

Urteil

OVG NRW, §§ 11, 12, 27 Abs. 1 Nr. 11
und Abs. 2, 72, 97 Abs. 4, 100 Abs. 1
Nr. 5 BSHG

**Sozialhilfe – Kostenübernahme für einen
Frauenhausaufenthalt**

*Auf die Übernahme der Kosten für den Aufenthalt in
einem Frauenhaus kann bei einem durch Fehlleistungen
des Verstandes und des Gemütes der Betroffenen gepräg-
ten Trennungskonflikt ein sozialhilferechtlicher An-
spruch nach § 27 Abs. 1 Nr. 11, § 72 BSHG bestehen.*

Urt. des OVG NW vom 20.3.00 – 16 A 3189/99

Aus den Gründen:

Die Klägerin hat Anspruch darauf, dass der Be-
klagte die Kosten ihres Aufenthalts im Frauenhaus

[...] übernimmt. Anspruchsgrundlage ist hier unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls § 72 BSHG als spezielle Art der Hilfe in besonderen Lebenslagen gemäß § 27 Abs. 1 Nr. 11 BSHG.

Hilfe zum Lebensunterhalt nach §§ 11 und 12 BSHG, die der Beklagte für das klägerische Begehren in Betracht gezogen hat,¹ reicht zur Abdeckung des sozialhilferechtlich anzuerkennenden Bedarfs nicht aus und stellt in Anbetracht der seinerzeit zu bewältigenden Bedürfnisse nicht die richtige Hilfeart dar.

Frauenhäuser sind Zufluchtstätten für Frauen, die psychischer oder physischer Gewalt durch ihren Ehemann oder Partner ausweichen und neue Lebensorientierung suchen wollen.² Die von der Klägerin in der Trennungsphase benötigte und ihr im Rahmen des genannten Konzepts vom Frauenhaus gewährte persönliche Betreuung ging in ihrer Intensität über das hinaus, was von der Hilfe zum Lebensunterhalt als persönliche Betreuung mit umfasst würde. Von einer Hilfe zum Lebensunterhalt wird man in erster Linie dann ausgehen müssen, wenn eine Frau nach Trennung von ihrem Partner vorübergehend eine Unterkunft oder Schutz vor Gewalt sucht und allenfalls zusätzlich noch punktueller Beratung bedarf.³ Schutz, Beistand und Freiraum, wie sie die Klägerin aufgrund ihrer geistigen Minderbegabung und insbesondere der psychischen Störung mit reaktiven Depressionen bei chronischem Partnerschaftskonflikt nach mehrmals fehlgeschlagenen Trennungsversuchen in der Belastungssituation der Loslösung von ihrem der Spielsucht verfallenen, dominanten und gewaltgeneigten Ehemann benötigte, gingen deutlich darüber hinaus. Eines Rückgriffs auf die bloße Kann-Leistung von Hilfe in besonderen Lebenslagen nach § 27 Abs. 2 BSHG⁴ bedarf es hier ebenfalls nicht, weil bei Vorliegen der besonderen Voraussetzungen des § 72 BSHG – wie hier – die speziellere und die Behörde bindende Anspruchsgrundlage der der Behörde demgegenüber Ermessen einräumenden Auffangnorm für unbekannte Notlagen vorgeht.⁵

Die sachlichen Voraussetzungen für einen Anspruch aus § 72 BSHG sind vorliegend gegeben. Nach Absatz 1 Satz 1 dieser Vorschrift ist Personen,

bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, Hilfe zur Überwindung dieser Schwierigkeiten zu gewähren. Zu diesem Personenkreis gehört die Klägerin. Häufig werden bei Frauen, die in Konfliktsituationen in einem Frauenhaus Zuflucht suchen, zwar besondere Lebensverhältnisse vorliegen, wird es aber an der weiteren Voraussetzung fehlen, dass diese besonderen Lebensverhältnisse auch zu besonderen sozialen Schwierigkeiten führen, die der Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft entgegenstehen.⁶

