



Frauenhaus-  
koordinierung e.V.

## **Frauen und deren Kinder brauchen bei häuslicher Gewalt einen Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe**

Der Verein Frauenhauskoordinierung e.V. (FHK e.V.)<sup>1</sup> vertritt die Interessen gewaltbetroffener Frauen. Darüber hinaus unterstützt er auf vielfältige Weise die Frauenhäuser<sup>2</sup> sowie Hilfe- und Unterstützungseinrichtungen bei Gewalt an Frauen.

### **Ausgangslage**

Für viele Frauen in Deutschland ist Gewalt noch immer alltägliche Realität. Gewalt an Frauen findet insbesondere im nahen sozialen Umfeld statt und ist öffentlich meist nicht erkennbar. Sichtbar sind jedoch die rund 40.000 Frauen und Kinder, die jährlich die Frauenhäuser aufsuchen, und die vielen Frauen, die Angebote weiterer Unterstützungseinrichtungen für von Gewalt betroffene Frauen in Anspruch nehmen. Gewalt hat für diese Frauen nicht nur weitreichende Auswirkungen auf ihre körperliche Unversehrtheit und ihre Gesundheit, sondern auch auf ihre familiären und sozialen Beziehungen. Sie wirkt sich zudem häufig negativ auf ihre Möglichkeiten zur Erwerbstätigkeit aus und birgt Risiken, in finanzielle Verschuldung und in Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen zu geraten. Gewalt gegen Frauen hat darüber hinaus direkte Auswirkungen auf die Kinder, welche in gewaltbelasteten Beziehungen aufwachsen. Neben den persönlichen Folgen, die betroffene Frauen und deren Kinder zu tragen haben, verursacht Gewalt an Frauen hohe ökonomische Kosten für die Gesellschaft.

Frauenhäuser und Frauenunterstützungseinrichtungen stellen seit mehr als 30 Jahren für betroffene Frauen und deren Kinder Schutz und Hilfen sicher und leisten wichtige Unterstützung zur Überwindung gewaltgeprägter Lebensverhältnisse. In der Bekämpfung von Gewalt an Frauen sind Frauenhäuser und Frauenunterstützungseinrichtungen unverzichtbare Institutionen. Sie tragen dazu bei, dass verbürgte Men-

---

<sup>1</sup> FHK e.V. wird getragen vom Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V., dem Deutschen Caritasverband e.V., dem Diakonischen Werk der EKD e.V., dem Paritätischen Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V. und dem Sozialdienst katholischer Frauen – Gesamtverein e.V. Dem Verein gehören außerdem Frauenhäuser in freier Trägerschaft an.

<sup>2</sup> In Mitgliedschaft befinden sich derzeit 263 Frauenhäuser.

schenrechte für Frauen nicht nur auf dem Papier stehen und Menschenrechtsverletzungen entgegengetreten wird. Als fester Bestandteil der sozialen Infrastruktur müssen diese Einrichtungen in ihrer Existenz gesichert werden.

Kaum bekannt ist in der Öffentlichkeit, dass es bislang keinen spezifischen gesetzlichen Rechtsanspruch auf Schutz und Unterstützung für betroffene Frauen und deren Kinder gibt. Auch fehlt es bisher an einer rechtlich verbindlichen Verpflichtung der Länder und Kommunen, die notwendige Infrastruktur von Schutz- und Unterstützungseinrichtungen zu schaffen und zu erhalten. Die Finanzierung des Schutz- und Hilfesystems erfolgt vielfach im Rahmen freiwilliger Leistungen der Länder und Kommunen, die aktuell von Kürzungen betroffen sind, und die jederzeit eingestellt werden können. Die Trägerschaft der Schutz- und Hilfeeinrichtungen ist daher für soziale Organisationen, Vereine und Initiativen mit einem hohen finanziellen Risiko verbunden. Die Folgen sind eine lückenhafte Infrastruktur sowie finanzielle und rechtliche Zugangsbarrieren zu den Schutz- und Hilfeeinrichtungen für bestimmte Gruppen von Frauen. Ein niedrigschwelliger Zugang zum Hilfesystem für alle betroffenen Frauen und deren Kinder - unabhängig von ihrem Einkommen, Aufenthaltsstatus und Wohnort - ist nicht gewährleistet. Diesen Missständen muss dringend mit gesellschaftlichem Engagement begegnet werden.

