



**An den Deutschen Bundestag
Vorsitzende des Ausschusses
für Familie, Senioren, Frauen und
Jugend
Platz der Republik 1
11011 Berlin**

25. April 2008

Schutz von Frauen und Kindern vor Gewalt darf nicht an den Kosten scheitern!

**Positionspapier zur
Verlässlichen finanziellen Absicherung der Hilfsangebote (insbesondere
Schutz- und Unterstützungsangebote) bei häuslicher und sexualisierter Gewalt
durch eine bundesweit verbindliche Regelung**

von Frauenhauskoordinierung e.V. und der Zentralen Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser

1. Hintergrund

Die Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (ZIF) und Frauenhauskoordinierung e.V.¹ begrüßen, dass mit den Anträgen/Anfragen verschiedener Fraktionen das Anliegen einer bundesweiten Sicherstellung von Frauenhausarbeit zum Gegenstand der Diskussion im Bundestag geworden ist.²

Als Vertreterinnen der Frauenhäuser (derzeit insgesamt 362 in Deutschland) setzen wir uns für eine flächendeckende, bedarfsgerechte, bundesweit einheitlichen Grundsätzen folgende **Finanzierung** des Netzes von Frauenhäusern, Zufluchtswohnungen und angeschlossenen Beratungseinrichtungen ein.

¹ getragen vom Paritätischen, dem Sozialdienst katholischer Frauen, der Caritas, der Diakonie und der Arbeiterwohlfahrt

² Antrag der Fraktion Die Linke „Finanzierung von Frauenhäusern bundesweit sicherstellen und losgelöst vom SGB II regeln“, BT-Drucksache 16/6928; vgl. auch die Kleine Anfrage der FDP BT-Drucksache 16/8435 vom 5.03.08 zu „Frauen- und Kinderschutzhäusern in Deutschland“ und die Antwort der Bundesregierung hierauf, BT-Drucksache 16/8651; Antrag der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der SPD „Häusliche Gewalt gegen Frauen konsequent weiter bekämpfen“, BT-Drucksache 16/6429

32 Jahre nach Gründung der ersten Frauenhäuser in Deutschland ist es gesellschaftlicher Konsens, dass Gewalt gegen Frauen und die mit ihnen zusammenlebenden Kinder kein individuelles, sondern ein gesellschaftliches Problem ist.

Dank vieler finanzieller und ehrenamtlicher Initiativen von Frauen, Gründerinnen und Mitarbeiterinnen, Unterstützerinnen und Unterstützern von Frauenhäusern und staatlichen Initiativen aus Bund, Ländern und Kommunen, konnten viele Projekte entstehen und ein Schutz-, Beratungs- und Unterstützungsnetz aufgebaut werden.

Es ist bis heute jedoch nicht gelungen, ein Schutz- und Unterstützungsnetz aufzubauen, welches allen betroffenen Frauen und mitbetroffenen Kindern bundesweit in allen Regionen gleichwertig offen steht und das Zuflucht suchende Frauen und Kinder nicht belastet und nicht zusätzlich gefährdet. Weder ihre Herkunft oder der bisherige Wohnort noch ihr Einkommen oder Aufenthaltsstatus dürfen Ausschlusskriterium sein. Weitere Maßnahmen sind erforderlich, um die Unsicherheiten für die Schutzeinrichtungen und die Ungleichwertigkeit des Schutzes für die Opfer im Schutzsystem zu beseitigen. Ein unzureichendes Schutznetz lässt weitere Gefährdungen der Frauen, Verletzungen ihrer Rechte und Diskriminierungen zu.

2. Vorschlag

Wir schlagen vor, ein bundesweit für Bund, Länder und Kommunen verbindliches Rahmenkonzept für die Bereitstellung einer bedarfsgerechten Infrastruktur von Schutz und Hilfe für die Opfer von Gewalt gegen Frauen und ihrer Kinder zu schaffen, welches sich an nachfolgend aufgeführten Grundsätzen orientiert.

