

Antrag

der Abgeordneten Ulle Schauws, Annalena Baerbock, Katja Dörner, Ekin Deligöz, Renate Künast, Dr. Kirsten Kappert-Gonther, Beate Walter-Rosenheimer, Dr. Anna Christmann, Kai Gehring, Erhard Grundl, Maria Klein-Schmeink, Kordula Schulz-Asche, Margit Stumpp, Katharina Dröge, Britta Haßelmann, Sven-Christian Kindler, Dr. Irene Mihalic, Claudia Müller, Lisa Paus, Filiz Polat, Tabea Rößner, Claudia Roth (Augsburg), Stefan Schmidt und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Verantwortung für Frauen in Frauenhäusern übernehmen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Jeder Mensch hat das grundgesetzlich gesicherte Recht auf körperliche Unversehrtheit. Deutschland hat sich national und international über Gesetze und Abkommen verpflichtet, Frauen vor geschlechtsspezifischer Gewalt zu schützen. Polizei und Justiz sind hierbei wesentliche Akteure, die Zusammenarbeit mit Frauenhäusern ist jedoch unabdingbar. Sie bieten seit über 40 Jahren Zuflucht und Schutz für betroffene Frauen. Es ist den Ländern in diesen Jahrzehnten jedoch nicht gelungen, bundesweit gleichwertige und bedarfsgerechte Standards zu erreichen. Das Angebot ist von Unterfinanzierung und mangelnder Verlässlichkeit geprägt. Der Bund steht in der politischen Verantwortung, gemeinsam mit den Bundesländern eine auskömmliche Finanzierung zu gewährleisten. Es kann nicht sein, dass Frauen in Abhängigkeit ihres Wohnortes gute oder weniger gute Unterstützung erhalten. Vielmehr braucht es einen Rechtsanspruch auf Hilfe und Unterstützung bei geschlechtsspezifischer Gewalt, womit der Staat dafür sorgen kann, dass eine bundesweit einheitliche Unterstützung gewährleistet wird. Bund und Länder tragen beide die gesamtstaatliche Verantwortung für ein reichendes Schutzangebot durch Frauenhausplätze, individuelle Hilfen und wo nötig finanzielle Unterstützung.

Nicht jedes Frauenhaus kann für die spezifischen Bedarfe jeder Betroffenen ausgestattet sein, aber jede Frau, ob mit oder ohne Kinder, braucht eine Anlaufstelle und das unabhängig von ihrem rechtlichen Status oder ihrer Wohnsituation. So kann gewährleistet werden, dass allen Frauen der Zugang zu Frauenhäusern ermöglicht wird, egal ob sie wohnungslos oder geflüchtet sind, oder ob sie beispielsweise eine Beeinträchtigung haben. Immer wieder müssen Schutzsuchende derzeit abgewiesen werden, da es an Plätzen und bedarfsgerechten oder barrierefreien Angeboten fehlt. Ein grundsätzlicher Rechtsanspruch, der den Frauen finanzielle Unterstützung entsprechend ihrer spezifischen Bedarfe zusichert, würde bei der Aufsuchung eines Frauenhausplatzes hel-

fen. Passgenaue Angebote für Frauen mit oft multiplen Problemlagen, sozialpädagogische Angebote für die Kinder der Betroffenen, fachkundige Sprachmittlung in der Unterstützung zugewanderter Frauen sowie Barrierefreiheit bei der Erreichbarkeit und dem Zugang müssen darüber ermöglicht werden.