Dass sich familiäre Schwierigkeiten – also auch partnerschaftliche Konflikte – als soziale Schwierigkeiten verstehen lassen, erschließt sich insoweit unschwer noch aus § 1 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung zur Durchführung des § 72 BSHG (VO zu § 72 BSHG). Mit dem Begriff „Schwierigkeiten“ im Sinne von § 72 Abs. 1 Satz 1 BSHG ist aber nicht die normale Schwierigkeit gemeint, mit der fast jeder im Laufe seines Lebens einmal zu kämpfen hat, sondern es muss sich um eine soziale Schwierigkeit gravierender Natur handeln, die deutlich über das Maß allgemeiner sozialer Schwierigkeiten hinausgeht.⁷ Deshalb findet § 72 BSHG bezogen auf die Frauenhausproblematik regelmäßig keine Anwendung, wenn es lediglich darum geht, dass eine Frau nach der Trennung von ihrem Partner vorübergehend Unterkunft und eine gewisse Betreuung sucht, denn ihre Probleme sind wirtschaftlicher Art und ihr Konflikt geht über den üblichen Scheidungskonflikt nicht hinaus.⁸

Die für die Bewertung maßgeblichen Lebensverhältnisse der Klägerin waren hingegen im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 2 VO zu § 72 BSHG durch zusätzliche persönliche Umstände geprägt, die die von ihr im Zusammenhang mit der Trennung zu bewältigenden Schwierigkeiten über den Normalfall hinausheben. Die Klägerin ist nämlich als geistig minderbemittelt einzuschätzen und musste nach den dem Senat vorliegenden Unterlagen zur Verwirklichung ihrer Scheidungsabsichten eine schwere psychische Störung – nämlich paranoide Erscheinungen und reaktive Depressionen mit latenter Suizidalität auf dem Hintergrund des partnerschaftlichen Konflikts – be-

1 Vgl. zu dieser Sichtweise auch die Zweite Empfehlung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge zu den Kosten von Frauenhäusern und zur Übernahme dieser Kosten, NDV 1988, 167 (II.4.).

2 Vgl. Eichhorn/Fergen, *Praxis der Sozialhilfe*, 3. Aufl., S. 880, mit Hinweis u.a. auf Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Zufluchtstätten für misshandelte Frauen (Frauenhäuser) vom 19.6.1986, MBl. NRW. 1986, S. 960; Bräutigam, in: Fichtner, BSHG, 1999, § 97 Rn. 42 S. 641 Nr. 4.

3 So Mrozynski, *Die Hilfe im Frauenhaus zwischen sozialpolitischer und sozialrechtlicher Argumentation*, RsDE Nr. 27 (1995), 1 (14).

4 Vgl. bei Frauenhausaufenthalten insoweit etwa: Fichtner/Gross, *Die Finanzierung von Frauenhäusern*, NDV 1979, 180 (181)

Nr. 1.6; Münder, in: *LPK-BSHG*, 5. Aufl., § 27 Rn. 9 und 10; BayVGH, Urteil vom 31.3.1994 – 12 B 92.3005 –, FEVS 45, 214 (219) = NwVZ-RR 1994, 449 = BayVBl. 1994, 694.

5 Vgl. zur Alternativität von Hilfe zum Lebensunterhalt, § 27 Abs. 2 BSHG und § 72 BSHG auch Schellhorn/Jirasek/Seipp, BSHG, 15. Aufl., § 27 Rn. 16.

6 Vgl. Fichtner/Gross, a.a.O., S. 181 Nr. 1.5; Schellhorn/Jirasek/Seipp, a.a.O., § 72 Rn. 19; Eichhorn/Fergen, a.a.O., S. 880 m.w.N.

