



## Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Finanzierung von Frauenhäusern<sup>1</sup>

### Gliederung

I. Einleitung .....	2
1. Gewalt gegen Frauen.....	2
2. Heterogene Finanzierung der Leistungen an gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Frauenhäusern.....	4
3. Kostenerstattungsschwierigkeiten bei der Aufnahme ortsfremder Frauen und ihrer Kinder...	5
II. Lösungsansätze .....	7
1. Grundsätze: Stabile Finanzierung einer bedarfsgerechten Infrastruktur muss gewährleistet sein.....	7
2. Einheitlichen Rechtsrahmen für Leistungen an gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder schaffen.....	8
a) Verlässliche Regelung auf Bundesebene zum Schutz gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder außerhalb der Sozialleistungsgesetze .....	10
b) Verlässliche Regelungen im Landesrecht, abgestimmt über Ländervereinbarungen.....	11
3. Einrichtungsbezogene Finanzierung effektiver gestalten.....	11
4. Gestaltungen im Rahmen der Sozialleistungsgesetze.....	13
a) SGB II.....	14
b) SGB XII .....	15
c) AsylbLG.....	16
d) Länderübergreifende Vereinbarungen ergänzend zum Leistungserbringungsrecht.....	17
III. Anhang zur Vertiefung: Beschreibung der vorzufindenden unterschiedlichen Finanzierungsstrukturen (mit Beispielen).....	17
1. Einrichtungsbezogene Förderung aus einer Hand.....	17
2. Tagessatzfinanzierung .....	18
3. Mischfinanzierung aus Landes- und kommunalen Mitteln .....	19

<sup>1</sup> Verantwortliche Referentin in Deutschen Verein: Nicola Leiska-Stephan. Das Diskussionspapier wurde am 23. Juni 2010 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.

## **I. Einleitung**

Die vorliegenden Überlegungen und Lösungsansätze haben gesicherte, verlässliche und bedarfsgerechte Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder zum Ziel. Diese sollten allen körperlich oder seelisch misshandelten oder von Misshandlung bedrohten Frauen und ihren Kindern in jedem Bundesland uneingeschränkt, d.h. unabhängig von Einkommen, Aufenthaltsstatus, Wohnort und Gesundheitszustand, zugänglich sein.<sup>2</sup> Das Diskussionspapier setzt sich mit den derzeitigen Gestaltungen und Möglichkeiten der Finanzierung der Leistungen für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder auseinander und stellt verschiedene Vorschläge für eine Verbesserung und Absicherung des Hilfesystems zur Diskussion. Es richtet sich an die Politik, den Bund, die Länder und die Kommunen, wie auch an die beteiligten Organisationen, die die Interessen der Betroffenen vertreten. Das Papier versteht sich als Diskussionsgrundlage für den weiteren Prozess der Entscheidungsfindung für ein bedarfsgerechtes Schutz- und Unterstützungssystem.

### **1. Gewalt gegen Frauen**

Gewalt gegen Frauen ist eine weltweit verbreitete, schwerwiegende Menschenrechtsverletzung. Sie betrifft auch deren Kinder. Auf kommunaler, nationaler, europäischer und internationaler Ebene wird seit Jahren im Bereich Gewalt gegen Frauen Aufklärungsarbeit geleistet und mit unterschiedlichen Aktivitäten und Angeboten auf das Problem eingegangen. Alle staatlichen Ebenen handeln schon jetzt im Bewusstsein ihres staatlichen Schutzauftrags, folgend aus der UN-Menschenrechtskonvention, dem CEDAW-Übereinkommen (Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau)<sup>3</sup>, dem Antidiskriminierungsrecht der EU und der EMRK, den EU-Grundrechten und nicht zuletzt aus dem Grundgesetz mit seiner Menschenwürdegarantie, dem Recht auf körperliche Unversehrtheit und Schutz vor Diskriminierung (Art. 1 Abs.1 S. 2, Art. 2 Abs. 2 S. 1 und Art. 3 Abs. 3 GG). In Deutschland hat sich über die Jahre ein differenziertes Hilfeangebot bei häuslicher Gewalt entwickelt, welches auch für die Frauenhäuser weitere Aufgaben mit sich gebracht hat und neben diesen Beratungs-

---

<sup>2</sup> Vgl. Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Hilfeleistungen an gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, NDV 2008, S. 365 ff., Präambel.

<sup>3</sup> Das Übereinkommen wurde am 18. Dezember 1979 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen und von Deutschland am 10. Juli 1985 ratifiziert. Es hat zum Ziel, die Schlechterstellung von Frauen in verschiedenen Lebensbereichen umfassend zu verhindern.

und Interventionsstellen umfasst. Es verfügt bundesweit über ca. 350 Frauenhäuser mit rund 7.000 Plätzen für von Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder.<sup>4</sup>

Der Bedarf an Frauenhausplätzen ist weiterhin hoch: Jährlich fliehen deutschlandweit ca. 40.000 Personen (Frauen mit ihren Kindern) in Frauenhäuser, fast 60 % dieser Frauen werden von der Polizei oder von professionellen Diensten ins Frauenhaus vermittelt.<sup>5</sup> Rund 25 % der in Deutschland lebenden Frauen haben Formen körperlicher oder sexueller Gewalt (oder beides) durch aktuelle oder frühere Beziehungspartner oder -partnerinnen erlebt, sehr viele der betroffenen Frauen haben schwere bis sehr schwere körperliche bis hin zu lebensbedrohlicher und/oder sexuelle Gewalt erlitten.<sup>6</sup> Für sie ist das Frauenhaus oftmals der einzige Ort, der ihnen in einer ihr Leben oder die körperliche Unversehrtheit bedrohenden Situation Schutz und Sicherheit gewähren kann. Im Vergleich mit den in anderen europäischen Studien erhobenen Gewaltprävalenzen liegen die für Deutschland erfassten Werte damit im internationalen Vergleich im mittleren bis oberen Bereich.<sup>7</sup>

Die gesellschaftlichen Kosten pro Gewaltdelikt (insbesondere medizinische Versorgung, Polizeieinsatz, Arbeitsausfall, dem Opfer entstandene physische und psychische Folgen) belaufen sich z.B. nach Berechnungen des britischen Innenministeriums auf etwa 25.600 Euro.<sup>8</sup> Neben der wirksamen Hilfe und Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und ihrer Kinder konnte auch ein insgesamt positiver volkswirtschaftlicher Nutzen der Frauenhausarbeit durch eine Gewalt verhindernde Beratung z. B. für Thüringen bereits ermittelt werden. Dieser tritt schon

---

<sup>4</sup> In der Datenbank zur Frauenhaussuche von FHK e.V. sind derzeit 346 Frauenhäuser und 18 Frauenschutzwohnungen bzw. Notunterkünfte eingetragen. Nicht alle Zufluchtwohnungen sind erfasst. In den „Informationen zur Situation von Frauenhäusern und Zufluchtwohnungen für gewaltbetroffene Frauen in Deutschland 2008 – Anzahl, Plätze und Finanzierungsgrundlagen“ des BMFSFJ wird von 332 Frauenhäusern und 61 Zufluchtwohnungen ausgegangen.