Die Bundesregierung kann nicht länger wegsehen, wenn es um die Hilfe für schutzsuchende Frauen und ihre Kinder geht. Ein grundsätzlicher Rechtsanspruch auf Hilfe und Unterstützung bietet die Möglichkeit, endlich die Schutzlücke zu schließen, die seit Jahrzehnten eine enorme Hürde für Frauen sowie das Personal in den Frauenhäusern darstellt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. jeder von Gewalt betroffenen Frau einen Rechtsanspruch auf Geldleistung für den Zweck des Aufenthalts in einem Frauenhaus oder einer vergleichbaren Schutzeinrichtung einzuräumen;
2. einen Entwurf für ein (Geld-)Leistungsgesetz vorzulegen, in dem dieser Rechtsanspruch festgeschrieben wird;
3. mit den Bundesländern und den Kommunen die Übernahme der verbleibenden Kosten zu regeln;
4. vorab bundesweit einheitliche Arbeits- und Qualitätsstandards gemeinsam mit den Trägern der Einrichtungen festzulegen.

Berlin, den 12. November 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Jede Frau, die von häuslicher oder partnerschaftlicher Gewalt betroffen ist, erhält unabhängig von Einkommen und Vermögen, Herkunftsort, Wohnsituation sowie Aufenthaltsstatus einen Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe bei Gewalt in einer Schutzeinrichtung im Bundesgebiet. Der neue Rechtsanspruch auf Geldleistung verbessert den Zugang zu den Schutzeinrichtungen sowie die Inanspruchnahme der dortigen Dienstleistungen in Form von psychologischer Betreuung und Beratung u. Ä. Die Frauen haben durch das Geldleistungsgesetz des Bundes Anspruch auf einen pauschalierten Geldbetrag zur Nutzung der Einrichtung und zur Inanspruchnahme der dortigen Dienstleistungen. Durch diese Anstrengungen des Bundes wird ein erheblicher Beitrag dazu geleistet, dass im ganzen Land Frauenhäuser und ähnliche Einrichtungen besser abgesichert werden. Länder und Kommunen müssen sich ihrerseits zu ihrer Finanzierungsverantwortung verbindlich bekennen.

Im Zuge einer solchen Bundeskofinanzierung haben sich Bund und Länder auf Grundstandards für dieses Hilfesystem zu verständigen. Ausreichende und hochwertige Angebote in Form von Gewährung sicherer Unterkunft, qualifizierter Betreuung und Beratung sind essentiell, um Gewalterfahrungen zu überwinden und gewaltfreie Lebensperspektiven zu entwickeln.

Unterkunft und Schutz müssen zu jeder Tages- und Nachtzeit ermöglicht werden. Während des Frauenhausaufenthalts werden die betroffenen Frauen in rechtlichen, wirtschaftlichen, gesundheitlichen und persönlichen Fragen beraten. Sie erhalten Unterstützung bei der Wohnungssuche, bei Behördengängen, bei Fragen zu Trennung und Scheidung sowie bei der Unterbringung der Kinder in Kindergärten, Tagesstätten oder Schulen. Für die Aufenthaltszeit in einem Frauenhaus sollen Betroffene, welche SGB-Leistungen erhalten, durch das neue Gesetz nicht schlechter gestellt werden. Dazu sind entsprechende Anpassungen in den Regelsystemen umzusetzen.

Leistungen für Kinder und Jugendliche nach dem Achten Sozialgesetzbuch werden während des Aufenthalts im Frauenhaus weiter gewährt. Auch hier ist eine Schlechterstellung der Kinder aufgrund des Aufenthaltes in einem Frauenhaus unter allen Umständen zu vermeiden.

Für den Fall, dass sich Männer, trans- und intergeschlechtliche Menschen in Frauenhäusern gleichartigen Einrichtungen aufhalten, haben sie ebenfalls einen gleichartigen Anspruch auf Übernahme der anfallenden Kosten. Diese Gleichbehandlung gebietet Art. 3 des Grundgesetzes.