7 Vgl. Schellhorn/Jirasek/Seipp, a.a.O., § 72 Rn. 8; Schaefer, in: Fichtner, a.a.O., § 72 Rn. 24; Mergler/Zink, BSHG, 21. Lfg., Stand Dezember 1996, § 72 Rn. 33, jeweils m.w.N.

8 So auch Mrozynski, a.a.O., S. 10.

wältigen.⁹ Gerade Psychopathen werden – ungeachtet der nur beispielhaften Aufzählung im dortigen Absatz 2 Satz 1 – zu dem unter § 1 VO zu § 72 BSHG fallenden Personenkreis mit besonderen Lebensverhältnissen gezählt.¹⁰

Die Klägerin war auch aufgrund ihrer Probleme am Leben in der Gemeinschaft gehindert oder erheblich beeinträchtigt. Dabei handelt es sich um einen für alle Sozialhilfeleistungen geltenden allgemeinen Grundsatz,¹¹ der sich zwar seit der Neufassung des § 72 BSHG durch das Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts vom 23.7.1996¹² ab dem 1.8.1996 nicht mehr im Gesetzeswortlaut wiederfindet, jedoch in § 1 VO zu § 72 BSHG enthalten ist.¹³

Ein Konflikt, der über das hinausgeht, was an Belastungen üblicherweise mit einer Trennung zusammenhängt, ist nicht lediglich Ausdruck eines bloßen Beziehungsproblems. Zu einem Leben in der Gemeinschaft, unter der man den jeweils individuumsbezogenen, stetem Wechsel unterworfenen Lebenskreis des Einzelnen in seinem Umfeld zu verstehen hat,¹⁴ gehört nämlich die Fähigkeit, gleichberechtigte Partnerbeziehungen einzugehen und gegebenenfalls auch zu beenden. Es geht nicht an, den Innenraum der Beziehungen vom Leben in der Gemeinschaft zu trennen. Beide stehen im Austausch miteinander.¹⁵

Auch insoweit bringt § 1 VO zu § 72 BSHG eine Klarstellung, wenn danach besondere Lebensverhältnisse zu sozialen Schwierigkeiten vor allem in der Familie führen können, „so dass eine Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft nicht möglich ist.“

Soweit für die Bejahung des Tatbestandsmerkmals, dass die Hilfe zur Überwindung der Störungen bei der Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft dienen soll, eine gewisse Manifestation und Dauer der Lebenskrise fordert, die bei einem nur kurzfristigen Frauenhausaufenthalt allerdings regelmäßig nicht erfüllt sein dürfte,¹⁶ kann dies für den vorliegenden Fall ausnahmsweise bejaht werden. Die Klägerin hat die ihr vom Frauenhaus gebotene Hilfe nicht nur in einer kurzfristigen Krise benötigt, die sich aus der akuten Trennung ergab. Vielmehr hat es sich vor dem Hintergrund früherer vergeblicher Trennungsversuche und insbesondere der psychischen Erkrankung und eingeschränkten geistigen Leistungsfähigkeit der Klägerin um eine sich über geraume Zeit hinziehende, permanente Konfliktsituation mit der Notwendigkeit auch

einer längerfristigen Aufarbeitungsdauer gehandelt. Auch die eigentliche Interventionsphase im Frauenhaus von über einem Monat, an deren Ende nach Auskunft der Zeugin R. nach allmählicher Beruhigung eine so deutliche Stabilisierung des Gemütszustands der Klägerin eingetreten war, dass sie die Einrichtung verlassen konnte, verdeutlicht die zeitliche Gewichtigkeit des sozialen Defekts.

