



Sachstand

Frauenhäuser in Deutschland

Frauenhäuser in Deutschland

Aktenzeichen: WD 9 - 3000 - 030/19
Abschluss der Arbeit: 27. Mai 2019
Fachbereich: WD 9: Gesundheit, Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|--|----------|
| 1. | Vorbemerkung | 4 |
| 2. | Träger von Frauenhäusern | 6 |
| 3. | Finanzierung von Frauenhäusern | 6 |
| 3.1. | Zur institutionellen Förderung auf Landesebene | 7 |
| 3.2. | Zur Finanzierung nach den Sozialgesetzbüchern | 8 |
| 4. | Unions- und völkerrechtliche Vorgaben zur Schaffung von Frauenhausplätzen | 9 |
| 4.1. | Istanbul-Konvention | 9 |
| 4.2. | Frauenrechtskonvention „CEDAW“ | 11 |
| 4.3. | EU-Opferschutzrichtlinie | 12 |

1. Vorbemerkung

Bundesweit sind Frauenhäuser überlastet. Jährlich suchen in Deutschland etwa 16.000 Frauen mit fast ebenso vielen Kindern Zuflucht in einem Frauenhaus¹. Oft wird ihnen der Zugang zu Schutz und Hilfe aufgrund von Platzmangel, ungeklärter Finanzierungsfragen oder bürokratischer Hürden erschwert oder sogar verwehrt.² Nach aktuellen Schätzungen fehlen mehr als 14.600 Schutzplätze für Frauen, insbesondere in Ballungsgebieten.³ Zudem gibt es bislang keinen bundesweit einheitlichen, verbindlichen Rechtsrahmen für die Frauenhausfinanzierung. Da sich Rechtsvorschriften und Finanzierungsbeiträge von Bundesland zu Bundesland und von Kommune zu Kommune unterscheiden, beklagt die Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (ZIF), dass es derzeit vom Bundesland abhängt, ob eine von Gewalt betroffene Frau Hilfe bekomme oder nicht.⁴ Seit Jahren wird daher immer wieder die Forderung erhoben, die Finanzierung von Frauenhäusern bundeseinheitlich zu regeln.⁵

Da die Länder den zentralen Beitrag zur Finanzierung der Frauenhäuser und zur Steuerung von Angebot und Qualität leisten, werden aktuell in fünf Bundesländern Bedarfsanalysen zur Infrastruktur für gewaltbetroffene Frauen erstellt. Das Modellprojekt des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) soll dazu beitragen, die Hilfeinfrastruktur für alle gewaltbetroffenen Frauen zu verbessern, insbesondere bezogen auf Frauenhäuser. Insgesamt fünf

-
- 1 Frauenhäuser sind Einrichtungen unterschiedlicher Größe, Reichweite und Ausgestaltung. Im Folgenden sind auch Schutz- bzw. Zufluchtwohnungen einbezogen. Allen Einrichtungen ist gemeinsam, dass sie Frauen und ihren Kindern bei Gewalt durch den Partner oder Vater Schutz bieten, beraten, stabilisieren und bei Entscheidungen begleiten und auch den Kindern Unterstützung anbieten, vgl. BMFSFJ, Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, 16. August 2012, BT-Drucksache 17/10500, S. 52.
 - 2 Diakonie Deutschland, Kaum freie Plätze in Frauenhäusern, 23. November 2017, abrufbar unter: <https://www.diakonie.de/pressemitteilungen/kaum-freie-plaetze-in-frauenhaeusern/> und Diakonie Deutschland, Frauenhäuser und Frauenberatungsstellen, 23. November 2017, abrufbar unter: <https://www.diakonie.de/wissen-kompakt/frauenhaeuser-und-frauenberatungsstellen/>
 - 3 Vgl. Hecht, Patricia, Überlastete Frauenhäuser: Hilfe suchend vor verschlossener Tür, in: Die Tageszeitung (taz), 7. August 2018, abrufbar unter: <http://www.taz.de/!5521440/>, Schlappeit-Beck, Dagmar, Situation der Frauenhäuser bundesweit alarmierend, in: zwd Politikmagazin, 21. August 2018, abrufbar unter: <http://www.zwd.info/situation-der-frauenhaeuser-bundesweit-alarmierend.html>, Risse, Eva, Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (ZIF), Stellungnahme zum nichtöffentlichen Fachgespräch zur Situation der Frauenhäuser am 10. November 2014, 31. Oktober 2014, abrufbar unter: https://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/sites/default/files/report_attachment/zif-stellungnahme_zum_fachgespraech_zur_situation_der_frauenhaeuser_10.11.2014.pdf.
 - 4 Stellungnahme der Frauenhauskoordinierung e. V. zum „Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Frauenberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, Berlin, November 2012, abrufbar unter: https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_FHK_Bericht_BReg_7.11.2012.pdf.
 - 5 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Bundesgesetzliche Regelung der Finanzierung von Frauenhäusern, Auswertung des Berichts der Bundesregierung (BT-Drs. 17/10500) und der Sachverständigenanhörung des Bundestagsausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 10. Dezember 2012, 22. Mai 2014, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/source/blob/422388/e8d306b5cd8993747c336dbdb9ea161b/wd-3-084-14-pdf-data.pdf>.

