

Berlin, 27. November 2019

### 3. THEMENPAPIER

#### Istanbul-Konvention: Umsetzungsdefizite bei der Finanzierung von Schutzunterkünften und Fachberatungsstellen

#### Deutscher Juristinnenbund e.V.

Vereinigung der Juristinnen,  
Volkswirtinnen und Betriebswirtinnen  
Geschäftsstelle / Office:  
Anklamer Straße 38 • D-10115 Berlin  
fon: +49 30 4432700 • fax: +49 30 44327022  
geschaeftsstelle@djb.de • <https://www.djb.de>

***Kontext:** Bereits 2011 hat die Bundesrepublik Deutschland das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) unterzeichnet, jedoch erst nach ausführlichen Diskussionen 2017 auch ratifiziert. Damit gilt die Istanbul-Konvention seit dem 1. Februar 2018 im Range eines Bundesgesetzes (BGBl II 2017, S. 1026), welches Landesrecht vorgeht, und zugleich weiterhin als Internationales Recht, welches eine völkerrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts erfordern kann. Trotz vieler guter Regelungen und Praktiken gegen geschlechtsspezifische Gewalt besteht in Deutschland noch erheblicher Handlungsbedarf zur Umsetzung der Vorgaben aus der Istanbul-Konvention.*

*Aus Anlass des Internationalen Tags gegen Gewalt gegen Frauen am 25. November 2019 erläutert der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djB) dringlichen Umsetzungsbedarf in sieben Themenpapieren. Ein weiteres Umsetzungsdefizit, welches im dritten djB-Themenpapier erörtert wird, ist das Fehlen einer gesicherten und angemessenen Finanzierung für Frauenschutzhäuser, Schutzunterkünfte und Fachberatungsstellen.*

#### Finanzierung von Schutzunterkünften und Fachberatungsstellen

Was die Istanbul-Konvention verlangt: Artikel 8 der Istanbul-Konvention verpflichtet die Bundesrepublik, die angemessenen finanziellen Mittel für die Umsetzung von Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt bereitzustellen, einschließlich der von nicht-staatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft durchgeführten Maßnahmen. Artikel 22 und 23 der Konvention verpflichten zur Sicherung der Bereitstellung von Unterstützungsdiensten und Schutzunterkünften.

Aktuelle Situation und Rechtslage: Die Finanzierung von Schutzunterkünften und Unterstützungsdiensten ist in keiner Weise gesichert und unterschreitet den Mindeststandard.<sup>1</sup> Die Lückenhaftigkeit, Inkonsistenz und Komplexität von Finanzierungsregelungen in diesem Bereich wirken sich als Zugangshindernisse primär für Frauen in besonders prekären Lebenssituationen aus.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Zum völker-, unions- und verfassungsrechtlichen Rahmen *Margarete Schuler-Harms & Joachim Wieland, Der Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder, 2012, S. 4ff. Vergleichbare Pflichten der Bundesrepublik ergeben sich auch aus Richtlinie 2012/29/EU.*

<sup>2</sup> *BMFSFJ (Hg.), Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drs. 17/10500, S. 13, 16, 18.*

Die Finanzierungsmodalitäten von Schutzunterkünften und Unterstützungsdiensten unterscheiden sich je nach Bundesland ganz erheblich.<sup>3</sup> Eine gesetzliche Regelung gibt es nur in Schleswig-Holstein und einen festen Haushaltsposten in Berlin, im Übrigen wird diese Frage durch Richtlinien und Verwaltungsvorschriften geregelt. In den meisten Bundesländern werden Schutzunterkünfte durch eine Mischung aus Landeszuschüssen, kommunaler Förderung, Eigenmitteln der Träger und Tagessätze nach SGB II und XII finanziert. Die Finanzierung der anderen Unterstützungssysteme ist noch weitergehend den Kommunen überlassen, weshalb Eigenmittel der Träger sowie Spenden und Bußgelder eine sehr große Rolle spielen. Die einzelnen Komponenten der Finanzierung wie das Fehlen einer bundeseinheitlichen Regelung werfen verschiedene Probleme auf.<sup>4</sup>