Die Hilfe nach § 72 BSHG verlangt insofern sinngemäß weiter, dass der Hilfesuchende zur Überwindung der Schwierigkeiten aus eigenen Kräften und Mitteln nicht fähig ist (§ 1 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz VO zu § 72 BSHG).¹⁷

Die Skala der Erscheinungsformen der Unfähigkeit umfasst als subjektive Momente insbesondere auch Willensschwäche, Fehlleistungen des Verstandes und des Gemüts sowie Häufung und Verbindung dieser Mängel,¹⁸ wie sie hier bei der Klägerin als Hindernisse für eine Befreiung von ihrer partnerschaftlichen Beziehung anzunehmen sind und allein durch die Einrichtung der Betreuung nicht hinreichend aufgefangen werden. Die häufig in diesem Zusammenhang als objektive Hindernisse genannten Misshandlungen spielen dabei nicht zwangsläufig eine Rolle. Sie sagen zunächst nur etwas über die Haltung des Mannes aus. Allein maßgeblich für die Anwendung des § 72 BSHG ist, ob sich das Verhältnis der Frau zum Mann derart darstellt, dass ihr die Trennung auf den vom Scheidungsrecht vorgezeichneten Weg nicht ohne weiteres möglich erscheint.¹⁹

Das kann gegebenenfalls auch schon bei einer bloßen Neigung des Ehemanns zur Gewalttätigkeit oder – jedenfalls bei einer besonders schwachen Persönlichkeitsstruktur wie der der Klägerin – bei der Ausübung psychischen Drucks der Fall sein. Der Senat hat nach den ihm vorliegenden Unterlagen keinen Anlass, daran zu zweifeln, dass – ungeachtet, ob es am Vorabend des Räumungstermins auch zu Tätlichkeiten gekommen ist – zumindest diese beiden Momente hier gegeben waren. (wird ausgeführt) Abgesehen davon, dass es hier nach den glaubhaften Angaben der Zeugin R sowie der Klägerin selbst deren Freundin I. war, die die Aufnahme in das Frauenhaus veranlasst und organisiert hat, kann es für die Frage mangelnder Selbsthilfefähigkeit nicht darauf ankommen, ob die Frau von sich aus bewusst und geplant in das Frauenhaus geht. Die Formulierung in § 1 Abs. 1

9 Vgl. zur Aufnahme einer psychisch instabilen, suizidgefährdeten Hilfeempfängerin in ein Mutter-Kind-Heim als Hilfe nach § 72 BSHG: Schellhorn/ Jirasek/Seipp, a.a.O., § 72 Rn. 22 m.w.N.

10 Vgl. Mergler/Zink, a.a.O., § 72 Rn. 28; Schaefer, in: Fichtner, a.a.O., § 72 Rn. 19 a.E.

11 Vgl. Schellhorn/Jirasek/Seipp, a.a.O., § 72 Rn. 10, mit Hinweisen auf BR-Drucks. 452/95.

12 BGBl. I S. 1088.

13 Vgl. auch Schaefer, in: Fichtner, a.a.O., § 72 Rn. 25.

14 Vgl. Mergler/Zink, a.a.O., § 72 Rn. 31 a.E.

15 Vgl. Mroczynski, a.a.O., S. 12/13.

16 Vgl. Schaefer, in: Fichtner, a.a.O., § 72 Rn. 27; Schellhorn/Jirasek/Seipp, a.a.O., § 72 Rn. 11 m.w.N.

17 Vgl. Schaefer, in: Fichtner, a.a.O., § 72 Rn. 28; Schellhorn/Jirasek/Seipp, a.a.O., § 72 Rn. 12; Mergler/Zink, a.a.O., § 72 Rn. 35.

18 Vgl. Schaefer, in: Fichtner, a.a.O., § 72 Rn. 28; Mergler/Zink, a.a.O., 26. Lfg., Stand April 1999, § 72 Rn. 36.

19 So Mroczynski, a.a.O., S. 11.

Satz 1 VO zu § 72 BSHG „aus eigener Kraft“, was die Bedeutung von „ohne Hilfe Dritter“ hat, bezieht sich auf die Überwindung der sozialen Schwierigkeiten als ein Ziel, das erst am Ende des voraussetzungs-gemäß längerfristigen Konflikts steht.²⁰

