



Frauenhauskoordinierung e.V. (FHK)

22. September 2008

Betroffenen Frauen und Kindern einen niedrigschwelligen, ungehinderten und einfachen Zugang zum Hilfesystem gegen häusliche Gewalt ermöglichen

Positionspapier des FHK e.V. zur verlässlichen finanziellen Absicherung eines breit gefächerten Unterstützungssystems bei häuslicher und sexualisierter Gewalt durch eine bundesweit verbindliche Regelung

Hier: Leistungsspektrum und Kostenstruktur, Platzangebot und Platzbedarf der Frauenhäuser

1. Hintergrund

Wir nehmen Bezug auf das Positionspapier des FHK e. V. und der ZIF vom 25.4.2008, in dem wir die Notwendigkeit eines überörtlich wirkenden Hilfesystems, aufgestellt nach bundesweit verbindlichen Regeln zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ausführlich begründet haben. Wir haben dort die Grundsätze für eine einheitliche Finanzierungsstruktur dargelegt und den Umfang des staatlichen Schutz- und Präventionsauftrags beschrieben¹.

Mit Recht wird im Aktionsplan II der Bundesregierung darauf hingewiesen, dass die Bedarfe nach Hilfe, Unterstützung und Schutz von Frauen nicht einheitlich sind. Notwendig ist ein breit gefächertes Unterstützungssystem von Frauenhäusern, Zufluchtwohnungen, Interventionsstellen, Frauenberatungsstellen und Notrufen, um den unterschiedlichen Bedarfen von Frauen und ihren Kindern gerecht werden zu können. Zudem wird festgestellt, dass möglichst niedrigschwellige, leicht erreichbare und anonyme Angebote erforderlich sind, um vielen Frauen den ersten Schritt zur Bewältigung der konkreten Gewalterfahrung zu erleichtern.

Zu begrüßen ist, dass mit dem Aktionsplan II über verschiedene Einzelmaßnahmen auch ältere Frauen, Migrantinnen und Frauen mit Behinderungen verstärkt in den Blick genommen werden sollen.

In der Bundesrepublik Deutschland bestehen allerdings bisher keine bundesweit gültigen Regelungen, die zur Finanzierung von Maßnahmen des effizienten Schutzes

¹ Siehe Positionspapier von FHK e.V. und ZIF vom 25.4.2008

für von Gewalt betroffene Frauen und Kinder verpflichten und somit Planungssicherheit für die Träger der Unterstützungsangebote ermöglichen.

Die Bundesregierung erklärt sich für nicht zuständig und ist der Auffassung, dass die Finanzierung der Frauenhäuser und sonstigen Zufluchtseinrichtungen und Unterstützungsangebote grundsätzlich Sache der Länder und Kommunen ist. Von den Ländern und Kommunen wird die Verantwortung für den Schutz und für Hilfen für von Gewalt betroffene Frauen zum Teil als Verpflichtung, oft aber als freiwillige Leistung angesehen, die daher schnell von Kürzungen bedroht ist.

Die Arbeit der Frauenhäuser mit ihren angegliederten Frauenberatungs- und Interventionsstellen ist ein unverzichtbarer Bestandteil des Hilfesystems bei der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Die Umfrage des BMFSFJ zur Finanzierung der Frauenhäuser hat die finanzielle Misere der Hilfen für misshandelte Frauen und ihre Kinder deutlich sichtbar gemacht. Der FHK e.V. stellt im Ergebnis hierzu fest:

- Die Aufrechterhaltung des derzeitigen Unterstützungsangebotes der Frauenhäuser ist in hohem Maße sowohl dem finanziellen Engagement der Einrichtungsträger als auch dem persönlichen Engagement der Mitarbeiterinnen zu verdanken.
- Die Finanzierung der Frauenhäuser und sonstigen Zufluchtseinrichtungen wird von den Ländern, Landkreisen und Kommunen fast ausschließlich als freiwillige Leistung angesehen und ist in deren Belieben gestellt.
- Vielfach sind die Frauenhäuser für die notwendig zu erbringenden Leistungen nicht hinreichend finanziell ausgestattet: notwendige Investitionen und Ersatzbeschaffungen können nicht vorgenommen werden, die Personaldecke ist meist viel zu knapp bemessen, Fortbildung, Weiterbildung und Supervision sind nicht in dem Umfang möglich, wie dies zur Weiterentwicklung des fachlichen Standards angezeigt wäre.