Um wirklich allen Frauen Schutz zu gewähren, wird die Meldepflicht gegenüber der Ausländerbehörde außer Kraft gesetzt. Es muss deswegen sichergestellt werden, dass Frauen die schutzbedürftig sind, einen unsicheren Aufenthaltsstatus oder keinen legalen Aufenthaltsstatus haben, einerseits von dem Geldleistungsgesetz profitieren. Andererseits sind gesetzliche Melde- und Meldungsvorschriften des Bundesmelde- und Aufenthaltsgesetzes, sowie die den räumlichen Aufenthalt und die Wohnsitznahme betreffende Auflagen des Asyl- und Aufenthaltsrecht auszusetzen, solange sich Betroffene in der Obhut von Frauenhäusern befinden.

Das neu zu schaffende Gesetz wirkt auf die Entbürokratisierung der Aufnahme der Betroffenen hin. In einem niedrigschwelligen Verfahren entscheiden die Mitarbeiterinnen des Frauenhauses über die Notwendigkeit der Aufnahme und teilen dem Leistungsträger anschließend mit, dass und in welchem Umfang schutzbedürftige Personen aufgenommen wurden. Die Mitarbeiterinnen helfen somit bei der Antragstellung und stellen parallel den weiteren Unterstützungsplan auf.

Der Bund hat für ein Geldleistungsgesetz sowohl die Gesetzgebungskompetenz (a) als auch die Finanzierungszuständigkeit (b).

a) Gesetzgebungskompetenz, Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG in Verbindung mit Artikel 72 Abs. 2 GG

Nach juristisch einhelliger Auffassung sind bundesgesetzliche Regelungen zur Unterbringung und Betreuung von Opfern häuslicher Gewalt einschließlich der Bestimmungen zur Finanzierung dieser Maßnahmen von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (öffentliche Fürsorge) gedeckt (Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Bundesgesetzliche Regelung zur Finanzierung von Frauenhäusern, WD 3 – 3000 – 084/14, S. 4 sowie WD 3 – 3000 – 227/12 mit Verweis auf WD 3 – 060/08, S. 7 und WD 3 – 433/08, S. 3). Für den Bereich der öffentlichen Fürsorge hat der Bund jedoch nur dann die Gesetzgebungskompetenz wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht, Art. 72 Abs. 2 GG. Das Bundesverfassungsgericht sieht diese Voraussetzung als erfüllt, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblichen, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“ (BVerfGE 106, 62, 142.). Maßgeblich hierfür ist insbesondere umfangreiches Tatsachenmaterial, um eine fundierte Einschätzung der gegenwärtigen und künftigen Situation zu ermöglichen (BVerfGE 106, 62, 144).

In Anbetracht der unterschiedlichen Standards und Zugangsmöglichkeiten je nach Bundesland, Gemeinde, Kommune etc. für die Betroffenen, ist eine solche Entwicklung festzustellen. Das teils als „Flickenteppich“ bezeichnete Finanzierungssystem der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen (Finanzierung des Hilfesystems, Frauenhaus-Koordinierung e. V., abrufbar unter www.frauenhauskoordinierung.de/themenportal/hilfesystem/finanzierung-des-hilfesystems/ zuletzt abgerufen am 14.10.2019) wirkt sich spiegelbildlich auf die Situation der von Gewalt betroffenen Frauen aus. Immer wieder fallen Betroffene durch das Gesetzesraster und müssen beispielsweise die Kosten eines Frauenhausaufenthaltes selbst tragen und/oder sind Leidtragende kommunaler Kostenerstattungsstreitigkeiten.

Das neu zu schaffende Geldleistungsgesetz soll ein umfassendes Bundesgesetz sein, welches Frauen und Kindern einen unkomplizierten Zugang zu Frauenhäusern und die Erstattung der entstehenden Kosten ermöglichen muss. Vor diesem Hintergrund ist zu beachten, dass der Bundesgesetzgeber einen tatsachenbasierten Einschätzungsspielraum hat (Bericht der Bundesregierung vom 16.08.2012 zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, S. 245). Er ist nunmehr gefordert, diesen Spielraum zu nutzen und betroffene Frauen durch ein Geldleistungsgesetz besser zu unterstützen.