Bundesländer⁶ sind an dem Projekt beteiligt. Als eines von fünf Modellprojekten führte auch das Land Niedersachsen im Jahr 2018 eine Untersuchung von Frauenhäusern durch. Auch hier wurde kürzlich auf einer ersten Fachtagung am 14. März 2019 auf das landesweite Problem von zu wenigen Kapazitäten hingewiesen.⁷

2017 hat die Bundesregierung das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt („Istanbul-Konvention“) ratifiziert.⁸ Damit geht die Verpflichtung einher, die „erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen (zu treffen), um die Einrichtung von geeigneten, leicht zugänglichen Schutzunterkünften in ausreichender Zahl zu ermöglichen, um Opfern, insbesondere Frauen und ihren Kindern, eine sicherer Unterkunft zur Verfügung zu stellen und aktiv auf die Opfer zuzugehen“ (Art. 23). Am 18. September 2018 hat unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ein „Runder Tisch“ mit Vertretern von Bund, Ländern und Kommunen im Rahmen eines Aktionsprogramms zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen seine Arbeit aufgenommen.⁹ Ziele sind der bedarfsgerechte Ausbau und die finanzielle Absicherung der Arbeit von Frauenhäusern und von ambulanten Hilfs- und Betreuungseinrichtungen. Die Bundesregierung unterstützt den Ausbau der Hilfeinrichtungen zudem mit einem Bundesförderprogramm. Der Haushaltsentwurf für 2019 sieht 5,1 Millionen Euro dafür vor. Im Jahr 2020 sollen durch den Bund 30 Millionen Euro zur Verfügung gestellt werden.¹⁰

Dieser Sachstand gibt einen kurzen Überblick zu Organisation und Finanzierung von Frauenhäusern sowie zu den internationalen Verpflichtungen der Bundesregierung zur Schaffung von Frauenhausplätzen.

-
- 6 Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Sachsen. Genaue Informationen dazu in: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Möhring, Doris Achelwilm, Simone Barrientos, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 19/752 vom 14. Februar 2018, abrufbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/007/1900752.pdf>.
 - 7 Herausforderungen und neue Wege im Gewaltschutz, Dokumentation des Fachtages Frauenhäuser in Niedersachsen am 14. März 2019 im Stephansstift Hannover, abrufbar unter: http://www.prospektive-entwicklungen.de/pdfs/Herausforderungen_und_neue_Wege_im_Gewaltschutz.pdf, S. 31.
 - 8 Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, abrufbar unter <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/09000016806b076a>
 - 9 BMFSFJ, Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen, 18. September 2018, abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen/128304>;
 - 10 Deutscher Bundestag Stenografischer Bericht, 67. Sitzung, Berlin, Mittwoch, den 28. November 2018, Plenarprotokoll 19/67, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/19/19067.pdf#P.7642>, S.7642, Deutscher Bundestag, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 4. Februar 2019 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Drucksache 19/7585, 8. Februar 2019, S. 101, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/075/1907585.pdf>.