Anhaltspunkte dafür, dass der Klägerin die erfolgreiche Loslösung vom Partner nur mit Hilfe ihres Betreuers ohne den zusätzlichen Schutz, die Obhut und die Betreuung des Frauenhauses gelungen wäre, vermag der Senat nicht zu erkennen. Dabei ist die Funktion des Frauenhauses hier nicht etwa final auf die Behebung oder Linderung der geistigen und seelischen Abnormitäten der Klägerin gerichtet zu sehen, wofür dann andere Hilfen etwa nach § 37 BSHG oder nach § 40 BSHG in Betracht kämen.²¹ Vielmehr haben die Leistungen, die das Frauenhaus der Klägerin hat zuteil werden lassen, darauf abgezielt, das Unvermögen auszuräumen, sich aus der partnerschaftlichen Beziehung zu befreien. Im Vordergrund stand also die Stärkung bzw. Wiedergewinnung der eigenen Fähigkeiten zu einer selbstbestimmten Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft.

Bei alledem ist die Hilfe nicht in einer „gleichartigen“ Einrichtung im Sinne von § 97 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 BSHG oder Einrichtung zur teilstationären Betreuung erbracht worden, so dass es auch nicht gemäß § 100 Abs. 1 Nr. 5 BSHG an der sachlichen Zuständigkeit des Beklagten fehlt. Keineswegs verlangt es allein schon die Hilfeart nach § 72 BSHG, dass sie jeweils von vornherein in derartigen Einrichtungen geleistet wird. Konzeptionell sind Frauenhäuser vielmehr in der Regel, für die im vorliegenden Fall eine abweichende Ausnahme nicht greifbar ist, nicht auf eine stationäre Einrichtungsbetreuung ausgerichtet. Die Frauenhäuser bieten den Aufgenommenen zeitlich begrenzt Unterkunft, Schutz und – soweit notwendig und gewünscht, wie etwa hier – persönliche Hilfe und Beratung unter absoluter Wahrung der Selbständigkeit der Frauen, die sich innerhalb des Hauses selbst versorgen und auch eventuell mitgebrachte Kinder eigenverantwortlich erziehen und betreuen. Bei dieser Zielsetzung kann nicht von einer „heimmäßigen“ oder „heimartigen“ Hilfeform gesprochen werden. Namentlich vermag die helfende Beratung regelmäßig noch keine Heimbetreuungsbedürftigkeit zu bedingen.²² Maßgeblich für Letzteres ist, ob die Unfähigkeit, eigenverantwortlich für sein Wohl und Wehe zu sorgen, so weit geht, dass nach der Ausgestaltung der Einrichtung dessen Träger für den Hilfesuchenden ver-

antwortlich handelt. Dies kann insbesondere im Hinblick auf das dafür besonders markante Merkmal der eigenverantwortlichen Gestaltung des eigentlichen Hilfeprozesses nicht angenommen werden.²³ Frauenhäuser können im Einzelfall Einrichtungen im Sinne von § 97 Abs. 4 BSHG zudem auch nur dann sein, wenn sie eine intensive Gesamtbetreuung durch Fachkräfte bieten, d.h. wenn Pflege, Behandlung oder sonstige im BSHG vorgesehene Maßnahmen im Rahmen eines Volltagsaufenthalts bei ständig präsentem, fachlich qualifiziertem Betreuungspersonal dargeboten werden.²⁴ Auch dies lässt sich angesichts der seinerzeitigen personellen Ausstattung des Frauenhauses [...] hier nicht vertreten.

