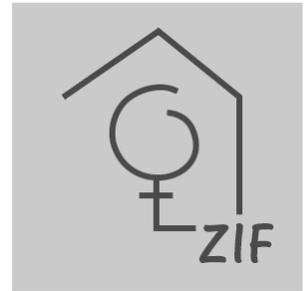


# Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser



P3, 7 in 68161 Mannheim  
Tel. 0621-16853705  
Mo. & Do. 13-17 Uhr, Di. 9.30-13.30 Uhr,  
Email: [zif-frauen@gmx.de](mailto:zif-frauen@gmx.de)  
[www.autonome-frauenhaeuser-zif.de](http://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de)

**Sicher, schnell, unbürokratisch und bedarfsgerecht:**

**Positionspapier zur einzelfallunabhängigen  
Finanzierung von Frauenhäusern**

Herausgeberin:  
Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser  
April 2018

## **Inhaltsverzeichnis:**

|   |    |
|---|----|
| Zusammenfassung.....  | 3  |
| 1. Einleitung.....  | 8  |
| 2. Hilft die Forderung nach einem individuellen Rechtsanspruch?.....            | 10 |
| 2.1. Begriffsklärung: Rechtsanspruch auf Schutz und Unterstützung.....          | 10 |
| 2.2. Kein individueller Rechtsanspruch ohne Nachweispflicht.....                | 12 |
| 3. Auswirkungen einer einzelfallbezogenen Frauenhausfinanzierung.....           | 13 |
| 3.1. Einzelfallfinanzierung – wem hilft sie?.....                               | 13 |
| 3.2. Einzelfallfinanzierung – wem schadet sie?.....                             | 14 |
| 3.3. Einzelfallfinanzierung im Rahmen des Sozialgesetzbuches XII.....           | 15 |
| 4. Das 3-Säulen-Modell zur institutionellen Frauenhausfinanzierung.....         | 16 |
| 4.1. Anforderungen an die Finanzierung von Frauenhäusern.....                   | 16 |
| 4.2. Frauenhäuser als überregionale Einrichtungen finanzieren.....              | 17 |
| 4.3. Das 3-Säulen-Modell zur Frauenhausfinanzierung.....                        | 19 |
| 4.3.1. Sockelbetrag.....  | 19 |
| 4.3.2. Platzkostenpauschalen.....   | 19 |
| 4.3.3. Gebäudekosten.....   | 19 |
| 4.4. Einzelfallunabhängige Frauenhausfinanzierung nach dem 3-Säulen-Modell..... | 20 |
| Anhang: Aufgaben und Tätigkeiten von Frauenhausmitarbeiterinnen.....            | 22 |

## Zusammenfassung:

### **Begriffsklärung: „Rechtsanspruch auf Schutz und Unterstützung“**

Laut Grundgesetz ist es eine Pflichtaufgabe des Staates, seine Bürger\*innen vor Gewalt zu schützen und entsprechende Unterstützungsangebote zur Verfügung zu stellen<sup>1</sup>. Der vom Grundgesetz garantierte Schutz erstreckt sich auch auf den Schutz vor Übergriffen im privaten Bereich bzw. im Bereich der sog. häuslichen Gewalt<sup>2</sup>. Diese Pflicht des Staates umfasst nicht nur den Schutz, sondern auch - in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes – die Unterstützung der gewaltbetroffenen Frauen und ihrer Kinder: *„Frauenhäuser sind im wahrsten Wortsinn Schutzräume, in denen die grundrechtlich fundierte Pflicht zur Gewährung von Schutz und Hilfe (Unterstützung) umgesetzt wird“*<sup>3</sup>. Wenn also jede Frau und jedes Kind bereits jetzt einen grundgesetzlich garantierten Rechtsanspruch auf staatlichen Schutz vor Gewalt und die entsprechende Unterstützung hat, worauf zielt dann die Forderung der Wohlfahrtsverbände nach einem (individuellen) Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe ab?

Die Forderung nach einem Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe ist in diesem Zusammenhang der Versuch, eine rechtliche Grundlage für die einzelfallbezogene Frauenhausfinanzierung (im Rahmen des SGB XII) zu schaffen.

Das bedeutet:

Es geht bei der Forderung nicht um den – tatsächlich grundgesetzlich schon jetzt vorhandenen – Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe, sondern um den individuellen (Rechts-) Anspruch darauf, eine einzelfallbezogene Sozialleistung zur Finanzierung einer Dienstleistung (hier: ein Frauenhaus oder eine Fachberatungsstelle) in Anspruch nehmen zu dürfen.

### **Hilft den gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern die Forderung nach einem individuellen Rechtsanspruch auf Schutz und Unterstützung?**

Stand der Dinge:

Bisher werden Frauenhäuser entweder

- komplett pauschal finanziert auf Grundlage eines Landesgesetzes (Schleswig-Holstein)
- oder
- komplett pauschal finanziert im Rahmen von sog. freiwilligen Leistungen (Berlin, Hamburg, einige Kommunen und Landkreise in verschiedenen Bundesländern)
- oder

---

<sup>1</sup> Vgl. Prof. Dr. Stephan Rixen: „Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in NRW: Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume und Regelungsoptionen“, 21.05.2013, S. 7f

<sup>2</sup> Ebd. S. 7

<sup>3</sup> Ebd. S. 8f

- mischfinanziert im Rahmen von pauschalen freiwilligen Leistungen von Ländern und Kommunen, kombiniert mit einzelfallbezogenen Leistungen wie den Kosten der Unterkunft (KdU) und/oder sog. Betreuungskosten (in einem Großteil der Bundesländer)  
oder
- komplett einzelfallfinanziert über Tagessätze nach SGB II oder SGB XII (Baden-Württemberg, Bremen, Saarland)

Probleme der Bundesländer ohne pauschale Finanzierung:

- keine/erschwerter Aufnahme ortsfremder Frauen und Kinder
- begrenzte Aufenthaltszeiten im Frauenhaus
- Schwierigkeiten bei der Finanzierung der Aufenthalte bestimmter Personengruppen (Stichworte: Aufenthaltsstatus, Studentin, nicht zugängliches Vermögen etc.)

### **Kein individueller Rechtsanspruch ohne Nachweispflicht**

Wenn nun die Finanzierung der Frauenhäuser, – wie von den Wohlfahrtsverbänden gefordert - darauf basiert, dass gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder einen individuellen Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für die Inanspruchnahme einer Sozialleistung zur Finanzierung des Frauenhausaufenthaltes geltend machen müssen, steht zu befürchten, dass Kommunen und Landkreise aus Gründen der Kostenersparnis neue Aufnahmehürden errichten, wie z.B.:

- Im Frauenhaus dürfen nur noch diejenigen Frauen aufgenommen werden, die für sich und ihre Kinder einen Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe bzw. auf die entsprechenden Sozialleistungen geltend gemacht haben oder nach der sog. Clearingphase<sup>4</sup> geltend machen werden
- Für die Geltendmachung des Rechtsanspruches und den Bezug der entsprechenden SGB XII-Leistungen gelten die entsprechenden Nachweispflichten analog den Nachweispflichten des SGB I<sup>5</sup>
- Wer keine (objektiven) Beweismittel für die erlittene Gewalt vorlegen kann, kann für sich und seine Kinder keinen Rechtsanspruch geltend machen, kann deshalb nicht im Frauenhaus aufgenommen werden oder muss das Frauenhaus nach einer sog. „Clearingphase“ wieder verlassen.

Es ist damit zu rechnen, dass Frauen nach Aufnahme im Frauenhaus oder nach Ablauf der sog. Clearingphase einen „Antrag zur Bedarfsfeststellung/ Prüfung des Rechtsanspruches auf Schutz und Hilfe“ mit den damit verbundenen Nachweispflichten stellen müssen.

---

<sup>4</sup> Vgl. Frauenhauskoordinierung e.V.: „Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe bei Gewalt. Diskussionspapier von FHK“, Oktober 2017, S. 6 ff

<sup>5</sup> vgl. SGB I, §§ 38, 40, 60. Daraus lässt sich ableiten, dass für diejenigen, die einen Rechtsanspruch auf Sozialleistungen geltend machen, die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen müssen (§ 40). Das Vorliegen der Voraussetzungen wird u.a. geprüft, in dem alle Tatsachen anzugeben sind, die für die Leistung erheblich sind. Auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers ist der Erteilung der erforderlichen Auskünfte durch Dritte zuzustimmen. Es sind Beweismittel zu bezeichnen und auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers Beweisurkunden vorzulegen oder ihrer Vorlage zuzustimmen (§ 60).

