



## **Schriftliche Anfrage**

der Abgeordneten **Toni Schuberl, Kerstin Celina BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**  
vom 29.09.2020

### **Erweiterung des Frauenhauses in Passau – Frauenhäuser in Niederbayern**

Dem Frauenhaus in Passau sind die Landkreise Freyung-Grafenau, Passau und die kreisfreie Stadt Passau zugeordnet mit insgesamt mehr als 332 000 Einwohnern. Das Frauenhaus umfasst derzeit neun Plätze für Frauen, die akut von physischer, psychischer und sexualisierter Gewalt betroffen oder bedroht sind. Das ist ungefähr ein Frauenhausplatz pro 18 000 Frauen.

In Niederbayern gibt es nur zwei weitere Frauenhäuser in Straubing für die Stadt und den Landkreis mit fünf Plätzen bei ca. 148 000 Einwohnern und Landshut für die Stadt und den Landkreis, sowie die Landkreise Dingolfing-Landau und Rottal-Inn mit zehn Plätzen bei ca. 450 000 Einwohnern. Der Landkreis Kelheim ist dem Frauenhaus in Regensburg zugeordnet. Die Landkreise Deggendorf und Regen beteiligen sich hingegen nicht an einem Frauenhaus (vgl. Drs. 18/1791).

Für 1 121 000 Einwohner in Niederbayern (ohne Kelheim) bestehen demnach nur 24 Plätze. Das ist ungefähr ein Frauenhausplatz pro 23 000 Frauen. Laut Drs. 18/3368 definiert das Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales als Ziel, dass ungefähr ein Frauenhausplatz je 10 000 Einwohnerinnen im Alter von 18 bis 80 Jahren bereitgestellt wird.

Nun gibt es aufgrund einer Spende die Möglichkeit, das Frauenhaus in Passau um fünf Plätze auf insgesamt 14 Plätze für Frauen auszuweiten. Dafür notwendig ist jedoch die Zustimmung der drei zugeordneten Kommunen und des Staatsministeriums.

Wir fragen die Staatsregierung:

- 1.1 Wie viele Frauenhausplätze je 100 000 Einwohner sind nach Ansicht der Staatsregierung bedarfsgerecht und somit förderfähig? ..... 3
- 1.2 Welche Anzahl an Frauenhausplätzen ist nach Ansicht der Staatsregierung in den niederbayerischen Landkreisen und kreisfreien Städten jeweils bedarfsgerecht? ..... 3
- 1.3 Sind nach Ansicht der Staatsregierung 14 Frauenhausplätze in Passau bedarfsgerecht und somit förderfähig? ..... 4
2. Woran könnte es nach Einschätzung der Staatsregierung liegen, dass die Landkreise Deggendorf und Regen kein eigenes Frauenhaus haben und auch keinem anderen Frauenhaus zugeordnet sind? ..... 4
3. Ist – vor dem Hintergrund, dass manchmal Frauen in Frauenhäusern untergebracht werden, die aus Kommunen stammen, die diesem Frauenhaus nicht zugeordnet sind – für die Finanzierung des Aufenthalts im Frauenhaus die Herkunftskommune oder sind die dem Frauenhaus zugeordneten Kommunen zuständig? ..... 4
4. Wer trägt die Kosten für den Bau oder die bauliche Erweiterung eines Frauenhauses?..... 5

Hinweis des Landtagsamts: Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Fragestellerin bzw. des Fragestellers sowie der Staatsregierung.

- 
- 5.1 Weshalb verlangt die Staatsregierung in Nr. 1.4.4 Satz 1 der Richtlinie für die Förderung von Frauenhäusern, Fachberatungsstellen/Notrufen und angegliederten Interventionsstellen in Bayern vom 05.08.2019, dass vom Zuwendungsempfänger ein angemessener Eigenanteil von grundsätzlich mindestens 10 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben erbracht werden müsse? ..... 5
- 5.2 Sieht es die Staatsregierung als Aufgabe privater Träger an, Frauen vor Gewalt zu schützen oder ist dies eine Aufgabe der öffentlichen Hand?..... 6
- 5.3 Was würde es den Freistaat Bayern oder die Kommunen kosten, wenn auf Erbringung von 10 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben durch den Träger verzichtet würde? ..... 6

# Antwort

**des Staatsministeriums für Familie, Arbeit und Soziales**  
vom 04.11.2020

## 1.1 Wie viele Frauenhausplätze je 100 000 Einwohner sind nach Ansicht der Staatsregierung bedarfsgerecht und somit förderfähig?