Das Rahmenkonzept sollte

- die Verpflichtung zur Bereitstellung kostendeckender finanzieller Mittel für das notwendige Hilfenetz festlegen und eine regelmäßige Anpassung vorsehen,
- eine verbindliche Aufteilung der finanziellen Aufwendungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen vornehmen,
- den EinwohnerInnenschlüssel vorschreiben, aus dem sich die notwendige durchschnittliche Zahl von Schutzplätzen ergibt, wobei regional unterschiedliche Bedarfe (Stadt / Land) vorhanden sein können und zu berücksichtigen sind³,
- eine Finanzierung aus einer Hand vorschreiben, damit der enorme Verwaltungsaufwand, z.B. bei Komplementärfinanzierungen, verringert wird,
- Standards für die fachliche, bedarfsgerechte personelle Ausstattung, die Sicherstellung der Grundfunktionen sowie Investitionskosten (an den tatsächlich entstehenden Kosten orientiert) vorsehen,
- Regelungen im Hinblick auf die Wahrung der Anonymität der zu schützenden Frauen für die finanztechnische Abwicklung vorsehen.

³ Die Empfehlung des Europarates geht von einem durchschnittlichen Bedarf von 1 Schutzplatz pro 7.500 EinwohnerInnen aus, vgl. Programm der Europaratskampagne der Gewalt gegen Frauen, einschließlich der häuslichen Gewalt, verabschiedet vom MinisterInnenkomitee am 21. Juni 2006, siehe Seite 4, vgl. dt. Text der Empfehlung <http://www.wave-network.org/images/doku/blueprintgerman.pdf>

3. Begründung

3.1 Staatlicher Schutz- und Präventionsauftrag

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Bezug auf den freien Zugang zu Schutz- und Unterstützungseinrichtungen für Opfer von häuslicher und sexualisierter Gewalt im Bundesgebiet erfordert eine bundesgesetzliche Regelung.

Wir sind der Auffassung, dass eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel Art. 72 Abs. 2 iVm Art 74 Abs. 1 Nr.7 GG gegeben ist, weil die bestehenden Finanzierungsstrukturen in den Ländern und Kommunen aufgrund ihrer Differenziertheit einen ausreichenden und gleichwertigen Schutz vor Gewalt im Bundesgebiet nicht gewährleisten. Der sich ausweitende Trend in Landkreisen und Kommunen, die Finanzierung der Frauenhäuser auf belegungsabhängige, einzelfallorientierte Tagessätze umzustellen, führt zu einer problematischen fortschreitenden Entwicklung, dass ganze Personengruppen wie z.B. Studentinnen oder bestimmte Gruppen von Ausländerinnen keinen freien Zugang zu Schutzeinrichtungen haben. Er führt bei den Häusern regelmäßig aber auch dazu, dass ständig vorzuhaltende Plätze in erheblichem Maße unfinanziert bleiben (vgl. dazu unten Punkt 4.3.1 und 4.3.2).

Es ist Aufgabe des Staates und der Gesellschaft, häusliche und sexualisierte Gewalt gegen Frauen und ihre Kinder zu verhindern, ihr vorzubeugen und für Schutz und Hilfe für die Opfer zu sorgen. Dieser Auftrag ergibt sich sowohl aus dem Grundgesetz als auch aus der auf internationaler Ebene eingegangenen Verpflichtung Deutschlands, jede Form der Diskriminierung der Frau, zu der Gewalt gegen Frauen zählt⁴, zu beseitigen.