2. Träger von Frauenhäusern

Zum Jahreswechsel 2011/2012 gab es nach dem Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser in Deutschland¹¹ insgesamt 353 Frauenhäuser sowie mindestens 41 Schutz bzw. Zufluchtswohnungen für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder. Der Bericht ist die bislang umfangreichste empirische Bestandsaufnahme des Unterstützungssystems.¹² Bei der Trägerschaft wird generell zwischen autonomen und nichtautonomen Frauenhausträgern unterschieden. Dabei bezieht sich die Autonomie jedoch nicht auf die Finanzierung; von den rund 350 Frauenhäusern, die es zurzeit in Deutschland gibt, bezeichnen sich etwa 130 als autonom und damit als parteipolitisch und konfessionell unabhängig.¹³

Die meisten Frauenhäuser sind in Trägerschaft eines eigenen Trägervereins. Der Großteil der Frauenhäuser in Trägerschaft eines eingetragenen Vereins ist Mitglied im Paritätischen Wohlfahrtsverband. Weitere Frauenhäuser sind in Trägerschaft der Wohlfahrtsverbände und kirchlichen Verbände wie etwa der Arbeiterwohlfahrt, dem Sozialdienst katholischer Frauen, der Diakonie und der Caritas.¹⁴

3. Finanzierung von Frauenhäusern

Dem Staat obliegt aus dem Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 GG eine Verpflichtung zum Schutz vor und zur Hilfe bei Gewalt. Aus dieser verfassungsrechtlichen Verpflichtung lassen sich jedoch keine konkreten Ausgestaltungspflichten ableiten; vielmehr hat der Gesetzgeber bei der Umsetzung dieser Schutzpflicht einen weiten Gestaltungsspielraum.¹⁵ Da für

-
- 11 BMFSFJ, Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, 16. August 2012, BT-Drucksache 17/10500, S. 13.
- 12 Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 4. Februar 2019 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, BT-Drucksache 19/7585, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/075/1907585.pdf>, S. 109; vgl. weitere Erhebung: Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK), Bestandsaufnahme Frauenhäuser und Opferunterstützungseinrichtungen, Juni 2015, abrufbar unter: http://www.frauenhaus-hannover.org/fileadmin/doc/GFMK_in_Hannover_16.6.2016/Bestandsaufnahme_der_Bundesländer_zu_Frauenhäuser_etc._Juni_2015.pdf.
- 13 Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (ZIF), Autonome Frauenhäuser, abrufbar unter: <http://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/de/content/autonome-frauenh%C3%A4user>.
- 14 BMFSFJ, Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, 16. August 2012, BT-Drucksache 17/10500, S. 53; Frauenhauskoordinierung e. V., Qualitätsempfehlungen, für Frauenhäuser und Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen, Berlin, Oktober 2014, S. 3.
- 15 Schweigler, Daniela, Die Finanzierung der Zuflucht im Frauenhaus zwischen Arbeitsförderungsrecht und europa- und völkerrechtlichen Vorgaben, 2018, in: Zesar, 2018, S. 109-118, abrufbar unter: <https://www.juris.de/r3/document>, S. 2; Das im Grundgesetz verankerte Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) begründet eine staatliche Schutzpflicht, vgl. Lang, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 40. Edition, Stand: 15.02.2019, Art. 2 GG, Rn. 74-77; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Möhring, Doris Achelwilm, Simone Barrientos, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/554 – Modellprojekt zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz von Frauen vor Gewalt, vom 14. Februar 2018, BT-Drs. 19/752, S. 3.

die Arbeit von Frauenhäusern keine einheitlichen und verbindlichen Vorgaben existieren, erfolgt die Unterstützung nach einem Zusammenspiel verschiedener bundes- und landesrechtlicher Regelungen – zum Teil als institutionelle oder als Projektförderung, zum Teil als individuelle Unterstützungsleistung für die betroffenen Frauen.