<sup>5</sup> FHK e.V. führt seit zehn Jahren eine Frauenhausbewohnerinnenstatistik durch, an der sich in den letzten Jahren rund 40 % aller Frauenhäuser beteiligten. Rechnet man die Zahlen hoch, kommt man auf rund 20.000 Frauen und fast ebenso viele Kinder, die jährlich Aufnahme in Frauenhäusern finden.

<sup>6</sup> „Gewalt gegen Frauen in Paarbeziehungen“ Kurzfassung S. 14 , BMFSFJ 2009; <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/gewalt-paarbeziehungen.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> auf Basis der repräsentativen Untersuchung „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“, BMFSFJ 2004. Zusammenfassung zentraler Studienergebnisse unter <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/kurzfassung-gewalt-frauen.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> .

<sup>7</sup> Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland- Zusammenfassung zentraler Studienergebnis, S. 9, BMFSFJ 2004; <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/kurzfassung-gewalt-frauen.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> .

<sup>8</sup> Brand/Price (2000), viii: The Economic and Social Costs of Crime, Home Office Research Study 217, Research, Development and Statistic Directorate, London: Home Office.

dann ein, wenn mindestens in nur 3 % aller von den Frauenhäusern in Thüringen im Jahr 2006 durchgeführten Beratungsfällen ein Körperverletzungsdelikt verhindert werden konnte.<sup>9</sup>

## **2. Heterogene Finanzierung der Leistungen an gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Frauenhäusern**

Der Deutsche Verein hat sich in den vergangenen Jahren mit den Hilfeleistungen an gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder sowie der bedarfsgerechten und qualifizierten Handhabung vor allem des SGB II, aber auch des SGB XII und des AsylbLG im Bereich häuslicher Gewalt auseinandergesetzt.<sup>10</sup> Es wurde deutlich, dass es im Hinblick auf die Finanzierung der Beratungs- und Unterstützungsleistungen im Frauenhaus erhebliche Unsicherheiten gibt.<sup>11</sup> Dies ist aus Sicht des Deutschen Vereins zum einen darauf zurückzuführen, dass die einrichtungsbezogenen Zuwendungen an Frauenhausträger für Leistungen an gewaltbetroffene Frauen und Kinder von der jeweiligen Haushaltssituation abhängig ist, da es sich insoweit nicht um individuelle Rechtsansprüche handelt. Dies wirkt sich in Bezug auf die Finanzierung besonders in Zeiten knapper Haushalte der Länder und Kommunen problematisch aus. Zum anderen weisen die in der Praxis zunehmend als Finanzierungsgrundlagen dienenden verschiedenen sozialrechtlichen Ansprüche und Regelungen Abgrenzungsfragen, Lücken und Ermessensspielräume auf, die für die gewaltbetroffenen Frauen und Kinder zu uneinheitlichen Zugangsmöglichkeiten und Bedingungen führen und teilweise hinter ihrem Bedarf zurückbleiben. In Frauenhäusern finden sich häufig Personen, die Ansprüche gegen unterschiedliche Sozialleistungsträger haben. Schutzeinrichtungen werden häufig aus unterschiedlichen Quellen finanziert, die insgesamt nicht auskömmlich sind. Im Finanzierungsmix fehlt es zudem an einer Gesamtverantwortung für die Infrastruktur als solche.

Der Deutsche Verein hat festgestellt, dass es bis heute nicht gelungen ist, eine einheitliche finanzielle Absicherung des Hilfesystems für misshandelte Frauen und ihre Kinder zu schaffen. Die Angebote sind sehr differenziert, die Zugangsmöglichkeiten für die Betroffenen unter den bestehenden Strukturen sind unterschiedlich. Es scheint nicht überall die flächendeckende Versorgung gesichert zu sein, und es gibt offensichtlich Schwierigkeiten und Engpässe für

---

<sup>9</sup> Institut für anwendungsorientierte Innovations- und Zukunftsforschung e.V., „Perspektiven der Frauenhausarbeit im Freistaat Thüringen – Gutachten zur Evaluation“, Berlin 2008, S. 47.

<sup>10</sup> Siehe Fn. 1; vgl. auch Deutscher Verein, NDV 1983, 138 ff.; NDV 1988, 167 ff.; NDV 2002, 161 ff., A) I 16.; DV 30/04, DV 19/05.

<sup>11</sup> Siehe Fn. 1.

bestimmte Gruppen von Betroffenen.<sup>12</sup> Handlungsbedarf für Deutschland hat auch der Bundestag in seinem Beschluss vom 18. Juni 2009 festgestellt.<sup>13</sup>

Der UN-Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau sieht die nachhaltige Finanzierung von Frauenhäusern und den bundesweit gleichwertigen Zugang zu ihnen in Deutschland nicht gewährleistet.<sup>14</sup> Er hat in seinen abschließenden Bemerkungen zum 6. Staatenbericht der Bundesregierung deren Verantwortung für die Sicherstellung der Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau auf allen Ebenen betont und die Bundesregierung dazu aufgefordert, dafür zu sorgen, dass Frauenhäuser in ausreichender Anzahl zur Verfügung stehen, angemessen finanziell unterstützt werden und allen Frauen unabhängig von ihrem Einkommen offen stehen.

### **3. Kostenerstattungsschwierigkeiten bei der Aufnahme ortsfremder Frauen und ihrer Kinder**

Die unterschiedlichen Finanzierungsformen, wie die zuwendungsfinanzierte Förderung und die Tagessatzfinanzierung, sind in kostenerstattungsrechtlicher Sicht nicht miteinander kompatibel. Es ergeben sich regelmäßig Schwierigkeiten bei der Aufnahme ortsfremder Frauen und deren Kinder, resultierend daraus, dass die Kostenerstattungsregelung des § 36 a SGB II (Unterkunfts- und psychosoziale Betreuung) für zuwendungsfinanzierte Frauenhausleistungen schwerlich geeignet ist, weil bei dieser Finanzierungsform die individuellen Fallkosten nur schwer zugeordnet und beziffert werden können. Zuwendungsfinanzierende Länder oder Kommunen können vom Nachbarland bzw. der Nachbarkommune bei dortiger Tagessatzfinanzierung für deren Aufnahme auswärtiger Frauen gemäß § 36 a SGB II in Anspruch genommen werden, ohne selbst im vergleichbaren Fall einen Ausgleich verlangen zu können. Es kommt deshalb einerseits zu einer ungleichen Kostenverteilung zwischen den Frauenhäusern vorhaltenden und durch Zuwendungen fördernden Ländern bzw. Kommunen und ihren tagessatzfinanzierenden Nachbarn. Das kann andererseits auch zu Einschränkungen des Zugangs von auswärtigen betroffenen Frauen und Kindern zu den Zufluchtseinrichtungen führen. Ein möglicherweise erforderlicher grenzüberschreitender Schutz kann dadurch erschwert werden. Die Reaktionen in der Praxis reichen von der systematischen Umstellung der zuwendungsfinanzierten Förderung auf eine Tagessatzfinanzierung, über die Bildung von Tagessätzen im Rahmen einer Zuwendungsfinanzierung (ausschließlich) für auswärtige Frauen,

---

<sup>12</sup> Vgl. Plenarprotokoll des Bundestages 17/13 vom 18.12.2009, S. 1113–1121.

<sup>13</sup> Vgl. Gemeinsamer Antrag der Bundestagsfraktionen CDU/CSU und SPD vom 13. Mai 2009 „Die Situation von Frauenhäusern verbessern“, BT-Drs. 16/12992.