3.1.1 Häusliche und sexualisierte Gewalt – Eine Grund- und Menschenrechtsverletzung

Die Ausübung von geschlechtsbezogener Gewalt, der körperlichen, psychischen und der sexualisierten Gewalt, stellt eine schwerwiegende Menschenrechtsverletzung und Grundrechtsverletzung mit gravierenden Auswirkungen auf die körperliche, seelische und psychische Unversehrtheit von Frauen und der mitbetroffenen Kinder dar. Sie beeinträchtigt die Gesundheit sowie die sozialen und gesellschaftlichen Möglichkeiten der betroffenen Frauen und Kinder und behindert die freie gleichberechtigte Ausübung ihrer Grundfreiheiten und die gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft. Die erlebte Gewalt führt häufig zu bleibenden physischen und psychischen Schädigungen, Arbeitslosigkeit und sozialer Isolation der Frauen.

Kinder, die die Gewalt selbst oder miterlebt haben, leiden ebenfalls unter vielfältigen seelischen und körperlichen Einschränkungen. Bei ihnen ist außerdem zu befürchten, dass in der Kindheit erlebte Gewalt sich prägend auf später gelebte Beziehungen auswirken kann. Es wachsen neue Opfer- und Tätergenerationen heran.⁵

⁴ vgl. Art. 1 des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) vom 18.12.1979 iVm mit der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 Gewalt gegen Frauen (1992), vgl. auch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen

⁵ Vgl. Studie des BMFSFJ, „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ aus dem Jahr 2004.) Die Studie macht darüber hinaus deutlich, dass die Dimension der Gewalt in

Häusliche Gewalt verursacht erhebliche persönliche und gesellschaftliche Folgekosten (z.B. Polizeieinsätze, Kosten für die medizinische und therapeutische Versorgung, Fehlzeiten, Verlust des Arbeitsplatzes und der Wohnung, Zivil- und Strafverfahren, Jugendhilfekosten). In anderen europäischen Ländern wurden diese Kosten auf einen wahrscheinlichen Durchschnittswert von ca. 40 Euro pro EinwohnerIn pro Jahr geschätzt.⁶ Für Deutschland liegen entsprechende Zahlen bisher nicht vor.

3.2. Anforderungen an ein adäquates Schutz- und Unterstützungssystem

Der staatliche Schutz- und Präventionsauftrag muss mindestens folgende **Hilfeangebote** sicherstellen:

- Unterbringung und Schutz für Frauen und ihre Kinder, die Opfer von Gewalt geworden sind,
- Beratung und Begleitung zur Entwicklung von Bewältigungsstrategien im Hinblick auf erlebte Gewalt,
- Präventions- und Öffentlichkeitsarbeit,
- überregionale und regionale, auch interdisziplinäre Vernetzung der Einrichtungen und Institutionen, die mit dem Problem häuslicher und sexualisierter Gewalt befasst sind.

Für alle Hilfemaßnahmen ist von folgenden **Prämissen** auszugehen:

- Schutz und Sicherheit der von Gewalt betroffenen Frauen und ihrer Kinder haben bei allen Hilfemaßnahmen höchste Priorität.
- Ein freier und bedingungsloser Zugang muss allen Frauen einschließlich ihrer Kinder unabhängig von Einkommen, Aufenthaltsstatus und Wohnort zu einer Zufluchtstätte/ Frauenhaus ihrer Wahl unter Wahrung ihrer Anonymität gewährleistet sein.
- Ein unmittelbarer, niedrighschwelliger Zugang muss möglich sein.
- Die Art der Gestaltung der Finanzierung darf die Opfer der Gewalt nicht zusätzlich belasten.
- Eine planungssichere, vollständige finanzielle Absicherung eines bedarfsgerechten Angebotes von sicheren Unterkünften einschließlich der notwendigen Beratungs- und Unterstützungsstruktur von hoher Qualität ist zu gewährleisten.
- Die notwendige Präventions-, Öffentlichkeits- und Koordinierungsarbeit ist hierbei ausreichend zu berücksichtigen.
- Neue Ansätze in der Gewaltprävention sind in Reaktion auf neue Erkenntnisse zu entwickeln, und ggf. in die weitere Ausgestaltung der Hilfeangebote einzubeziehen, z.B. spezifische Angebote für die mitbetroffenen Kinder (Mädchen und Jungen).
- Die Trägervielfalt wie auch die Möglichkeit, mit unterschiedlichen Konzepten zu arbeiten, ist weiterhin sicherzustellen.

ihren Erscheinungsformen der körperlichen, sexuellen und psychischen Gewalt weit über Einzelfälle hinausgeht und dies nicht individuell von den Betroffenen allein gelöst werden kann.

