



Frauenhaus-
koordinierung e.V.

Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe bei Gewalt

Diskussionspapier von FHK



www.frauenhauskoordinierung.de

Impressum

Hrsg.:

Frauenhauskoordinierung e.V.

Tucholskystr. 11, 10117 Berlin

+49 (0)30 338 43 42 0/50

info@frauenhauskoordinierung.de

www.frauenhauskoordinierung.de

Verantwortlich im Sinne des Presserechts: Heike Herold, Frauenhauskoordinierung e.V.

Gestaltung: Angelina Bemb, Frauenhauskoordinierung e.V.

© Frauenhauskoordinierung e.V., Oktober 2017

Frauenhauskoordinierung e.V. vereint die Wohlfahrtsverbände Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V., Diakonie Deutschland - Evangelischer Bundesverband, Paritätischer Gesamtverband e.V., Sozialdienst katholischer Frauen Gesamtverein e.V./Deutscher Caritasverband e.V. sowie einzelne Träger von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen. Frauenhauskoordinierung e.V. koordiniert, vernetzt und unterstützt das umfassende Hilfe- und Unterstützungssystem, fördert die fachliche Zusammenarbeit und bündelt die Praxiserfahrungen, um sie in politische Entscheidungsprozesse sowie in fachpolitische Diskurse zu transportieren.

Die Arbeit von Frauenhauskoordinierung e.V. wird gefördert vom



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

365 Tage im Jahr, 24 Stunden erreichbar, bundesweit.



HILFE TELEFON
GEWALT GEGEN FRAUEN

08000 116 016

Inhalt

Vorbemerkungen.....	2
Unser Vorschlag zum Rechtsanspruch	3
Warum ein Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe und was soll er regeln?.....	3
Was bringt der Rechtsanspruch gewalt-betroffenen Frauen und ihren Kindern?	3
Was bedeutet der Rechtsanspruch für die Träger von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen?	4
Warum soll der Rechtsanspruch im SGB XII geregelt werden?	4
Wer sind die Leistungsberechtigten?.....	5
Erhalten alle Migrant_innen Schutz und Hilfeleistungen bei Gewalt nach dem SGB XII?	5
Auf welche Leistungen besteht ein Rechtsanspruch?	6
Welche Leistungen erhalten die Kinder?	7
Die Finanzierung des Hilfesystems.....	8
Welche Finanzierungsart ist für die Finanzierung der Leistungen in Frauenhäusern und Fachberatungsstellen vorgesehen?	8
Was sind die Vorteile der Entgeltfinanzierung nach SGB XII?.....	8
Wie wird der Frauenhausaufenthalt finanziert?.....	9
Wie werden die Vorhaltekosten von Frauenhäusern gesichert?	10
Wie sieht das von FHK favorisierte Verwaltungsverfahren aus?	10
Wie werden die Kosten der Leistungen zur Existenzsicherung während des Frauenhausaufenthaltes realisiert?	11
Auswirkungen Rechtsanspruch auf Fachberatungsstellen	12
Umgang mit personenbezogenen Daten	13

Vorbemerkungen

Nach wie vor ist es in Deutschland für viele Frauen alltägliche Realität, körperliche, sexualisierte oder psychische Gewalt zu erleben. Gewalt gegen Frauen ist eine gravierende Menschenrechtsverletzung. Aktuelle Schätzungen gehen davon aus, dass rund jede dritte Frau weltweit körperliche und/oder sexuelle Partnerschaftsgewalt erlebt oder Opfer von sexualisierter Gewalt geworden ist. Werden Kinder und Jugendliche Zeugen von häuslicher oder sexualisierter Gewalt, begleiten sie die Folgen häufig ein Leben lang.

Deutschland hat sich dem Schutz von Frauen vor Gewalt international und national über Abkommen und Gesetze verpflichtet. Um diesem Anspruch gerecht werden zu können, braucht es ein niedrigschwelliges, bedarfsgerechtes und auskömmlich finanziertes Hilfe- und Unterstützungssystem. Wie Studien und Praxiserfahrungen zeigen, fehlt es jedoch vielerorts an ausreichenden Angeboten. Schutzsuchende Frauen und deren Kinder müssen regelmäßig aus Platzmangel von Frauenhäusern abgewiesen werden oder können aufgrund fehlender Personalressourcen nicht bedarfsgerecht unterstützt werden. Diese Situation ist aus Sicht von Frauenhauskoordinierung (FHK)¹ nicht länger hinnehmbar, es besteht dringender Handlungsbedarf. Es braucht einen Rechtsanspruch auf Schutz und Unterstützung für alle gewaltbetroffenen Frauen und ihre Kinder. Dieser muss als staatliche Aufgabe in einem Bundesgesetz geregelt und von Bund, Ländern und Kommunen umgesetzt werden. Auf dieser Grundlage muss es zeitnah eine adäquate finanzielle Ausstattung von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen geben.

In einem mehrjährigen Prozess hat FHK mit Vertreter_innen aus der FHK-Mitgliedschaft einen Regelungsvorschlag erstellt und legt ihn im Folgenden als Diskussionspapier für den gesellschaftspolitischen Diskurs vor.

¹ Frauenhauskoordinierung e. V. vereint unter ihrem Dach zahlreiche bundesweite Wohlfahrtsverbände (AWO Bundesverband e. V., Diakonie Deutschland, Paritätischer Gesamtverband e. V., Sozialdienst katholischer Frauen Gesamtverein e. V./Deutscher Caritasverband e. V.) sowie einzelne Träger von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen. FHK koordiniert, vernetzt und unterstützt das Hilfe- und Unterstützungssystem, fördert die fachliche Zusammenarbeit und bündelt die Praxiserfahrungen, um sie in politische Entscheidungsprozesse sowie in fachpolitische Diskurse zu transportieren, www.frauenhauskoordinierung.de/.