<sup>14</sup> Vgl. CEDAW/C/DEU/CO/6 Ziff. 43, 44.

bis hin zu Auflagen an Frauenhasträger zur Beschränkung der Aufnahme<sup>15</sup> bzw. der Aufenthaltsdauer von auswärtigen Frauen.

Der Deutsche Verein hält diese Praxis für unbefriedigend, vor allem weil im Regelungsbereich des SGB II mit § 36 a SGB II eine Kostenerstattungsverpflichtung der Herkunftskommune für die Kosten der Zeit des Aufenthalts im Frauenhaus eingeführt worden ist, um die Standortkommune des Frauenhauses nicht überproportional mit den Kosten zu belasten<sup>16</sup> und einen Kostenausgleich zwischen den Kommunen zu erreichen.

In der Praxis taucht im Rahmen der Kostenerstattung auch die Frage auf, ob Leistungen für Beratung und Betreuung mitgebrachter Kinder über die psychosoziale Betreuung gem. § 16 a SGB II erfasst sind.<sup>17</sup> Zusätzlich besteht hier Unklarheit, wie die Kosten der Beratung und Betreuung grundsätzlich abzurechnen sind, pauschal oder durch Nachweis im konkreten Einzelfall.<sup>18</sup> Auch stellen sich in der Praxis Fragen nach der Kostenerstattung im Falle eines Wechsels des Frauenhauses oder der Geburt eines Kindes im Frauenhaus.<sup>19</sup>

In den Regelungsbereichen des SGB XII und AsylbLG fehlen spezielle Kostenerstattungsregelungen für den Aufenthalt in einem Frauenhaus. In der Praxis behilft man sich im Rechtskreis des SGB XII für den Fall eines Frauenhausaufenthalts gelegentlich damit, dass § 98 Abs. 5 SGB XII als Kostenerstattungsvorschrift ausgelegt und als solche analog angewendet wird.<sup>20</sup> Auch werden teilweise freiwillige Vereinbarungen über eine Erstattung zwischen einzelnen Kommunen, aber auch innerhalb der Länder geschlossen. Gelegentlich existieren landesweite Empfehlungen (Bayern) oder auch landesweite oder regionale Zuständigkeits- bzw. Kostenerstattungsvereinbarungen (Hessen). Manchenorts behilft man sich auch mit unbürokratischen Kostenübernahmen im Einzelfall.

Der Deutsche Verein stellt fest, dass die vielen Auseinandersetzungen um die Kostenerstattung in der Praxis bis heute unverhältnismäßig viel Zeit und Ressourcen binden.

---

<sup>15</sup> z.B. indem eine Aufnahme an die vorherige Kostenzusagen der Herkunftsgemeinde geknüpft wird.

<sup>16</sup> Gesetzesbegründung BT-Drs. 15/5908, S. 8.

<sup>17</sup> Dies sieht so: Eicher/Spellbrink, SGB II § 36 a, Rn. 19.

<sup>18</sup> Siehe hierzu LSG NRW Urteil vom 23. Februar 2010, L 1 AS 36/09.

<sup>19</sup> Siehe hierzu Deutscher Verein, Gutachten v. 10. Juni 2009 – G 8/08 in: NDV 2009, 328 ff.

<sup>20</sup> Siehe auch Empfehlungen des Deutschen Vereins (Fn. 1), NDV 2008, 365, 373.

## II. Lösungsansätze

### 1. Grundsätze: Stabile Finanzierung einer bedarfsgerechten Infrastruktur muss gewährleistet sein

Trotz der schwierigen Finanzlage der öffentlichen Haushalte hält es der Deutsche Verein für erstrebenswert, eine Lösung zur Absicherung der erforderlichen Schutz- und Hilfsangebote und der hierfür einzusetzenden Mittel zu finden. Finanzierungslösungen für eine bedarfsgerechte Infrastruktur von Schutz und Hilfe für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder sind an folgenden Grundsätzen zu orientieren:<sup>21</sup>

- Flächendeckend sind eine bedarfsgerechte Infrastruktur und eine gesicherte Finanzierung von Schutz und Hilfe für Opfer häuslicher Gewalt erforderlich.
- Für die Opfer häuslicher Gewalt darf sich die finanzielle Basis der Infrastruktur nicht als zusätzliche Gefährdung oder unzumutbare Belastung auswirken oder den Zugang zu einer Schutzeinrichtung erschweren.
- Eine gleichwertige und niedrighschwellige Zugangsmöglichkeit zu den erforderlichen Schutz- und Hilfemaßnahmen unabhängig von Einkommen, Aufenthaltsstatus und Wohnort der Betroffenen ist sicherzustellen.

Dafür sollte bundesweit eine verbindlich gestaltete Finanzierung des Hilfesystems angestrebt werden.

Entsprechend dem staatlichen Schutz- und Präventionsauftrag sollte eine bedarfsgerechte Infrastruktur insbesondere folgende notwendige Leistungen und Angebote umfassen:

- Schutz und Unterbringung von Frauen und Kindern rund um die Uhr;
- Beratung und Begleitung der Frauen
  - in familien- und sozialrechtlichen Angelegenheiten,
  - im Hinblick auf Schutzmaßnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz,
  - in Fragen der körperlichen und seelischen Gesundheit,
  - zur Hilfe bei der Wohnungssuche und
  - nach dem Verlassen des Frauenhauses;

---

<sup>21</sup> Siehe auch Empfehlungen des Deutschen Vereins (Fn. 1), NDV 2008, 365 ff.

- Beratung und Begleitung betroffener Kinder;
- Beratungsangebote außerhalb der Schutzeinrichtungen;
- Notrufsysteme;
- Interventionsangebote;
- Angebote im Bereich Täterarbeit;
- Kooperation und Vernetzung auf Bundes-, Landes- und lokaler Ebene.

Zur notwendigen Ausstattung gehören Weiterbildung und Supervision, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit sowie Aufklärungs- und Präventionsarbeit.

## **2. Einheitlichen Rechtsrahmen für Leistungen an gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder schaffen**

In der Praxis werden Finanzierung und Infrastruktur zur Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder (Frauenhäuser und sonstige Zufluchtseinrichtungen sowie Unterstützungsangebote) von Ländern und Kommunen wahrgenommen.<sup>22</sup> Es fehlt bisher an einer entsprechenden Verbindlichkeit zur Bereitstellung einer ausreichenden Infrastruktur von Schutz- und Unterstützungseinrichtungen.