### **Die Schaffung eines Rechtsanspruchs ist möglich!**

Es liegt in der Verantwortung der Politikerinnen und Politiker in Bund, Ländern und Kommunen, betroffenen Frauen und deren Kindern einen niedrigschwelligen Zugang zu Hilfen zu ermöglichen und ihnen ausreichenden Schutz und Hilfe zukommen zu lassen. Deshalb fordert Frauenhauskoordinierung e.V.:

1. Für Frauen und deren Kinder ist ein Rechtsanspruch auf sofortigen Schutz und Hilfe bei Gewalt zu schaffen (dazu gehören unter anderem geschützte Unterkunft, Beratung und Unterstützung).
2. Dieser Anspruch ist unabhängig von Einkommen, Aufenthaltstitel, Herkunftsort, gesundheitlicher Einschränkung oder Behinderung der betroffenen Frauen und deren Kindern zu gestalten.
3. Es ist ein breitgefächertes bedarfsgerechtes Unterstützungssystem vorzuhalten, welches dem unterschiedlichen Unterstützungsbedarf betroffener Frauen und deren Kindern entspricht.
4. Dazu bedarf es verbindlicher Regelungen, die sicherstellen, dass derartige Unterstützungseinrichtungen vorgehalten werden müssen. Notwendig ist eine eigenständige bundesgesetzliche Regelung.
5. Der Lebensunterhalt für gewaltbetroffene mittellose Frauen und deren Kinder, die vom Leistungsbezug nach dem SGB II/SGB XII ausgeschlossen sind, ist für die Zeit des Aufenthaltes in einer Schutzeinrichtung sicherzustellen.

6. Eine Änderung des Aufenthaltsgesetzes ist erforderlich, um bei Migrantinnen die sofortige Aufhebung von räumlichen Beschränkungen in Aufenthaltstiteln bei Gewalt zu ermöglichen, wenn Gefahr im Verzug ist.

Wir schlagen vor, mit einem „**Gesetz zur Regelung von Schutz und Hilfe vor Gewalt im sozialen Nahraum**“ das gesamte Hilfespektrum der Schutz- und Unterstützungseinrichtungen in den Blick zu nehmen. Es sollte folgende Aspekte vereinen:

- sofortiger Schutz durch Gewährung eines Rechtsanspruchs auf Schutz und Zuflucht für alle Betroffenen
- Gewährleistung von Möglichkeiten zur Bewältigung der Gewalterfahrungen und zur Entwicklung gewaltfreier Lebensperspektiven durch einen Anspruch auf Beratung und Unterstützung für alle Betroffenen
- Sicherstellung eines niedrighschwelligigen Zugangs, indem sofortige Leistungen zum Schutz und zur Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und deren Kindern - unabhängig von Einkommen und Vermögen, Herkunftsort, Aufenthaltsstatus, gesundheitlicher Einschränkung oder Behinderung - gewährt werden und überörtlich zur Verfügung stehen
- Sicherstellung der Infrastruktur durch verbindliche Regelungen zur Vorhaltung bedarfsgerechter Angebote einschließlich Fortbildung und Supervision
- Angebote von Maßnahmen, die Täter und Täterinnen bei der Verhaltensänderung unterstützen
- Gewaltprävention durch Information, Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit, Vernetzung
- nachhaltige Absicherung durch verbindliche kostendeckende Finanzierungsregelungen

## **Begründung**

Der staatliche Schutzauftrag ergibt sich aus internationalen wie auch nationalen rechtlichen Vorgaben: der Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen, dem CEDAW-Übereinkommen (Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau), dem Antidiskriminierungsrecht der EU und der Europäischen Menschenrechtskonvention, den EU-Grundrechten und dem Grundgesetz mit seiner Menschenwürdegarantie, dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit und dem Schutz vor Diskriminierung. Der Schutzauftrag umfasst die staatliche Verpflichtung, häusliche und sexualisierte Gewalt gegen Frauen und Kinder zu verhindern, ihr vorzubeugen und für Schutz und Hilfe zu sorgen. Folglich ist ein niedrighschwelliger Zugang für alle gewaltbetroffenen Frauen zum gesamten Hilfesystem angezeigt.