Orientiert man sich an den Empfehlungen der Studie zur Bedarfsermittlung zum Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Bayern des Instituts für empirische Soziologie an der Universität Erlangen-Nürnberg aus dem Jahr 2016, kann als Berechnungsgrundlage ein Bedarfsbemessungsschlüssel von einem Frauenhausplatz pro 10 327 Einwohnerinnen im Alter von 18 bis 80 Jahren zugrunde gelegt werden. Die Studie empfiehlt, die Frauenhausplätze in Bayern schrittweise aufzustocken sowie nach regionalem Bedarf anzusiedeln.

Da Frauenhausplätze nur von Gewalt betroffenen Frauen und ihren Kindern Zuflucht bieten, orientiert sich der Bedarfsermittlungsschlüssel ausschließlich an der weiblichen Bevölkerung im Alter von 18 bis 80 Jahren. Eine Berücksichtigung der männlichen Bevölkerung wäre in diesem Fall nicht sachgerecht.

Neben diesem rein rechnerischen Bedarfsbemessungsschlüssel, der derzeit mit den kommunalen Spitzenverbänden nicht abschließend konsentiert ist, sind auch die Auslastungsquoten der letzten Jahre sowie die Befürwortung des Platzausbaus durch die zugeordnete(n) Kommune(n) ausschlaggebend.

## 1.2 Welche Anzahl an Frauenhausplätzen ist nach Ansicht der Staatsregierung in den niederbayerischen Landkreisen und kreisfreien Städten jeweils bedarfsgerecht?

Legt man den Bedarfsbemessungsschlüssel von einem Frauenhausplatz pro 10 327 Einwohnerinnen im Alter von 18 bis 80 Jahren zugrunde, so ergibt sich für die niederbayerischen Landkreise und kreisfreien Städte die in der folgenden Tabelle dargestellte Anzahl an Frauenhausplätzen (Bevölkerungsstand 31.12.2019):

Landkreis/kreisfreie Stadt	Frauenhausplätze nach Bedarfsbemessungsschlüssel
Landkreis Deggendorf	4,52
Landkreis Dingolfing-Landau	3,52
Landkreis Freyung-Grafenau	2,98
Landkreis Kelheim	4,49
Landkreis Landshut	5,88
Landkreis Passau	7,31
Landkreis Regen	2,93
Landkreis Rottal-Inn	4,52
Landkreis Straubing-Bogen	3,75
Stadt Landshut	2,82
Stadt Passau	2,11
Stadt Straubing	1,80
<b>Niederbayern gesamt</b>	<b>46,63</b>

Wie bereits in der Antwort zu Frage 1.1 ausgeführt, sind neben dem rein rechnerischen Bedarfsbemessungsschlüssel auch die Auslastungsquoten der letzten Jahre sowie die Befürwortung des Platzausbaus durch die zugeordnete(n) Kommune(n) ausschlaggebend.

### **1.3 Sind nach Ansicht der Staatsregierung 14 Frauenhausplätze in Passau bedarfsgerecht und somit förderfähig?**

Da sich dem Frauenhaus Passau die Landkreise Passau und Freyung-Grafenau sowie die Stadt Passau zugeordnet haben, wären – wie in der Antwort zu Frage 1.2 dargestellt – unter Zugrundelegung des Bedarfsermittlungsschlüssels rund zwölf Frauenhausplätze bedarfsgerecht. Die geplante Aufstockung von bislang neun auf künftig 14 Frauenhausplätze im Frauenhaus Passau übersteigt damit die Anzahl der Frauenhausplätze, welche sich rein rechnerisch ergibt.