Der Deutsche Verein spricht sich zur Sicherstellung eines gleichwertigen und niedrighschwelligem Zugangs für alle Betroffenen dafür aus, ein verlässliches und lückenloses Hilfesystem für sofortigen Schutz, Beratung, Unterstützung und Unterkunft für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder zu schaffen. Entsprechende Regelungen könnten innerhalb eines neu zu schaffenden Rechtsrahmens auf Bundes- oder Landesebene oder in den bestehenden Leistungsgesetzen (SGB II und XII) geschaffen werden. Um bestehende Hürden für den Zugang abzubauen, wäre es zielführend, ausschließlich an die Gewaltbetroffenheit bzw. eine unmittelbare Bedrohungssituation anzuknüpfen und den Zugang nicht von Einkommen, Aufenthaltsstatus, Wohnort und Gesundheitszustand der Betroffenen abhängig zu machen. Daneben könnte eine objektiv-rechtliche Grundlage für die Vorhaltung der notwendigen Hilfestruktur geschaffen werden, die die bedarfsgerechte Bereitstellung und den bedarfsgerechten Einsatz erforderlicher umgehender Schutz- und Hilfeangebote für die

<sup>22</sup> Vgl. auch Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/13 vom 17. Dezember 2009 sowie BT-Drs. 16/12045 (Antwort der Bundesregierung vom 25. Februar 2009 auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion DIE LINKE „Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder“).

betroffenen Personen absichert und darüber hinaus notwendige Hilfsangebote und Interventionen, z.B. im Hinblick auf die Verhinderung von Gewalttaten ermöglicht. Es geht um die Schaffung verlässlicher Regelungen für notwendige Schutz- und Hilfeleistungen und eine verbindliche Grundlage für eine finanziell ausreichend gesicherte Infrastruktur.

Der Deutsche Verein ist überzeugt, dass eine Sicherstellung der Angebote und Infrastrukturen für von Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder erreicht werden kann, wenn die bedarfsgerechten Leistungen an diesen Personenkreis sowie die Vorhaltung der notwendigen Leistungen auf verlässlicher Grundlage in einen einheitlichen Rechtsrahmen aufgenommen werden. Bei allen angedachten Regelungen müssen das Konnexitätsprinzip als auch die übrigen verfassungsrechtlichen Anforderungen gewahrt werden. Die jeweilige Gefährdungslage kann Schutz außerhalb der Wohnortkommune erfordern. Deshalb sollten sie Betroffenen über die Orts- und Landesgrenzen hinaus offenstehen und Kostenerstattungsregelungen gefunden werden, die eine sachgerechte Kostenverteilung zwischen den Leistungsträgern gewährleisten, unabhängig davon, wie die jeweiligen Finanzierungsregelungen ausgestaltet sind.

Wegen der verschieden gearteten Zielaspekte, zur vollständigen Erfassung der vorhandenen Bedarfe und erforderlichen Interventionen sowie zur Bündelung sämtlicher bedarfsgerechter Leistungen empfiehlt sich eine eigenständige Regelung, jedenfalls innerhalb eines bestehenden Rechtsrahmens. Dies würde auch in gesellschaftspolitischer Hinsicht ein Zeichen setzen und den politischen Willen manifestieren, wirkungsvoll und effektiv gegen Gewalt im häuslichen Kontext vorzugehen und deren Opfer schützen und unterstützen zu wollen. Vor allem unter dem Aspekt der Überregionalität und der gleichmäßigen Kostenverteilung spricht vieles dafür, eine bundesweit vergleichbare und verbindlich gestaltete Finanzierungsstruktur des Hilfesystems in einem eigenständigen Rechtsrahmen zu schaffen. Hierbei können und sollen gewachsene Unterschiede in den einzelnen Fördersystemen ausreichend Berücksichtigung finden, jedoch sollten sie im Ergebnis gleichwertige und niedrigschwellige Zugangsmöglichkeiten gewährleisten. Dies setzt eine gewisse Vergleichbarkeit hinsichtlich des Leistungsspektrums, aber auch einen Ausgleich bei der Verteilung der Kostenlast voraus.

## **Verschiedene Lösungsmöglichkeiten stehen zur Diskussion:**

### **a) Verlässliche Regelung auf Bundesebene zum Schutz gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder außerhalb der Sozialleistungsgesetze**

Unter der Voraussetzung, dass die kompetenziellen, systematischen und finanziellen Bedingungen geklärt sind sowie eine den Vollzug, das Zusammenwirken im Verbund mit anderen Sozialleistungen und die Fragen der Zuständigkeit beantwortende Lösung gefunden werden kann, erscheint aus der Perspektive der betroffenen Frauen die Schaffung einer verlässlichen Regelung auf Bundesebene für bedarfsgerechte Leistungen an gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder und eine bedarfsgerechte Infrastruktur außerhalb, d.h. ohne Veränderung der bestehenden Sozialleistungsgesetze von Vorteil. Dadurch wären zum einen bundesweit einheitliche Bedingungen in Bezug auf Zugang und Ausstattung sowie Qualität der Leistungen und zum anderen eine bundesweit einheitliche und verbindliche Lösung hinsichtlich der Vorhalte- und der Kostentragungsverpflichtung sowie hinsichtlich der Kostenverteilung zu erreichen. Eine solche Lösung würde auch in gesellschaftspolitischer Hinsicht deutlich machen, dass sich auch der Bund (ggf. zusammen mit den Ländern und Kommunen) für den Schutz der Opfer häuslicher Gewalt einsetzen will und bereit ist, für diese eine spezifische bundesgesetzliche Regelung zu schaffen.

Es ist umstritten, ob eine bundesgesetzliche Zuständigkeit für eine bundesweite Regelung der Frauenhausfinanzierung bzw. für einen bundesgesetzlichen Anspruch auf kostenlose Aufnahme in ein Frauenhaus verfassungsrechtlich besteht (vgl. die Diskussion in der Anhörung des Bundestagsausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Protokoll der 69. Sitzung am 12. November 2008).

Zwar hat der Bund eine Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der „öffentlichen Fürsorge“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG). Allerdings darf er von ihr nur Gebrauch machen, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich machen (Art. 72 Abs. 2 GG). Ob diese Voraussetzungen vorliegen, wird teilweise in Zweifel gezogen.<sup>23</sup> Der Deutsche Verein schlägt daher vor, die verfassungsrechtliche Diskussion

---

<sup>23</sup> hlb Nr. 143 vom 5. Mai 2010: Die Bundesregierung prüft derzeit die Möglichkeit einer Bundesfinanzierung von Frauenhäusern.

weiterzuverfolgen. Insoweit hält er einen Lagebericht der Bundesregierung<sup>24</sup> für sinnvoll, jedoch in Form einer einmaligen Dokumentation für nicht ausreichend.

## **b) Verlässliche Regelungen im Landesrecht, abgestimmt über Ländervereinbarungen**

Vergleichbare verlässliche Regelungen zum Zwecke der Erreichung gesicherter notwendiger Schutz- und Hilfeleistungen für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder im oben beschriebenen Sinne sind auch im Landesrecht denkbar – über Absprachen der Länder bundesweit koordiniert. Ein landesgesetzlicher Rechtsrahmen kann unter dieser Voraussetzung ebenso zu einem stabilen, verlässlichen überregionalen Angebot von Schutz- und Hilfsangeboten für die Betroffenen führen. Gleichzeitig müsste die Finanzierung nach den Konnexitätsregelungen in den Ländern ausgerichtet werden. Nur der Ausgleich unterschiedlicher Finanzbelastungen zwischen verschiedenen Bundesländern ließe sich auf landesgesetzlicher Ebene nicht lösen. Ein länderübergreifender Ausgleich ist daher über eine länderübergreifend und kommunenübergreifend wirksame Kostenerstattungsvereinbarung anzustreben, die bei fehlender anderweitiger Kostenerstattungsregelung greifen sollte. Dabei sollten die vorhandenen wenigen Teillösungen einer Revision unterzogen werden und auf eine Übertragbarkeit hin überprüft werden. Aus denselben Gründen wäre ebenso eine länderübergreifende Vereinbarung zwischen allen Beteiligten über ein qualitativ vergleichbares und bedarfsgerechtes Angebot erforderlich.