Die unzureichenden, in verschiedenen Bundesländern unterschiedlichen und zum Teil sehr bürokratischen Finanzierungsregelungen von Frauenhäusern stellen für viele Frauen, die Zuflucht suchen, eine ernst zu nehmende Barriere dar. Seit Einführung des SGB II haben die Finanzierungsschwierigkeiten für Frauenhäuser und ihre Bewohnerinnen in hohem Maße zugenommen. Dies gibt uns Anlass zu großer Sorge, dass betroffene Frauen notwendige Hilfen nicht erhalten. Die in unserem Positionspapier I² dargelegten Defizite in den bestehenden Finanzierungsstrukturen erschweren oder behindern einen gleichwertigen niedrighschwelligen Zugang der betroffenen Frauen mit ihren Kindern zu den Schutz-, Beratungs-, Unterstützungsangeboten.

Der Aktionsplan II lässt eine Auseinandersetzung hiermit vermissen. Erforderlich ist eine Initiative, die eine dauerhaft verlässliche und auch für die Länder und Kommunen verbindliche Finanzierungsstruktur schafft, die den Betroffenen bundesweit einen freien, ungehinderten und damit niedrighschwelligen und gleichwertigen Zugang zu den Hilfen ermöglicht.

Festzustellen ist aber auch, dass bisher in der aktuellen Haushaltsplanung des Bundes kaum Mittel zur Verfügung gestellt wurden, auch nicht für Maßnahmen für spezielle Zielgruppen wie Migrantinnen, ältere Frauen oder Frauen mit Behinderungen.

² Siehe Positionspapier von FHK e.V. und ZIF vom 25.4.2008, Seite 5 -8

Wir möchten daher nachfolgend das Leistungsspektrum der Frauenhäuser darstellen und den notwendigen finanziellen Aufwand für diesen Bereich des Hilfenetzes darlegen sowie auf das vorhandene und notwendige Platzangebot in Frauenhäusern eingehen.

2. Leistungsspektrum und Kostenstruktur der Frauenhäuser

2.1 Leistungsspektrum

Die Arbeit der Frauenhäuser umfasst im Kernbereich³ folgendes Leistungsspektrum:

- Unterbringung und Schutz von Frauen mit ihren Kindern
- Beratung und Begleitung der Frauen
 - Aufnahme, Krisenintervention
 - Information und Hilfen zur sozialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Absicherung einschl. der Begleitung zu Ämtern und Gerichten bei Bedarf
 - Unterstützung bei der weiteren Lebensplanung
 - individuelle Beratung und Hilfe bei der Bewältigung der Gewalterfahrungen
 - Beratung bei der Erziehung und Betreuung der Kinder einschl. der Unterstützung in Fragen der elterlichen Sorge und des Umgangsrechts
 - Gestaltung des Zusammenlebens im Frauenhaus
 - Gruppenangebote
 - Angebote für spezifische Gruppen von Frauen
 - Beratung von betroffenen Frauen vor Einzug ins Frauenhaus
 - nachgehende Beratung
- Arbeit mit Mädchen und Jungen
 - Aufnahme und Krisenintervention
 - individuelle Beratung und Begleitung sowie Unterstützung bei der Bewältigung von Gewalt- und Trennungserfahrungen
 - geschlechtssensible Mädchen- und Jungenarbeit
 - Gruppenangebote, bei Bedarf ergänzende Kinderbetreuung
- Kooperation und Vernetzung (sowohl einzelfallbezogene wie übergreifende Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen, Diensten und Berufsgruppen, Interventionsstellen und –projekten)
- Informations- und Öffentlichkeitsarbeit
- Aufklärungs- und Präventionsarbeit
- Hausorganisation und Hauswirtschaft (Gewährleistung der Schutzfunktion und der Funktionsfähigkeit des Frauenhauses).

2.2 Kostenstruktur der Frauenhäuser

Vor dem Hintergrund des aufgezeigten Leistungsspektrums fallen in Frauenhäusern im Wesentlichen Kosten in folgenden Bereichen an:

- Investitionskosten einschl. der Kosten zur Schaffung behindertengerechter Zugänge und behindertengerechter Plätze (Miet-, bzw. Anschaffungs-, Herstellungskosten, Kosten für die Ausstattung, Instandhaltung)

³ Das Leistungsspektrum der Frauenhäuser umfasst häufig auch Leistungen, die außerhalb des Frauenhauses erbracht werden, wie z. B. die pro-aktive Beratung bzw. die Leistungen angegliederter Interventions- und Fachberatungsstellen, die hier nicht mitbetrachtet werden. Sofern Leistungen dieser Art erbracht werden, sind diese bei den anfallenden Kosten zusätzlich zu berücksichtigen.

