

Der Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder



Rechtsgutachten

von Prof. Dr. Margarete Schuler-Harms
und Prof. Dr. Joachim Wieland

vorgelegt am 4. Juni 2012

Inhalt

Zusammenfassung	3
I. Die Einrichtung von Frauenhäusern als staatliche Aufgabe	4
1. Völker- und europarechtliche Vorgaben	4
a. Völkerrechtliche Bindungen	4
b. Europarat	4
c. Europäische Union	4
2. Staatliche Schutzpflicht	4
a. Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 2 GG	5
b. Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, Art. 1 Abs. 1 GG i.V. m. Art. 20 Abs. 1 GG	7
3. Folgerungen für Einrichtungen zum Schutz gewaltbetroffener Frauen	8
II. Bundesgesetzgebungskompetenz	10
1. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG	10
2. Art. 72 Abs. 2 GG	10
III. Finanzierungszuständigkeit	15
1. Grundregel	15
2. Bundesstiftung	15
a. Verwaltungskompetenz	15
b. Finanzierungszuständigkeit	16
3. Ungeschriebene Bundeszuständigkeiten	16
4. Geldleistungsgesetze	18
IV. Ergebnis	19

Impressum

Herausgeber:



Oranienburger Str. 13-14
D-10178 Berlin
Telefon +49 (0) 30 - 24636-0
Telefax +49 (0) 30 - 24636-110

E-Mail: info@paritaet.org
Internet: www.paritaet.org

Verantwortlich: Dr. Ulrich Schneider

Autoren:

Prof. Dr. Margarete Schuler-Harms
Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg
Professur für Öffentliches Recht, insbes. Öffentliches Wirtschafts- und Umweltrecht

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht

Gestaltung: Christine Maier, Der Paritätische Gesamtverband

Bilder: © Markus Bormann - Fotolia.com (Titel), karuka - Fotolia.com (S. 3)

Alle Rechte vorbehalten, 1. Auflage, Juni 2012

in Kooperation mit:



Zusammenfassung

Dem Staat ist die Gewährleistung eines Systems zur Unterstützung von Frauen, die von Gewalt betroffen sind, und ihren Kindern durch das Völkerrecht, die Europäische Menschenrechtskonvention, das Unionsrecht und das deutsche Verfassungsrecht aufgegeben. Die grundrechtliche Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit sowie die Menschenwürdegarantie verpflichten den Staat, für einen effektiven Schutz von Gewalt bedrohter Frauen und Kinder zu sorgen und ihnen ein menschenwürdiges Existenzminimum zu sichern.

Der Bundesgesetzgeber ist für Regelungen zum Schutz von Frauen und Kindern vor häuslicher Gewalt zuständig, weil ihm die Gesetzgebungskompetenz für öffentliche Fürsorge zukommt und weil die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet bundesgesetzliche Regelungen erfordert. Er genügt dem Untermaßverbot nur durch ein niedrigschwelliges Schutzkonzept, das von Gewalt bedrohten Frauen und Kindern zeitnah 24 Stunden täglich effektiven Schutz gewährleistet.

Der Bund könnte nach dem Vorbild der Stiftung „Hilfswerk für behinderte Kinder“ zur Verwirklichung seines Schutzkonzepts eine Stiftung öffentlichen Rechts gründen und aus dem Bundeshaushalt finanzieren. Wenn der Bund in der Förderung von Frauenhäusern eine überregionale Aufgabe sieht, kann er sich auch auf eine ungeschriebene Kompetenz aus der Natur der Sache berufen. Schließlich kann der Bund ein Geldleistungsgesetz erlassen, das für von Gewalt bedrohte Frauen und Kinder einen Rechtsanspruch auf Geldleistungen in Höhe der Nutzungsentgelte von Schutzeinrichtungen begründete, die deren gesamten Kosten abdecken.