Unser Vorschlag zum Rechtsanspruch

Warum ein Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe und was soll er regeln?

Frauenhauskoordinierung (FHK) setzt sich seit vielen Jahren für einen Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe bei Gewalt ein, damit Frauen und deren Kinder adäquate Unterstützung bei geschlechtsspezifischer Gewalt erhalten. An Stelle einer allgemeinen Verpflichtung des Staates schafft ein expliziter Rechtsanspruch für Gewaltbetroffene größere Rechtssicherheit über erreichbare Hilfen. Er sieht eine bundesgesetzliche Regelung des Rechtsanspruchs mit Verortung in den bestehenden Sozialgesetzbüchern vor und wird konkretisiert mit einem eigenen Abschnitt im SGB XII. Aus Sicht von FHK ist der Rechtsanspruch erforderlich, damit allen gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern bundesweit sofortiger Schutz gewährleistet wird. Betroffene müssen unabhängig davon, aus welchen Kommunen oder Bundesländern sie kommen, bundesweit Hilfeeinrichtungen aufsuchen und Leistungen geltend machen können.

Im folgenden Diskussionspapier zeigt FHK die wichtigsten Fragen eines Rechtsanspruchs mit Verortung im SGB XII auf und erläutert, welche Leistungsansprüche für die Betroffenen hieraus entstehen und welche Finanzierungslogiken sich hieraus für das Hilfesystem bei Gewalt ergeben:

- Aus Sicht von FHK soll ein niedrigschwelliger Zugang zu Schutz und Hilfe gewährleistet werden, das heißt unabhängig von Einkommen und Vermögen, Herkunftsort, Aufenthaltsstatus und Gesundheitszustand der betroffenen Frauen. Die Hilfen müssen für die betroffenen Frauen und ihre Kinder folglich ohne eigenen finanziellen Einsatz geleistet werden.
- Es soll flächendeckend ausgebaut spezifische Einrichtungen wie Frauenhäuser (FH) und Fachberatungsstellen (FBST) geben, die verlässliche und bedarfsgerechte Leistungen anbieten und dabei auch besonderen Bedarfen, zum Beispiel bei Behinderungen, gerecht werden.

- Bei der Bedarfsdeckung orientiert sich FHK an ihren [Qualitätsempfehlungen 2014](#)² und am Leitbild aus dem Bericht der Bundesregierung 2012³.
- Bei der Qualität der Leistungen zu Schutz, Beratung und Unterstützung liegen die [Qualitätsempfehlungen von FHK](#) zu Grunde.⁴
- Betroffene haben ein Wunsch- und Wahlrecht.
- Für besonders gefährdete Frauen und deren Kinder sind Regelungen zu schaffen, die die Anonymität gewährleisten.

Was bringt der Rechtsanspruch gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern?

Ein bundesrechtlich geregelter Rechtsanspruch gibt gewaltbetroffenen Frauen eine Rechtsgrundlage, mit der sie Schutz, Beratung und Unterstützung bei Gewalt geltend machen und notfalls auch einklagen können⁵. Er konkretisiert die im Grundgesetz verankerte allgemeine Pflicht des Staates zum Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit.

Mit dem Rechtsanspruch kommt aus Sicht von FHK der Staat seiner Verantwortung für den Schutz und für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen nach. Zudem erkennt dieser Rechtsanspruch für gewaltbetroffene Menschen die Unrechtmäßigkeit der Gewalt an. Geschlechtsspezifische Gewalt wird als gesamtgesellschaftliches und nicht als privates Problem anerkannt. Die mit dem Anspruch einhergehenden Leistungen knüpfen an die Notlagen gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder an.

² Leitbild Bedarfsdeckung: Siehe Qualitätsempfehlungen FHK 2014, Seite 15;

www.frauenhauskoordinierung.de/infothek/qualitaet/detailansicht-qualitaet/artikel/frauenhauskoordinierung-legt-qualitaetsempfehlungen-fuer-frauenhaeuser-und-fachberatungsstellen-vor.html.

³ www.frauenhauskoordinierung.de/aktuelles/view/artikel/bericht-der-bundesregierung-zur-situation-der-frauenunterstuetzungseinrichtungen-1.html.

⁴ Qualitätsempfehlungen für Frauenhäuser und Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen.

⁵ Vergleiche hierzu Rixen: Öffentliche Sitzung des Ausschusses für Frauen, Gleichstellung und Emanzipation, 09.01.2013 im Landtag NRW.

Als Träger_innen eigener Rechte (und nicht als Abhängige von kommunalen Hilfefazilitäten) stehen sie damit im Mittelpunkt der Hilfeleistung. Dabei sollen die gewaltbetroffenen Frauen das in den Sozialgesetzen verankerte Wunsch- und Wahlrecht für die entsprechenden Hilfeleistungen haben.

- Rechtsgrundlage, mit der gewaltbetroffene Personen Schutz und Hilfe geltend machen können – statt freiwilliger staatlicher Leistungen.
- Einklagbare Leistungspflicht des Staates auf bestimmte Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen – statt einer allgemeinen Schutzpflicht des Staates.
- Bundesweit verbindliche Qualitätsanforderungen an die Leistungen von FH und FBST.

Was bedeutet der Rechtsanspruch für die Träger von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen?

Für die Träger der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen verbessert ein Rechtsanspruch die Sicherheit der Finanzierung ihrer Leistungen für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder unabhängig von der Haushaltslage in den Kommunen und Ländern. So erhalten die Träger mehr Planungssicherheit, sie sind nicht von freiwilligen staatlichen Leistungen abhängig. Zudem können sie beim Scheitern von Vergütungsvereinbarungen Schiedsstellen anrufen.

Ziel ist eine Vollfinanzierung der Leistungen, so dass keine Eigenmittel der Träger, wie zum Beispiel Spenden oder Bußgelder, eingesetzt werden müssen.