## **3. Einrichtungsbezogene Finanzierung effektiver gestalten**

Der Deutsche Verein sieht auf Landesebene darüber hinaus einen möglichen Lösungsansatz auch in der Orientierung an vorhandenen Finanzierungsmodellen, die nicht an die Sozialleistungsansprüche der betroffenen Frauen und ihrer Kinder anknüpfen und bei welchen die Mittel nicht von unterschiedlichen Kostenträgern fließen. Er sieht einen Vorteil darin, die vorgeschlagenen spezifischen Regelungen für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder mit einer vergleichbaren, einrichtungsbezogenen Finanzierung zu verknüpfen. Verbunden mit einer ausreichenden Finanzierung stellt es sich aus Sicht des Deutschen Vereins als zielführend dar, sämtliche finanziellen Mittel, die auf den unterschiedlichen Wegen in die Hilfestruktur fließen, für gewaltbetroffene Frauen und Kinder gebündelt in dem kommunalen Finanzausgleich oder im Landeshaushalt ohne nähere leistungsrechtliche Zuordnung bereitzustellen. In den Bundesländern Hamburg, Berlin und Schleswig-Holstein wird dies praktiziert. Es sollte überprüft werden, ob sich dieses Modell auch für andere Bundesländer eignet. In den Richtlinien zur

---

<sup>24</sup> Vgl. Antrag der Bundestagsfraktionen CDU/CSU und FDP 17/901 „Internationaler Frauentag –

Förderung von Frauenhäusern des Landes Schleswig-Holstein (§ 25 a FAG SH) z.B. sind dann auch landeseinheitliche Standards und eine Qualitätssicherung festgeschrieben.

Die schwierige Frage der Zuordnung der Frauenhausfinanzierung zu den sozialrechtlichen Anspruchsnormen (SGB II und SGB XII) könnte dadurch vermieden werden, dass im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs eine Finanzierung verschiedener Hilfsangebote für den Bereich häuslicher Gewalt geschaffen wird. Strukturell handelte es sich bei diesem Modell um Zweckzuweisungen für soziale Zwecke, die aus dem kommunalen Finanzausgleichsrecht der Flächenländer bekannt sind. Zweckzuweisungen für soziale Zwecke gibt es auch in den Stadtstaaten.<sup>25</sup> Auch in den Bundesländern Hamburg und Berlin findet keine leistungsrechtliche Zuordnung der Leistungen an gewaltbetroffene Frauen und Kinder statt.

Erste Erfahrungen zeigen, dass ein solches Modell geeignet sein kann, die Mittel zu bündeln und wesentlich effizienter einzusetzen und eine Gewährung von Hilfe aus einer Hand zu erreichen.<sup>26</sup> Der Deutsche Verein sieht in dem Modell auch verwaltungsökonomische und vergleichsweise kostengünstige Vorteile.

Als ein Grundproblem der Lösungen in den Bundesländern Schleswig-Holstein, Berlin und Hamburg stellt sich aus Sicht des Deutschen Vereins allerdings der Umstand dar, dass § 36a SGB II für länderübergreifende Kostenerstattungen in diesem Finanzierungsmodell ungeeignet ist. Würde dieses Modell (Förderung aus einer Hand außerhalb der SGB II, XII, AsylbLG, kommunaler Finanzausgleich) bundesweit in allen Ländern Anwendung finden, bliebe weiterhin das Problem der unterschiedlichen Kostenbelastung der Länder. So halten die Länder im Verhältnis zur Einwohnerzahl gesehen nicht jeweils die gleiche Menge an Schutzplätzen vor. Außerdem suchen die Betroffenen aus Schutzgründen häufiger Häuser in größeren Städten auf, sodass diese stärker frequentiert sind als Einrichtungen in ländlichen Gebieten.

Eine einseitige Kostenbelastung der vorhaltenden Kommune bzw. des vorhaltenden Landes wegen der Aufnahme Betroffener aus anderen Bundesländern ließe sich letztlich nur über freiwillige Ausgleichsvereinbarungen der Länder vermeiden.

#### **4. Gestaltungen im Rahmen der Sozialleistungsgesetze**

---

Gleichstellung national und international durchsetzen“ vom 3. März 2010, Punkt II.23.

<sup>25</sup> Z.B. Art. 36 Abs. 3 Landesverfassung Hamburg.

<sup>26</sup> Anhörung im Landtag NRW, Ausschuss für Frauenpolitik zum Thema „Schutz von Frauen vor Gewalt“ am 28. Januar 2010, Stellungnahme des Ministeriums für Justiz, Gleichstellung und Integration des Landes Schleswig-Holstein, Drs. 14/3077.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass es nicht Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II ist, Bedarfe von von Gewalt betroffenen Personen umfassend abzusichern. Das SGB II sichert den Lebensunterhalt der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und unterstützt sie bei ihrer Eingliederung in das Erwerbsleben. Daher können Lücken entstehen, wenn Leistungen erforderlich werden, die nicht mit den Grundsätzen des SGB II im Einklang stehen, es somit nicht (zumindest auch) um die Eingliederung in den Arbeitsmarkt geht.

Der Deutsche Verein hält daher die derzeitige Finanzierung der Frauenhäuser auf der Grundlage der Sozialleistungsgesetze SGB II/SGB XII/AsylbLG im Ergebnis für nicht ausreichend, um den erforderlichen Schutz und die Unterstützung aller gewaltbetroffenen Frauen und ihrer Kinder zu gewährleisten. Eine Vielzahl von Schwierigkeiten rechtlicher, finanztechnischer und praktischer Art, zu deren Bewältigung der Deutsche Verein mit seinen Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffenen Frauen Hinweise erarbeitet hat,<sup>27</sup> bestehen nach wie vor. Ungelöst sind vor allem folgende aus der Praxis gemeldeten Probleme: Einzelfallunabhängige Leistungen (z.B. Aufklärungs- und Präventionsarbeit, Fortbildung, Vernetzungs- und Öffentlichkeitsarbeit, 24-Stunden-Dienst, sonstige Vorhaltekosten) sowie die vorsorgende oder nachgehende Beratung werden in der Praxis meist nicht durch Tagessätze auf der Grundlage der Sozialleistungsansprüche nach SGB II oder SGB XII erfasst. Für einige Betroffenenengruppen (z.B. Studentinnen/Auszubildende, Betroffene und ihre Kinder mit geringem Einkommen, bestimmte Migrantinnen<sup>28</sup>) ist mangels Leistungsberechtigung die Finanzierung ihres Aufenthalts gegenüber dem zuständigen Leistungsträger regelmäßig schwer durchzusetzen bzw. eine Selbstfinanzierung nicht möglich<sup>29</sup> und im Ergebnis der gleichwertige Zugang aller betroffenen Frauen und ihrer Kinder nicht gesichert.

Aus Sicht des Deutschen Vereins könnte ein weiterer Lösungsansatz, der die Erweiterung oder Ausformung der vorhandenen Sozialleistungsgesetze betrifft, zur Diskussion gestellt werden, um allen betroffenen Frauen mit ihren Kindern Zugang zu einer gesicherten bedarfsgerechten Schutz- und Hilfeinfrastruktur zu ermöglichen. Die Kompetenz des Bundes für bedarfsgerechte Sonderregelungen für gewaltbetroffene Frauen und Kinder in den Sozialleistungsgesetzen ergibt sich aus der Kompetenz der Regelung der jeweiligen Sozialleistung.

