltschutzgesetz
HGW	Häusliche Gewalt
IKS	Interventions- und Koordinierungsstelle
IRIS e.V.	Institut für regionale Innovation und Sozialforschung e.V. (Projektumsetzende)
LAG	Landesarbeitsgemeinschaft
LK	kommunale Ebene – Landkreis bzw. kreisfreie Stadt
MSE	Männerschutzeinrichtung
SGB	Sozialgesetzbuch
SMGI	Staatsministerin für Gleichstellung und Integration
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
TB	Täter_innenberatung / Täter_innenberatungsstelle
UAG	Unterarbeitsgruppe
VZÄ	Vollzeitäquivalent (übliche Arbeitszeit einer_s Vollzeit-Erwerbstätigen, beispielsweise 40 Stunden)

## 11. VERZEICHNIS DER ANLAGEN

- 1 Monitoring-Handbuch
- 2 Steckbrief Sachsen
- 3 Entwurf eines Dokumentationssystems für die Einrichtungen
- 4 Abfrageinstrument für den Datenabruf bei den Einrichtungen (Excel-Dokument)