Nach der derzeit gängigen Praxis der Geldgeber (seien es Kommunen, Landkreise oder Bundesländer) müssen wir zwingend davon ausgehen, dass ein individueller Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe, verknüpft mit einer Frauenhausfinanzierung über Sozialleistungsgesetze wie dem SGB XII, keine Verbesserungen für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder bringen wird, im Gegenteil. Wir haben Grund zu der Annahme, dass die Schwelle zur Inanspruchnahme von Schutz und Hilfe dadurch massiv erhöht und zu einer zusätzlichen Belastung für die gewaltbetroffenen Frauen und ihre Kinder wird<sup>6</sup>.

### **Welche Auswirkungen hat eine einzelfallbezogene Frauenhausfinanzierung im Rahmen des Sozialgesetzbuches XII auf gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder und wem hilft sie?**

Seit Beginn der 1980er-Jahre werden ca. 2/3 der Frauenhäuser in Deutschland über sog. Tagessätze finanziert. Hierbei werden die Personal-, Sach- und Hauskosten, die dem Frauenhaus entstehen, auf die einzelnen Frauenhausbewohnerinnen umgelegt. Für sozialleistungsberechtigte Bewohnerinnen zahlt - je nach Rechtsgrundlage - das Jobcenter nach SGB II oder das Sozialamt nach SGB XII die Tagessätze an das Frauenhaus. Unterschieden wird in der Regel zwischen reinen Kosten der Unterkunft (Miete, Nebenkosten und Heizkosten) und sog. Betreuungsleistungen. Die Tagessätze sind von Frauenhaus zu Frauenhaus unterschiedlich und liegen meist zwischen 25€ und 100€ pro Person und Tag – monatlich also zwischen 750€ und 3000€ pro Person. Für die Frauenhaus Träger kann eine solche Art der Finanzierung durchaus lukrativ sein – bei hoher Belegung und ausschließlicher Aufnahme sozialleistungsberechtigter Frauen und ihrer Kinder. Eine Einzelfallfinanzierung hilft also vor allem diesen Frauenhaus Trägern.

Die bereits genannten Hürden für die betroffenen Frauen und ihre Kinder bleiben auch bestehen in dem kürzlich von den Wohlfahrtsverbänden vorgelegten Frauenhaus-Finanzierungskonzept im Rahmen des SGB XII<sup>7</sup>. Zwar soll hier die Aufnahme schnell und unbürokratisch im Rahmen einer sog. Clearingphase erfolgen – nach deren Ablauf, in der sog. „Regulären Phase“ muss aber die Frau wie bisher einen Antrag auf Übernahme der Frauenhauskosten im Rahmen des SGB XII stellen.

<sup>6</sup> Vgl. dazu auch Rixen, Prof. Dr. Stephan, a.a.O. S. 45: „Ein konsequent auf die verlässliche Zuwendungsfinanzierung der Unterstützungseinrichtungen ausgerichteter Ansatz lässt es vertretbar erscheinen, auf die Normierung eines „Rechtsanspruchs“ der gewaltbetroffenen Frauen zu verzichten. Wenn von „Rechtsanspruch“ die Rede ist, dann sind zwei Ebenen zu unterscheiden: Zum einen hat „Rechtsanspruch“ eine symbolisch -bewusstseinsbildende Bedeutung, ... Wenn von „Rechtsanspruch“ die Rede ist, wird aber auch eine administrativ-rechtstechnische Seite angesprochen. Es gehört zu den Eigenheiten des Leistungsrechts, dass es sich nicht selbst vollzieht, sondern durch die Verwaltung erst festgestellt werden muss. Dies geschieht nach den Regeln des Verwaltungsverfahrenrechts, d.h. die gewaltbetroffene Frau muss nach diesen Regeln in die Feststellung des Rechtsanspruchs eingebunden werden. „Rechtsanspruch“ in diesem für den Verwaltungsalltag maßgeblichen Sinne würde also für die betroffenen Frauen eine Belastung bedeuten. Darauf ist in jüngerer Zeit zu Recht hingewiesen worden.“

<sup>7</sup> Vgl. Frauenhauskoordination e.V. Oktober 2017, a.a.O., S. 8ff

Deshalb fordern die Autonomen Frauenhäuser seit langem die Abkehr von dem Modell der Tagessatz-(Einzelfall-) Finanzierung und stattdessen – zusammen mit der CEDAW-Allianz und dem Deutschen Frauenrat - eine bundesgesetzliche, damit länderübergreifende Regelung zur einzelfall-unabhängigen und bedarfsgerechten Finanzierung von Frauenhäusern.

## **Wem hilft eine einzelfallunabhängige Frauenhausfinanzierung und wie könnte sie aussehen?**

### **Nutzen:**

- Niedrigschwelliger und bedarfsgerechter Zugang hilft allen von Gewalt betroffenen Frauen und ihren Kindern
- Schutz und Sicherheit helfen den Bewohnerinnen des Frauenhauses
- Bürokratieabbau hilft Bewohnerinnen, Jobcentern, Sozialämtern, Frauenhäusern und Sozialgerichten
- Finanzielle Planungssicherheit hilft den Frauenhäusern

### **Anforderungen:**

Frauenhäuser sind naturgemäß überregionale Einrichtungen. Wir streben eine bundesgesetzliche Regelung an, weil nur hierüber der gleichwertige Zugang zum Hilfesystem bundesweit verbindlich geregelt werden kann. Wir halten außerdem eine verbindliche dauerhafte und sachgerechte Aufteilung der notwendigen finanziellen Mittel zwischen Bund, Ländern und Kommunen für sinnvoll. Wesentlich für die Unterstützungseinrichtungen ist aber, dass die notwendigen Mittel aus einer Hand gewährt werden und eine vollständige Absicherung des bedarfsgerechten Angebotes gewährleistet ist.

## **Was muss eine Finanzierung von Frauenhäusern leisten?**

### **Zugang für alle, rund um die Uhr**

- Es muss genügend Frauenhausplätze geben, laut Istanbul-Konvention 1 Family Place (Familienzimmer) pro 10.000 Einwohner\*innen
- Frauenhäuser müssen barrierefrei zugänglich sein
- Erreichbarkeit der Frauenhäuser muss rund um die Uhr gewährleistet sein

### **Schutz und Sicherheit**

- Auch in Bezug auf die Art der Finanzierung müssen Schutz, Anonymität und Sicherheit der Frauen und ihrer Kinder absoluten Vorrang haben
- Anforderungen der Kostenträger dürfen nicht im Widerspruch mit Datenschutz und Schweigepflicht der Mitarbeiterinnen stehen

## **Qualität der Frauenhausarbeit**

- Es bedarf gut ausgebildeter Mitarbeiterinnen zur Unterstützung der Frauen und ihrer Kinder, hierzu zählen u.a. traumasensible Arbeit mit Mädchen und Jungen, kontinuierliche Fortbildung und Supervision

## **Die Finanzierung eines Frauenhauses nach dem 3-Säulen-Modell:**

Im Wesentlichen fallen in Frauenhäusern folgende Kosten<sup>8</sup> an:

### **1. Säule Sockelbetrag**

Unabhängig von der Anzahl der vorgehaltenen Plätze braucht jedes Frauenhaus folgende Mitarbeiterinnen für einzelfallunabhängige Aufgaben wie:

- Geschäftsführende Aufgaben, Geldbeschaffung, Öffentlichkeitsarbeit, Prävention, Kooperations- und Vernetzungsarbeit: 1 VZÄ
- Verwaltung: 0,5 VZÄ
- die Sicherstellung einer qualifizierten Rufbereitschaft: 0,47 VZÄ
- + Sachkostenpauschale: 20% der Personalkosten

### **2. Säule Platzkostenpauschale**

Abhängig von der Anzahl der vorhandenen Frauen- und Kinderplätze braucht ein Frauenhaus folgende Mitarbeiterinnen:

- Personalkosten für pädagogische Fachkräfte nach einem Personalschlüssel von 1:4
- Personalkosten für Hausmeisterei/Instandhaltung nach einem Schlüssel von 1:40
- + Sachkostenpauschale: 20% der Personalkosten

### **3. Säule Hauskosten**

Zu zahlen in tatsächlicher Höhe:

- Miet- bzw. Anschaffungskosten
- Mietnebenkosten
- Energiekosten, Heizung, Wasser
- gebäudebezogene Versicherungen
- Renovierungs- und Investitionskosten

---

<sup>8</sup> Der Sockelbetrag und die Platzkostenpauschalen erhöhen sich jeweils zum 01. Januar eines Jahres um mindestens 3 %.