---

<sup>27</sup> Empfehlungen des Deutschen Vereins (Fn. 1), NDV 2008, 365 ff.

<sup>28</sup> Siehe auch Erste Empfehlungen zur Verbesserung der Erwerbsintegration von Menschen mit Migrationshintergrund, DV 22/09, [http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/migration-integration/Erste\\_Empfehlungen\\_zur\\_Verbesserung\\_der\\_Erwerbsintegration\\_von\\_Menschen\\_mit\\_Migrationshintergrund/](http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/migration-integration/Erste_Empfehlungen_zur_Verbesserung_der_Erwerbsintegration_von_Menschen_mit_Migrationshintergrund/) .

Aus Sicht des Deutschen Vereins sind spezifische Regelungen für alle Betroffenen und ihre Kinder in Bezug auf den notwendigen Schutz und weitergehende Hilfen bei häuslicher Gewalt im Rahmen des SGB II bzw. SGB XII oder AsylbLG weiterführend, um einen lückenlosen Zugang zu Schutzeinrichtungen zu ermöglichen. Hier können die bisher nicht oder unzureichend finanzierten Aufgabenbereiche wie z.B. Prävention, Nachsorge, Öffentlichkeitsarbeit und Vorhaltekosten Berücksichtigung finden. Die sektorale Gliederung des Leistungssystems und seine Differenzierungen im Hinblick auf Zielgruppen, Bedarfslagen und Maßnahmen wären dann zu beachten. Im Rahmen der Sozialleistungsgesetze ist auch die Regelung einer Eil- und Notkompetenz des örtlich unzuständigen Trägers hilfreich, um die Aufnahme ortsfremder Frauen und Kinder zu sichern. Die Finanzierung ist dabei zu klären.

### **a) SGB II**

Bisher lässt sich bei Leistungen an gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder nur mit einigem argumentativen Aufwand ableiten, dass sie als Leistungen des SGB II auch auf Vermeidung von Hilfebedürftigkeit und Erhalt von Erwerbsfähigkeit ausgerichtet sind.

Hier könnte durch eine präzisere Ausgestaltung von § 1 Abs.1 Satz 4 und § 3 Abs. 1 SGB II auch für präventive und nachgehende Ansätze eine eindeutigere Grundlage geschaffen werden. Parallel dazu wäre zu diskutieren, ob es sinnvoll ist, in § 16 a SGB II das Ziel der Hilfe über die Eingliederung in Arbeit hinaus auf Prävention und Nachhaltigkeit der Unterstützung auszurichten. Zum anderen sollte zur Vermeidung von Lücken deutlich gemacht werden, dass der Aufenthalt in einem Frauenhaus in der Regel die psychosoziale Betreuung für Mutter und Kind zur Eingliederung der erwerbsfähigen und hilfebedürftigen Mutter erforderlich macht. Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass damit nicht generell eine Ausweitung der Leistungsverpflichtung einhergeht und insbesondere, dass zukünftig die Wahrnehmung der sozialintegrativen Leistungen auf die Jobcenter übertragen sein wird. Zielführend wäre es auch, bestehende Unklarheiten bei der Kostenerstattung in Bezug auf die Beratung und Begleitung der in ein Frauenhaus aufgenommenen Kinder im Rahmen des SGB II zu beseitigen.

Um den lückenlosen Zugang zu Schutz und Unterstützung für alle erwerbsfähigen betroffenen Frauen mit Ihren Kindern unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus und Ausbildungsstatus zu ermöglichen, wäre es sinnvoll, die in § 7 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 5 und 6 SGB II enthaltenen

---

<sup>29</sup> Stellungnahme des Ministeriums für Arbeit und Soziales zum Antrag Grüne zur Finanzierung von Frauenhäusern vom 17. Februar 2009, Landtag B-W. Drs. 14/4050, S. 4.

Einschränkungen der Leistungsberechtigung bei Gewährung von Schutz und Unterstützung bei häuslicher Gewalt für nicht anwendbar zu erklären.

Zur Sicherstellung eines niedrigschwelligen Zugangs zu Schutz und Hilfe unabhängig vom Einkommen würde es sich im Hinblick auf eine etwaige Einkommens- und Vermögensheranziehung anbieten, sich an der Regelung des § 68 Abs. 2 SGB XII zu orientieren. In seinen Empfehlungen zur Heranziehung Unterhaltspflichtiger hat sich der Deutsche Verein bereits dahingehend positioniert, dass die Zielsetzung der Leistungen im Frauenhaus, der Frau und ihren Kindern Schutz und Zuflucht vor dem gewalttätigen Partner zu gewähren, nicht durch den Anspruchsübergang oder durch die Mitteilung der Leistungen an den Unterhaltspflichtigen gefährdet werden oder durch die Heranziehung eine von der Frau angestrebte Versöhnung mit dem Partner vereitelt werden darf.<sup>30</sup>

## **b) SGB XII**

Bisher werden in der Praxis im Bereich des SGB XII unterschiedliche Vorschriften (§§ 67, 68, 73, 11 Abs. 5) teilweise ergänzend als Rechtsgrundlage zum Abschluss von Tagessatzvereinbarungen herangezogen.

Eine generelle leistungsrechtliche Zuordnung von Leistungen für gewaltbetroffene Personen im SGB XII (anstelle punktueller Verbesserungen im SGB II/SGB XII und AsylbLG) würde eine Grundentscheidung in sozialpolitischer Hinsicht beinhalten, das Leistungsspektrum unabhängig von sonstigen Angeboten im SGB XII auszubauen und damit fürsorgerechtlich zu identifizieren. Sozialleistungsrechtlich könnte das Maßnahmenbündel, das von häuslicher Gewalt betroffenen Personen und ihren Kindern in Schutzeinrichtungen und über beratende oder unterstützende Dienste zuteil werden soll, als eine Hilfe in einer besonderen Lebenslage verstanden werden. Diese könnte in einer gesonderten Vorschrift nach dem Vorbild der §§ 67–69 SGB XII das besondere Hilfespektrum (vor allem Schutz und Unterstützung, vor- und nachgehende Maßnahmen) abbilden. In der Folge wären Regelungen zur örtlichen und sachlichen Zuständigkeit einschließlich der Finanzierung zu treffen. Alternativ könnten die §§ 67–69 SGB XII konkreter ausgestaltet werden, denn derzeit erfordert die Übernahme der Betreuungs- und Unterstützungsleistungen gem. §§ 67, 68 SGB XII im Einzelfall eine weite Auslegung der Tatbestandsmerkmale. Die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten setzt an einer Bündelung von materiellen und immateriellen Problemen an, die bei Gewalterfahrungen in Einzelfällen vorliegen können, aber nicht müssen.

Das Gleiche gilt, soweit lediglich in Ergänzung zu verbesserten Regelungen im SGB II bezogen auf den nicht erwerbsfähigen Personenkreis ein niedrigschwelliger Zugang zu den Hilfen geschaffen werden soll. Um den lückenlosen Zugang zu Schutz und Unterstützung für alle betroffenen, nicht erwerbsfähigen Frauen mit ihren Kindern unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus und Ausbildungsstatus zu ermöglichen, wäre es zielführend, die in §§ 21 und 23 SGB XII enthaltenen Ausschlussregelungen im Falle der notwendigen Gewährung von Schutz und Unterstützung bei häuslicher Gewalt an nicht Leistungsberechtigte für nicht anwendbar zu erklären.