Die Verortung des Rechtsanspruchs in den Sozialgesetzbüchern und deren Regelungen für die Beziehung zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern macht es zudem möglich, bundesweit verbindliche Qualitätsanforderungen für die Leistungen in Frauenhäusern und Fachberatungsstellen zu befördern.

Die Regelung im Sozialgesetzbuch verpflichtet den Staat zudem, den flächendeckenden Aufbau verlässlicher und bedarfsgerechter Strukturen, wie Frauenhäuser und Fachberatungsstellen, in denen Schutz, Beratung und Unterstützung bei Gewalt in der erforderlichen Qualität gewährleistet werden, zu unterstützen. Aus Sicht von FHK kann so

schrittweise die Hilfe-Infrastruktur ausgebaut werden.

Warum soll der Rechtsanspruch im SGB XII geregelt werden?

Bundesgesetzliche Regelung

Eine bundesgesetzliche Regelung macht es möglich, dass von Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder unabhängig von ihrem Aufenthaltsort im Bundesgebiet an jedem Ort in Deutschland die erforderliche Unterstützung, insbesondere Schutz in Frauenhäusern, erhalten können.

Diesem Schutzbedürfnis stehen gegenwärtig zahlreiche Hindernisse entgegen: Zum einen erweisen sich Finanzierungsmodalitäten und Kostenerstattungsfragen als Hürde für den Zugang zu Frauenhäusern in anderen Kommunen.

In vielen Kommunen fehlen nach wie vor Schutzeinrichtungen⁶ oder die Infrastruktur ist überlastet. Frauenhäuser müssen schutzsuchende Frauen und ihre Kinder wegen Platzmangel abweisen. Frauenhäuser und Fachberatungsstellen können diese auf Grund fehlender Personalressourcen nicht bedarfsgerecht unterstützen. Frauen mit Behinderungen finden meistens keine geeigneten Frauenhausplätze.

Diese Hindernisse, die gewaltbetroffenen Frauen den Zugang zu Schutz, Beratung und Unterstützung erheblich beeinträchtigen, widersprechen den menschenrechtlichen Verpflichtungen von Deutschland zum Beispiel aus der Istanbul-Konvention oder dem CEDAW-Übereinkommen. Zudem ist diese Lage unvereinbar mit dem ethischen Selbstverständnis und dem politischen Auftrag von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen. Diese Situation ist aus Sicht von FHK nicht mehr haltbar, es besteht dringender und schneller Handlungsbedarf.⁷

⁶ Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, 2012, Seite 75.

⁷ Diskussionspapier Deutscher Verein 2010:

www.frauenhauskoordinierung.de/infothek/finanzierung-hilfesystem/detailansicht-finanzierung-hilfesystem/artikel/deutscher-verein-legt-diskussionspapier-zur-finanzierung-von-frauenhaeusern-vor.html.

Ideal: Eigenes Bundesgesetz

Als Lösung favorisiert FHK grundsätzlich ein eigenes Bundesgesetz außerhalb der Sozialgesetzbücher, in dem der Rechtsanspruch und die Finanzierung geregelt werden sollten. Bisher findet ein eigenes Bundesgesetz jedoch nicht die erforderliche politische Unterstützung.

SGB II

Eine Regelung im SGB II lehnt FHK ab. Das SGB II richtet sich auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt und ist ungeeignet für die Sicherung von Schutz und Hilfe bei Gewalt. Leistungen zum Schutz vor Gewalt kommen nach diesem Gesetz nur in Betracht, wenn diese die Eingliederung in den Arbeitsmarkt fördern. Weitere Bedenken bestehen gegen das umfangreiche Antragsverfahren, die Abhängigkeit der Hilfebedürftigkeit von Einkommen und Vermögen und schließlich die weitreichenden und sanktionsbewehrten Mitwirkungspflichten.

SGB XII

Daher sieht FHK eine Regelung im SGB XII gegenwärtig als tragfähige Möglichkeit, eine zeitnahe und pragmatische Regelung umzusetzen.

Seit Beginn der Bemühungen um eine rechtliche Absicherung der Finanzierung von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen wurden Lösungen im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) beziehungsweise seit 2005 im SGB XII kontrovers diskutiert. FHK sieht die Einführung einer Sonderregelung zur Sicherung von Schutz und Hilfe mit einem Rechtsanspruch auf diese Leistungen im SGB XII als einen ersten und wichtigen Schritt der Verantwortungsübernahme durch den Staat für die Sicherstellung von Schutz und Hilfe.

Grundsätzlich hat eine Regelung im SGB XII den Vorteil, dass diese an bereits bestehendes und bewährtes Recht in den Sozialgesetzbüchern anknüpft.

Ein eigenes Bundesgesetz außerhalb der SGB hat bisher noch nicht die erforderliche politische Unterstützung. Alternativ sieht FHK eine Regelung im SGB XII.

- Die Regelung im SGB XII bedeutet eine zeitnahe und pragmatische Lösung.
- Der Bund ist für die SGB insgesamt zuständig. Er kann regeln und so eine bundeseinheitliche Rechtsgrundlage schaffen.
- Die Regelung im SGB XII knüpft an bereits bestehendes Recht in den SGB an.

Wer sind die Leistungsberechtigten?

Leistungsberechtigte sind grundsätzlich alle Menschen unabhängig von Geschlecht und Alter, die von geschlechtsbezogener Gewalt, sexueller Gewalt oder Gewalt in engen sozialen Beziehungen⁸ betroffen sind, sowie deren Kinder.

Erhalten alle Migrant_innen Schutz und Hilfeleistungen bei Gewalt nach dem SGB XII?

Der Vorschlag von FHK zielt auf einen Zugang für alle von Gewalt betroffenen Personen zu den Hilfeleistungen ab.