Auch 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. Er hat in seinen abschließenden Bemerkungen zum 6. Staatenbericht der Bundesregierung deren Verantwortung für die Sicherstellung der Umsetzung des CEDAW- Übereinkommens auf allen staatlichen Ebenen betont und diese aufgefordert, dafür zu sorgen, dass Frauenhäuser in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen, diese sicher finanziert sind, sowie ein freier Zugang zu den Schutzeinrichtungen unabhängig vom Einkommen der Betroffenen sichergestellt wird.

Handlungsbedarf für Deutschland hat auch der Bundestag in seinem Beschluss vom 18.06.2009 festgestellt.

Die Länder haben zuletzt mit dem Beschluss der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen- und -minister, -senatorinnen und -senatoren (GFMK) vom 10./11.6.2010 ihre Auffassung dargelegt, dass die Finanzierung von Frauen- und Kinderschutzeinrichtungen in der Zuständigkeit der Länder und Kommunen verbleiben müsse. Die GFMK erkennt an, dass „die bestehenden Leistungsgesetze keine ausreichende Finanzierungssicherheit für den Aufenthalt bieten“. Laut Beschlussprotokoll ist die GFMK „der Auffassung, dass eine gesetzliche Regelung geschaffen werden muss, die ermöglicht, dass Frauen, die den Aufenthalt in einer Frauenschutzeinrichtung nicht aus eigenen Mitteln bezahlen können, entsprechende Unterstützung zuteil wird.“ Die GFMK beschränkt sich allerdings darauf, die Bundesregierung darum zu bitten, die Sicherstellung der Finanzierung für einerseits ausländische Frauen (Juni 2009) und andererseits für den Personenkreis Studierende und Auszubildende (Juni 2010) durch die Aufnahme entsprechender rechtlicher Klarstellungen zu prüfen. Eigene Lösungsvorschläge zu den Problemen, die sich gerade aus den unterschiedlichen Strategien in Ländern und Kommunen ergeben, macht die GFMK nicht.

Die Bundesregierung erwartet jedoch – der komplexen Problematik ebenfalls bewusst - Lösungen von Seiten der Länder. So wird die Problematik hin- und hergeschoben. In der Folge bestehen die Lücken in den Leistungsgesetzen und Zuständigkeitsprobleme fort. Frauen sowie deren Kindern, die sich in einer von Gewalt geprägten Situation befinden, wird somit ein niedrigschwelliger Zugang zu Schutz und Hilfe allzu häufig vorenthalten.

Zu den aufgestellten Forderungen im Einzelnen:

## **1. Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe bei Gewalt**

In der Praxis werden zunehmend sozialrechtliche Vorschriften zur Finanzierung eines geschützten Aufenthaltes und der notwendigen Hilfen in Form von Tagessätzen auf der Grundlage des SGB II/SGB XII für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder herangezogen. Sie werfen vielfältige Abgrenzungsfragen und Lücken auf. Die Leistungen werden außerdem oft im Rahmen eines Ermessensspielraumes erbracht mit der Konsequenz einer hohen Rechtsunsicherheit für alle Beteiligten. Bestimmte Gruppen von Frauen wie beispielsweise Studentinnen und Auszubildende und Gruppen von Migrantinnen werden vom Angebot auf Schutz und Hilfe ausgeschlossen, weil diese nicht zum leistungsberechtigten Personenkreis gehören. Diese uneinheitlichen Zugangsmöglichkeiten und Bedingungen für die Betroffenen sowie die Ausgrenzungen ganzer Personenkreise von den notwendigen Hilfen sind nicht hinnehmbar.

Das Angebot der Schutzeinrichtungen ist nur in wenigen Ausnahmen darauf eingerichtet, dem besonderen Unterstützungsbedarf von Frauen mit Behinderungen, mit psychischen oder Suchterkrankungen sowie wohnungslosen Frauen gerecht zu werden.

Mangels verbindlicher gesetzlicher Regelungen erfolgt die Finanzierung der Schutz- und Unterstützungsangebote in fast allen Bundesländern und Kommunen auf freiwilliger Basis. So gerät sie immer wieder ins Kreuzfeuer der Haushaltsberatungen. Örtlich unterscheidet sich das Verständnis der staatlichen Stellen über ihre Verantwor-

tung für das Vorhalten von Schutz und Hilfe zum Teil erheblich, so dass die Angebotsstruktur hinsichtlich Quantität und Qualität stark variiert.<sup>3</sup> Die Finanzierungsstrukturen sind teilweise als fragil zu bezeichnen.