Wie oben bereits dargestellt, könnte aus Gründen der Klarheit eine dem § 36 a SGB II vergleichbare, spezielle Kostenerstattungsregelung für den Aufenthalt in einem Frauenhaus aufgenommen werden (s.o. Abschnitt I.3.).

### **c) AsylbLG**

Der Deutsche Verein hält auch im Rechtskreis des AsylbLG verlässliche Regelungen in Bezug auf die notwendige Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen für notwendig. Hierfür sprechen nicht nur sozialleistungsrechtliche, sondern auch humanitäre und integrationspolitische Gründe.

Der Deutsche Verein sieht in § 6 Abs. 2 AsylbLG zumindest einen Anknüpfungspunkt und die Manifestation einer völkerrechtlichen Verpflichtung, allen leistungsberechtigten Personen, die die dort genannten Gewaltformen erdulden müssen, auch dann Leistungen zu erbringen, wenn sich diese Gewalt erst im Inland ereignet. Im Rahmen der Bestimmungen zu den sonstigen Leistungen könnte hinsichtlich der Leistungsberechtigung und hinsichtlich des Entstehungsgrundes/-zeitraumes klargestellt werden, dass von Gewalt betroffene Personen die erforderliche medizinische und sonstige Hilfe erhalten. Darüber hinaus kann die örtliche Zuständigkeit der Standortkommune des Frauenhauses verbunden mit einer dem § 36 a SGB II vergleichbaren Kostenerstattungsregelung die Probleme derjenigen Frauen beseitigen, die zwar Leistungen nach dem AsylbLG beanspruchen können, diese aber wegen einer Wohnsitzbeschränkung im Aufenthaltstitel oft nicht sofort in der Standortkommune realisieren können.

### **d) Länderübergreifende Vereinbarungen ergänzend zum Leistungserbringungsrecht**

---

<sup>30</sup> Deutscher Verein, Empfehlungen für die Heranziehung Unterhaltspflichtiger in der Sozialhilfe

Die Anwendung des Leistungserbringungsrechts (§ 17 SGB II, §§ 75 ff. SGB XII) hat zur Folge, dass die Lebensunterhaltsleistungen, die Maßnahmen und die investiven Kosten gesondert voneinander berechnet werden müssen. Zwar sind Pauschalen denkbar; Formen der Zuwendungsfinanzierung der Einrichtung als solcher vertragen sich allerdings mit den gesetzlichen Bestimmungen aus dem Leistungserbringungsrecht nicht.

Grundsätzlich sind über Leistungsvereinbarungen längere Laufzeiten für die Frauenhausträger erreichbar und die Finanzausstattung verhandelbar. Die Leistungsvereinbarungen zwischen den kommunalen Kostenträgern und den Frauenhäusern fallen bisher in den Kommunen sehr unterschiedlich aus, was die Ausstattung in Bezug auf die Schutz-, Beratungs- und Betreuungsleistungen, aber auch den Zugang für auswärtige Betroffene zu den Schutzeinrichtungen betrifft.

Deshalb stellen sich aus Sicht des Deutschen Vereins auch hier landesweite und landesübergreifende Vereinbarungen<sup>31</sup> zwischen allen Beteiligten über ein bedarfsgerechtes Angebot als sinnvoll dar, an denen die Leistungsvereinbarungen orientiert werden können, um einen qualitativ gleichwertigen und effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten.

### **III. Anhang zur Vertiefung: Beschreibung der vorzufindenden unterschiedlichen Finanzierungsstrukturen (mit Beispielen)**

In den Bundesländern unterscheiden sich das durchschnittliche Angebot an Frauenhausplätzen, die jeweilige Ausstattung, das jeweils vor Ort vorhandene Leistungsangebot der Frauenhäuser und auch die Zugangsmöglichkeiten für die Betroffenen sowohl von Land zu Land als auch von Ort zu Ort. Bei allen Finanzierungslösungen müssen Frauenhausträger einen in der Höhe sich stark unterscheidenden Beitrag aus Eigenmitteln (Spenden o.ä.) leisten.

#### **1. Einrichtungsbezogene Förderung aus einer Hand**

Nur in wenigen Bundesländern, wie Schleswig-Holstein, Hamburg und Berlin, gibt es eine einrichtungsbezogene Förderung aus einer Hand, die nahezu alle Leistungen abdeckt. Auf die Förderung besteht kein Rechtsanspruch. In Hamburg und Berlin werden die Personal- und Sachkosten überwiegend aus Haushaltsmitteln getragen (§§ 23 und 44 LHO von Berlin und

---

(SGB XII) v. 3. Dezember 2008, S. 7.

<sup>31</sup> Mögliche Grundlage im Bereich SGB XII: § 79 Abs. 2.

Hamburg). Es handelt sich um eine Projektförderung im Rahmen verfügbarer Mittel (Pauschalfinanzierung in Hamburg, Zuwendungsverträge in Berlin).

### **Beispiel: Schleswig Holstein**

Schleswig-Holstein stellt für Frauenhäuser und weitere Akteure eines erweiterten Hilfsspektrums gebündelt Mittel aus der Ausgleichsmasse des kommunalen Finanzausgleichs, aufgestockt um einen Landesanteil (2007: 1,22 Mio. Euro), in der Form von Zweckzuweisungen zur Verfügung. Unter der Abkehr einer Frauenhausfinanzierung auf der Grundlage von Einzelfallabrechnungen nach dem Sozialhilferecht wird sie seit 1996 im Finanzausgleichsgesetz (FAG) des Landes geregelt. Die Kreise und kreisfreien Städte erhalten gemäß § 25 a in Verbindung mit § 7 Abs. 1 Nr. 5 FAG Zuweisungen in Höhe von derzeit 4,3 Mio. Euro zur Förderung der Personal-, Sach- und Mietkosten von Frauenhäusern sowie von Institutionen, die im Interesse einer nachhaltigen Gewaltprävention die Arbeit mindestens von Polizei, Justiz und Beratungseinrichtungen vor Ort koordinieren. Finanziert wird auch Präventions- und Öffentlichkeitsarbeit. Im Ergebnis gibt es einen Pauschalbetrag pro Frauenhausplatz (10.500 €), daneben eine Pauschale zur Abdeckung der Miet- und Mietnebenkosten (570.000 €) und für die Koordinierungsarbeit einen Festbetrag (210.000 €). Über den Vorwegabzug für die zweckgebundene Mittelzuweisung an die Standortgemeinden bzw. Frauenhaus Träger werden die finanziellen Belastungen auf alle Kommunen gleichermaßen verteilt. In einer Förderrichtlinie sind landeseinheitliche Standards festgeschrieben. Alle Betroffenen haben mit ihren Kindern gleichen Zugang zu den Schutzeinrichtungen.