Nach der geltenden Rechtslage stehen § 23 SGB XII und § 9 AsylbLG dieser Forderung entgegen. Davon sind vor allem folgende Personengruppen betroffen:

- EU-Ausländer_innen ohne materielles Aufenthaltsrecht: Ein Anspruch auf begrenzte Leistungen kann im Einzelfall bestehen, wenn besondere Umstände zur Überwindung einer besonderen Härte und zur Deckung einer zeitlich befristeten Bedarfslage vorliegen.⁹

⁸ Vergleiche Richtlinie 2012/29/EU Europäisches Parlament und Rat 25. 10 2012: Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI, Erwägungsgründe 17 und 18.

⁹ Gilt für folgende Personengruppen: EU-Bürger_innen ohne materielles Aufenthaltsrecht, die zur Arbeitssuche einreisen oder die als ehemalige Arbeitnehmer_innen ihr Aufenthaltsrecht aus der Schul- oder Berufsausbildung ihrer Kinder ableiten, sowie ihre Angehörigen während der ersten fünf Jahre ihres Aufenthaltes, § 23 Absatz 3 Satz 5 SGB XII (zu Ansprüchen von EU-Bürger_innen und ihren Angehörigen siehe auch die Arbeitshilfe des Paritätischen Gesamtverbandes: Ansprüche auf

- Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG (Asylbewerber, Ausländer mit Duldung, ausreisepflichtige Ausländer ohne legalen Aufenthalt): Diese Personen haben Anspruch auf Leistungen; die Gewährung von Leistungen liegt im Ermessen der Ausländerbehörde.¹⁰

Haltung von FHK

Diese Einschränkungen für Gruppen von Migrant_innen sind aus Sicht von FHK nicht hinnehmbar.

Sie stehen im Widerspruch zu der grundgesetzlichen und völkerrechtlichen Verpflichtung, insbesondere aus der Istanbul-Konvention, alle gewaltbetroffenen Personen unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Aufenthaltsstatus Schutz und Hilfe zu gewähren.

Vorschlag von FHK

FHK setzt sich dafür ein, dass der Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe auch diesen Personengruppen in vollem Umfang zusteht. Um dieser menschenrechtlichen Verpflichtung gerecht zu werden, sind daher parallel Gesetzesänderungen in § 23 SGB XII und § 9 AsylbLG notwendig. Nur so ist der Zugang für gewaltbetroffene Personen zu Schutz und Hilfe gesichert.

Um diesen Schutzlücken abzuhelpen, sieht das Konzept von FHK eine Clearingphase im Frauenhaus vor, in der eine schnelle Hilfe ohne keine vorherige Prüfung der Leistungsberechtigung stattfindet (näheres dazu in Frage 17). Dieser niedrigschwellige Zugang kommt auch den oben genannten Migrant_innen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus zugute, die damit zumindest für die

Dauer der Clearingphase Zugang zu Schutz, Beratung und Unterstützung in der Schutzunterkunft erhalten.

Nach der Clearingphase ist dann eine Prüfung der Leistungsberechtigung vorgesehen, so dass hier unter Umständen für Migrant_innen ohne Aufenthaltsstatus die weitere Leistungsgewährung problematisch wird.

Auf welche Leistungen besteht ein Rechtsanspruch?

Der von FHK vorgeschlagene Rechtsanspruch umfasst alle notwendigen Leistungen zu Schutz, Beratung und Unterstützung zur Überwindung der Gewalterfahrung sowie zur Entwicklung einer gewaltfreien Lebensperspektive.

Dazu gehören Leistungen zur Krisenintervention, die geschützte Unterkunft für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder, Unterstützungsangebote für gefährdete oder gewaltbetroffene Kinder und die psychosoziale Beratung.

Diese Leistungen zu Schutz, Beratung und Unterstützung können sowohl in einer Schutzunterkunft, zum Beispiel einem Frauenhaus oder in einer Schutzeinrichtung für andere Gruppen gewaltbetroffener Menschen als auch in einer spezifischen Fachberatungsstelle (zum Beispiel Frauenberatungsstelle, Frauennotruf, Interventionsstelle, anderer Gewaltberatungsstelle) erfolgen. Die Wahl einer Einrichtung richtet sich nach dem individuellen Bedarf der gewaltbetroffenen Person.

Der Rechtsanspruch ist nicht auf eine bestimmte Angebotsform (zum Beispiel Leistungen in Frauenhäusern), sondern ist auf ein umfassendes Leistungsspektrum ausgerichtet. Die danach zustehenden Leistungen können sowohl Frauenhäuser oder spezifische Fachberatungsstellen erbringen.

Leistungen der Existenzsicherung für Unionsbürger/-innen, Stand Februar 2017 Hilfen nach dem 8. Kapitel des SGB XII nur zur Überwindung einer besonderen Härte bei besonderen Umständen im Einzelfall (Nach § 23 Abs. 3 SGB XII, geändert zum 23.12.2017 durch das Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch).

¹⁰ Gilt für folgende Personengruppen: Menschen auf der Flucht, die unter § 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) fallen (Ermessensanspruch, § 6 AsylbLG). Sonstige Ausländer_innen ohne gefestigten Aufenthaltsstatus (Ermessensanspruch, § 23 Abs. 1 Satz 3 SGB XII). Hierunter fallen beispielsweise Staatenlose sowie Angehörige der Mitgliedstaaten des Europäischen Fürsorgeabkommens (da Hilfen bei sozialen Schwierigkeiten in besonderen Lebenslagen vom EF-Abkommen explizit ausgenommen sind). Insoweit haben die betroffenen Personen keinen Leistungsanspruch sondern nur einen Anspruch darauf, dass die Ausländerbehörde sachlich und diskriminierungsfrei (ohne Ermessensfehler) entscheidet.