- Personalkosten (Geschäftsführende Aufgaben, Pädagogisches Fachpersonal, Rufbereitschaftsdienste, Kooperation, Vernetzungs-, Öffentlichkeits- und Präventionsarbeit, Verwaltungsarbeiten, Hausmeisterliche Funktionen, Kosten für Fort- und Weiterbildung sowie Supervision)
- Sachkosten (20 % der Personalkosten)

2.2.1 Parameter für Investitionskosten

Aufgrund der unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten sind hier die tatsächlich anfallenden Kosten einzusetzen.

Für den behindertengerechten Ausbau des Zugangs und von Plätzen sind zusätzliche Mittel erforderlich.

2.2.2 Parameter für den Personalbedarf

Als Anhaltsgößen für den Personalbedarf sind folgende Parameter anzusehen:

Pro Haus sind erforderlich, unabhängig von der Größe jedoch mit einer Mindestzahl von 12 Plätzen⁴ für Frauen für

- Geschäftsführende Aufgaben einschl. Öffentlichkeitsarbeit, Prävention und Vernetzungsarbeit pro Haus = 1 pädagogische Fachkraft (i. d. R. Dipl. Päd.)
- Verwaltungsaufgaben = 0,5 Verwaltungskraft
- Sicherstellung der Rufbereitschaft = 0,5 pädagogische Fachkraft (i. d. R. Soz. Päd.)

Zuzüglich sind

- pädagogische Fachkräfte (i. d. R. Soz. Päd.) für Beratung und Begleitung der Frauen und Kinder (1 : 5 Plätze) sowie
- Kräfte für die Funktion einer Hausmeisterin (1 : 50 Plätze) erforderlich.

3. Platzangebot und -bedarf der Frauenhäuser

3.1 Platzangebot

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es derzeit 358 Frauenhäuser mit einer Platzzahl von insgesamt rund 7.000 Plätzen (Bettenplätze)⁵. Bei dieser Zahl handelt es sich um Plätze für Frauen und Kinder. Daher bedeutet dies nicht, dass in den Frauenhäusern insgesamt 7.000 Frauen aufgenommen werden könnten. Die Aufnahmemöglichkeit der Frauenhäuser hängt davon ab, wie viele Zimmer zur Verfügung stehen und wie sich die Bettenzahl darauf verteilt.

Erfahrungsgemäß halten sich ebenso viele Kinder wie Frauen in den Frauenhäusern auf⁶. In manchen Häusern werden Plätze für Frauen getrennt von Plätzen für Kinder ausgewiesen, in anderen wiederum sind die vorhandenen Plätze sowohl von Frauen als auch von Kindern belegbar. Plätze in Zufluchtwohnungen sind hierbei nicht be-

⁴ Bei größeren Häusern sind entsprechende Anpassungen vorzunehmen.

⁵ Frauenhauskoordinierung e.V. hat in der 1. Jahreshälfte 2008 bei allen Frauenhäusern in Deutschland eine Abfrage zur vorhandenen Platzzahl gestartet. An der Umfrage haben sich 96 % der Frauenhäuser beteiligt.

⁶ Bewohnerinnenstatistik 2006, Arbeitsmaterialien der FHK: Statistik Frauenhäuser und ihre Bewohnerinnen

rücksichtigt (nach unserer Erkenntnis sind Zufluchtswohnungen nur in Berlin von zahlenmäßiger Beutung).

Bislang werden auch die Grundlagen zur Bestimmung der Auslastung sehr unterschiedlich gewählt. Teilweise wird die Zahl der Zimmer für Frauen als Grundlage gewählt, zum Teil werden sowohl für Frauen als auch für Kinder verfügbare Plätze als Grundlage genommen. Vor diesem Hintergrund haben Auslastungszahlen von Frauenhäusern nur einen beschränkten Aussagewert.

3.2 Platzbedarf

Derzeit lassen sich daher keine verlässlichen Aussagen darüber treffen, ob es sich bei den vorhandenen 7.000 Plätzen sowohl um ein qualitativ als auch quantitativ bedarfsgerechtes Angebot handelt.