3.1. Zur institutionellen Förderung auf Landesebene

Die Finanzierung der Arbeit von Frauenhäusern erfolgt zum einen über Mittel der Länder und Kommunen, über Eigenanteile, die die betroffenen Frauen zu tragen haben und deren Kosten nach individueller Prüfung nach Maßgabe der Sozialgesetzgebung übernommen werden können, sowie über Eigenmittel der Träger, etwa in Form von Spenden.¹⁶ In einigen Bundesländern – wie in Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Thüringen – gibt es zur Finanzierung landesgesetzliche Vorgaben, in anderen Ländern lediglich Verwaltungsvorschriften. Einige Länder machen keine Vorgaben zu Mindestplatzzahl, Betreuungsschlüssel oder Qualifikation des Personals, andere machen dazu detaillierte Vorgaben – etwa in Nordrhein-Westfalen die „Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Zufluchtsstätten für misshandelte Frauen (Frauenhäuser)“, die unter anderem den Gegenstand der Förderung, die Zuwendungsvoraussetzungen sowie Art, Umfang und Höhe der Zuwendung festlegen.¹⁷ Danach gehört es zu den Zuwendungsvoraussetzungen, dass das Frauenhaus mindestens acht Frauen Aufnahme bietet und dass es mindestens drei hauptamtliche (Fach-)Kräfte beschäftigen muss.

Auch in Art und Höhe der jeweiligen Förderung auf Landesebene bestehen starke Unterschiede. So betragen etwa im Jahr 2015 die Zuwendungen von Land und Kommunen in Sachsen rund 450.000 Euro bei 240 Plätzen, in Rheinland-Pfalz dagegen rund 1,4 Millionen Euro bei 286 Plätzen.¹⁸ Der Paritätische Wohlfahrtsverband Berlin hat eine Übersicht zur "Frauenhausfinanzierung im Ländervergleich" veröffentlicht.¹⁹

In Nordrhein-Westfalen wurden am 1. September 2017 die Personalkostenpauschalen um rund 2,5 Prozent erhöht, was einem Gesamtbetrag von rund 200.000 Euro entspricht. Zusätzlich wurde ab dem 1. Januar 2018 die Förderung der Sachausgaben geöffnet, die zuvor nur auf bestimmte Ausgabenzwecke beschränkt waren. So standen in NRW im vergangenen Haushaltsjahr für das

16 Frauenhauskoordinierung e. V., Qualitätsempfehlungen, für Frauenhäuser und Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen, Berlin, Oktober 2014, S. 7.

17 Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Zufluchtsstätten für misshandelte Frauen (Frauenhäuser), v. 18. Dezember 2014, abrufbar unter: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=1000000000000000425.

18 Schweigler, Daniela, Die Finanzierung der Zuflucht im Frauenhaus zwischen Arbeitsförderungsrecht und europa- und völkerrechtlichen Vorgaben, 2018, in: Zesar, 2018, S. 109-118, abrufbar unter: <https://www.juris.de/r3/document>, S. 3.

19 Der Paritätische Wohlfahrtsverband Berlin, Frauenhausfinanzierung im Ländervergleich, abrufbar unter: http://www.paritaet-alsopfleg.de/downloads/Ueber/Versch/Finanzierung_Frauenhaeu-ser_praes.pdf.