## Ausführliches Positionspapier zur einzelfallunabhängigen Finanzierung von Frauenhäusern

### 1. Einleitung

Seit es Frauenhäuser in Deutschland gibt (1976), ist ihre Finanzierung unregelmäßig und unzureichend. Die Verantwortung für die Finanzierung von Schutz und Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder wird seitdem zwischen Bund, Ländern und Kommunen hin- und hergeschoben. Seit über 40 Jahren wird ergebnislos auf bundespolitischer Ebene über eine adäquate Finanzierung der Frauenhäuser diskutiert. Gewalt gegen Frauen und ihre schlimmste Form, der Femizid, ist ein gesellschaftliches Problem, dessen Auswirkungen und vor allem dessen Ursachen bis heute nicht in ihrer ganzen Tragweite ernst genommen werden. Das „Private ist politisch“ - und dies gilt ebenso umgekehrt - war und ist ein wichtiger Leitsatz der autonomen Frauenbewegung. Es ist höchste Zeit, dass wir in Deutschland endlich die in unserer Gesellschaft verankerten kulturellen und strukturellen Bedingungen und Mechanismen erkennen, die Gewalt gegen Frauen begünstigen und verankern, um dann gemeinsam und nachhaltig dagegen vorzugehen.

Die in diversen Publikationen von Politik und Regierung – zuletzt in einer Pressemitteilung des BMFSFJ Anfang November 2017 - stattdessen geforderten individuellen Hilfen in Form von sogenannten „ineinandergreifenden Interventionsketten“ individualisieren das Problem „Gewalt gegen Frauen“. Die gesellschaftlichen Ursachen werden ignoriert und die von Gewalt betroffene Frau wird bevormundet.

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD vom 07.02.2018 ist u.a. zu lesen:

*„Wir werden die Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention umsetzen und dazu ein Aktionsprogramm zur Prävention und Unterstützung von Gewalt betroffenen Frauen und Kindern auflegen und die Hilfestrukturen verbessern. Um von Gewalt betroffenen Frauen und Kindern den gesicherten Zugang zu Schutz und Beratung in Frauenhäusern zu ermöglichen, werden wir einen Runden Tisch von Bund, Ländern und Kommunen einberufen. Ziel der Beratungen ist der bedarfsgerechte Ausbau und die adäquate finanzielle Absicherung der Arbeit von Frauenhäusern und entsprechenden ambulanten Hilfs- und Betreuungsmaßnahmen. Wir wollen in diesem Zusammenhang, ein Investitions-, Innovations- und Sanierungsprogramm auflegen, Weiterqualifizierungsmaßnahmen und Schulungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterstützen und spezifische psychosoziale Hilfen für traumatisierte Kinder und Frauen sicherstellen. Um für die betroffenen Frauen den Zugang zu ermöglichen und ihnen bei der Tragung der Unterbringungskosten zu helfen, werden wir prüfen, ob und inwieweit analog zum Unterhaltsvorschussgesetz eine vorläufige Übernahme der Kosten bei gleichzeitigem Übergang der Unterhaltsforderung auf den Kostenträger verankert werden kann<sup>9</sup>.“*

Damit übernimmt die Bundesregierung erstmalig Verantwortung für das Problem der Frauenhausfinanzierung und verpflichtet sich zur Umsetzung der sog. Istanbul-Konvention. Der im Koalitionsvertrag enthaltene Vorschlag, die Übernahme der Unterbringungskosten im

---

<sup>9</sup> [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile&v=2)  
2018 S. S. 25f.

Frauenhaus analog zum Unterhaltsvorschussgesetz zu regeln, wirft allerdings erhebliche Fragen auf. Er zementiert eine Einzelfallfinanzierung und verlagert lediglich die jetzigen Kostenübernahmestreitigkeiten zwischen Kommunen auf Kostenübernahmestreitigkeiten zwischen Kommunen und Bewohnerinnen bzw. Frauenhäusern.

Zu der Sichtweise, die betroffene Frau selbst sei verantwortlich für die Finanzierung des Schutzes für sich und ihre Kinder, passen die einzelfallorientierten Konzepte der Wohlfahrtsverbände zur Finanzierung des sog. Hilfesystems<sup>10</sup>, die sich auf individuelle Leistungsansprüche aus Sozialgesetzbüchern wie dem SGB XII stützen und die für die von Gewalt betroffenen Frauen eines der größten Empowerment-Hindernisse darstellen<sup>11</sup>. Auch hier übernimmt nicht die Gesellschaft die Verantwortung für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, sondern der von Gewalt betroffenen Frau selbst wird die Finanzierungsverantwortung für den in Anspruch genommenen Schutz vor Gewalt in einem Frauenhaus ("Dienstleistung Frauenhaus") aufgebürdet.

Einzelfallorientierte Finanzierungskonzepte identifizieren die gewaltbetroffene Frau als Problemträgerin, übergehen die gesellschaftlichen und systembedingten Ursachen von Gewalt und ignorieren damit die Notwendigkeit einer grundlegenden gesellschaftlichen Veränderung.

Sie transportieren immer weiter die gleiche Botschaft:

*Jede Frau ist selbst verantwortlich für die erlittene Gewalt und sie selbst muss sich ändern – nicht die Gesellschaft.*

*Jede Frau steht selbst in der Finanzierungsverantwortung für ihren eigenen Schutz - nicht die Gesellschaft.*

Die Autonomen Frauenhäuser setzen sich stattdessen für eine einzelfallunabhängige, unbürokratische und bundesweit einheitliche Regelung zur Finanzierung von Frauenhäusern ein. Nicht die von Gewalt betroffene Frau selbst, sondern der Staat steht in der Finanzierungsverantwortung für Schutz und Unterstützung für Frauen und ihre Kinder.

Im vorliegenden Papier nehmen wir Stellung zu drei Fragen:

- Hilft den gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern die Forderung nach einem individuellen Rechtsanspruch auf Schutz und Unterstützung?
- Welche Auswirkungen hat eine einzelfallbezogene Frauenhausfinanzierung im Rahmen des Sozialgesetzbuches XII auf gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder und wem hilft sie?
- Wie könnte eine einzelfallunabhängige Frauenhausfinanzierung aussehen und wem hilft sie?

<sup>10</sup> Wir bevorzugen stattdessen die Aufzählung konkreter Unterstützungsangebote wie Frauenhäuser, Fachberatungsstellen u.ä., weil der Begriff „Hilfesystem“ im Gegensatz zur Realität suggeriert, es gäbe eine systematische Bereitstellung von Schutz- und Unterstützungsangeboten.

<sup>11</sup> Frauenhauskoordinierung e.V.: „Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe bei Gewalt. Diskussionspapier von FHK“, Oktober 2017

## 2. Hilft den gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern die Forderung nach einem individuellen Rechtsanspruch auf Schutz und Unterstützung?

### 2.1. Begriffsklärung: Rechtsanspruch auf Schutz und Unterstützung

Die Forderung nach einem Rechtsanspruch auf Schutz und Unterstützung, die seit 2010 von den Wohlfahrtsverbänden vertreten wird<sup>12</sup>, hört sich nur auf den ersten Blick sinnvoll und kraftvoll an. Von Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder sollen ein Recht haben, vom Staat vor Gewalt geschützt zu werden und Unterstützung in Anspruch nehmen zu können.

Dieses Recht auf Schutz, das gefordert wird, steht allen Frauen bereits jetzt schon zu. Laut Grundgesetz ist es eine Pflichtaufgabe des Staates seine Bürger\*innen vor Gewalt zu schützen und entsprechende Unterstützungsangebote zur Verfügung zu stellen<sup>13</sup>. Der vom Grundgesetz garantierte Schutz erstreckt sich auch auf den Schutz vor Übergriffen im privaten Bereich bzw. im Bereich der sog. „häuslichen Gewalt“<sup>14</sup>. Diese Pflicht des Staates umfasst nicht nur den Schutz, sondern auch - in Verbindung mit dem „Sozialstaatsprinzip“ des Grundgesetzes – die Unterstützung der gewaltbetroffenen Frauen und ihrer Kinder:

*„Frauenhäuser sind im wahrsten Wortsinn „Schutzräume“, in denen die grundrechtlich fundierte Pflicht zur Gewährung von Schutz und Hilfe (Unterstützung) umgesetzt wird“<sup>15</sup>.*

Wenn also jede Frau und jedes Kind bereits jetzt einen grundgesetzlich garantierten Rechtsanspruch auf staatlichen Schutz vor Gewalt und die entsprechende Unterstützung hat, worauf zielt dann die Forderung der Wohlfahrtsverbände nach einem individuellen Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe ab?