Welche Leistungen erhalten die Kinder?

Mitbetroffene Kinder haben einen abgeleiteten Anspruch über die gewaltbetroffene Mutter nach dem SGB XII, daher keinen eigenen Rechtsanspruch. Sie erhalten alters- und geschlechtergerechte Unterstützungsangebote und Leistungen:

Beratung zur Bewältigung der Gewalterfahrungen, Betreuungs- und Freizeitangebote, regelmäßige Förderung entsprechend der individuellen Bedürfnisse, Erfordernisse und Ressourcen und eine entsprechende Weitervermittlung an geeignete Angebote bei spezifischem Unterstützungsbedarf.

Erhalten Kinder, die sich mit ihren Müttern im Frauenhaus aufhalten, bereits Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (§§ 11 bis 41 SGB VIII), sollen diese laufenden Leistungen nicht eingestellt werden. Das breite Leistungsspektrum der Kinder- und Jugendhilfe darf durch den Aufenthalt im Frauenhaus nicht abgeschnitten werden oder zu einer Konkurrenz von Leistungen anderer Träger mit den Leistungen im Frauenhaus führen. Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe ergänzen vielmehr die Unterstützungsangebote für mitbetroffene Kinder in den Frauenhäusern.

Für Kinder, deren Mütter in Fachberatungsstellen unterstützt werden, sieht FHK eine entsprechende altersgerechte und geschlechtsspezifische Unterstützung¹¹ in den Fachberatungsstellen als unbedingt erforderlich an. Auch hier ist es wichtig, dass Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe diese sinnvoll ergänzen und bestehende Hilfen nicht eingestellt werden.

¹¹ Zum Beispiel Befugnis der Ärzte zur Diagnosestellung und Verordnung nach dem SGB V.

Die Finanzierung des Hilfesystems

Welche Finanzierungsart ist für die Finanzierung der Leistungen in Frauenhäusern und Fachberatungsstellen vorgesehen?

Entscheidend ist der rechtliche Anspruch der betroffenen Frauen. Auf dieser Grundlage erfolgt die Finanzierung.

Entgeltfinanzierung

FHK schlägt vor, sich an die im SGB XII vorherrschende Form der Entgeltfinanzierung anzulehnen. In diesem Rahmen gibt es unterschiedliche Möglichkeiten zur Entgeltberechnung (zum Beispiel Pauschalen, Platzpauschalen, Fachleistungsstunden oder Tagessätze). FHK setzt sich für die Nutzung von Pauschalen ein. Im Frauenhaus bieten sich hier Platzpauschalen an, für die Fachberatungsstellen eine pauschale Finanzierung der Personal- und Sachkosten.

Tarifvergütungen und Tarifsteigerungen

Das Leistungspaket umfasst auch tarifliche Vergütungen sowie Tarifsteigerungen als Bestandteile einer wirtschaftlich kalkulierten Vergütung. Damit sichert die Entgeltfinanzierung auch die Refinanzierung einer tarifgerechten Vergütung. Das ermöglicht den Trägern den Beitritt zu bestehenden Tarifverträgen und damit die erhebliche Verbesserung der Arbeitsbedingungen für viele Mitarbeiter_innen in Frauenhäusern und Fachberatungsstellen.

Leistungen für Kinder und mehrfache Belegungswechsel durch Frauen und Kinder

Im Leistungspaket des Frauenhauses werden die Leistungen für die Kinder und die Belegungen durch Kinder als refinanzierbare Leistungen des Frauenhauses mitkalkuliert. Ebenso werden mehrfache Belegungswechsel der Plätze durch Frauen und Kinder und vorübergehend abwesende Bewohner_innen und abwesende Kinder (freigehaltene Plätze gelten als belegt) in dem Paket berücksichtigt.

Reduziertes Auslastungsrisiko des Frauenhauses

Zusätzlich reduzieren niedrige Auslastungsquoten in den Leistungsverträgen das Auslastungsrisiko des Frauenhauses. Eine Empfehlung zu einer für das Frauenhaus angemessenen Belegungsquote, welche die Besonderheit der Kriseneinrichtung berücksichtigt, soll bereits durch die Bundesempfehlung zur Umsetzung der rechtlichen Regelung zum Rechtsanspruch im SGB XII gegeben werden.

Versorgungsschlüssel für Fachberatungsstellen

Für die Fachberatungsstellen wird in den zu erstellenden Bundesempfehlungen und in den Landesrahmenverträgen ein entsprechender Versorgungsschlüssel (Personalstellen entsprechend der Einwohner_innenzahl) festgehalten. FHK hat eine entsprechende Empfehlung zum Versorgungsschlüssel in den Qualitätsempfehlungen 2014 festgehalten.

Unabhängige Schiedsstellen

Während die freiwilligen Zuwendungen an Frauenhäuser und Fachberatungsstellen ausschließlich von den Entscheidungen der Länder und Kommunen abhängen, eröffnet die Entgeltfinanzierung im SGB XII die Möglichkeit, Schiedsstellen anzurufen, wenn über die Vergütungsvereinbarung kein Einvernehmen zwischen den Trägern der Einrichtungen und Sozialhilfeträgern über die Vergütung erzielt wird. Diese entscheiden dann anstelle der Verhandlungspartner über die strittigen Punkte.

Was sind die Vorteile der Entgeltfinanzierung nach SGB XII?

Die Vorteile einer Entgeltfinanzierung ist, dass sie eine Vollfinanzierung, also eine Finanzierung aller Leistungen des Frauenhauses und der Fachberatungsstelle ermöglicht, daher keine Eigenanteile der Träger vorgesehen sind und anders als bei der pauschalen Finanzierung durch Zuwendungen, die Finanzierung nicht von der Haushaltslage des Leistungsträgers abhängt.