Trotz vielfältiger Bemühungen und auch Beteuerungen auf allen Ebenen, die wir anerkennen, ist es bis heute nicht gelungen, ein ausreichendes stabiles Schutz- und Hilfenetz aufzubauen, welches tatsächlich **allen** von häuslicher Gewalt betroffenen Frauen und deren Kindern in gleichwertiger Weise und vor allem **niedrigschwellig** offensteht.

Zur Sicherstellung eines gleichwertigen und niedrigschwelligen Zugangs für alle Betroffenen halten wir deshalb die Schaffung eines Rechtsanspruches für erforderlich.

## **2. Niedrigschwelliger Zugang für alle betroffenen Frauen und deren Kinder**

Damit die von häuslicher Gewalt bedrohten oder betroffenen Frauen und deren Kinder tatsächlich den Zugang zu den Schutz- und Hilfeangeboten in Anspruch nehmen können, statt in Gewaltbeziehungen zu verbleiben, ist es erforderlich, den Zugang so niedrigschwellig wie möglich zu gestalten - Einkommen, Aufenthaltsstatus, Herkunftsort, gesundheitliche Einschränkung oder Behinderung der Frauen dürfen dabei keine Rolle spielen. Bleiben die Frauen in der Gewaltbeziehung oder kehren frühzeitig zu ihrem Partner zurück, führt dies sehr oft zu weiteren Verletzungen, mitunter sogar zum Tod. Die Kinder tragen ebenfalls langfristige Schäden durch das Miterleben der Gewalt davon.

Frauen mit eigenem Erwerbseinkommen werden derzeit zur Finanzierung ihres Aufenthaltes im Frauenhaus herangezogen. Mit den oft niedrigen Erwerbseinkommen von Frauen sind die Kosten für Betreuung und Unterkunft in einer Schutzeinrichtung in der Regel aber nicht finanzierbar. Statt sofortigen Schutz in Anspruch zu nehmen, verharren diese Betroffenen häufig in den Gewaltbeziehungen.

Die im Falle der Tagessatzfinanzierung heranzuziehenden Sozialleistungsgesetze verwehren beispielsweise bestimmten Gruppen von Migrantinnen Hilfeleistungen für einen Aufenthalt in einer Schutzeinrichtung ganz oder teilweise, weil diesen grundsätzlich kein Anspruch auf entsprechende Leistungen zugebilligt wird. Der Schutz und die notwendigen Hilfen müssen für alle betroffenen Frauen mit ihren Kindern unabhängig davon, ob sie eine dauerhafte Aufenthaltsmöglichkeit in Deutschland haben oder nicht, möglich sein.

Die in Ländern und Kommunen divergierenden Finanzierungsstrukturen, insbesondere die nicht kompatiblen Formen der Zuwendungs- und der Tagessatzfinanzierung, führen zu unterschiedlichen Reglements der Kommunen bei der Aufnahme auswärtiger betroffener Frauen und deren Kindern. In 125 Kreisen und kreisfreien Städten befinden sich keine Frauenhäuser<sup>4</sup>. Im Ergebnis stehen die Schutz- und Hilfeangebote oft nicht überregional zur Verfügung - obwohl dieses aus Sicherheitsgründen in vielen Fällen erforderlich ist. In bedrohlichen Situationen müssen betroffene Frauen

---

<sup>3</sup> So variiert die Zahl der angebotenen Schutzplätze in den Bundesländern zwischen 1 Platz auf ca.6.200 bis zu 1 Platz auf ca. 13.700 Einwohnerinnen (FHK Abfrage 2008). Vgl. auch die differenzierte Beschreibung der vorzufindenden Strukturen im Diskussionspapier des Deutschen Vereins vom 15.07.2010.

<sup>4</sup> dpa RegioData vom 05.03.2010

und deren Kinder in Frauenhäuser außerhalb ihres Wohnortes fliehen können. Aus Sicherheitsgründen ist deshalb die Gewährung von Schutz und Hilfe im Frauenhaus als überörtliches Angebot auszugestalten.

Frauenhauskoordinierung ist der Auffassung, dass ein Hilfesystem bei häuslicher Gewalt nur dann wirksam sein kann, wenn ein schneller sofortiger und anonymer Schutz sowie rasch einsetzende weitere Unterstützung unbürokratisch und überörtlich allen Betroffenen und deren Kindern angeboten werden.