Prof. Dr. Margarete Schuler-Harms
Prof. Dr. Joachim Wieland

4. Juni 2012



I. Die Einrichtung von Frauenhäusern als staatliche Aufgabe

Dem Staat ist die Gewährleistung eines Systems zur Unterstützung von Frauen, die von Gewalt betroffen sind, und ihren Kindern rechtlich aufgegeben. Verfassungsrechtlich ist dabei nicht vorgezeichnet, ob der Staat entsprechende Einrichtungen selbst vorhält und Dienstleistungen selbst erbringt oder ob er – dem Subsidiaritätsprinzip folgend – die Qualität von Einrichtungen und Dienstleistungen aus dem gesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Bereich sicherstellt und solche Unterstützungssysteme fördert.

1. Völker- und europarechtliche Vorgaben

a. Völkerrechtliche Bindungen

Allgemeine völkerrechtliche Anforderungen enthalten die Menschenrechtskonvention von 1948 und Art. 2 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. 12. 1979. In seinen Bemerkungen zum 6. Staatenbericht der Bundesregierung mahnt der Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau (Committee on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW) am 10. Februar 2009 eine nachhaltige Finanzierung u.a. von Frauenhäusern an und äußert sich besorgt darüber, dass nicht alle Bundesländer einen freien, einkommensunabhängigen Zugang zu Frauenhäusern für alle Frauen und Kinder gewährleisten. Der Ausschuss fordert die Bundesrepublik Deutschland zu Maßnahmen auf, die notwendig sind, um eine bessere Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung, den Ländern und den Kommunen bei der Überwachung des Angebots an sozialen Leistungen sicher zu stellen mit dem Ziel, die Verfügbarkeit einer ausreichenden Anzahl von Frauenhäusern im gesamten Bundesgebiet und eine Ausstattung zu gewährleisten, die für die Unterbringung aller Frauen in Not, auch solcher mit Behinderungen, benötigt wird; die Bundesrepublik wird in diesem Zusammenhang ausdrücklich aufgefordert, dafür zu sorgen, dass diese Einrichtungen angemessen finanziell unterstützt werden und den Frauen unabhängig von ihrer finanziellen Situation im Notfalle offen stehen.

CEDAW/C/FDEU/CO/6, Nr. 43 f., abrufbar unter http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CEDAW/cedaw_state_report_germany_6_2007_cobs_2009_de.pdf.

b. Europarat

Die in Art. 14 i.V.m. Art. 2, 3 EMRK verbotene Diskriminierung wegen des Geschlechts umfasst auch den aktiven Schutz der Frau durch die Konventionsstaaten vor häuslicher Kriminalität. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) begründet dies in seiner Entscheidung *Opuz v. Turkey* vom 9. 6. 2009 unter Bezug auf die völkerrechtlichen Bindungen und insbesondere das CEDAW-Übereinkommen zum Schutze der Frau.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) Opuz v. Turkey, Application no. 33401/02 v. 9. Juni 2009, Nr. 74, aufrufbar unter http://www.humanrights.ch/upload/pdf/090609_OPUZ1.pdf.

In der (unterzeichneten, aber noch nicht ratifizierten) Konvention des Europarats zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und von häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/210.htm>) verpflichtet sich die Bundesrepublik Deutschland neben weiteren zwölf Vertragsstaaten, alle erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen für die Verhinderung und Bekämpfung von allen einschlägigen Formen der Gewalt bereitzustellen (Art. 8). Hierzu zählen der Zugang zu Hilfsangeboten, insbesondere rechtliche und psychologische Beratung, finanzielle Unterstützung, Aufnahme in einer Einrichtung, Bildung und Hilfe bei der Suche nach Erwerbstätigkeit. Die Gewaltopfer sollen Zugang zu Gesundheitseinrichtungen und sozialen Diensten erhalten, die Dienste angemessen ausgestattet und das Personal entsprechend ausgebildet sein (Art. 20). Die Vertragsstaaten verpflichten sich auch, regional flächendeckend sofortige, kurz- und langfristige Hilfe in besonderen Hilfeeinrichtungen anzubieten oder für entsprechende Angebote zu sor-