Die Forderung nach einem Rechtsanspruch ist in diesem Zusammenhang der Versuch, eine rechtliche Grundlage für eine einzelfallbezogene Frauenhausfinanzierung im Rahmen des SGB XII zu schaffen. Gemeint ist tatsächlich der Rechtsanspruch darauf, eine einzelfallbezogene Sozialleistung zur Finanzierung einer Dienstleistung (hier: ein Frauenhaus oder eine Fachberatungsstelle) in Anspruch nehmen zu können. Die Forderung nach einem solchen individuellen Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe ist also untrennbar mit der Forderung nach einer einzelfallbezogenen Finanzierung der Frauenhäuser im Rahmen der Sozialgesetzgebung, hier des SGB XII, verbunden:

„Er sieht eine bundesgesetzliche Regelung des Rechtsanspruchs mit Verortung in den bestehenden Sozialgesetzbüchern vor und wird konkretisiert mit einem eigenen Abschnitt im SGB XII“<sup>16</sup>.

Begründet wird die damit verbundene Abkehr von der ursprünglich gemeinsamen Forderung der Autonomen und der verbandlichen Frauenhäuser nach einem Bundesgesetz außerhalb der Sozialgesetzbücher - d.h. einer einzelfallunabhängigen Frauenhausfinanzierung auf

---

<sup>12</sup> Frauenhauskoordinierung e.V.: „Frauen und deren Kinder brauchen bei häuslicher Gewalt einen Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe“, 07.09.2010

<sup>13</sup> Vgl. Prof. Dr. Stephan Rixen: „Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in NRW: Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume und Regelungsoptionen“, 21.05.2013, S. 7f

<sup>14</sup> Ebd. S. 7

<sup>15</sup> Ebd. S. 8f

<sup>16</sup> Frauenhauskoordinierung e.V.: „Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe vor Gewalt“, Oktober 2017, S.3

bundesgesetzlicher Grundlage - mit der Annahme, diese sei zurzeit politisch nicht durchsetzbar<sup>17</sup>.

Die Forderung nach einem individuellen Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe als rechtlicher Grundlage für eine Einzelfall-Finanzierung der Frauenhäuser im Rahmen des SGB XII schadet gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern:

Bisher werden Frauenhäuser entweder

- komplett pauschal finanziert im Rahmen eines Landesgesetzes (Schleswig-Holstein)  
oder
- komplett pauschal finanziert im Rahmen von sog. freiwilligen Leistungen (Berlin, Hamburg, mehrere Kommunen und Landkreise in verschiedenen Bundesländern)  
oder
- mischfinanziert im Rahmen von pauschalen freiwilligen Leistungen von Ländern und Kommunen, kombiniert mit einzelfallbezogenen Leistungen wie den Kosten der Unterkunft (KdU) und/oder sog. Betreuungskosten (in einem Großteil der Bundesländer)  
oder
- komplett einzelfallfinanziert über Tagessätze nach SGB II oder SGB XII (Baden-Württemberg, Bremen, Saarland)

Der Nachteil einer einzelfallabhängigen Finanzierung eines Frauenhausaufenthaltes ist, dass die Kostenübernahme abhängig davon ist, ob die gewaltbetroffene Frau einen Anspruch auf Sozialleistungen hat oder nicht. Dies hat bereits jetzt in einzelnen Kommunen und Bundesländern Auswirkungen auf die Aufnahme von Frauen und Kindern.

Die Autonomen Frauenhäuser sind aus der langjährigen Erfahrung mit einzelfallbezogenen Finanzierungsmodellen davon überzeugt: ein Finanzierungsmodell, das die Geltendmachung eines individuellen Rechtsanspruches auf Schutz und Hilfe zur Voraussetzung macht, wird die bürokratischen Hürden für gewaltbetroffene Frauen, Schutz in einem Frauenhaus zu finden, noch einmal deutlich erhöhen.

Dass diese Gefahr besteht, räumt auch das Deutsche Institut für Menschenrechte in einer Anfang 2018 veröffentlichten Analyse zur Istanbul-Konvention CETS 210 ein<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Ebd. S. 5, 1. Abschnitt

<sup>18</sup> Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Heike Rabe, Britta Leisering: Analyse - Die Istanbul-Konvention, Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechts-spezifischer Gewalt, S. 19: „Für diese (sich in einer besonders vulnerablen Situation befindlichen, d.V.) Gruppen kann ein Rechtsanspruch, der individuell geltend gemacht werden muss, eine hohe Hürde bedeuten. Frauen ohne Papiere befürchten, dass sie der Ausländerbehörde gemeldet werden, stark bedrohte Frauen wollen ihre Kontaktdaten nicht nennen etc. Je nach Ausgestaltung kann die Durchsetzung von individuellen Rechtsansprüchen Nachweispflichten voraussetzen und Regresspflichten begründen.“  
[http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse\\_Istanbul\\_Konvention.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Istanbul_Konvention.pdf)

## 2.2. Kein individueller Rechtsanspruch ohne Nachweispflicht

Schon jetzt versuchen Kommunen, Landkreise und vereinzelt sogar Bundesländer aus Kostengründen, gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern die Aufnahme in ein Frauenhaus zu erschweren. Frauenhäuser klagen u.a. darüber, dass sie keine ortsfremden oder landesfremden Frauen aufnehmen dürfen. Frauen sollen aus Kostengründen so schnell wie möglich das Frauenhaus wieder verlassen. Frauen mit unsicherem Aufenthaltsstatus sollen – wegen fehlender Kostenerstattung – erst gar nicht aufgenommen werden. Für Frauen ohne Sozialleistungsanspruch gilt ähnliches. Gerichtsverfahren zwischen Kommunen wegen Streitigkeiten um die Kostenerstattung für Frauenhausaufenthalte sind an der Tagesordnung und der Druck der Kostenträger wird direkt an Frauenhäuser und an betroffene Frauen und deren Kinder weitergegeben.

Wenn die Finanzierung der Frauenhäuser darauf basiert, dass gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder einen individuellen Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für die Inanspruchnahme einer Sozialleistung zur Finanzierung des Frauenhausaufenthaltes geltend machen müssen, wird dies Grundlage für Kommunen und Landkreise sein, aus Gründen der Kostenersparnis neue bürokratische Aufnahme-Hürden zu errichten. Zum Teil sind diese Hürden schon im Finanzierungskonzept der Wohlfahrtsverbände vorweggenommen.

- Im Frauenhaus dürfen nur noch Frauen aufgenommen werden oder bleiben, die für sich und ihre Kinder einen Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe bzw. auf die entsprechenden Sozialleistungen geltend machen können. Nach der Aufnahme müssen sie einen Antrag zur Bedarfsfeststellung/Prüfung des Rechtsanspruchs auf Schutz und Hilfe mit den damit verbundenen Nachweispflichten stellen. Für die Geltendmachung des Rechtsanspruches und den Bezug der entsprechenden SGB XII-Leistungen gelten die entsprechenden Nachweispflichten analog den Nachweispflichten des SGB I<sup>19</sup>
- Wer keine Beweismittel für die erlittene Gewalt vorlegen kann oder keinen Sozialleistungsanspruch nach SGB XII hat, kann deshalb nicht im Frauenhaus aufgenommen werden oder muss das Frauenhaus nach einer von den Wohlfahrtsverbänden vorgeschlagenen sog. Clearingphase<sup>20</sup> wieder verlassen
- Gewaltbetroffene Frauen im Frauenhaus müssen regelmäßig zwei verschiedene Anträge stellen: einen nach SGB II zur Sicherung des Lebensunterhaltes für sich und ihre Kinder und einen zweiten nach SGB XII zur Sicherung der Kostenübernahme für die Frauenhaus-Tagessätze. Beide Anträge müssen mit den entsprechenden Nachweisen und Unterlagen versehen werden<sup>21</sup>.
- die Notwendigkeit des Frauenhausaufenthaltes muss vorab und dann weiter in regelmäßigen Abständen begründet werden und/oder es müssen regelmäßig sog. Hilfepläne erstellt werden

---

<sup>19</sup> vgl. SGB I, §§ 38, 40, 60. Daraus lässt sich ableiten, dass für diejenigen, die einen Rechtsanspruch auf Sozialleistungen geltend machen, die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen müssen (§ 40). Das Vorliegen der Voraussetzungen wird u.a. geprüft, in dem alle Tatsachen anzugeben sind, die für die Leistung erheblich sind. Auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers ist der Erteilung der erforderlichen Auskünfte durch Dritte zuzustimmen. Es sind Beweismittel zu bezeichnen und auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers Beweiskunden vorzulegen oder ihrer Vorlage zuzustimmen (§ 60).