Förderprogramm Frauenhäuser Mittel in Höhe von rund neun Millionen Euro zur Verfügung.²⁰ Niedersachsen wird Frauenhäuser im Jahr 2019 voraussichtlich mit rund 4,5 Millionen Euro unterstützen.²¹

3.2. Zur Finanzierung nach den Sozialgesetzbüchern

Leistungsansprüche von Frauen zur Kostenübernahme bei einem Aufenthalt im Frauenhaus können sich aus dem Zweiten und Zwölften Sozialgesetzbuch (SGB II und SGB XII)²² ergeben, von deren Kindern auch aus dem Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII).²³ Die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach § 22 SGB II ermöglicht etwa die Gewährung der Kosten für die Unterkunft. So werden „Bedarfe für Unterkunft und Heizung [...] in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind“ (§ 22 Abs. 1 S. 1 SGB II). Die Betreuungsleistungen im Frauenhaus können als kommunale Eingliederungsleistung nach § 16a Nr. 3 SGB II gewährt werden.²⁴

Nachrangig kommt eine Finanzierung der Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe nach SGB XII in Betracht. Betreuungsleistungen können etwa im Rahmen von Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§§ 67 ff. SGB XII) oder von Hilfen in sonstigen Lebenslagen (§ 73

-
- 20 Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, Erläuterungsband zum Entwurf des Einzelplans 08 für das Haushaltsjahr 2018, November 2017, abrufbar unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-301.pdf>, S. 37; Pressestelle des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung, Ministerin Scharrenbach: Frauenhäuser erhalten mehr Geld für Personal, Sachkostenförderung wird flexibler, Förderung von Frauenhäusern in Nordrhein-Westfalen, 22. August 2017, abrufbar unter: <https://www.land.nrw.de/pressemitteilung/ministerin-scharrenbach-frauenhaeuser-erhalten-mehr-geld-fuer-personal>.
- 21 Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, Land investiert 1 Million Euro in barrierefreie Frauenhäuser - Förderung geht nach Delmenhorst, Helmstedt, Hildesheim, Lingen, Nordhorn und Meppen, 3. Dezember 2018, abrufbar unter: <https://www.ms.niedersachsen.de/aktuelles/presseinformationen/land-investiert-1-million-euro-in-barrierefreie-frauenhaeuser---foerderung-geht-nach-delmenhorst-helmstedt-hildesheim-lingen-nordhorn-und-meppen-171851.html>.
- 22 Zweites Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitssuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 29. April 2019 (BGBl. I S. 530); Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe –, Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, (BGBl. I S. 3022, 3023), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 29. April 2019 (BGBl. I S. 530).
- 23 Achten Buch Sozialgesetzbuch – Kinder und Jugendhilfe – in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696). Siehe dazu ausführlich: Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband (Hg), Grundlagen der Zusammenarbeit von Frauenhäusern mit der Kinder- und Jugendhilfe, Berlin Februar 2015, abrufbar unter http://www.paritaet-mv.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Broschueren_und_Arbeitshilfen/broschuere_kooperationFH-KJH.pdf
- 24 Schweigler, Daniela, Die Finanzierung der Zuflucht im Frauenhaus zwischen Arbeitsförderungsrecht und europa- und völkerrechtlichen Vorgaben, 2018, in: Zesar, 2018, S. 109-118, abrufbar unter: <https://www.juris.de/r3/document>, S. 3 f.; Hahn, in: Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann, Kommentar zum Sozialrecht, 5. Auflage 2017, SGB II § 16a Kommunale Eingliederungsleistungen, Rn. 3, abrufbar unter: https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/KreikebohmKommSozR_5/SGB_II/cont/KreikebohmKomm-SozR.SGB_II.p16a.glB.gII.htm.

SGB XII) gewährt werden.²⁵ Auch eine Finanzierung nach § 68 SGB XII kommt in Betracht. Die Unterhaltskosten sind als Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 35 SGB XII einzuordnen (§§ 35, 67 S. 2 SGB XII).²⁶ Schließlich kommt bei asylsuchenden Frauen eine Leistungsverpflichtung aus dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)²⁷ in Betracht.