Auf die Fördermittel durch Land und Kommune besteht kein Anspruch, sie sind in aufwändigen Verfahren jährlich neu zu beantragen und meist nicht kostendeckend. Überdies setzen sie oft erhebliche Eigenleistungen der Träger voraus. Die Einnahmen durch Spendenakquise und Zuweisung von Bußgeldern sind erheblich zurückgegangen (teils auf 10%), während von den Ländern und Kommunen gleichbleibend hohe Eigenmittel gefordert werden. Die jährliche Beantragung von Personal- und Sachmitteln bei diversen Geldgebern bindet Ressourcen, die eigentlich den Betroffenen zugutekommen sollten, erschwert jede Planung und wirkt sich negativ auf die Motivation des Personals aus.<sup>5</sup>

Eine Tagessatzfinanzierung der Schutzunterkünfte über SGB II und XII lässt mehrere Gruppen von Betroffenen außen vor: Schülerinnen, Studentinnen, Auszubildende, Asylsuchende, Migrantinnen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus, Diplomatenfrauen und UN-Angehörige sowie neu zugezogene EU-Bürgerinnen.<sup>6</sup> Frauen mit eigenem Einkommen müssen Sozialleistungen beantragen und/oder sich verschulden, da die Tagessätze ein durchschnittliches Einkommen deutlich übersteigen. Die Mischfinanzierung erschwert auch wesentlich die Aufnahme von Frauen aus anderen Kommunen oder Bundesländern. Ferner wirkt eine sozialrechtliche individualisierte Finanzierung auch erhebliche Probleme bezüglich der oftmals notwendigen Vertraulichkeit der Unterstützungsleistung auf – eine vertrauliche Beratung, die unverzichtbarer Bestandteil von Schutzkonzepten und Unterstützungsleistungen ist, würde damit faktisch unfinanzierbar.

Die Vorhaltung und Finanzierung von Unterstützungssystemen wird von den Ländern grundsätzlich den Kommunen als freiwillige Aufgabe im Rahmen der Daseinsvorsorge zugewiesen. Damit ist das Angebot vor Ort nicht nur von der kommunalen Haushaltslage, sondern auch dem guten Willen der kommunalen Verantwortlichen abhängig. Für die Verpflichtung aus der Konvention als völkerrechtlichem Vertrag ist der genaue Aufbau des föderalen Systems in Deutschland aber irrelevant, die Bundesrepublik ist zur effektiven Aufgabenerfüllung (ob selbst, durch die Länder oder die Kommunen) verpflichtet.

---

<sup>3</sup> Detailliert zur jeweiligen Finanzierung von Frauenhäusern, Fachberatungsstellen, Interventionsstellen und Notrufen: *Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK)*, Bestandsaufnahme Frauenhäuser und Opferunterstützungseinrichtungen, 2015, S. 49ff.

<sup>4</sup> Zu Elementen wie Problemen exemplarisch *Dagmar Oberlies*, Rechtliche Anforderungen und Möglichkeiten der Ausgestaltung und Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt, 2012, S. 18ff.

<sup>5</sup> Dazu *Barbara Kavemann/Sibylle Rothkegel/Cornelia Helfferich*, Abschlussbericht der Bestandsaufnahme spezialisierter Beratungsangebote bei sexualisierter Gewalt in Kindheit und Jugend: Finanzierungspraxen, 2012, S. 43ff.

<sup>6</sup> Ausführlich *Stephan Rixen*, Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: BT-Drs. 17/10500, S. 211ff.