Vor dem Hintergrund der nach alledem im Fall der Klägerin als adäquat in Betracht zu ziehenden Hilfeart hält der Senat ihre Unterbringung und Betreuung im Frauenhaus in der Zeit über den 18.4.1997 hinaus bis zum 31.5.1997 auch für das erforderliche Mittel der Hilfe nach § 72 Abs. 2 BSHG. Nach dieser Regelung umfasst die Hilfe alle Maßnahmen die notwendig sind, um die Schwierigkeiten abzuwenden, zu beseitigen, zu mildern oder ihre Verschlimmerung zu verhüten, vor allem Beratung und persönliche Betreuung, Hilfen zur Ausbildung, Erlangung und Sicherung des Arbeitsplatzes sowie Maßnahmen bei der Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung.

Hauptziel der Hilfe ist die Überwindung der sozialen Schwierigkeiten, was mit einer zeitlichen Limitierung der Hilfe einhergeht.²⁵

Die Hilfe darf daher auch nur gewährt werden, wenn eine gewisse Erfolgsaussicht besteht.²⁶

Davon muss hier ausgegangen werden, denn der Klägerin ist es gelungen, sich unter dem anfänglichen Schutz und der Betreuung im Frauenhaus soweit von ihrem Ehemann zu lösen, Selbständigkeit zu entwickeln und Kraft zu finden, dass sie erfolgreich das Scheidungsverfahren betreiben konnte. Ferner ist die Aufzählung der Maßnahme in § 72 Abs. 2 BSHG, nach der die persönliche Hilfe – d.h. die Beratung oder sonstige Einwirkung – im Vordergrund steht, nur beispielhaft²⁷ und ebensowenig abschließend wie die Aufzählung der Hilfsmaßnahmen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten in den §§ 7 bis 11 der VO zu § 72 BSHG.²⁸

Danach sieht der Senat von der Zielsetzung des § 72 BSHG gerade auch eine vom Frauenhaus gebotene komplexe Hilfestellung gedeckt, die hier einerseits in der Beratung der Klägerin vornehmlich über die zur

20 So wohl auch Mrozynski, a.a.O., S. 11.

21 Vgl. Mergler/Zink, a.a.O., § 72 Rn. 40; Schaefer, in: Fichtner, a.a.O., § 72 Rn. 30 m.w.N.

22 Vgl. zum vorstehenden Komplex etwa BayVGH, Urteil vom 31. 3.1994 – 12 B 92.3005 –, a.a.O., S. 219 f.; Bräutigam, in: Fichtner, a.a.O., § 97 Rn. 42 S. 641 Nr. 4; Eichhorn/Fergen, a.a.O., S. 880, 1413 und 1430, jeweils m.w.N.

23 Vgl. Mrozynski, a.a.O., S. 19.

24 Vgl. Schellhorn/Jirasek/Seipp, a.a.O., § 97 Rn. 103 m.w. N.

25 Vgl. auch Hamb. OVG, Beschluss vom 25.7.1991 – IV 178 und 179/91 –, FEVS 42, 89.

26 Vgl. Schellhorn/Jirasek/Seipp, a.a.O., § 72 Rn. 31; Schaefer, in: Fichtner, a.a.O., § 72 Rn. 35; Mergler/Zink, a.a.O., § 72 Rn. 51 bis 54.

27 Vgl. Mergler/Zink, a.a.O., § 72 Rn. 49, 50.

28 Vgl. Schaefer, in: Fichtner, a.a.O., § 72 Rn. 38.

Überwindung ihrer sozialen Schwierigkeiten in Betracht kommenden Maßnahmen (vgl. § 7 Abs. 1 VO zu § 72 BSHG), in der Gewährung des Gefühls der Geborgenheit sowie von Schutz vor fremden Einflüssen namentlich ihres Mannes (vgl. § 7 Abs. 3 Nr. 2 VO zu § 72 BSHG) und in der durch die Abgeschiedenheit liegenden und gesprächsweisen Vermittlung innerer Ruhe, Kraft und Selbständigkeit besteht, die aber auch die Gewährung von Unterkunft und voller Verpflegung für den Zeitraum der inneren Selbstfindung und Neuorientierung als untrennbaren und unabdingbaren Bestandteil des individuellen Hilfskonzepts umfasst.