Nach jahrelanger Diskussion ist es jetzt an der Zeit, dass sich der Bundesgesetzgeber seiner Verantwortung annimmt, um von Gewalt Betroffene besser zu schützen. Ein Geldleistungsgesetz kann die große Hemmschwelle senken, als Opfer auch noch finanziell belastet zu werden, und gleichzeitig dafür sorgen, dass Institutionen wie die Frauenhäuser nicht auf ihren Kosten sitzen bleiben.

b) Finanzierungszuständigkeit, Art. 104a Abs. 3 GG

Als Grundsatz gilt: Die Länder führen Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus und Bund und Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 83 GG und Art. 104a Abs. 1 GG). Eine solche andere Bestimmung findet sich in Art. 104a Abs. 3 GG zu sog. Geldleistungen. Hier kann der Bund die Finanzierung komplett selbst tragen, obwohl die Länder das Gesetz ausführen. Geldleistungen sind einmalige oder laufende, gegenleistungsfreie Zuwendungen in Geld aus öffentlichen Mitteln an Dritte (BeckOK Grundgesetz/Kube GG Art. 104a Rn. 35). Ziel des geforderten Geldleistungsgesetzes ist es, dass der Bund Leistungen direkt für die Betroffenen gewährt. Dieses Geldleistungsgesetz soll die Kosten für den Aufenthalt in einem Frauenhaus abdecken und auch alle anderen Kosten, die einem Frauenhaus für den Schutz, die Sicherstellung des Existenzminimums und die Betreuung der Frauen und Kinder entstehen.

Über den Weg des Geldleistungsgesetzes werden grundgesetzliche Zuständigkeiten der Länder und des Bundes gewahrt. Zugleich kommt der Bund auch seiner Schutzpflicht gegenüber von Gewalt Betroffenen aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nach. Ein weiterer Vorteil eines solchen Gesetzes besteht in der Rechtssicherheit. Denn das neue Gesetz gilt für alle Betroffenen gleichermaßen und gewährt unterschiedslos Geldleistungen für die anfallenden Kosten eines Frauenhausaufenthaltes. Die Landesregierungen oder die von ihnen beauftragten Stellen bestimmen die für die Ausführung dieses Gesetzes zuständigen Behörden.

Laut Empfehlung der Istanbul-Konvention sollte ein Familienplatz a 10.000 Einwohner*innen/ Gesamtbevölkerung vorgehalten werden. Ein Familienplatz ist abhängig von der Fertilitätsrate eines Landes, so dass bezogen auf Deutschland ein Familienplatz gleich 2,57 Bettenplätze bedeutet. Daraus ergeben sich rund 21.300 Schutzplätze (Betten) bei einem aktuellen Stand von ungefähr 6.400 solcher Plätze. Bund, Länder und Kommunen müssen für einen flächendeckenden Ausbau und eine bedarfsgerechte Finanzierung in Verhandlung gehen. Dabei ist außerdem darauf zu achten, dass auch ausreichend barrierefreie Frauenhäuser zur Verfügung stehen. Die zukünftige Leistung des Bundes deckt nicht den gesamten Bedarf des Hilfesystems; Länder und Kommunen sind damit nicht aus der Verantwortung entlassen. Im Gegenteil: Die Länder sind in der Pflicht ihrer Aufgabe – der ausreichenden Bereitstellung verfügbarer Plätze – künftig noch stärker nachzukommen.

In Zusammenarbeit mit den Mitarbeiterinnen der Schutzeinrichtungen sollen Arbeits- und Qualitätsstandards festgelegt werden. So kann der Gesetzgeber sichergehen, dass ein bedarfsgerechtes Angebot vorgehalten wird. Bundesweit vergleichbare Standards erleichtern erforderliche Monitoringprozesse, die laut der Istanbul-Konvention geboten sind.