Bereits 2009 hat der CEDAW-Ausschuss die Bundesrepublik aufgefordert, durch verbesserte Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen die Verfügbarkeit einer ausreichenden Anzahl von Frauenschutzhäusern im gesamten Bundesgebiet sowie deren angemessene Finanzierung, die einkommensunabhängige Zugänglichkeit und die entsprechende Ausstattung, insbesondere auch für Frauen mit Behinderungen, zu gewährleisten.<sup>7</sup> Der Zweite Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen hatte die Finanzierungsfrage ausgespart. 2008 und 2009 wurde auf parlamentarischer Ebene über die Möglichkeit der bundeseinheitlichen Finanzierung von Frauenschutzhäusern beraten und ein Prüfauftrag an die Bundesregierung (BMFSFJ) erteilt.<sup>8</sup> Auf Nachfrage wies der zuständige parlamentarische Staatssekretär 2010 nochmals darauf hin, dass Bundesländer und Kommunen für die Existenz und finanzielle Absicherung der Unterstützungs-Infrastruktur für gewaltbetroffene Frauen und Kinder zuständig seien und eine bundeseinheitliche Regelung in Bezug auf Frauenschutzhäuser grundsätzlich ablehnten.<sup>9</sup> Die dringende Notwendigkeit einer gesicherten Finanzierung ambulanter Unterstützungseinrichtungen wurde nicht einmal thematisiert.<sup>10</sup>

2013 hatte die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen erwogen, durch Landesgesetz ein unbürokratisches, vom Einzelfall losgelöstes, bedarfsgerechtes und verlässliches Finanzierungssystem zu etablieren.<sup>11</sup> Zwar erwies sich ein solches Landesgesetz als rechtlich durchaus möglich, die Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens lehnte die Landesregierung allerdings ab, weil dies zum einen den Wegfall von Bundeszuschüssen bedeutet und zum anderen durch Zweckzuweisungen die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen reduziert hätte. Dies erscheint nicht als geeignete Rechtfertigung für die Unterschreitung des *due diligence* Standards. Vielmehr ist die derzeitige Finanzierung als wesentliches Zugangshindernis für gewaltbetroffene Frauen und Haupthindernis für die verlässliche Arbeit der Frauenhäuser und anderer Unterstützungsangebote<sup>12</sup> anzusehen.

Das bis Ende 2019 laufende Modellprojekt des Bundes und der Länder zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz von Frauen vor Gewalt soll Daten über Bedarfe erheben, implementiert jedoch keine gesicherte und angemessene Finanzierung. Auch das im Oktober 2019 vom BMFSFJ vorgestellte Investitionsprogramm, in dessen Rahmen der Bund in den Jahren 2020 bis 2023 insgesamt 30 Millionen für Aus-, Um- und Neubau sowie die Sanierung von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen ausgeben wird,<sup>13</sup> ist eine Akutmaßnahme, keine Bedarfsdeckung.

Handlungsoptionen: Gewaltschutz und Unterstützung gewaltbetroffener Frauen müssen Pflichtaufgabe werden und durch bundeseinheitliche klare und konsistente Regelungen bedarfsdeckend garantiert sein. Für die konkrete Umsetzung gibt es verschiedene Modelle. Teils

---

<sup>7</sup> CEDAW-Ausschuss, Abschließende Bemerkungen, 10. Februar 2009, CEDAW/C/DEU/CO/6, Rn. 43f.

<sup>8</sup> Siehe <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP16/199/19950.html>.

<sup>9</sup> Siehe BT-Drucksache 17/2715, S. 52f.

<sup>10</sup> Dazu aber *Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff)*, Positionspapier für eine verlässliche finanzielle Absicherung im Rahmen bundesweit verbindlicher Regelungen der ambulanten Unterstützungsangebote für Frauen und Mädchen insbesondere bei körperlicher und sexualisierter Gewalt, April 2010.

<sup>11</sup> Stellungnahme der *Landesregierung NRW* zum Rechtsgutachten „Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in NRW: Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume und Regelungsoptionen“, 2013.

<sup>12</sup> So *Stephan Rixen*, Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: BT-Drs. 17/10500, S. 252f.