Vielmehr ermöglicht die Entgeltfinanzierung im SGB XII eine Gesamtfinanzierung des vereinbarten Leistungspakets aus dem Leistungsvertrag, das Kostenrisiko für die Träger der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen wird minimiert.

Warum keine Zuwendungsfinanzierung der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen?

Zuwendungen sind Geldleistungen des Staates, die dieser freiwillig, also ohne einen bestehenden Rechtsanspruch, bewilligt. Mit diesen staatlichen Geldleistungen soll die Erfüllung bestimmter Zwecke bzw. Vorhaben des Zuwendungsempfängers sichergestellt werden, an denen die jeweiligen Zuwendungsgeber (dabei kann es sich um den Bund, ein Land oder eine Kommune handeln) ein besonderes Interesse haben. Maßstab für den Zuschnitt der Zuwendung ist die Haushaltslage der Zuwendungsgeber. Je schwieriger die Haushaltslagen der örtlichen Ebene sind, desto eher ist auch die kontinuierliche Zuwendungsfinanzierung in Frage gestellt. Damit stellt die Zuwendungsfinanzierung aus Sicht von FHK keine nachhaltige und verlässliche Finanzierungsgrundlage dar.

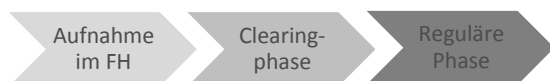
Bei der Zuwendungsfinanzierung handelt es sich häufig nicht um eine Vollfinanzierung. Eine Ergänzung durch Eigenmittel des Trägers ist vielmehr die Regel. Deren Bereitstellung von Eigenmitteln durch zum Beispiel Spenden ist für Frauenhäuser und Fachberatungsstellen jedoch häufig schwierig und mit einem hohen Einsatz an Ressourcen verbunden. Eine langfristige, verlässliche Finanzierung, unabhängig von den Haushaltslagen, ist so nicht gesichert.

Gegen die Entscheidung des Zuwendungsgebers über die Höhe und die finanzierten Leistungen sind keine Rechtsmittel möglich. Dagegen gibt es bei einer Regelung im SGB XII die Möglichkeit, bei fehlendem Einvernehmen über die Höhe von Vergütungen eine Schiedsstelle anzurufen.

Die Finanzierung der Frauenhäuser

Wie wird der Frauenhausaufenthalt finanziert?

Für den Schutz im Frauenhaus sieht der Gesetzentwurf von FHK ein mehrstufiges Verfahren mit der Aufnahme, einer Clearingphase und der regulären Phase vor.



Aufnahme in das Frauenhaus

Die gewaltbetroffene Frau und ihre Kinder werden in das Frauenhaus aufgenommen. Die Entscheidung der Mitarbeiter_innen über eine Aufnahme erfolgt auf der Grundlage der Einschätzung der Gewaltbetroffenheit, des Schutz- und Hilfebedarfs sowie der Unterstützungsmöglichkeiten des Frauenhauses. Das betrifft alle schutzsuchenden Frauen, daher auch Migrant_innen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus und sichert so den schnellen unbürokratischen Schutz ohne eine vorherige Prüfung der Leistungsberechtigung.

Das Frauenhaus teilt dann dem Leistungsträger (Sozialamt) mit, dass und in welchem Umfang es schutzbedürftige Personen (alleinstehende Frauen

oder Frauen mit Kindern) aufgenommen hat. Eine Nennung des Namens ist in diesem Stadium nicht erforderlich. Die Betroffene muss in diesem frühen Stadium noch keine Leistungsanträge stellen.

Clearingphase

Für einen bestimmten Zeitraum schließt sich die Clearingphase als Einstieg in den gesamten Hilfeprozess im Frauenhaus an. Das Ziel dieser Phase ist die Bedarfsfeststellung und die Klärung des weiteren Hilfebedarfs. In dieser Phase können die gewaltbetroffenen Frauen und ihre Kinder zur Ruhe kommen, mit den Berater_innen die nächsten Schritte klären und erste Maßnahmen zur Sicherung einer gewaltfreien Lebensperspektive planen. Dieses Verfahren berücksichtigt die Bedürfnisse der Frauen nach einer angemessenen Zeit der Erholung nach den Gewaltvorfällen, vermeidet weitere Gefährdungen und wird so den Besonderheiten der Unterstützung im Frauenhaus gerecht.

In der Clearingphase erstellt das Frauenhaus gemeinsam mit der Frau einen Unterstützungsplan, welcher den weiteren individuellen Unterstützungsbedarf aufzeigt.

Entsprechend müssen die Betroffenen auch in der Clearingphase noch keine Anträge beim Leistungsträger stellen; zudem erfolgt keine vorherige Prüfung der Anspruchsberechtigung der Frauen auf die Leistungen geschützte Unterkunft und Beratung.

Wie bisher...

- Existenzsicherung über Leistungsansprüche nach SGB II, XII, AsylbLG.
- Bereits laufende Leistungen werden weiter erbracht.

Was sich ändert...

- Bestehen keine Ansprüche nach SGB II, XII, AsylbLG: Rechtsanspruch umfasst „Auffangleistung zur Existenzsicherung im Frauenhaus“.
- Keine Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen bei den Kosten der Unterkunft und der Beratung.
- Frauenhaus entscheidet über Notwendigkeit der Aufnahme.
- Kein Ausschluss von Migrant_innen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus.
- Kein vorheriger Antrag beim Leistungsträger
- Reduzierter Arbeitsaufwand durch Wegfall der Bedarfsfeststellung (zu diesem Zeitpunkt).
- Minimierung des Kostenrisikos des Trägers.