⁶ vgl. Handbuch für ParlamentarierInnen, Parlamente gemeinsam im Kampf gegen häusliche Gewalt an Frauen, hrsg. vom Europarat, Seite 8 mit weiteren Nachweisen, in deutscher Übersetzung auf der Homepage des Europarates zu finden:

http://www.coe.int/t/pace/campaign/stopviolence/Source/handbook_de.pdf

4. Defizite im bestehenden Schutzsystem

Nachfolgend geschilderte Probleme in den bestehenden Strukturen erschweren oder behindern den freien Zugang der von Gewalt betroffenen Frauen und Kinder zu den Schutz- und Unterstützungsreinrichtungen.

4.1 Die bestehenden Finanzierungsstrukturen hindern den gleichwertigen niedrigschwelligen Zugang

Die Finanzierungsstrukturen der Schutzeinrichtungen sind in den Ländern und Stadtstaaten sehr unterschiedlich (vgl. hierzu z.B. eine durch das Land Thüringen Anfang 2007 durchgeführte Länderumfrage). Die Finanzierung aus einer Hand ist äußerst selten anzutreffen. Oft wird ein bestimmter Einsatz von Eigenmitteln der Träger zur Bedingung der Förderung gemacht. Verbreitet sind Mischfinanzierungen unter Beteiligung der Länder und Kommunen und/oder ARGEN auf der Basis von freiwilligen Zuwendungen, in zunehmender Weise auch kombiniert mit Finanzierungsverträgen nach dem SGB II/SGB XII (sog. Tagessatzfinanzierung). Dementsprechend variiert auch das Hilfeangebot vor Ort. So sieht z.B. die neue aktuelle Förderrichtlinie in Thüringen eine (Teil)Landesförderung vor, wenn zwischen dem örtlichen Sozialhilfeträger und der Einrichtung eine Leistungs- / Vergütungs- und Prüfungsvereinbarung nach § 75 Abs. 3 SGB XII abgeschlossen wurde. Da es nicht gelungen ist, sich auf kommunaler Ebene auf eine einheitliche Vertragsstruktur zu verständigen, hat jedes Haus örtlich getrennt zu verhandeln. Mitte März 08 ! war es erst 7 von 16 Häusern gelungen, entsprechende Verträge für 2008 abzuschließen. Hier ist ein hoher zeitlicher Aufwand für die Sicherstellung der finanziellen Grundlagen der Schutzhäuser zu leisten. Die Ergebnisse unterscheiden sich von Haus zu Haus. Dies ist ein Beispiel von vielen. Der erhebliche Verwaltungsaufwand zur finanziellen Absicherung geht zu Lasten der eigentlichen Hilfeangebote. Außerdem bestehen erhebliche Planungsunsicherheiten bei den Einrichtungen.

4.2 Kein freier Zugang unabhängig von Einkommen, Wohnort und Aufenthaltsstatus

Nur in wenigen Bundesländern ist der freie Zugang unabhängig vom Einkommen (ohne Eigenbeteiligung) für alle Frauen möglich. Dies gilt z.B. für Schleswig-Holstein und Hamburg, Berlin.

In Bundesländern wie z.B. in Baden-Württemberg und Hessen ist der Zugang unabhängig vom Einkommen nur in einzelnen wenigen Kommunen sichergestellt. Ansonsten unterscheidet sich die finanzielle Ausstattung und Finanzierungsstruktur von Ort zu Ort. So gibt es Häuser mit Tagessatzfinanzierung, in denen Mietkostensätze (ohne Betreuungskosten) von 1 Euro bis zu 30 Euro von Personen, die keine Sozialleistungsansprüche haben, bezahlt werden müssen. Die unterfinanzierten Häuser haben große Schwierigkeiten, das gesamte Spektrum der notwendigen Leistungen zu erbringen.