Für gewaltbetroffene Frauen besteht aber grundsätzlich eine freie Frauenhauswahl, d. h. die Frauen können auch in Frauenhäusern Zuflucht suchen, die nicht in ihrem Heimatlandkreis oder ihrer Heimatstadt angesiedelt sind. Die Staatsregierung hat daher beim Platzausbau nicht nur den regionalen Bedarf, sondern immer auch den bayernweiten Bedarf im Blick. Wird ein Platzausbau über den ermittelten regionalen Bedarf hinaus durch die zugeordnete(n) Kommune(n) unterstützt, ist eine Befürwortung des Platzausbaus durch den Freistaat Bayern grundsätzlich dennoch in Erwägung zu ziehen. Dies gilt jedenfalls, bis auch bayernweit eine bedarfsgerechte Anzahl an Frauenhausplätzen geschaffen wurde.

Werden von den dem Frauenhaus Passau zugeordneten Kommunen (Landkreise Freyung-Grafenau und Passau sowie die Stadt Passau) 14 Plätze als bedarfsgerecht anerkannt, so befürwortet auch die Staatsregierung in diesem Fall den Platzausbau. Diese Befürwortung wurde dem Träger des Frauenhauses Passau bereits mitgeteilt.

Bezüglich einer ggf. folgenden staatlichen Personalkostenförderung gilt, dass es sich dabei immer um freiwillige Leistungen handelt, welche nur im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel und ohne Rechtsanspruch erfolgen. Die Fördervoraussetzungen müssen vorliegen und werden von der Vollzugsbehörde geprüft. Daher besteht kein Anspruch auf Personalkostenförderung rein aufgrund des erfolgten Platzausbaus, wenngleich entsprechende Anträge grundsätzlich wohlwollend geprüft werden, da der Platzausbau ganz im Interesse der Staatsregierung ist.

### **2. Woran könnte es nach Einschätzung der Staatsregierung liegen, dass die Landkreise Deggendorf und Regen kein eigenes Frauenhaus haben und auch keinem anderen Frauenhaus zugeordnet sind?**

Ziel der Staatsregierung ist, dass sich möglichst alle bayerischen Landkreise und kreisfreien Städte einem staatlich geförderten Frauenhaus zuordnen.

Um auf die hierfür bestehenden Fördermöglichkeiten hinzuweisen, hat sich das Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales beispielsweise mit Schreiben vom 28.05.2020 u. a. an die Landkreise Deggendorf und Regen gewandt und über die Fördermöglichkeiten durch das Bundesinvestitionsprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ und die bayerische Richtlinie zur Förderung zusätzlicher Frauenhausplätze sowie zur Anpassung von Frauenhausplätzen an besondere Bedarfe (Ausbaurichtlinie) informiert.

Sowohl der Landkreis Deggendorf als auch der Landkreis Regen verwiesen daraufhin auf bereits bewährte und ausreichende Schutz- und Unterstützungsangebote.

### **3. Ist – vor dem Hintergrund, dass manchmal Frauen in Frauenhäusern untergebracht werden, die aus Kommunen stammen, die diesem Frauenhaus nicht zugeordnet sind – für die Finanzierung des Aufenthalts im Frauenhaus die Herkunftskommune oder sind die dem Frauenhaus zugeordneten Kommunen zuständig?**

Nach den Gemeinsamen Empfehlungen zu Notwendigkeit, Bedarf und Finanzierung von Frauenhäusern in Bayern (Gemeinsame Empfehlungen), welche im Rahmen des Gesamtkonzepts für Frauenhäuser in Bayern 1993 gefasst wurden, finanzieren die kreisfreien Städte und die Landkreise die Grundkosten des Frauenhauses, dem sie sich zugeordnet haben, in der Regel mit einem pauschalen Zuschuss nach Maßgabe besonderer Vereinbarung; andere Finanzierungssysteme können allerdings vereinbart werden.

Die Grundkosten umfassen die Kosten des Fachpersonals unter Beachtung des Personalschlüssels der staatlichen Förderrichtlinien abzüglich des Staatszuschusses, Sach- und Verwaltungskosten sowie Miet- und Mietnebenkosten der Gemeinschafts- und Verwaltungsräume.

Nach Ablauf eines Kalenderjahres werden die Grundkosten des Frauenhauses nach dem Verhältnis der tatsächlichen Belegung durch Frauen aus dem Gebiet der Kostenträger aufgeteilt und zwischen diesen abgerechnet. Die Frauen von außerhalb des Zuordnungsgebietes bleiben dabei unberücksichtigt.