Reguläre Phase

Ergibt der in der Clearingphase erstellte Unterstützungsplan, dass nach Ablauf der Clearingphase weiterhin Bedarf an Schutz, Beratung und Unterstützung im Frauenhaus besteht, übermittelt das Frauenhaus einen Antrag der Frau auf die benötigten Leistungen an den Sozialhilfeträger. Grundlage für diesen Antrag ist der individuelle Hilfebedarf der Frau. Erst im Rahmen der Antragsstellung ist auch die Übermittlung personenbezogener Daten der gewaltbetroffenen Frau und ihrer Kinder an das Sozialamt erforderlich. Der Sozialhilfeträger prüft den Antrag und bewilligt die erforderlichen Leistungen im Frauenhaus. Für weiteren zusätzlichen Unterstützungsbedarf während der regulären Phase wird gegebenenfalls erneut der Bedarf im Zusammenwirken von Beraterin und der Frau ermittelt und an das Sozialamt übermittelt.

Lediglich für die Existenzsicherung sind bereits in der Clearingphase Anträge über die Leistungsansprüche (SGB II, XII, AsylbLG etc.) durch die Frauen erforderlich. Für Frauen ohne Leistungsansprüche sieht der Entwurf von FHK im SGB XII eine Auffangregelung vor, mit der die Existenzsicherung für

diese Frauen und ihre Kinder während der Clearingphase gesichert werden kann.

Wie bisher...

- Antrag auf weitere Leistungen zu Schutz und Hilfe beim Sozialhilfeträger.
- Sozialhilfeträger prüft und bewilligt die Leistungen.
- Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen bei Kosten der Unterkunft und existenzsichernden Leistungen nach SGB II, XII, AsylbLG.
- Migrant_innen ohne gesicherten Aufenthalt: rechtliche Einschränkungen bei Hilfeleistungen (insb. § 23 SGB XII und § 9 AsylbLG).

Wie werden die Vorhaltekosten von Frauenhäusern gesichert?

Die Vorhaltekosten der Frauenhäuser umfassen eine Grundausstattung an Personal (Berater_innen), Personalkosten für Nacht- und Wochenendbereitschaften, die Personalkosten für Leitung, Verwaltung, Hauswirtschaft, die Kosten der Verwaltung, die Gebäudekosten, Sachkosten, aber auch die Präventionsarbeit und die Öffentlichkeitsarbeit. Somit ist die Refinanzierung des Frauenhauses unabhängig von der tatsächlichen Belegung gesichert.

Die Kalkulation der Vorhaltekosten wird mit in das gesamte Leistungspaket eines Frauenhauses eingerechnet und über die Entgelte nach dem SGB XII finanziert.

Wie sieht das von FHK favorisierte Verwaltungsverfahren aus?

FHK sieht in ihrem Vorschlag ein Verwaltungsverfahren vor, welches sich deutlich von der bisherigen, häufig administrativen Denkweise unterscheidet und stattdessen eine zum Arbeitsfeld passende Vorgehensweise vorsieht. Der Vorschlag von FHK zur Regelung sieht in der Clearingphase im Frauenhaus eine Bedarfsfeststellung durch das Frauenhaus bei der Entscheidung über die Aufnahme einer hilfesuchenden Frau und ihrer Kinder vor.

Vertrauensprinzip

Eine solche Vorgehensweise beruht auf dem sog. Vertrauensprinzip und wird im Sozialrecht bereits praktiziert. Es ermöglicht dem Leistungsträger, komplexe Bedarfsfeststellungen und deren Feststellung in einem vertraulichen Rahmen an entsprechend qualifizierte Leistungserbringer zu delegieren.¹² Notwendige Absicherungen der Leistungsträger gegen eine ausufernde Ausnutzung dieser Befugnis legen die Leistungsträger dann im Verhältnis zu den Leistungserbringern fest ohne die Leistungsberechtigten damit zu belasten.

FHK setzt sich des Weiteren dafür ein, dass auf der Grundlage des Vertrauensprinzips kein Gesamtplanverfahren durchgeführt werden muss und keine Leistungsabsprachen oder Zielvereinbarungen mit dem Sozialhilfeträger abgeschlossen werden müssen.

Für die Etablierung dieser veränderten Praxis empfiehlt FHK entsprechende Modellprojekte, die von der Bundesregierung initiiert werden sollten. In den Projekten sollten die praktische Umsetzung der Regelungen und das veränderte Verwaltungsvorgehen erprobt werden. Von den Erfahrungen könnten dann die Leistungsträger, aber auch die Frauenhäuser und Fachberatungsstellen profitieren. Diese Modellprojekte müssen evaluiert werden.

Wie werden die Kosten der Leistungen zur Existenzsicherung während des Frauenhausaufenthaltes realisiert?

Während der Clearingphase im Frauenhaus erhalten gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder bei entsprechendem Hilfebedarf existenzsichernde Leistungen. Diese werden wie bisher über bereits bestehende Ansprüche nach dem SGB II, dem SGB XII oder dem AsylbLG beantragt.

Für Frauen und ihre Kinder ohne Ansprüche auf existenzsichernden Leistungen greift eine weitgefasste, allgemeine „Auffangregelung zur Existenzsicherung im Frauenhaus“ im SGB XII. Diese ist im Regelungsentwurf von FHK im SGB XII enthalten.

¹² Zum Beispiel Befugnis der Ärzte zur Diagnosestellung und Verordnung nach dem SGB V.

Auswirkungen Rechtsanspruch auf Fachberatungsstellen

Mit dem Rechtsanspruch gewaltbetroffener Frauen und daraus folgenden Verpflichtungen des Staates ein ausdifferenziertes und bedarfsgerechtes Hilfesystem vorzuhalten, auszubauen und zu finanzieren, gibt es dann erstmals eine gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Leistungen auch in den Fachberatungsstellen.