gen (vgl. Art. 22) sowie Vorsorge zu treffen für den Aufbau von ausreichenden, angemessenen und leicht zugänglichen Schutzeinrichtungen, in denen die Opfer sichere Unterkunft finden können (Art. 23). Ebenso ist eine an sieben Tagen während 24 Stunden besetzte Telefon-Hotline vom Pflichtenkatalog der Konvention umfasst (Art. 24).

c. Europäische Union

Gewalt gegen Frauen verletzt Unionsgrundrechte, etwa die Menschenwürde und die Rechte auf Leben und auf Unversehrtheit.

Mitteilung der Kommission „Ein verstärktes Engagement für die Gleichstellung von Frauen und Männern – Eine Frauencharta –, vom 5. März 2010 KOM(2010) 78 endg., Nr. 4.

Überdies prägt nach unionsrechtlichem Verständnis männliche Gewalt gegen Frauen deren Platz in der Gesellschaft und verletzt deshalb das Verbot der Diskriminierung von Frauen und Männern.

Erwägung A. der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. April 2011 zu den Prioritäten und Grundzügen einer neuen EU-Politik zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (2010/2009(INI)).

In der Entschließung vom 5. April 2011 fordert das Europäische Parlament eine umfassende politische Strategie der Kommission gegen geschlechtsbezogene Gewalt unter Einbezug von Vorschlägen für politische Maßnahmen, die die Sicherheit der Opfer gewährleisten sowie ihre physische und psychische Gesundheit wiederherstellen und die ihnen dabei helfen, ihr Leben wieder aufzubauen; hierbei sind spezielle Bedürfnisse der verschiedenen Opfergruppen zu berücksichtigen. Von den Mitgliedstaaten fordert das EP die Bereitstellung von Unterkünften für Opfer geschlechtsbezogener Gewalt in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Regierungsorganisationen, die Formulierung von Mindestanforderungen bezüglich der regionalen Dichte von Zentren mit spezifischer Sachkenntnis im Bereich der Opferhilfe sowie die Erstellung einer europäischen Charta der Grundversorgung für Opfer von

Gewalt gegen Frauen. Besondere Maßnahmen sieht das EP für erforderlich an für Kinder, die Zeugen von Gewalt werden, sowie für Migrantinnen und Asylbewerberinnen, die durch geschlechtsbezogene Gewalt besonders gefährdet sind.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. 4. 2011 zu den Prioritäten und Grundzügen einer neuen EU-Politik zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (2010/2009(INI)), Nr. 2, 6 und 7.

Die Kommission weist auf die Verantwortung der Staaten hin für die Prävention und den Schutz sowie die Unterstützung der Opfer von Gewalt und ihre Verteidigung auf allen Ebenen und in allen Bereichen der Gesellschaft. Auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene müssten schlagkräftige institutionelle Mechanismen zur Umsetzung, Abstimmung und Überwachung dieser Strategien eingeführt werden.

Leitlinien betreffend Gewalt gegen Frauen und die Bekämpfung aller Formen der Diskriminierung von Frauen vom Dezember 2008, unter 3.1.3. (S. 3), aufrufbar unter http://eeas.europa.eu/human_rights/guidelines/women/docs/16173_08_de.pdf.

2. Staatliche Schutzpflicht

a. Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 2 GG

Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet Jedem das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Das Grundrecht normiert über Abwehrrechte hinaus objektivrechtliche Pflichten des Staates und seiner Organe, das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit zu schützen und zu fördern.

BVerfGE 39, 1 (36 ff.); 88, 203 (251); st. Rspr.