<sup>20</sup> Vgl. Frauenhauskoordinierung e.V. Oktober 2017, a.a.O., S. 9f

<sup>21</sup> Vgl. Frauenhauskoordinierung e.V. Oktober 2017, a.a.O., S. 10

In einer Studie aus dem Jahr 2004 wurde festgestellt, dass Gewalt in der Partnerschaft in der Regel ohne Zeug\*innen stattfindet. Die meisten Frauen, die in Frauenhäusern Zuflucht suchen, waren weder bei eine\*r Ärzt\*in noch in der Rechtsmedizin, um sich ihre Verletzungen attestieren zu lassen<sup>22</sup>. Daraus geht hervor, dass objektive Beweismittel wie im §60 SGB I vorgesehen, nur für einen kleinen Teil der gewaltbetroffenen Frauen vorliegen.

Nach der derzeit gängigen Praxis der Geldgeber (seien es Kommunen, Landkreise oder Bundesländer) müssen wir zwingend davon ausgehen, dass ein individueller Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe, verknüpft mit einer Frauenhausfinanzierung über Sozialleistungsgesetze wie dem SGB XII, keine Verbesserungen für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder bringen wird, im Gegenteil.

Befürchtet wird, dass die Schwelle zur Inanspruchnahme von Schutz und Hilfe massiv erhöht und zu einer zusätzlichen Belastung für die Gewalt betroffenen Frauen und ihre Kinder wird<sup>23</sup>. Bereits bekannte Probleme des Zugangs zu Schutz und Unterstützung für Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder werden damit nicht gelöst, sondern fortgeschrieben und zusätzlich verschärft.

### **3. Welche Auswirkungen hat eine einzelfallbezogene Frauenhausfinanzierung im Rahmen des Sozialgesetzbuches XII auf gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder und wem hilft sie?**

Die Tagessatzfinanzierung (Einzelfallfinanzierung) vieler Frauenhäuser stellt – neben dem Platzmangel und der fehlenden Barrierefreiheit – eine der größten Hürden für Frauen dar, die Zuflucht in einem Frauenhaus suchen.

#### **3.1. Einzelfallfinanzierung – wem hilft sie?**

Seit Beginn der 1980er-Jahre werden ca. 2/3 der Frauenhäuser in Deutschland über sog. Tagessätze finanziert. Hierbei werden die Personal-, Sach- und Hauskosten, die dem Frauenhaus entstehen, auf die einzelnen Frauenhausbewohnerinnen umgelegt. Für sozialleistungsberechtigte Bewohnerinnen zahlt - je nach Rechtsgrundlage - das Jobcenter nach SGB II oder das Sozialamt nach SGB XII die Tagessätze an das Frauenhaus. Unterschieden wird in der Regel zwischen reinen Kosten der Unterkunft (Miete, Nebenkosten und Heizkosten) und sog. Betreuungsleistungen. Die Tagessätze sind von Frauenhaus zu

---

<sup>22</sup> vgl. Schröttle, 2005, Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland

<sup>23</sup> Vgl. Rixen, Prof. Dr. Stephan, a.a.O. S. 45: „Ein konsequent auf die verlässliche Zuwendungsfinanzierung der Unterstützungseinrichtungen ausgerichteter Ansatz lässt es vertretbar erscheinen, auf die Normierung eines „Rechtsanspruchs“ der gewaltbetroffenen Frauen zu verzichten. Wenn von „Rechtsanspruch“ die Rede ist, dann sind zwei Ebenen zu unterscheiden: Zum einen hat „Rechtsanspruch“ eine symbolisch -bewusstseinsbildende Bedeutung, ... Wenn von „Rechtsanspruch“ die Rede ist, wird aber auch eine administrativ-rechtstechnische Seite angesprochen. Es gehört zu den Eigenheiten des Leistungsrechts, dass es sich nicht selbst vollzieht, sondern durch die Verwaltung erst festgestellt werden muss. Dies geschieht nach den Regeln des Verwaltungsverfahrenrechts, d.h. die gewaltbetroffene Frau muss nach diesen Regeln in die Feststellung des Rechtsanspruchs eingebunden werden. „Rechtsanspruch“ in diesem für den Verwaltungsalltag maßgeblichen Sinne würde also für die betroffenen Frauen eine Belastung bedeuten. Darauf ist in jüngerer Zeit zu Recht hingewiesen worden.“

Frauenhaus unterschiedlich und liegen meist zwischen 5€ (reine Unterkunftskosten) und 140€ pro Person und Tag – monatlich also zwischen 150€ und 4200€ pro Person. Für die Frauenhausträger kann bei kostendeckenden Tagessätzen, hoher Belegung und ausschließlicher Aufnahme sozialleistungsberechtigter Frauen und ihrer Kinder eine reine Tagessatz-Finanzierung durchaus lukrativ sein. Gekürzt werden Tagessätze in den seltensten Fällen, sondern sie steigen in der Regel über Jahre hinweg stetig an. Sie müssen nicht politisch erkämpft werden wie alle pauschalen Zuwendungen im Rahmen von freiwilligen Leistungen. Oft muss ihre sachgerechte Verwendung – im Gegensatz zu den freiwilligen Leistungen - nicht einmal im Einzelnen nachgewiesen werden. Sie können ohne Beteiligung politischer Gremien mit den Verwaltungen bilateral ausgehandelt werden und sind stattdessen Teil des allgemeinen Sozialhaushaltes. Daher nützt eine Tagessatzfinanzierung vor allem den Frauenhausträgern.

Für die Sozialleistungsträger (in der Regel Jobcenter oder Sozialamt) bietet sie die Möglichkeit der Kontrolle und der direkten Einflussnahme darauf, wer im Frauenhaus aufgenommen wird, wie lange eine Frau und ihre Kinder dort bleiben können und wie die Arbeit im Frauenhaus konkret auszusehen hat.

### **3.2. Einzelfallfinanzierung – wem schadet sie?**

Bewohnerinnen eines Frauenhauses müssen einen Anspruch auf Leistungen nach dem entsprechenden Sozialgesetzbuch haben und ihn auch geltend machen, damit die zuständige Behörde (Jobcenter bzw. Sozialamt) die Zahlung der Tagessätze an das Frauenhaus übernimmt. Deshalb verlangen einige Frauenhäuser schon vor der Aufnahme von den gewaltbetroffenen Frauen Kostenübernahmeerklärungen des Jobcenters. Wieder andere dürfen nur Frauen aus der eigenen Kommune/dem eigenen Landkreis aufnehmen oder sie haben die Auflage, grundsätzlich nur Frauen mit SGB II-Anspruch aufzunehmen. So können dann beispielsweise Auszubildende, Studentinnen, erwachsene Schülerinnen, Frauen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus wie auch z.B. Geflüchtete Frauen, EU-Angehörige, die zur Arbeitsaufnahme eingereist sind, Botschaftsangehörige, UN-Angehörige, Migrantinnen mit Wohnsitzauflagen sowie Frauen mit (gemeinsamem) Vermögen in der Regel nicht in tagessatz-finanzierte Frauenhäuser aufgenommen werden, weil sie nach den Bestimmungen des SGB II und/oder des SGB XII keinen Leistungsanspruch haben. Diejenigen Bewohnerinnen, die eigenes Einkommen haben, werden selbst zur Zahlung herangezogen. Sie werden - nur um das Frauenhaus zu finanzieren - je nach Höhe der Tagessätze dazu gezwungen, Sozialleistungen zu beantragen, die sie eigentlich für ihren Lebensunterhalt und eine normale Miete nicht benötigen würden. Frauen, die zusammen mit ihrem Ehemann oder Partner im eigenen Haus gewohnt haben oder anderes – gemeinsames - Vermögen haben, über das sie nicht unmittelbar alleine verfügen können, müssen Sozialleistungen als Darlehen beantragen und verschulden sich zum Teil hoch für die Finanzierung des Frauenhauses. Das schreckt Frauen mit eigenem Einkommen ab, Frauenhäuser aufzusuchen. Frauen, die schon im Sozialleistungsbezug sind, hindert die Tagessatzfinanzierung daran, sich Arbeit zu suchen.