<sup>13</sup> Meldung des BMFSFJ vom 21.10.2019, abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/bundesinvestitionsprogramm--gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen--startet/140312>.

wird eine Pauschalfinanzierung angeregt.<sup>14</sup> Teils wird vorgeschlagen, die bedarfsgerechte und angemessene Finanzierung durch Bundesgesetz als Materie der staatlichen Fürsorge zu regeln, weil die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet eine bundesgesetzliche Regelung notwendig macht.<sup>15</sup> Dazu könnten ein Geldleistungsgesetz erlassen<sup>16</sup> oder eine Bundesstiftung errichtet<sup>17</sup> oder das Sozialleistungsrecht und darauf bezogene Organisationsregelungen behutsam reformiert<sup>18</sup> werden. Ein individueller sozialrechtlicher Anspruch auf Schutzunterkunft und Unterstützung bei Gewaltbetroffenheit würde eine verlässliche Finanzierung der Leistungen in Frauenhäusern und Fachberatungsstellen erfordern und von freiwilligen Leistungen unabhängig machen,<sup>19</sup> müsste aber durch ein Bundesleistungsgesetz abgesichert sein.

Die Wahl des Regelungsmodells liegt im gesetzgeberischen Ermessen, solange dieses nur – im Unterschied zur derzeitigen Situation – die effektive Finanzierung und damit auch den effektiven Zugang zu Unterstützungssystemen garantiert. Dass bei geschlechtsspezifischer Gewalt effektiver Zugang zu Schutzunterkünften und Fachberatungsstellen garantiert sein muss, ist dagegen keine Frage des Ermessens, sondern staatliche Pflichtaufgabe.

### **Forderungen:**

**Der effektive Zugang zu Schutzunterkünften und Unterstützungsdiensten wie insbesondere vertraulicher Beratung ist auch durch deren verlässliche Finanzierung zu garantieren. Gewaltschutz und Unterstützung gewaltbetroffener Frauen sind staatliche Pflichtaufgaben. Ihre angemessene und insbesondere bedarfsdeckende Finanzierung ist durch bundeseinheitliche klare und konsistente Regelungen sowie die Bereitstellung entsprechender Haushaltsmittel zu garantieren.**

Prof. Dr. Maria Wersig  
Präsidentin

Prof. Dr. Ulrike Lembke  
Vorsitzende der Kommission Europa- und Völkerrecht

Dr. Leonie Steinl, LL.M. (Columbia)  
Vorsitzende der Kommission Strafrecht

---

<sup>14</sup> *djb*, Stellungnahme vom 10. November 2014, <https://www.djb.de/Kom/K3/st14-19/>.

<sup>15</sup> *Margarete Schuler-Harms & Joachim Wieland*, Der Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder, 2012, S. 10ff.; *djb*, Stellungnahme vom 6. November 2008, <https://www.djb.de/Kom/fK/KGgFuK/st08-19-Frauenhausfinanzierung/>. Zustimmung nur für moderate Reformen des Sozialleistungsrechts und darauf bezogener Organisationsregelungen *Stephan Rixen*, Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: BT-Drs. 17/10500, S. 201ff.

<sup>16</sup> Dazu *djb*, Stellungnahme vom 6. November 2008, <https://www.djb.de/Kom/fK/KGgFuK/st08-19-Frauenhausfinanzierung/>; *Margarete Schuler-Harms & Joachim Wieland*, Der Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder, 2012, S. 18.

<sup>17</sup> *Margarete Schuler-Harms & Joachim Wieland*, Der Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder, 2012, S. 15f.

<sup>18</sup> *Stephan Rixen*, Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: BT-Drs. 17/10500, S. 201ff.

<sup>19</sup> *Frauenhauskoordination e.V.*, Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe bei Gewalt, Diskussionspapier von FHK, 2017, [http://www.frauenhauskoordination.de/fileadmin/redakteure/pdfs/Aktuelles/2017/2017-10-17-Rechtsanspruch\\_FHK\\_Diskussionspapier\\_final.pdf](http://www.frauenhauskoordination.de/fileadmin/redakteure/pdfs/Aktuelles/2017/2017-10-17-Rechtsanspruch_FHK_Diskussionspapier_final.pdf); ausführlich schon *Dagmar Oberlies*, Rechtliche Anforderungen und Möglichkeiten der Ausgestaltung und Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt, 2012.