Die Vorhaltung von rund 7.000 Plätzen bedeutet für die Bundesrepublik Deutschland, dass sie nicht annähernd der Empfehlung des Europarates nahe kommt, die von einem durchschnittlichen Bedarf von 1 Schutzplatz pro 7.500 EinwohnerInnen ausgeht.⁷

Unsere Übersicht über die Anzahl der Frauenhäuser und Frauenhausplätze in Deutschland (Juni 2008) zeigt zudem, dass das Platzangebot in sehr unterschiedlichem Maße in den Bundesländern verteilt ist. Um zu einer gleichmäßigen Versorgung hilfesuchender Frauen zu kommen, ist die Verständigung auf einen Vorhalteschlüssel sinnvoll.

Frauenhäuser sind Schutz- bzw. Zufluchtseinrichtungen, die jederzeit in der Lage sein sollten, betroffene Frauen mit ihren Kindern aufzunehmen. Um zu verlässlicheren Aussagen zu kommen, wie hoch der Schutzbedarf von Frauen mit Kindern ist, sollte ergänzend die Anzahl von Polizeieinsätzen bei häuslicher Gewalt hinzugezogen werden.⁸

Zur Beurteilung der Frage, ob die vorhandenen Plätze ausreichend sind, ist zudem zu berücksichtigen, wie viele der nachfragenden Frauen von Frauenhäusern nicht aufgenommen werden konnten. Entsprechende Statistiken werden jedoch flächendeckend nicht geführt.

Der Platzbedarf in Frauenhäusern ist so zu kalkulieren, dass die Frauenhäuser ihre Funktion als Kriseninterventionseinrichtungen wahrnehmen können, insbesondere jederzeit Schutz und Zuflucht gewähren können.

Ausgehend vom derzeitigen Platzangebot sollte dort angepasst werden, wo regionale Engpässe bestehen und/oder sich aus anderen Gründen ein erhöhter Platzbedarf ergibt.

Darüber hinaus sollten räumliche Mindestbedingungen festgelegt werden, deren Merkmale im Folgenden beschrieben werden.

⁷ Vgl. Programm der Europaratskampagne der Gewalt gegen Frauen, einschließlich der häuslichen Gewalt, verabschiedet vom MinisterInnenkomitee am 21. Juni 2006. Wird die Zahl der Empfehlung des Europarates zugrunde gelegt, wären in der Bundesrepublik Deutschland rund 11.800 Plätze vorzuhalten.

⁸ In Nordrhein-Westfalen gab es z.B. im Jahr 2007 20.410 Polizeieinsätze in Fällen häuslicher Gewalt, die Polizei verhängte 9664 Wohnungsverweise und Rückkehrverbote gegenüber Gewalttätern. Siehe Pressemitteilung des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 02.05.2008

3.3 Merkmale für ein bedarfsgerechtes Raumangebot

Unseres Erachtens ist es erforderlich, Merkmale für ein bedarfsgerechtes Raumangebot und dessen Ausstattung zu benennen, auf deren Grundlage das vorhandene Angebot bewertet werden kann.

In den Frauenhäusern kommt es vor, dass sich zwei oder mehrere Frauen ein Zimmer teilen müssen. Dies halten wir für nicht zumutbar. Bedarfsgerecht ist die Vorhaltung eines Zimmers für eine Frau.

Häufig müssen sich Frauen das Zimmer mit mehreren Kindern teilen. Wir sind der Ansicht, dass ein Zimmer für eine Frau mit einem bis zwei Kindern dann als bedarfsgerecht angesehen werden kann, wenn es über eine ausreichende Größe und Ausstattung verfügt (z.B. 3 Betten, Kleiderschrank, Tisch, Stühle etc.). Generell ist bei Frauen, die mit ihren Kindern ein Frauenhaus in Anspruch nehmen, die Anzahl, das Alter und Geschlecht der Kinder zu berücksichtigen. Hieraus kann sich zusätzlicher Platzbedarf ergeben.

Das Platzangebot jedes Frauenhauses sowie die Festlegungen zur Auslastung sind auf der Grundlage der oben genannten Kriterien für ein bedarfsgerechtes Raumangebot zu bewerten und zu treffen.