Leidtragende bei allen Modellen einer Tagessatz- bzw. Einzelfallfinanzierung von Frauenhäusern im Rahmen der Sozialleistungsgesetze sind die von Gewalt betroffenen Frauen und ihre Kinder.

### **3.3. Einzelfallfinanzierung im Rahmen des Sozialgesetzbuches XII**

Diese Hürden für die betroffenen Frauen und ihre Kinder bleiben auch bestehen in dem von den Wohlfahrtsverbänden vorgelegten Frauenhaus-Finanzierungskonzept im Rahmen des SGB XII<sup>24</sup>.

Zwar soll hier die Aufnahme schnell und unbürokratisch im Rahmen einer sog. Clearingphase erfolgen – nach deren Ablauf, in der sog. Regulären Phase muss aber die Frau wie bisher einen Antrag auf Kostenübernahme im Rahmen des SGB XII stellen. Hierzu ein Zitat des DIMR: *„Eine solche Clearingphase könnte zunächst die diskriminierungsfreie Aufnahme aller Betroffenen ermöglichen. Es besteht aber die Gefahr, dass Frauen in besonders vulnerablen Situationen, die aufgrund von mangelnden Ressourcen, Rassismen auf dem Wohnungsmarkt oder Multiproblemlagen Schwierigkeiten haben, eine Anschlussunterbringung zu finden, und daher häufiger länger bleiben, unverhältnismäßig benachteiligt werden“*<sup>25</sup>.

Es ist zu befürchten, dass für eine trägerorientierte Einzelfallfinanzierung in Kauf genommen wird, dass wie bisher Migrantinnen mit prekärem Aufenthaltsstatus und Frauen mit eigenem Einkommen und Vermögen aus der Kostenübernahme herausfallen werden.

Für alle gewaltbetroffenen Frauen und ihre Kinder erschwert die Tagessatzfinanzierung von Frauenhäusern sowohl den Zugang zum Frauenhaus, als auch die Entwicklung einer eigenständigen Perspektive. Durch jede Art von Einzelfallfinanzierung wird Gewalt gegen Frauen individualisiert und die betroffene Frau wird zur Problemträgerin gemacht, die für die Kosten ihres Schutzes selbst aufkommen muss. Die Entscheidung über die Finanzierung von Schutz und Hilfe in einem Frauenhaus ist damit keine politische Entscheidung der Politiker\*innen in Kommune, Land oder Bund mehr, sondern sie ist abhängig vom Ermessen der einzelnen Sachbearbeiter\*innen im Jobcenter oder im Sozialamt. Der zunehmende Druck der Jobcenter bzw. Sozialämtern, die Finanzierung von Tagessätzen an ausführliche Begründungen über Aufnahme und Verweildauer der Frauen im Frauenhaus (Sozialberichte) zu koppeln, gefährdet Frauen und Kinder zusätzlich und ist außerdem ungesetzlich. Die Aufnahme und die Aufenthaltsdauer im Frauenhaus richten sich nicht mehr nach der sachlichen Notwendigkeit (Schutz vor Bedrohung, Entwicklung einer alternativen Lebensplanung), sondern nach der willkürlich von der Herkunftskommune festgelegten Bereitschaft zur Kostenerstattung und deren Dauer.

Dass fiskalische und keine sachlichen Gründe hier eine Rolle spielen, zeigen schon die völlig

<sup>24</sup>Vgl. Frauenhauskoordinierung e.V. Oktober 2017, a.a.O., S. 8ff

<sup>25</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte, Heike Rabe, Britta Leisering: Analyse - Die Istanbul-Konvention, Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechts-spezifischer Gewalt, S. 19

unterschiedlichen Beschränkungen der Aufenthaltsdauer im Frauenhaus – diese reichen von 4 Wochen bis zu 12 Monaten. Ist die (willkürlich) festgelegte Aufenthaltsdauer überschritten, werden von Frauenhausmitarbeiterinnen unter Missachtung von Datenschutz und Schweigepflicht Sozialberichte und/oder sog. Hilfepläne über Bewohnerinnen sowie aufwendige Begründungen für ihre Aufenthaltsdauer im Frauenhaus verlangt.

Allen Beschränkungen der Aufenthaltsdauer gemeinsam ist, dass sie mit hohem bürokratischem Aufwand für alle Beteiligten verbunden und nach wissenschaftlichen Kriterien kontraproduktiv sind: Je länger der Aufenthalt einer Frau im Frauenhaus ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie sich dauerhaft vom Misshandler trennt und in eine eigene Wohnung zieht<sup>26</sup>.

Dies alles sind für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder zusätzliche, oft unüberwindbare Hürden in einer Situation, in der schnelle, unbürokratische und bedarfsgerechte Unterstützung gebraucht wird, um sich aus der gewaltgeprägten Beziehung zu befreien.

Deshalb fordern die Autonomen Frauenhäuser seit langem die Abkehr von dem Modell der Tagessatz-(Einzelfall-) Finanzierung und stattdessen – eine bundesgesetzliche, damit länderübergreifende Regelung zur einzelfall-unabhängigen und bedarfsgerechten Finanzierung von Frauenhäusern. Diese Forderung wird unterstützt von der CEDAW-Allianz<sup>27</sup> und dem Deutschen Frauenrat<sup>28</sup> und sie entspricht den staatlichen Verpflichtungen, die sich aus der Ratifizierung der Istanbul-Konvention ergeben.

#### **4. Das 3-Säulen-Modell zur institutionellen Frauenhausfinanzierung**

##### **4.1. Anforderungen an die Finanzierung von Frauenhäusern:**

###### Zugang für alle, rund um die Uhr:

- Es müssen überall genügend Frauenhausplätze für Zuflucht suchende Frauen und ihre Kinder vorgehalten werden. Zurzeit gibt es in Deutschland rd. 350 Frauenhäuser mit rund 6.700 Plätzen (Betten) für Frauen und ihre Kinder. Die sog. Istanbul-Konvention CETS 210 sieht 1 Family Place (Familienzimmer) pro 10.000 Einwohner\*innen/Gesamtbevölkerung<sup>29</sup> vor. Angemessen für Deutschland sind hiernach rd. 8200 Familien-Zimmer in Frauenhäusern, mit 16.400 Betten<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup>Vgl. dazu Prof'in i. R. Dr. Ruth Becker: „Das Leben im Frauenhaus. Ergebnisse einer Befragung zur Zufriedenheit von Bewohnerinnen der Autonomen Frauenhäuser in Nordrhein-Westfalen“, hrsg. von der LAG Autonome Frauenhäuser NRW e.V., November 2013, S. 57ff.

<sup>27</sup> Alternativbericht CEDAW, Berlin 2016, S. 24

<sup>28</sup> <https://www.frauenrat.de/40-jahre-frauenhaeuser-gewalt-gegen-frauen-beenden-zugang-zu-schutz-und-hilfe-fuer-alle-frauen-gewahrleisten-frauenhausfinanzierung-endlich-sichern/>

<sup>29</sup> Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul 2011, S. 69

<sup>30</sup> Da die Zahl der in Frauenhäusern aufgenommenen Frauen in etwa der Zahl der aufgenommenen Kinder entspricht und damit das Verhältnis Frauen : Kinder in etwa 1:1 ist, gehen wir davon aus, dass ein Familienzimmer durchschnittlich 2 Plätze (Betten) enthält.  
(Beispiel: In einer Stadt mit 300.000 Einwohner\*innen/Gesamtbevölkerung müssen also 30 Familienzimmer mit 60 Plätzen vorgehalten werden).