## **2. Tagessatzfinanzierung**

In der Praxis werden auf der Grundlage sozialleistungsrechtlicher Ansprüche zunehmend Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsverträge gemäß §§ 75 SGB XII/17 SGB II zwischen dem Träger des Frauenhauses und der Standortkommune geschlossen. Die Verträge sind sehr uneinheitlich und reichen von sehr detaillierten Leistungsvereinbarungen bis zu pauschal gefassten Leistungen. Sie enthalten unterschiedliche Standards beispielsweise im Hinblick auf Qualität, auf die personelle und sachliche Ausstattung, die Qualifikation des Personals. Gesonderte Tagessätze für Kinder werden nicht überall berechnet und sind unterschiedlich hoch.

Im Rahmen von Vergütungsverhandlungen werden die notwendigen Kosten als Tagessätze auf die vereinbarte Platzzahl (bezogen auf einen vereinbarten Auslastungsgrad) des Frauenhauses umgelegt und nach der tatsächlichen Belegung abgerechnet. In der Regel verpflichten sich Frauenhäuser zu umfangreicher Dokumentation ihrer Arbeit inklusive einer Bewohnerinnenstatistik.

Auf die Höhe der Tagessätze bzw. die Abdeckung unterschiedlicher Kosten wirken sich etwaige Zuschüsse von Land und/oder Kommune aus. Die im Bundesgebiet festgestellten Tagessätze liegen zwischen gut einem Euro bis zu über 100 Euro<sup>32</sup> und sind schwer miteinander zu vergleichen, weil die durch sie abgedeckten Kosten stark variieren.

### **Beispiel: Bremen**

Bremen nimmt mit seiner reinen Tagessatzfinanzierung eine Sonderstellung ein. Die Förderung ausschließlich aus kommunalen Mitteln beruht auf der Grundlage von Entgeltvereinbarungen (§§ 75 SGB XII iVm § 11 Abs. 2, 5 XII bzw. §§ 17, 16 a SGB II) bzw. einem Kooperationsvertrag (Bremerhaven). Beratungs- und Unterstützungsleistungen werden ausschließlich auf der Grundlage von Ansprüchen der betroffenen Frauen und Kinder nach § 11 Abs. 2 i.V.m. Abs. 5 SGB XII sowie als psychosoziale Betreuung nach § 16 a Nr. 3 SGB II finanziert. In Bremen setzt sich das Leistungsentgelt zusammen aus einer Grundpauschale (Vergütung für die Unterkunft), einer Maßnahmepauschale (Vergütung für die Betreuung, Förderung und Anleitung) sowie einem Investitionsbetrag (Vergütung für die Bereitstellung und Erhaltung der betriebsnotwendigen Anlagen). Mit der Anspruchsstellung wird dem Frauenhaus bei vorliegendem Leistungsanspruch der Betroffenen eine Kostenübernahme bescheinigt. Für Personenkreise, die nicht anspruchsberechtigt sind (z.B. bestimmte Ausländerinnen, bzw. für Lebensunterhaltsleistungen Azubis/Studentinnen), oder für kurze Aufenthalte von Betroffenen, deren Antrag auf Leistungen nicht gestellt oder nicht weiterverfolgt wurde, werden die Kosten durch öffentliche Leistungsträger nicht übernommen. Außerdem können finanzielle Engpässe bei Belegungsschwankungen des Frauenhauses entstehen.

### **3. Mischfinanzierung aus Landes- und kommunalen Mitteln**

In den meisten Bundesländern werden Frauenhausleistungen in einer Kombination aus verschiedenen, unterschiedlich hohen Anteilen an Landesmitteln und kommunalen Mitteln gefördert. Die unterschiedlichen Kostenträgerschaften bewirken einen erhöhten Verwaltungs- und Zeitaufwand.

Die Förderung aus Landesmitteln basiert meist auf Förderrichtlinien, Förderhinweisen, Runderlassen, RVO oder unmittelbar auf der Grundlage der Landeshaushaltsordnungen und der jeweiligen Haushalte. Die Förderung bezieht sich dabei überwiegend auf bestimmte Struktur-

---

<sup>32</sup> Vgl. Antwort des FHK e.V. auf die Umfrage des BMFSFJ vom 26. Juni 2008, Stellungnahme des Frauenhauskoordinierung e.V. zur Anhörung im Ausschuss für Familien, Senioren, Frauen und

oder Leistungssegmente (z.B. nur Investitionskosten). Sie ist in der Regel abhängig von einer anderweitigen Absicherung der Gesamtfinanzierung. Eine länderübergreifende Vereinbarung, die das unterschiedliche Engagement der Länder ausgleicht, gibt es nicht. Allein auf kommunaler Ebene können Finanzmittel in unterschiedlichen Kombinationen sowohl aus Mitteln der ARGEn, der Jugendhilfe, der Sozialhilfe oder als freiwillige Leistungen der Kommune zu beantragen und abzurechnen sein.

Gelegentlich existieren landesweite Empfehlungen (Bayern) oder auch landesweite oder regionale Zuständigkeits- bzw. Kostenerstattungsvereinbarungen (Hessen). Manchenorts behilft man sich auch mit unbürokratischen Kostenübernahmen im Einzelfall. Die Förderhöhe und -bedingungen variieren. Auch hier werden meist einzelne Leistungselemente gefördert.

### **Beispiel: Thüringen**

Auf der Grundlage einer landesgesetzlichen Regelung (Thüringer Chancengleichheitsförderungsgesetz) wurde mit der Frauenhausförderverordnung vom 7. Dezember 2007 die Bereitstellung und Förderung von Frauenhäusern und Frauenschutzwohnungen als kommunale Pflichtleistung festgeschrieben. Das Land finanziert im Interesse eines funktionsfähigen, modernen und gesicherten Netzes der Hilfe und Beratung (unter Haushaltsvorbehalt) Personal- und Sachausgaben, die nicht im Rahmen der Pflichtleistungen durch die Kommune erbracht werden: die Sicherstellung eines 24-stündigen Notrufs und einer entsprechenden Aufnahmebereitschaft, Personalkostenaufwendungen für Angebotsvernetzung, Prävention, Fortbildung, Supervision, Leistungsdokumentation, Öffentlichkeitsarbeit.<sup>33</sup> Fördervoraussetzung ist neben der gesicherten Gesamtfinanzierung der Abschluss einer gültigen Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarung nach § 75 Abs. 3 SGB XII mit der Standortkommune zur Sicherstellung der Gewährung über die Pflichtleistung hinausgehender kommunaler Zuschüsse zu Personal- und Sachkosten. Nach Informationen der Frauenhauskoordinierung e.V. gestaltete sich im Jahre 2008 der Abschluss dieser Verträge mit den Standortkommunen schwierig und im Ergebnis unterschiedlich in Bezug auf die Höhe der Tagessätze, der Eigenanteile der Häuser und die Ausstattung.<sup>34</sup> Unterschiedliche Ergebnisse gibt es auch im Hinblick auf die Aufnahmemöglichkeit auswärtiger Personen.

---

Jugend zum Thema „Situation der Frauenhäuser“ am 12. November 2008, Ausschussdrucksache 16(13)385 d.

<sup>33</sup> Vgl. Antwort des FHK e.V. auf die Umfrage des BMFSFJ vom 26. Juni 2008 S. 22 (siehe Fn. 31).

<sup>34</sup> Vgl. Antwort des FHK e.V. auf die Umfrage des BMFSFJ vom 26. Juni 2008, S. 13 (siehe Fn. 31).