### **3. Vorhalteverpflichtung für ein breitgefächertes Unterstützungssystem**

Erforderlich sind verbindliche Regeln zur Vorhaltung und Finanzierung bedarfsgerechter Schutz- und Hilfeangebote. Auf der Basis der gesetzlich verankerten Rechtsansprüche der Betroffenen auf Schutz und Hilfe sollte eine entsprechend verbindliche Vorhalteverpflichtung für die zuständigen staatlichen Stellen geschaffen werden. Bestehende Strukturen sind zu berücksichtigen und die Trägervielfalt sicherzustellen. Die Finanzierung der Schutz- und Unterstützungsangebote sollte darauf aufbauend im Wege der institutionellen Förderung erfolgen. So könnte eine erhebliche Vereinfachung der derzeit komplizierten Strukturen und des bürokratischen Aufwands erreicht werden.

Die zu gewährleistenden Hilfen sollen allen Betroffenen ermöglichen, Bewältigungsstrategien zur dauerhaften Überwindung gewaltgeprägter Lebensverhältnisse zu entwickeln. Zu berücksichtigen ist dabei, dass Frauen von verschiedenen Formen von Gewalt betroffen sind und sich in unterschiedlichen Lebenssituationen befinden. Dementsprechend ist ihr Bedarf an Schutz und Hilfe unterschiedlich. Daher halten wir ein breit gefächertes Unterstützungssystem mit Frauenhäusern, Zufluchtwohnungen, Notrufen, Frauenberatungsstellen und Interventionsstellen für notwendig. Die Hilfeleistungen haben sach- und fachgerechten Qualitätsstandards zu entsprechen.

### **4. Eigenständige bundesgesetzliche Regelung**

Durch die gesetzliche Verankerung des Rechtsanspruchs würden die Betroffenen in die Lage versetzt, Schutz und Hilfe einzufordern. Dies wäre ein starkes politisches Signal, das deutlich macht, dass der Staat sich seiner Verantwortung stellt, die Bedingungen für ein gewaltfreies Zusammenleben in der Gesellschaft zu verbessern.

Die unterschiedlichen Bedingungen in den Ländern und Kommunen haben zu einer nicht gleichwertigen und unzureichenden Versorgung der Betroffenen geführt. Die verschiedenen Finanzierungssysteme kooperieren nur unzureichend miteinander, so dass insbesondere über kommunale und Ländergrenzen hinweg ein niedrighschwelliger Zugang zu den vorhandenen Einrichtungen behindert wird.

Wir halten es für nicht ausreichend, bestehende Lücken in den Sozialgesetzbüchern II und XII zu schließen. Neben den schon benannten ausgeschlossenen Personengruppen fehlen dort insbesondere Grundlagen für einzelfallunabhängige Leistungen der Schutz- und Unterstützungseinrichtungen wie die 24-stündige Krisenintervention, Vernetzung, Prävention und Öffentlichkeitsarbeit, die unabdingbar für das Funktionieren des Hilfenetzes sind.

Wir sind der Ansicht, dass sich diese Verzerrungen und Ungleichheiten am besten in einem Bundesgesetz lösen lassen. In diesem sollten Qualitätsstandards gesetzt und Ausgleichsmechanismen zwischen den Ländern für unterschiedliche Leistungen in diesem Bereich beschrieben werden.

### **5. Sicherstellung des Lebensunterhaltes der von Sozialleistungen ausgeschlossenen Personengruppen bei Aufsuchen einer Schutzeinrichtung**

Es ist nicht hinzunehmen, dass bedürftige Personen, die keinen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt haben, in einer Schutzeinrichtung, die sie aufsuchen mussten, ohne Mittel für ihren Lebensunterhalt bleiben. Bei einem Aufenthalt in einer Schutz- einrichtung muss deshalb für diese Personengruppen ein entsprechender Anspruch geschaffen werden.

### **6. Ausländerrechtliche Erfordernisse**

Räumliche Beschränkungen in Aufenthaltstiteln müssen bei Gefahr im Verzug unverzüglich aufgehoben werden können. Die Inanspruchnahme von Sozialleistungen in Schutz- einrichtungen durch Migrantinnen darf nicht zum Verlust des Aufenthaltsrechts führen.

Berlin, den 07. September 2010

**Frauenhauskoordinierung e.V.**  
**Tucholskystr. 11**  
**10117 Berlin**  
[www.frauenhauskoordinierung.de](http://www.frauenhauskoordinierung.de)