Ergibt sich weder aus dem SGB II noch aus dem SGB XII oder dem AsylbLG ein Anspruch auf Kostenübernahme, müssen die Frauen die Tagessätze als Selbstzahlerinnen erbringen. Häufig wird kritisiert, dass dadurch viele Frauen, die über eigenes Einkommen verfügen, oder Studentinnen selbst für die Kosten von Unterkunft und Beratung aufkommen müssen. Ein anderes Hindernis ergibt sich für bedrohte Frauen, wenn für sie aus Schutzgründen die Flucht in eine andere Kommune erforderlich wird: Aufgrund der unterschiedlichen Kostenerstattungen in den einzelnen Kommunen wird ortsfremden Frauen teilweise der Schutz versagt, teilweise müssen die Frauenhäuser sie zunächst auf eigenes Risiko aufnehmen.²⁸ Daher fordert etwas die ZIF insbesondere die Beseitigung finanzieller Aufnahmehürden.²⁹

4. Unions- und völkerrechtliche Vorgaben zur Schaffung von Frauenhausplätzen

4.1. Istanbul-Konvention

Die im Jahr 2017 von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierte „Istanbul-Konvention“ ist am 1. Februar 2018 in Kraft getreten. Dieser völkerrechtliche Vertrag verpflichtet die Vertragsstaaten, für ein Schutzsystem zu sorgen, das allen von Gewalt betroffenen Frauen zugänglich ist und das Hilfe sofort, effektiv und in ausreichendem Maße bereithält. Es sollen verbindliche Rechtsnormen gegen Gewalt gegen Frauen und gegen häusliche Gewalt geschaffen werden. Die Konvention verpflichtet insbesondere in Art. 23 die Vertragsstaaten ausdrücklich, „die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen [zu treffen], um die Einrichtung von geeigneten, leicht

25 Kaiser, in: Beck Online-Kommentar Sozialrecht, Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, 52. Edition, Stand: 01. März 2019, SGB XII § 67 Leistungsberechtigte, Rn. 1, abrufbar unter: https://beck-online.beck.de/?vpath=bib-data%2fkomm%2fBeckOKSozR_52%2fSGB_XII%2fcont%2fBECKOKSOZR%2eSGB_XII%2eP67%2eglA%2ehtm.

26 Schweigler, Daniela, Die Finanzierung der Zuflucht im Frauenhaus zwischen Arbeitsförderungsrecht und europa- und völkerrechtlichen Vorgaben, 2018, in: Zesar, 2018, S. 109-118, abrufbar unter: <https://www.juris.de/r3/document>, S. 4 f.

27 Vgl. §§ 2, 6 AsylbLG: Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2541; 2019 I 162).

28 Frauenhauskoordinierung e. V., Qualitätsempfehlungen, für Frauenhäuser und Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen, Berlin, Oktober 2014, S. 7.

29 Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser, Pressemitteilung zum Weltfrauentag, 8. März 2019, abrufbar unter: https://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/sites/default/files/report_attachment/presseerklae-rung_zif_8.3.2019.pdf; Auch der „Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.“ fordert eine bundesweit verbindlich gestaltete Finanzierung des Hilfesystems für gewaltbetroffene Frauen und Kinder, vgl.: Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins anlässlich der Anhörung des Ausschusses für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung im Niedersächsischen Landtag zu Frauenhäusern für von Gewalt betroffene Frauen am 16. August 2018, 26. Juli 2018, abrufbar unter: https://m.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2018/dv-17-18_frauenhaeuser.pdf.

zugänglichen Schutzunterkünften in ausreichender Zahl zu ermöglichen, um Opfern, insbesondere Frauen und ihren Kindern, eine sichere Unterkunft zur Verfügung zu stellen und aktiv auf Opfer zuzugehen“³⁰. Damit eine „ausreichende Zahl“ an Schutzunterkünften erreicht wird, wird eine sichere Unterkunft für Frauen in Frauenhäusern, die auf alle Regionen verteilt sind und eine Familie pro 10.000 Einwohner aufnehmen können, empfohlen. Die Anzahl der Schutzunterkünfte solle sich jedoch nach dem tatsächlichen Bedarf richten.³¹