Schutzpflichten obliegen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aller staatlichen Gewalt (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG). Das Grundrecht verpflichtet den Staat in allen seinen Funktionen, auch und gerade die gesetzgebende Gewalt. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass Schutzpflichten sich vor

allem auf Gefahren beziehen, die von anderen Menschen ausgehen. Sie umfassen Schutzmaßnahmen mit dem Ziel, Notlagen für Leib und Leben zu vermeiden und ihnen abzuwehren.

BVerfGE 88, 203 (252) für das ungeborene Leben.

Der Staat genügt einer Schutzpflicht nicht schon dadurch, dass er überhaupt Schutzvorkehrungen irgendeiner Art trifft. Die Reichweite der Schutzpflicht ist vielmehr mit Blick auf die Bedeutung und Schutzbedürftigkeit des zu schützenden Rechtsguts einerseits und mit ihm kollidierender Rechtsgüter andererseits zu bestimmen.

BVerfGE 88, 203 (254) unter Bezug auf Hermes, Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, 1987, S. 253 ff.

Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, Art und Umfang des Schutzes im Einzelnen festzulegen. Die Verfassung gibt ihm den Schutz als Ziel vor, nicht jedoch seine Ausgestaltung im Einzelnen. Allerdings hat der Gesetzgeber das Untermaßverbot zu beachten.

BVerfGE 88, 203 (254) unter Bezug auf Isensee, in: Handbuch des Staatsrechts, Band V, 1992, § 111, Rn. 165 f.

Das Bundesverfassungsgericht kontrolliert, ob der Gesetzgeber das Untermaßverbot beachtet. Er muss einen angemessenen Schutz gewährleisten. Entscheidend ist insoweit, dass der Schutz als solcher wirksam ist. Die Vorkehrungen, die der Gesetzgeber zum Schutz von Leib und Leben trifft, müssen für einen angemessenen und wirksamen Schutz ausreichend sein und zudem auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhen. „Soll das Untermaßverbot nicht verletzt werden, muss die Ausgestaltung des Schutzes durch die Rechtsordnung Mindestanforderungen entsprechen.“

BVerfGE 88, 203 (254 f.).

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Blick auf den Schutz des ungeborenen Lebens nachdrücklich betont, dass der Staat seiner Schutzpflicht nicht allein dadurch genüge, dass er Angriffen wehre, die diesem

von anderen Menschen drohen. Der Staat muss vielmehr auch denjenigen Gefahren entgegentreten, die für das Leben in den gegenwärtigen und absehbaren realen Lebensverhältnissen begründet liegen. Er muss zum Schutz des Lebens auch drohenden materiellen Notlagen entgegenwirken. Dabei kann er zu einem wirksamen Schutz auch Dritte beteiligen. Die Bedeutung von Sozialleistungen als Maßnahmen präventiven Lebensschutzes hat der Gesetzgeber in Rechnung zu stellen, wenn es erforderlich wird, staatliche Leistungen im Hinblick auf knappe Mittel zu überprüfen.

BVerfGE 88, 203 (258 ff.).

Die Schutzpflicht verpflichtet den Staat, ausreichende Maßnahmen normativer und tatsächlicher Art zu ergreifen, die dazu führen, dass ein angemessener und als solcher wirksamer Schutz des Lebens erreicht wird. Dazu bedarf es eines näher zu entwickelnden, Elemente des präventiven wie des repressiven Schutzes miteinander verbindenden Schutzkonzepts. Der Erfüllung der Schutzpflicht des Staates gegenüber menschlichem Leben genügen dabei nicht schon Maßnahmen, die nicht gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind. Das Rechtsgut des Lebens hat einen hohen verfassungsrechtlichen Rang.

BVerfGE 88, 203 (262 f.).

Das Bundesverfassungsgericht hat weiter betont, dass der Gesetzgeber gerade auch in Fällen häuslicher Gewalt einen Schutzauftrag aus Art. 2 GG zu erfüllen hat.

BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 22. Februar 2002, 1 BvR 300/02, NJW 2002, 2225 f.