- Es müssen überall barrierefreie Frauenhausplätze zugänglich sein
- Frauenhäuser müssen für alle gewaltbetroffenen Frauen und ihre Kinder zugänglich sein, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus und unabhängig davon, ob sie einen Sozialleistungsanspruch haben oder nicht
- Frauenhäuser müssen für gewaltbetroffene Frauen rund um die Uhr (24h/7t) erreichbar und zugänglich sein, ohne dass sie gezwungen werden, sich dafür an die Polizei oder andere Institutionen wenden zu müssen

#### Schutz und Sicherheit:

Zentrale Anforderung an jedes Modell der Frauenhausfinanzierung ist die Gewährleistung der Sicherheit von Frauen und Kindern.

- Schutz, Anonymität und Sicherheit der Frauen und ihrer Kinder muss auch in Bezug auf die Art der Finanzierung absoluten Vorrang haben. Dazu gehört die Wahrung der Anonymität von Frauen und Kindern, d. h. die Geheimhaltung ihres Aufenthaltsortes
- Mit dem Schutz und der Sicherheit für Frauen und Kinder untrennbar verbunden sind Datenschutz und Schweigepflicht der Mitarbeiterinnen. Sozialberichte an Sozialleistungsträger sind ein Verstoß gegen die Schweigepflicht und gefährden Frauen und Kinder zusätzlich

#### Qualität der Frauenhausarbeit:

- Solidarität, Parteilichkeit und Hilfe zur Selbsthilfe sind nach wie vor die notwendigen Stützpfeiler der autonomen Frauenhausarbeit. Sie reichen aber meist nicht aus, um die von Gewalt betroffenen Frauen und ihre Kinder wirksam und nachhaltig zu unterstützen und so kommt eine immer weiter fortschreitende Qualifizierung der Frauenhausmitarbeiterinnen auf den verschiedensten Gebieten hinzu
- Ein Schwerpunkt dabei ist die traumasensible Arbeit mit Mädchen und Jungen, die als Mit-Betroffene der Gewalt genauso viel Aufmerksamkeit und qualifizierte Unterstützung brauchen wie ihre Mütter
- Bedarfsgerechte Unterstützung beinhaltet die Bereitstellung breit gefächelter Angebote und das Vorhandensein entsprechender Ressourcen
- Orientierung an den Leitlinien Autonomer Frauenhausarbeit<sup>31</sup>
- Zur Arbeit im Frauenhaus gehören kontinuierliche Fortbildung und Supervision

#### **4.2. Frauenhäuser als überregionale Einrichtungen finanzieren**

Alle einzelfallbezogenen Konzepte zur Frauenhausfinanzierung gehen von einer Kostenerstattung der Frauenhauskosten durch die Herkunftskommune der Frau und ihrer Kinder aus. Diese Kostenerstattung einzelfallbezogener Frauenhauskosten zwischen Kommunen führt, wie die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, zu einem immensen bürokratischen Aufwand und einer unverhältnismäßig hohen Inanspruchnahme der

---

<sup>31</sup> [http://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/sites/default/files/page\\_attachment/zif\\_leitlinien\\_autonomer\\_frauenhaeuser\\_flyer\\_0.pdf](http://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/sites/default/files/page_attachment/zif_leitlinien_autonomer_frauenhaeuser_flyer_0.pdf)

Sozialgerichte. Frauenhäuser sind aber ihrem Schutzauftrag entsprechend überregionale Einrichtungen. Gewaltbetroffene Frauen müssen selbst bestimmen können, wo sie Schutz in einem Frauenhaus suchen. Dieser Schutz muss allen gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern überregional zu Verfügung stehen. Nur über eine bundeseinheitliche, einzelfallunabhängige und bedarfsgerechte Finanzierung kann der gleichwertige Zugang zu Schutz und Unterstützung über Stadt und/oder Landesgrenzen hinweg ohne Einschränkungen gewährleistet werden.

Eine pauschale, kostendeckende und verlässliche Finanzierung von Frauenhäusern bedarf der Schaffung einer gesetzlichen Regelung. Nur damit lässt sich ein ungehinderter Zugang für jede gewaltbetroffene Frau und deren Kinder zu den Frauenhäusern sicherstellen. Ein bundesweit nach verbindlichen Regeln aufgestelltes und finanziertes Hilfesystem nimmt Bund, Land, Landkreise und Kommunen in die Verantwortung für eine angemessene Finanzierung. Gerade wenn alle (Bund, Länder und Gemeinden) sich in einer dauerhaft verbindlich geregelten Form an den Kosten für die erforderlichen Finanzmittel beteiligen, entfallen Zuständigkeitsstreitigkeiten, die bisher immer zu Lasten der misshandelten Frauen und ihrer Kinder gehen. Wesentlich für die Frauenhäuser ist, dass die notwendigen Mittel den genannten Anforderungen entsprechen. Außerdem sollten sie aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung aus einer Hand ausgezahlt werden und eine kostendeckende Absicherung der Angebote beinhalten.

Wir halten eine dauerhafte, verbindliche und sachgerechte Aufteilung der notwendigen finanziellen Mittel zwischen Bund, Ländern und Kommunen für sinnvoll, damit sich alle Ebenen in der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen engagieren und darin einbezogen sind. Die Finanzmittel sollen jeder Kommune/jedem Landkreis nach einem festzulegenden Schlüssel zugewiesen werden – als Bemessungsgrundlage kann die bereits erwähnte Empfehlung der Istanbul-Konvention des Europarates (1 Familienzimmer pro 10.000 Einwohner\*innen/ Gesamtbevölkerung) zugrunde gelegt werden. Allerdings muss hier der tatsächliche Bedarf berücksichtigt werden – so ist beispielsweise der Bedarf an Frauenhausplätzen in Großstädten und Ballungsgebieten überproportional hoch. Eine bundeseinheitlich gestaltete Finanzierung wird entscheidend dazu beitragen, den Zugang zu Schutz und Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder einfach und niedrigschwellig sicherzustellen und die finanziellen Barrieren zu beseitigen. Zusätzlich dazu wird im Aktionsplan II der Bundesregierung<sup>32</sup> darauf hingewiesen, dass ein bedarfsgerechter Schutz die Bereitstellung breit gefächelter Angebote beinhaltet. Die Trägervielfalt mit unterschiedlichen Konzepten und Angeboten muss daher erhalten bleiben und auch für die Zukunft sichergestellt und weiterentwickelt werden.

---

<sup>32</sup> <https://www.bmfsfj.de/blob/93228/77ac63e8f600d39c8fb5ae9ed2080653/aktionsplan-ii-zur-bekaempfung-von-gewalt-gegen-frauen-data.pdf>, S. 38

Die Autonomen Frauenhäuser favorisieren seit mehreren Jahren das sog. 3-Säulen-Modell zur einzelfallunabhängigen und bedarfsgerechten Frauenhausfinanzierung. Es besteht aus den 3 Finanzierungs-Säulen Sockelbetrag, Platzpauschalen und Hauskosten und es bezieht die 3 Ebenen Bund, Länder und Kommunen in die Finanzierung der Frauenhäuser mit ein. Im 3-Säulen-Modell werden Frauenhäuser als Institutionen finanziert. Die Finanzierungs-Verantwortung liegt beim Staat und nicht bei den gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern.

### **4.3. Das 3-Säulen-Modell zur Frauenhausfinanzierung**

#### **4.3.1. Sockelbetrag<sup>33</sup>**

Unabhängig von der Anzahl der vorgehaltenen Plätze für Frauen und ihre Kinder benötigt jedes Frauenhaus 1,97 Vollzeitäquivalente (VZÄ) für einzelfallunabhängige Aufgaben, z.B.

- Geschäftsführende Aufgaben, Akquise von Geldmitteln, Öffentlichkeitsarbeit, Prävention, sowie Kooperations- und Vernetzungsarbeit: entsprechen 1,0 Vollzeitäquivalent
- Verwaltungsarbeiten: entsprechen 0,5 Vollzeitäquivalenten
- Die Sicherstellung einer qualifizierten Rufbereitschaft: entsprechen 0,47 Vollzeitäquivalenten
- Sachkostenpauschale in Höhe von 20% der Personalkosten von 1,97 VZÄ

#### **4.3.2. Platzkostenpauschalen**

Die Anzahl der gezahlten Platzkostenpauschalen ist abhängig von der Anzahl der vorgehaltenen Plätze für Frauen und für Kinder.

In der Regel halten wir einen Personalschlüssel von 1:4 (1 pädagogische Fachkraft für 4 Plätze (Frauen und Kinder) für angemessen. Je nach Konzeption des Frauenhauses muss der Schlüssel verbessert werden, wenn Frauen bzw. Kinder einen deutlich erhöhten Unterstützungsbedarf haben.