Kreisfreie Städte und Landkreise, die keinem Frauenhaus zugeordnet sind, erstatten dem Frauenhaus, welches Frauen aus ihrem Bereich in Anspruch genommen haben, für die Dauer des Aufenthalts der Frauen mit ihren Kindern anteilig die Grundkosten. Dabei werden zwar der staatliche Zuschuss, nicht aber die eventuellen pauschalen Förderleistungen anderer kreisfreier Städte und Landkreise berücksichtigt.

Laut den Gemeinsamen Empfehlungen schließen die kreisfreien Städte und die Landkreise in Bayern eine landesweite Vereinbarung zur Regelung der Kostenübernahme bzw. Kostenerstattung für Leistungen der Sozialhilfe sowie Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende ab. Dies ist relevant für die Lebenshaltungskosten sowie Miet- und Mietnebenkosten für den Wohnraum im Frauenhaus, welche die Frauen für sich und ihre Kinder selbst tragen müssen bzw. für die ggf. Ansprüche nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) bzw. SGB XII bestehen.

#### **4. Wer trägt die Kosten für den Bau oder die bauliche Erweiterung eines Frauenhauses?**

Wer die Kosten für den Bau oder die bauliche Erweiterung eines Frauenhauses in Bayern trägt, kann nicht einheitlich beantwortet werden, da hier der Einzelfall betrachtet werden muss. Die Übernahme von Kosten wird grundsätzlich regional, zwischen dem Frauenhaus Träger und den zugeordneten Kommunen, bestimmt.

Bei der Inanspruchnahme des Bundesinvestitionsprogramms „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ fördert der Bund bis zu 90 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben. Bei freien Trägern einer Einrichtung des Hilfesystems beteiligt sich der Freistaat im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel mit einer 10-prozentigen Landeskofinanzierung.

Bei einer Förderung nach der Ausbaurichtlinie werden pro neu geschaffenem oder bedarfsgerecht angepasstem Frauenhausplatz bis zu 50.000 Euro, maximal aber 90 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben, übernommen.

#### **5.1 Weshalb verlangt die Staatsregierung in Nr. 1.4.4 Satz 1 der Richtlinie für die Förderung von Frauenhäusern, Fachberatungsstellen/Notrufen und angegliederten Interventionsstellen in Bayern vom 05.08.2019, dass vom Zuwendungsempfänger ein angemessener Eigenanteil von grundsätzlich mindestens 10 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben erbracht werden müsse?**

Der Einsatz angemessener Eigenmittel lässt sich aus verschiedenen Vorschriften in der Bayerischen Haushaltsordnung (BayHO) ableiten (Art. 23, 44 BayHO, Verwaltungsvorschriften [VV] zu Art. 44 BayHO). Gemäß VV Nr. 2.4 Satz 2 zu Art. 44 BayHO sind (aufgrund des Subsidiaritätsprinzips bei Zuwendungen) für die Bemessung der Höhe einer Zuwendung das Eigeninteresse und die Leistungskraft des Zuwendungsempfängers (angemessene Eigenmittel) als auch die Finanzierungsbeiträge Dritter angemessen zu berücksichtigen.

Als angemessene Eigenmittel werden nach gängiger Verwaltungspraxis in der Regel mindestens 10 Prozent angesehen. Zwar ist dieser Mindestprozentsatz nicht ausdrücklich kodifiziert, ihm kommt aber durch die feste Verwaltungspraxis aufgrund des Gleichheitssatzes in Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG) und Art. 118 Abs. 1 Bayerische Verfassung (BV) bindende Wirkung zu. Eine Abweichung ist nur bei wesentlichen Besonderheiten des Einzelfalles aufgrund sachlicher Differenzierungsgründe möglich. Eine generelle Ausnahme vom Erfordernis des Eigenanteils für einen ganzen Förderbereich, wie die Personalkostenförderung für Frauenhäuser, ist deshalb nicht vorgesehen.