Zwar hat der Gesetzgeber einen „weiten Einschätzungs-, Wirkungs- und Gestaltungsspielraum“ bei der Erfüllung seiner Schutzpflicht.

BVerfGE 46, 160 (164); 96, 56 (64) st. Rspr.

Der Spielraum staatlichen Handelns verengt sich jedoch, je größer die Gefahr für Leben oder die Gesundheit ist.

Schulze-Fielitz, Art. 2 II Rn. 90, in: Dreier (Hrsg.),

Grundgesetz, Kommentar, Band I, 2. Aufl. 2004 mit weiteren Nachweisen.

b. Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, Art. 1 Abs. 1 GG i.V. m. Art. 20 Abs. 1 GG

Wenn der Staat seiner Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nachkommt, muss er zugleich das menschenwürdige Existenzminimum der Betroffenen gewährleisten. Das Grundrecht auf Gewährleistung des Existenzminimums ergibt sich aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG. Die Pflicht des Staates, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen, begründet den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Das Sozialstaatsgebot erteilt dem Gesetzgeber den Auftrag, Jedem ein menschenwürdiges Existenzminimum zu sichern (Art. 20 Abs. 1 GG). Dabei kommt dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum bei den unausweichlichen Wertungen zu, die mit der Bestimmung der Höhe des Existenzminimums verbunden sind. Der Gewährleistungsanspruch ist jedoch dem Grunde nach unverfügbar und muss eingelöst werden. Er bedarf aber der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber. Dieser muss im Rahmen seines Gestaltungsspielraums die zu erbringenden Leistungen festlegen. „Wenn einem Menschen die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins notwendigen materiellen Mittel fehlen, weil er sie weder aus seiner Erwerbstätigkeit, noch aus eigenem Vermögen, noch durch Zuwendungen Dritter erhalten kann, ist der Staat im Rahmen seines Auftrages zum Schutz der Menschenwürde und in Ausfüllung seines sozialstaatlichen Gestaltungsauftrages verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die materiellen Voraussetzungen dafür dem Hilfsbedürftigen zur Verfügung stehen.“

BVerfGE 125, 175 (222).

Der verfassungsrechtliche Leistungsanspruch „gewährleistet das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit (...), als auch die Sicherung der Möglichkeit

zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst, denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen (...).“

BVerfGE 125, 175 (223).

Der Staat muss die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums durch einen gesetzlichen Anspruch sichern. Ein Hilfsbedürftiger darf dagegen nicht auf freiwillige Leistungen des Staates oder Dritter verwiesen werden, deren Erbringung nicht durch ein subjektives Recht des Hilfsbedürftigen gewährleistet ist. Das Parlament muss seiner verfassungsrechtlichen Pflicht zur Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums durch den Beschluss eines Gesetzes genügen, das einen konkreten Leistungsanspruch des Bürgers gegenüber dem zuständigen Leistungsträger enthält.

BVerfGE 125, 175 (223).

Der Gesetzgeber muss zur Konkretisierung des Anspruchs auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums alle existenznotwendigen Aufwendungen folgerichtig in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsgerecht, bemessen.

BVerfGE 125, 175 (225).

Ein menschenwürdiges Existenzminimum umfasst neben den im Regelfall erforderlichen existenznotwendigen Aufwendungen für Wohnung und Lebensunterhalt auch besondere Bedarfe. So muss der Gesetzgeber beim Existenzminimum von Kindern auch deren besonderen kinder- und altersspezifischen Bedarf einschließlich des Betreuungs- und Erziehungsbedarfs berücksichtigen.