Die Platzkostenpauschale setzt sich wie folgt zusammen:

- Personalkosten für pädagogische Fachkräfte nach einem Personalschlüssel von 1:4
- Personalkosten für Gebäudeinstandhaltung/Hausmeisterei nach einem Personalschlüssel von 1: 40
- Sachkostenpauschale in Höhe von 20% der entsprechenden Personalkosten

#### **4.3.3. Gebäudekosten**

Zu zahlen in tatsächlicher Höhe.

- Miet- bzw. Anschaffungskosten<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Der Sockelbetrag und die Platzkostenpauschalen erhöhen sich jeweils zum 01. Januar eines Jahres um mindestens 3 %.

- Mietnebenkosten, Energiekosten, Wasser, Heizung
- Gebäudebezogene Versicherungen<sup>35</sup>
- Sanierungs-, Renovierungs-, Investitions- und Anschaffungskosten<sup>36</sup>

#### **4.4. Wem hilft eine einzelfallunabhängige Frauenhausfinanzierung nach dem 3-Säulen-Modell?**

In erster Linie hilft das 3-Säulen-Modell zur einzelfallunabhängigen und bedarfsgerechten Frauenhausfinanzierung den gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern. Der Abbau von bürokratischen Hemmnissen durch eine institutionelle Frauenhausfinanzierung entlastet aber auch zusätzlich Jobcenter, Sozialämter, Sozialgerichte und Frauenhäuser.

##### Niedrigschwelliger und bedarfsgerechter Zugang

(hilft allen gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern)

- Sofortiger Zugang und Aufenthalt im Frauenhaus ohne Kostenabklärung möglich für alle Frauen und Kinder, unabhängig von Einkommen, Alter, Migrations- oder Fluchthintergrund, Aufenthaltsstatus, Ausbildung
- Zugang und Aufenthalt im Frauenhaus auch für nicht sozialleistungsberechtigte Frauen und ihre Kinder
- keine städte- und länderübergreifenden Hemmschwellen bei Aufnahme bzw. Weitervermittlung
- Vorhaltung von genügend barrierefreien Frauenhausplätzen
- Keine finanziellen Belastungen/Verschuldung von gewaltbetroffenen Frauen für die Finanzierung des Frauenhausaufenthaltes
- Erreichbarkeit und Aufnahme im Frauenhaus rund um die Uhr, 24h/7t.

##### Schutz und Sicherheit

(hilft den Frauenhausbewohnerinnen und ihren Kindern)

- keine Gefährdung durch Weitergabe sensibler personenbezogener Daten an Ämter und Behörden

##### Bürokratieabbau

(hier profitieren Bewohnerinnen, Jobcenter, Sozialämter, Frauenhäuser, Sozialgerichte)

- Wegfall der Beantragung und Prüfung von Einzelfall-Kostenübernahmen
- Wegfall der Erstellung und Prüfung von Sozialberichten und Hilfeplänen
- Wegfall der Einzelfall-Kostenabrechnungen und Einzelfall-Zahlungen für Bewohnerinnen und ihre Kinder
- Wegfall der Geltendmachung von Einzelfall-Kostenerstattungen

---

<sup>34</sup> Die seit dem 01.01.2013 geltenden einheitlichen Substanzerhaltungspauschalen werden bei Miete oder Eigentum auf der Basis des amtlichen Baukostenindex alle zwei Jahre prozentual fortgeschrieben.

<sup>35</sup> z.B. Mieterhaftpflicht, Elementar- und Inventarversicherung, Feuer/Leitungswasser/Sturm/Einbruchdiebstahl

<sup>36</sup> z.B. barrierefreier Um- bzw. Ausbau, energetische Sanierung

- Wegfall der Kostenerstattungsstreitigkeiten incl. Sozialgerichtsprozessen zwischen Kommunen
- Ein\*e Zuwendungsgeber\*in, jährlicher Verwendungsnachweis für institutionelle Förderung

#### Planungssicherheit für die Frauenhäuser

(hilft in erster Linie den Frauenhäusern)

- Eine institutionelle Förderung ist unabhängig vom Sozialleistungsanspruch der Frauenhausbewohnerinnen
- Finanzielle Ressourcen sind vorab bekannt und ermöglichen eine nachhaltige Budgetplanung
- Schutz und Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern ist unabhängig von jeweiligen Haushaltslagen und politischen Mehrheitsverhältnissen

## Anhang:

### **Aufgaben und Tätigkeiten der Frauenhausmitarbeiterinnen:**

#### Arbeit mit Frauen im Frauenhaus:

- Krisenintervention und Stabilisierung
- Begleitung der Frauen zu Ämtern und Gerichten (bei Bedarf)
- Unterstützung bei der Entwicklung tragfähiger Perspektiven und ihrer Umsetzung
- Unterstützung bei der Gestaltung des Zusammenlebens im Frauenhaus
- Gruppenangebote
- Beratung vor und nach einem Frauenhausaufenthalt (vorausgehende und nachgehende Beratung)
- Beratung und Unterstützung der aufgenommenen Frauen unter Berücksichtigung der folgenden Themenkomplexe:
  - Gesundheitliche Folgen von Gewalt und Versorgungsangebote, ggfs. Vermittlung in die gesundheitliche Versorgung
  - Klärung der Gefährdungssituation und des angemessenen Sicherheitsbedarfs
  - Dynamik in von Gewalt geprägten Beziehungen, Gewaltspirale
  - Folgen (mit)erlebter Gewalt für die Kinder
  - Strafrechtliche Bestimmungen und Möglichkeiten
  - Zivilrechtliche Bestimmungen und Familienrecht
  - Wege aus der Gewalt, Entwickeln von Alternativen
  - Existenzsicherung
  - Ausländerrechtliche Folgen der Trennung
  - Soziale Folgen, Umgang mit der Herkunftsfamilie
  - Beratung zu Fragen der elterlichen Sorge und des Umgangsrechtes
  - Bestimmungen des SGB II, SGB VIII und SGB XII
  - Information über ergänzende Beratungsangebote
  - interkulturelle Kompetenz
- Mütterberatung (Unterstützung/ Erziehungsberatung/Stärkung der Erziehungs-kompetenz)
- Unterstützung bei der Wohnungs- und Arbeitssuche

#### Arbeit mit Mädchen und Jungen im Frauenhaus:

- Krisenintervention
- Traumasensible Beratung und Begleitung sowie Unterstützung bei der Bewältigung von Gewalt- und Trennungserfahrungen
- Geschlechtsspezifische und altersspezifische Mädchen- und Jungenarbeit
- Angebote zu Stärkung des Sicherheits- und Selbstwertgefühls
- ggfs. Hausaufgabenbetreuung
- gemeinsame Gespräche in Schulen, Kitas, etc.
- Einzelangebote für Kinder und Jugendliche

- Unterstützung der Mädchen und Jungen bei Sorge- und Umgangsrechtsregelungen
- Kinderbetreuung
- Gemeinsame Freizeitaktivitäten

#### Arbeit für weitere Zielgruppen

- Informations- und Öffentlichkeitsarbeit, Kampagnen
- Politische Arbeit gegen Gewalt an Frauen
- Kooperation und Vernetzung mit anderen Projekten/Einrichtungen/Institutionen auf kommunaler Ebene, z.B. in sog. Runden Tischen
- Vernetzung auf Landes- und auf Bundesebene
- Aufklärungs- und Präventionsarbeit

#### Arbeit für das Projekt/die Einrichtung

- Hausorganisation und Gebäudemanagement
- Verwaltung
- Gewährleistung einer 24-stündigen Rufbereitschaft
- Geschäftsführende Tätigkeiten
- Geldbeschaffung und Spendenakquise

Um die angeführten Tätigkeiten in angemessener Weise zu realisieren, bedarf es kontinuierlicher Fortbildung und Supervision. Die Arbeit in Autonomen Frauenhäusern orientiert sich an den Leitlinien Autonomer Frauenhausarbeit<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> [http://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/sites/default/files/page\\_attachment/zif\\_leitlinien\\_autonomer\\_frauenhaeuser\\_flyer\\_0.pdf](http://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/sites/default/files/page_attachment/zif_leitlinien_autonomer_frauenhaeuser_flyer_0.pdf)