Beratung in Fachberatungsstellen

Der Rechtsanspruch gewährleistet eine Beratung für gewaltbetroffene Menschen in Fachberatungsstellen, die explizit ein Beratungsangebot bei geschlechtsspezifischer, häuslicher und sexualisierter Gewalt vorhalten ([Fachberatungsstellen](#)¹³). Fachberatungsstellen ermöglichen für gewaltbetroffene Frauen einen niedrigschwelligen und bei Bedarf anonymen Zugang zu Unterstützungsleistungen.

Breites Themenspektrum und Leistungsangebot

Die Fachberatungsstellen decken ein breites Themenspektrum zu Gewalt, zum Beispiel zu sexualisierter Gewalt, Menschenhandel, Stalking, Zwangsverheiratung, Genitalverstümmelung, Partnergewalt und zu weiteren Gewalterfahrungen ab. Sie erbringen Leistungen zum Schutz vor Gewalt, insbesondere zur Beratung aber auch zur Unterstützung zur Überwindung der Gewalterfahrung und zur Entwicklung einer gewaltfreien Lebensperspektive.

Diese Leistungen sind unter anderem: Krisenintervention, mittel- und langfristige Beratung, psychosoziale Prozessbegleitung, rechtliche Unterstützung, Gruppenangebote, Begleitung, psychotherapeutische Angebote, Beratung bei Trennung und Scheidung, Erstberatung und Versorgung nach Vergewaltigung, Unterstützungsangebote für gefährdete oder gewaltbetroffene Kinder. Zur Sicherstellung eines niedrigschwelligen Zugangs zur Beratung zu Gewalt werden weitere Angebote wie zum Beispiel Gesundheitsberatung in den Fachberatungsstellen geleistet.

Qualitätsanforderungen und Versorgungsschlüssel

In den zu erstellenden Bundesempfehlungen zur Umsetzung des Rechtsanspruchs im SGB XII und den Landesrahmenverträgen werden qualitative Anforderungen an die Leistungen und ein entsprechender Versorgungsschlüssel (Personalstellen

entsprechend der Einwohner_innenzahl) festgehalten.

FHK hat eine entsprechende Empfehlung zum Versorgungsschlüssel¹⁴ in den [Qualitätsempfehlungen](#) 2014 festgehalten. Auf dieser Grundlage können die Träger der Fachberatungsstellen dann entsprechende Leistungsverträge mit den Leistungsträgern (Sozialämtern) abschließen.

Entgeltfinanzierung nach SGB XII als Pauschale

Die Finanzierung erfolgt wie bei den Frauenhäusern als Entgeltfinanzierung im SGB XII.

Die Finanzierungsart muss einen niedrigschwelligen Zugang und Anonymität der Leistungsempfänger gewährleisten.

Daher setzt sich FHK für eine pauschale Förderung der gesamten Personal- und Sachkosten, die für die Leistungen in der Fachberatungsstelle erforderlich sind, ein. Hier können gute Erfahrungen aus der pauschalen Finanzierung der Schwangerenberatungsstellen als Beispiel herangezogen werden.

Datenübermittlung und Anonymität

In dem von FHK skizzierten Vorschlag werden an den Leistungsträger (Sozialamt) keine personenbezogenen Daten übermittelt. Gewaltbetroffene Frauen können so ohne Probleme die Unterstützungsleistungen anonym nutzen.

Vollfinanzierung für das Leistungspaket der Fachberatungsstellen

Durch die Entgeltfinanzierung auf der Grundlage des Rechtsanspruchs im SGB XII ist aus Sicht von FHK die Finanzierung des gesamten Leistungspaketes der jeweiligen Fachberatungsstelle gesichert, Eigenmittel der Träger zum Betrieb der Fachberatungsstelle sind dann nicht erforderlich und somit sind eine Vollfinanzierung und eine nachhaltige Finanzierung gesichert.

¹³ Fachberatungsstellen Qualitätsempfehlungen FHK 2014, Seite 8 bis 13.

¹⁴ Qualitätsempfehlungen FHK 2014, Seite 18 im Zusammenhang mit Seite 28.

Umgang mit personenbezogenen Daten

Mitarbeitende der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen erheben personenbezogene¹⁵ und sogenannte sensible¹⁶ Daten von gewaltbetroffenen Frauen und deren Kindern, für die generell alle erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen getroffen werden, um sie vor unbefugtem Zugriff und Verlust zu schützen (zum Beispiel Absicherung in der EDV, Passwortschutz, Regelung der Zugriffsrechte).¹⁷

Um den Schutz besonders gefährdeter Frauen oder anderen besonders schutzwürdigen Interessen besser gewährleisten zu können, sieht der Vorschlag von FHK vor, diese leistungsberechtigte Person im Rahmen des Unterstützungsplans des Frauenhauses unter einem Pseudonym (Alias) zu führen. Durch das Pseudonymisieren der Daten soll die Bestimmung der besonders gefährdeten Frau durch Unberechtigte ausgeschlossen oder wesentlich erschwert werden.¹⁸ Erfahrungen mit einem solchen Vorgehen liegen bereits in anderen Bereichen vor (zum Beispiel vertrauliche Geburt).

Durch die Fachberatungsstellen werden an den Leistungsträger (Sozialamt) keine personenbezogenen Daten übermittelt. Gewaltbetroffene Frauen können so ohne Probleme die Unterstützungsleistungen anonym nutzen.

Frauenhauskoordinierung
Berlin, Oktober 2017

¹⁵ Einzelangaben über persönliche und/oder sachliche Verhältnisse (§ 3 I BDSG).

¹⁶ Besondere Arten personenbezogener Daten: Angaben über rassische, ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit oder Sexualleben, vergleiche § 3 IX BDSG.

¹⁷ Vergleiche § 9 BDSG.

¹⁸ Pseudonymisieren: Der Name und andere Identifikationsmerkmale der Person werden durch ein Kennzeichen ersetzt. Vergleiche § 3 VI a BDSG.