BVerfGE 99, 216 (233, 240 ff.), 125, 175 (Rn. 191)

Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt werden, und ihre Kinder haben infolge dieser Notlage ebenfalls einen über den Regelbedarf hinausgehenden Bedarf an existenzsichernden Aufwendungen. Dieser ist vom Gesetzgeber realitätsgerecht und mit Rücksicht auf be-

sondere Lagen betroffener Frauen (etwa die Situation in Ausbildung befindlicher Frauen sowie diejenige von Migrantinnen oder von Frauen mit körperlichen Beeinträchtigungen und Behinderungen) zu bemessen.

3. Folgerungen für Einrichtungen zum Schutz gewaltbetroffener Frauen

Der Staat ist seiner Pflicht zum Schutz von Frauen und Kindern vor häuslicher Gewalt durch die Einrichtung oder Förderung geeigneter Einrichtungen dem Grunde nach nachgekommen. Das System zur Unterstützung bei Gewalt den verschiedenen spezifischen Lebenslagen betroffener Frauen Rechnung und ist breit gefächert. Es umfasst neben Frauenhäusern auch Frauenschutzwohnungen, Frauenberatungsstellen, Notrufe und Interventionsstellen bei häuslicher Gewalt.

Damit genügt der Staat dem Untermaßgebot ungeachtet seines weiten Gestaltungsspielraums jedoch nur, wenn von Gewalt bedrohte Frauen und Kinder auch tatsächlich zeitnah Schutz in einer entsprechenden Einrichtung finden können. Hierfür hat der Gesetzgeber im Rahmen des von ihm gewählten Schutzkonzepts wirksame Vorkehrungen zu treffen. Entscheidet er sich – was angesichts der Aufgabe nahe liegt – für die Vorhaltung von Einrichtungen zur Unterbringung oder auch nur zur ambulanten Betreuung gewaltbetroffener Frauen, muss er sicherstellen, dass ein dem tatsächlichen Bedarf entsprechendes Angebot zur Verfügung steht. Die Schutzpflicht verpflichtet den Staat nicht notwendig dazu, die Einrichtungen selbst zu betreiben. Er kann seiner Pflicht auch dadurch nachkommen, dass er von Dritten betriebene Einrichtungen so fördert, dass sie von Gewalt bedrohten Frauen und Kindern effektiven Schutz gewährleisten.

Diese Möglichkeit zeitnahen Schutzes erfordert sichere und verlässliche Schutz- und Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in ausreichender Zahl und bedarfsgerechter Ausstattung. Der Schutz in einem Frauenhaus muss kontinuierlich, d.h. 24 Stunden täglich an sieben Tagen der Woche, und unabhängig von besonderen Lebenslagen möglich sein.

Vgl. Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, Januar 2012, S. 12, 38 f.

Die Inanspruchnahme der Einrichtungen muss niedrigschwellig möglich sein. Die Einrichtungen müssen die Aufnahme von Frauen in besonderen Lebenslagen ermöglichen, etwa von Frauen und Kindern mit Behinderungen, die barrierefreien Zugang benötigen, von schwangeren Frauen, die neben ärztlichen auch Hebammenleistungen erhalten müssen, sowie von Frauen und Kindern mit Migrationshintergrund bei unzureichender Kenntnis der deutschen Sprache. Zu einem niedrigschwelligen Zugang gehört auch, dass die finanzielle Belastung der betroffenen Frauen mit Kosten für die Inanspruchnahme einer Hilfeeinrichtung dem spezifischen Hilfebedarf angemessen ist, den Zugang also nicht faktisch erschwert.

Erforderlich ist neben einem Angebot von geeigneten Unterbringungsmöglichkeiten die Sicherstellung einer „Satelliteninfrastruktur“ mit Notrufeinrichtungen, Beratungsangeboten, medizinischer Pflege (einschließlich ärztlicher Leistungen) sowie psychologischer Versorgung und Betreuung, der neben den Frauen auch die betroffenen Kinder in besonderer Weise bedürfen. Das entgeltfreie, rund um die Uhr erreichbare bundesweite Hilfetelefon mit Funktionen eines „Front Office“ wird einen wichtigen Teil dieser Infrastruktur bilden.