4. Finanzbedarf

Vor dem Hintergrund des dargelegten Leistungsspektrums der Frauenhäuser ergibt sich – ohne Berücksichtigung der Investitionskosten (Unterkunftskosten) - ein Finanzbedarf in Höhe von 22.000,- Euro pro Frauenhausplatz. Zur Sicherung des derzeitigen Platzangebotes sind mindestens 154 Mill. Euro zuzüglich der tatsächlichen Investitionskosten für die Zufluchtsstätten erforderlich. Zusätzlich werden Mittel für die Schaffung von barrierefreien Zugängen und Plätzen benötigt. Dazu gehört auch die Schaffung eines bedarfsgerechten Raumangebotes und dessen Ausstattung (vergl. Ziff. 3.2, 3.3). Um das Hilfsangebot an das Niveau der Empfehlung des Euro-Parates anzupassen, wäre ein Finanzbedarf von 242 Mill. Euro zuzüglich der Investitionskosten sowie des Aufwandes für barrierefreie Zugänge und Plätze notwendig.

5. Schlussfolgerungen und Empfehlung zur Finanzierung von Frauenhäusern

Der FHK e.V. setzt sich ein für bundesweit einheitliche und unbürokratische Regelungen der Frauenhausfinanzierung, die betroffene Frauen mit ihren Kindern nicht zusätzlich belasten und nicht zusätzlich gefährden.

Wir bevorzugen eine bundesgesetzliche Regelung, weil nur hierüber der gleichwertige Zugang zum Hilfesystem bundesweit verbindlich geregelt werden kann. Auch kann nur über diesen Weg z.B. die erforderliche Schutz- und Hilfestellung über Stadt und/oder Landesgrenzen hinweg „barrierefrei“ (frei von z.B. Zuständigkeits- oder Finanzstreitigkeiten, frei von ausländerrechtlichen Hindernissen) gewährleistet werden.

Wir halten eine verbindliche dauerhafte und sachgerechte Aufteilung der notwendigen finanziellen Mittel mit Beteiligung von Bund, Ländern und Kommunen für sinnvoll und geboten.

Wesentlich für die Unterstützungseinrichtungen ist, dass die notwendigen Mittel aus einer Hand gewährt werden und eine vollständige Absicherung des bedarfsgerechten Angebotes gewährleistet ist. Dies kann im Wege der Zuwendungsfinanzierung erfolgen. Die Finanzmittel sollen jedem Bundesland nach einem festzulegenden Schlüssel zugewiesen werden. Als Bemessungsgrundlage kann die Empfehlung des Euro-Parlamentes - 1 Schutzplatz pro 7.500 EinwohnerInnen - zugrunde gelegt werden. Die Verwaltung kann durch das jeweilige Bundesland erfolgen und/oder die Mittel werden an die Landkreise und Kommunen, in denen sich ein Frauenhaus befindet oder die ein Hilfesystem für von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und Kinder vorhalten, weitergeleitet. Die Verwendung der Mittel erfolgt nach bundeseinheitlichen festgelegten Regeln und ist entsprechend nachzuweisen.

Die Bundesregelung soll Kriterien vorsehen, nach denen das notwendige Hilfe- und Unterstützungssystem für von Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder einer Region qualitativ und quantitativ zu definieren ist. Hier sind regionale Besonderheiten zu berücksichtigen (z.B. unterschiedliche Bedarfe in Großstädten und auf dem Land). Die entsprechenden Hilfen sind festzustellen und finanziell abzusichern. Das in verschiedenen Ländern entwickelte Berichtswesen muss auf Bundesebene angepasst werden. Ergibt sich eine belegbare Veränderung im Bedarf, kann mittelfristig mit einer Erweiterung oder auch Reduzierung der verschiedenen Hilfs- und Unterstützungsangebote reagiert werden.

Die Trägervielfalt mit unterschiedlichen Konzepten und Angeboten, auch für spezifische Gruppen, bleibt erhalten und wird für die Zukunft sichergestellt.

Eine bundeseinheitlich gestaltete verbindliche Finanzierung wird entscheidend dazu beitragen, den Zugang zum Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder einfach und niedrigschwellig sicherzustellen. Kostenfreiheit für die Betroffenen wird auch die finanziellen Barrieren beseitigen und zu insgesamt gleichwertigen Zugangsmöglichkeiten in Deutschland führen. .

Wir möchten Sie im Interesse eines gleichwertigen Schutzes für alle Betroffenen bitten, am zügigen Entstehen einer solchen Regelung mitzuarbeiten.

Frauenhauskoordinierung e.V.
Heinrich-Hoffmann-Str. 3
60528 Frankfurt a. M.
Tel.: 069-6706-252/307
E-Mail: frauenhaus@paritaet.org
www.frauenhauskoordinierung.de