Über die Frage, inwieweit diese Vorgabe in Deutschland bereits umgesetzt ist, herrscht Uneinigkeit. Nach Angaben der Bundesregierung erfüllt Deutschland bereits die Anforderungen der Istanbul-Konvention.³² Nach Auffassung der ZIF entspricht dies jedoch nicht der Realität; notwendig seien insbesondere eine Verbesserung des Zugangs zum Unterstützungssystem, der Versorgung für bislang unzureichend erreichte Zielgruppen, ein bedarfsgerechter Ausbau der Angebote der Frauenhäuser und ein bedarfsgerechter Ausbau der ambulanten Fachberatungsstellen.³³

Nach dem Schlüssel der Istanbul-Konvention fehlen bundesweit derzeit mehr als 14.600 Schutzplätze für Frauen.³⁴ Im Jahr 2012 boten die rund 350 Frauenhäuser mehr als 6.000 Plätze für Frauen und Kinder³⁵; dies entsprach einem Platz auf rund 12.000 Einwohner. Die Bundesrepublik Deutschland erfüllt damit nicht die Empfehlung der Task Force des Europarates zur Istanbul-Konvention, die einen Frauenhausplatz pro 7.500 Einwohner als angemessen zugrunde legt.³⁶

-
- 30 Artikel 23 Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Schutzunterkünfte, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/1680462535>.
- 31 Council of Europe, Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht, Istanbul, 11. Mai 2011, abrufbar unter: <http://www.gewaltfreistmk.at/files/content/downloads/2015/sonstige/Istanbul%20Konvention%20Text%20und%20Erörterungen.pdf>, S. 69.
- 32 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Möhring, Gökay Akbulut, Doris Achelwilm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., BT-Drucksache 19/7134, Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention), BT-Drs. 19/7816, 15. Februar 2019, S. 3.
- 33 Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser, Stellungnahme zur Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. (Drucksache 19/7134 vom 15. Februar 2019), 26. März 2019, abrufbar unter: https://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/sites/default/files/report_attachment/stellungnahme_märz_2019_auf_antwort_der_bundesregierung.pdf.
- 34 Hecht, Patricia, Überlastete Frauenhäuser: Hilfe suchend vor verschlossener Tür, in: Die Tageszeitung (taz), 7. August 2018, abrufbar unter: <http://www.taz.de/!5521440/>.
- 35 BMFSFJ, Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, 16. August 2012, BT-Drucksache 17/10500, S. 13.
- 36 Council of Europe, Final Activity Report, Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence (EG-TFV), September 2008, abrufbar unter: https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/Final_Activity_Report.pdf, S. 95.

4.2. Frauenrechtskonvention „CEDAW“

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEWAD) vom 18. Dezember 1979 wurde von der Bundesrepublik Deutschland 1985 ratifiziert.³⁷ Die Vertragsstaaten werden zur rechtlichen und faktischen Gleichstellung von Frauen in allen Lebensbereichen, einschließlich der Privatsphäre, verpflichtet. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen ist das wichtigste internationale Menschenrechtsinstrumentarium für Frauen.³⁸ Art. 2 des Übereinkommens verpflichtet die Vertragsstaaten, Frauen „durch die zuständigen nationalen Gerichte und sonstigen öffentlichen Einrichtungen wirksam vor jeder diskriminierenden Handlung zu schützen“; Art. 3 des Übereinkommens legt fest, dass Frauen „Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt mit dem Mann ausüben und genießen [können]“.³⁹ Der zur Überwachung der Umsetzung der UN-Frauenrechtskonvention berufene CEDAW-Ausschuss forderte 2009 eine nachhaltige Finanzierung und einen freien, einkommensunabhängigen Zugang zu Frauenhäusern ein. Die Bundesregierung verwies in ihrem kombinierten siebten und achten CEDAW-Staatenbericht im Jahr 2015 auf das vorhandene „dichte, ausdifferenzierte Netz an Unterstützungseinrichtungen“, räumte allerdings auch „teilweise Zugangsschwierigkeiten und Versorgungslücken“ ein.⁴⁰