Es gibt immer noch Häuser, die aufgrund kommunaler Finanzierungsvorgaben nur aus ihrer Gemeinde oder ihrem Landkreis aufnehmen dürfen. Für eine Anzahl von Frauen ist aufgrund einer extremen Gefährdungslage oft eine Schutzeinrichtung gerade außerhalb ihrer bisherigen Gemeinde / Kreis oder Bundesland notwendig, also ein überörtlich zur Verfügung stehendes Hilfeangebot.

Migrantinnen, die eine räumliche Beschränkung in ihrem Aufenthaltstitel haben und die in ein Frauenhaus außerhalb ihres erlaubten Bereichs flüchten müssen, erleben in den Zufluchtgemeinden immer wieder, dass die Zuständigkeit für Leistungen bestritten wird und Leistungen verweigert werden. Gleichzeitig ist ausländerrechtlich nicht sichergestellt, dass im Falle der Notwendigkeit einer Flucht auch die räumliche Beschränkung im Aufenthaltstitel aufgehoben wird. Auch hierfür ist bisher keine befriedigende Lösung in Sicht.

4.3 Abwälzung der Kosten der Unterstützung auf die Opfer - Tagessatzfinanzierung

Wir stellen in unserer Arbeit fest, dass in zunehmendem Maße die Kosten der Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und Kinder auf die Opfer der Gewalt abgewälzt werden. Dies ist das Ergebnis des um sich greifenden Trends, die Hilfe durch das Frauenhaus als Einzelfallhilfe im Rahmen des SGB II oder SGB XII oder des AsylbLG über Tagessätze zu finanzieren. Die Nachteile und Auswirkungen einer Finanzierung auf die Frauen und die Frauenhäuser, die an belegungsabhängige Tagessätze anknüpft, die über individuelle Ansprüche der Frauen nach den Sozialleistungsgesetzen SGB II, XII und Asylbewerberleistungsgesetz realisiert werden müssen, sind ausführlich in unserer anliegenden im letzten Jahr veröffentlichten Stellungnahme beschrieben (Anlage).

4.3.1 Ausschluss bestimmter Gruppen von Sozialleistungen und damit vom Zugang zu Schutzeinrichtungen

Es gibt Frauen, die aus dem Sozialleistungssystem SGB II / XII hinsichtlich der Kosten für Schutzeinrichtungen ausgeschlossen sind: Auszubildende, Studentinnen, volljährige Schülerinnen, Ausländerinnen, deren Aufenthaltswitz ausschließlich in der Erwerbssuche besteht, Frauen ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus. Diesen Frauen wird die Zuflucht praktisch verwehrt. Frauenhäuser nehmen in vielen Fällen die bedrohten Frauen trotzdem kurzzeitig auf, ohne allerdings eine Refinanzierung zu erhalten.

4.3.2 Unfinanzierte Kurzeitaufenthalte

Relativ häufig ergeben sich nicht finanzierte Kurzeitaufenthalte daraus, dass die Sozialleistungsansprüche wegen der kurzen Zeit des Aufenthaltes nicht rechtzeitig beantragt und/oder ausreichend belegt und begründet werden konnten.

Nur über eine Gesamtfinanzierung, die nicht an die Belegung oder an Einzelfallabrechnungen anknüpft, ist das Problem der Finanzierungslücken bei den sog. Kurzeitaufenthalten von jeweils wenigen Tagen in den Griff zu bekommen.

Unfinanziert blieben so z.B. in einem Frauenhaus in Bremen 8 % der Aufenthalte im Jahre 2007. Dies führt zur Planungs- und Bestandsunsicherheit der Einrichtungen und schließlich der Notwendigkeit, die Hilfeangebote einzuschränken.