Eine Reduzierung des Eigenmittelanteils ist nur in absoluten Einzelfällen möglich. Im Rahmen der regelmäßigen Austauschgespräche mit der Freien Wohlfahrtspflege Bayern, Teilbereich Frauen, wurde auf die Möglichkeit der Einzelfallausnahme auch hingewiesen. Bisher wurden keine Anträge auf Reduzierung des Eigenmittelanteils gestellt.

Mit der Richtlinie für die Förderung von Frauenhäusern, Fachberatungsstellen/Not-

rufen und angegliederten Interventionsstellen in Bayern (Frauenhausförderrichtlinie) gibt es außerdem Verbesserungen beim Eigenmittelanteil. Im Bereich der Frauenhausförderung können künftig Eigenmittel auch Mieteinnahmen durch die Bewohnerinnen, Spenden oder Bußgelder sein.

## **5.2 Sieht es die Staatsregierung als Aufgabe privater Träger an, Frauen vor Gewalt zu schützen oder ist dies eine Aufgabe der öffentlichen Hand?**

Die Frage wird aufgrund der Systematik (Zusammenhang mit den Fragen 5.1 und 5.3) so interpretiert, dass es den Fragestellenden darum geht, ob die Staatsregierung die Leistung von Schutz und Unterstützung im Rahmen des Hilfesystems für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder als Aufgabe privater Träger oder Aufgabe der öffentlichen Hand ansieht.

Die Planungs- und Finanzierungsverantwortung für das Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder liegt zuvorderst bei den Landkreisen und kreisfreien Städten im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge. Aufgrund der Bedeutung der Thematik beteiligt sich die Staatsregierung seit den 1990er-Jahren an der Finanzierung der Personalkosten für die Frauenhäuser und Fachberatungsstellen/Notrufe. Die Staatsregierung steht auch weiterhin zu ihrer Verantwortung im Bereich des Gewaltschutzes für Frauen. Mit den Maßnahmen im Rahmen des 3-Stufen-Plans zum Gewaltschutz und zur Gewaltprävention wurde und wird u. a. das Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder inhaltlich und strukturell weiterentwickelt.

Kernstück ist in diesem Zusammenhang zum einen die Frauenhausförderrichtlinie. Darin wurden die bisherigen Personalschlüssel für die Betreuung und Beratung der betroffenen Frauen und ihrer Kinder deutlich angehoben. Zudem werden erstmals auch Leitungs-, Geschäftsführungs-, Verwaltungs- und Gebäudemanagementtätigkeiten staatlich gefördert. Zum anderen schafft die Ausbaurichtlinie einen zeitlich befristeten finanziellen Anreiz für die Schaffung von zusätzlichen Frauenhausplätzen und zur bedarfsgerechten Umgestaltung vorhandener Plätze.

Auch werden für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder als neue Unterstützungsform sog. Second-Stage-Projekte nach oder anstatt einem Aufenthalt im Frauenhaus erprobt und gefördert. Um Gewalt vorzubeugen, werden seit Mitte des Jahres Fachstellen für Täterarbeit staatlich gefördert. Es werden in jedem Regierungsbezirk eine Fachstelle gefördert, in Oberbayern zwei. Bei der Freien Wohlfahrtspflege wurde zudem zum 01.10.2019 eine landesweite Koordinierungsstelle gegen häusliche und sexualisierte Gewalt eingerichtet und staatlich gefördert.

Die Staatsregierung steht in engem Austausch mit den Dachverbänden des Hilfesystems für gewaltbetroffene Frauen und mit der landesweiten Koordinierungsstelle gegen häusliche und sexualisierte Gewalt, um wie bisher dynamisch, rasch und bedarfsgerecht auf die Herausforderungen im Hilfesystem reagieren zu können.

## **5.3 Was würde es den Freistaat Bayern oder die Kommunen kosten, wenn auf Erbringung von 10 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben durch den Träger verzichtet würde?**

Eine allgemeingültige Aussage kann hier nicht getroffen werden, da die als zuwendungsfähig anerkannten Ausgaben jedes Jahr unterschiedlich hoch sind. Laut den Bewilligungsbescheiden für die Frauenhäuser im Jahr 2019 wurden rund 8.186.000 Euro als zuwendungsfähige Personalausgaben anerkannt; der 10-prozentige Eigenmittelverzicht darauf hätte sich somit auf rund 818.600 Euro belaufen.