Im Jahr 2016 forderte der CEDAW-Alternativbericht unter anderem, die von der Taskforce des Europarates empfohlene Quote von einem Frauenhausplatz auf 7.500 Einwohner (-innen) konsequent umzusetzen und die Mittel für die bundesweit erforderlichen rund 4000 zusätzlichen Plätze zur Verfügung zu stellen, außerdem eine „bundesgesetzliche, damit länderübergreifende Regelung zur einzelfallunabhängigen und bedarfsgerechten Finanzierung von Frauenhäusern und

37 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979, BGBl. II (1985), S. 647. abrufbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dokumente/Pakte_Konventionen/CEDAW/cedaw_de.pdf

38 UN-Frauenrechtskonvention, Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, abrufbar unter: <https://www.frauenrechtskonvention.de/>.

39 Vgl. Art. 2 und 3 UN-Frauenrechtskonvention, Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), vom 18. Dezember 1979, abrufbar unter: <https://www.frauenrechtskonvention.de/uebereinkommen-zur-beseitigung-jeder-form-von-diskriminierung-der-frau-cedaw-2234/>.

40 Kombiniertes siebtes und achter Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau“, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drs-Nr. 18/5100, S. 34f.; vgl. auch Schweigler in ZESAR, S. 113.

Fachberatungsstellen“.⁴¹ Das Berichtsverfahren zum 7./8. Staatenbericht ist inzwischen abgeschlossen; im nächsten Jahr wird das Verfahren für den 9. Staatenbericht beginnen.⁴²

4.3. EU-Opferschutzrichtlinie

Die Richtlinie ist am 15. November 2012 auf der Ebene der Europäischen Union in Kraft getreten. Die Richtlinie wurde durch das Gesetz zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren umgesetzt, das am 1. Januar 2017 vollständig in Kraft getreten ist.⁴³ So legt die Richtlinie in Art. 8 ein Recht auf Zugang zu Opferunterstützung, Art. 9 die Unterstützung durch Opferunterstützungsdienste und Art. 23 den Schutzanspruch der Opfer mit besonderen Schutzbedürfnissen während des Strafverfahrens fest. Der Bericht des Bundesjustizministeriums zur Umsetzung der Richtlinie verweist insbesondere auf die Projekte und Programme auf Länderebene, die die Stärkung des Hilfenetzes zum Ziel haben. Insgesamt sei eine gut ausgebaute Versorgung von Frauen und Kindern durch zahlreiche Opferunterstützungsdienste gewährleistet.⁴⁴

-
- 41 Alternativbericht CEDAW, Bezug nehmend auf den kombinierten siebten und achten Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), verfasst und zusammengestellt von der CEDAW-Allianz zivilgesellschaftlicher Organisationen in Deutschland, Berlin, November 2016, abrufbar unter: https://www.frauenrat.de/wp-content/uploads/2017/06/CEDAW-Alternativebericht_2016_lang_dt.pdf.
- 42 Information des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zu „Frauenrechtsübereinkommen(CEDAW): Staatenberichtsverfahren und Dokumente“, abrufbar unter <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/internationale-gleichstellungspolitik/gleichstellung-im-rahmen-der-vereinten-nationen/cedaw-uebereinkommen-der-vereinten-nationen-zur-beseitigung>.
- 43 Gesetz zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren (3. Opferrechtsreformgesetz), vom 21. Dezember 2015, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2015 Teil I Nr. 55, ausgegeben zu Bonn am 30. Dezember 2015, abrufbar unter: https://www.bmfv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/BGBl_Staerkung_Opferschutzrechte.pdf;jsessionid=0E808FF29EC79DCD708FE43ECCA41296.1_cid324?blob=publicationFile&v=3.
- 44 Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz, Bericht zur Umsetzung der Richtlinie 2012/29/EU vom 15. September 2016, abrufbar unter https://www.bmfv.de/DE/Themen/OpferschutzUndGewaltpraevention/OpferhilfeundOpferschutz/Bericht_BundLaender_AG.pdf?blob=publicationFile&v=2.