4.3.3 Frauen mit eigenem Einkommen

Die Tagessatzfinanzierung zwingt viele betroffene Frauen trotz eigenen Einkommens wegen der Höhe der Kosten (z.B. 3000,- monatlich für eine Frau mit 2 Kindern im Frauenhaus) in die Abhängigkeit von SGB II-Leistungen mit der Gefahr der Verschuldung. Auch hier mangelt es am niedrighschwelligen freien Zugang.

4.3.4 Rückforderung der Kosten vom Täter - Gefahr der Eskalation

Neben dem besonderen bürokratischen Aufwand, den die betroffenen Frauen oft nur zusammen mit den Frauenhausmitarbeiterinnen bewältigen können, müssen die Frauen damit rechnen, dass nach Beendigung des Aufenthaltes die Kosten durch den Kostenträger von ihrem Ehemann/ Partner, dem Täter, zurückgefordert werden mit der Gefahr erneuter Eskalationen. Es gibt eine Reihe von Kommunen, die verantwortungsvoll mit Rückforderungsansprüchen umgehen, allerdings ist ein Standard, der die Schutzbedürfnisse der Betroffenen gerade in den ersten 4 -6 Wochen bundesweit berücksichtigt, indem in dieser Zeit auf den Versand von Rechtswahrungsanzeigen an den Täter verzichtet wird, nicht festzustellen. Hierdurch entsteht immer wieder neues Gefährdungspotential.

4.3.5 Erschwerter Zugang zu Sozialleistungen in Schutzeinrichtungen

Die durch die Sozialreformen der letzten Jahre veränderten Bedingungen hinsichtlich der Sozialleistungsansprüche der Frauen haben zu erheblichem Aufwand in den Frauenhäusern, aber auch in den Vernetzungsstellen geführt. Es gab und gibt nach wie vor erhebliche Bemühungen, den bürokratischen Aufwand und den Zugang zu den ihnen zustehenden Sozialleistungen gerade für die gewaltbetroffene Frauen zu erleichtern. Teils konnten einige „Notoperationen“ am SGB II und Verbesserungen in den Anwendungshinweisen der Bundesagentur erreicht werden. Allerdings haben die erreichten Empfehlungen keinen bindenden Charakter, sie werden vor Ort unterschiedlich ausgelegt und oftmals nicht einmal zur Kenntnis genommen.

5. Fazit

Wir sind der Auffassung, dass all diese Fragen lösbar sind und mit wesentlich weniger bürokratischem Aufwand allen betroffenen Frauen rechtssicher und verlässlich der nötige Schutz gewährt werden kann und zwar unabhängig von Einkommen, Herkunft und Aufenthaltsstatus.

Ein bundesweit nach verbindlichen Regeln aufgestelltes ausreichendes überörtlich wirkendes Hilfesystem unter Bereitstellung der nötigen Mittel aus einer Hand und einer klaren Aufteilung der finanziellen Beteiligung von Bund, Ländern und Gemeinden würde im Hinblick auf den Schutz vor geschlechtsbezogener Gewalt erheblich zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland beitragen.

Wir möchten Sie eindringlich bitten, im Interesse der Anliegen der betroffenen Frauen und Kinder unsere Vorschläge zu unterstützen und mit uns und anderen Beteiligten des Unterstützungssystems für eine langfristige zufriedenstellende Lösung zu streiten.

Frauenhauskoordinierung e.V.
Heinrich-Hoffmannstraße 3
60528 Frankfurt am Main

Tel. 069-6706-307

Fax

frauenhaus@paritaet.org

Zentrale Informationsstelle der Autonomen
Frauenhäuser
Postfach 101103
34011 Kassel

Tel. und Fax. 0561-8203030

zif-frauen@gmx.de

Anlage

Stellungnahme zur Ablehnung der Tagessatzfinanzierung der Frauenhäuser