Vgl. § 5 Abs. 1 des Gesetzes zur Einrichtung und zum Betrieb eines bundesweiten Hilfetelefons „Gewalt gegen Frauen“ (Hilfetelefontgesetz) vom 7. 3. 2012, BGBl. I, 448.

Doch hängt die Wirksamkeit des Hilfetelefons zum einen von der beständigen Vernetzung mit den Frauenhäusern und sonstigen Schutzeinrichtungen im Hintergrund und insbesondere von der umfassenden Verfügbarkeit und Erreichbarkeit der Frauenhäuser ab.

Aus Sicherheitsgründen kann die Unterbringung gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder nicht nur regional organisiert, sondern muss überregional angeboten werden. Von existenzieller Bedeutung bleibt die Möglichkeit gewaltbetroffener Frauen, außerhalb der Wohnortkommune Aufenthalt und Schutz zu finden, etwa wenn ihr Schutz Anonymität und räumliche Di-

stanz vom Täter erfordert. Mit diesem Schutzziel verbinden sich besondere Anforderungen an ein effektives Vernetzungs- und Schnittstellenmanagement.

Vgl. Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, 1999, S. 33 f.; Aktionsplan II, 2012, S. 41 ff.

Der besondere Schutzauftrag erfordert auch ein Informationsangebot über die möglichen Maßnahmen und bereitstehenden Einrichtungen, das sich an der besonderen Lebens- und Gefährdungssituation der betroffenen Frauen und Kinder orientiert. Der Öffentlichkeits- und Beratungsfunktion der Einrichtungen und befassten Personen kommt große Bedeutung zu.

Für das bundesweite Hilfetelefon exemplarisch §§ 2 Abs. 2 und § 6 Hilfetelefontgesetz vom 7. 8. 2012 (BGBl. I, 448) und näher die amtl. Begründung, BT-Drucks. 17/7238, S. 10, 12.

Insgesamt setzt die Möglichkeit zeitnahen Schutzes der Gewaltopfer den effektiven Schutz der Einrichtungsorte voraus. Die Ausgestaltung und Ausstattung der Frauenhäuser ist an Kriterien der Bedarfsgerechtigkeit und Planungssicherheit auszurichten, die Vorhaltefunktion der Einrichtungen angemessen zu berücksichtigen und eine aufgabenangemessene Finanzierung zu gewährleisten. Der Schutz der Einrichtungsorte erfordert schließlich funktionsfähige finanzielle Ausgleichsmechanismen zugunsten von Einrichtungen, die von gewaltbetroffenen Frauen in Anspruch genommenen werden, ohne dass zwischen der Frau und der Einrichtung durch den gewöhnlichen Aufenthalt der Frau eine besondere Beziehung begründet wäre.

Für die – insoweit vergleichbare – Problematik bei der Jugendhilfe BVerwG v. 22. 10. 1992, NVwZ-RR 1993, 632 (633 f.); BVerwG vom 22. 11. 2001, BVerwGE 115, 251 (255 f.).

Bei der Gewährleistung von Schutz vor häuslicher Gewalt muss der Staat auch sicherstellen, dass der grundrechtliche Anspruch von Frauen und Kindern auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG erfüllt wird. Soweit Frauen und Kindern

die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins notwendigen materiellen Mittel fehlen, muss der Staat dafür Sorge tragen, dass ihre physische Existenz gesichert ist. Er muss also für Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit der Betroffenen Sorge tragen. Darüber hinaus muss er ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben ermöglichen. Er hat die existenznotwendigen Aufwendungen realitätsgerecht zu bemessen. Die hierbei erforderlichen Wertungen muss der parlamentarische Gesetzgeber treffen. Ihm obliegt es, den Leistungsanspruch in Tatbestand und Rechtsfolge zu konkretisieren. Dabei bleibt ihm überlassen, ob er das Existenzminimum durch Geld-, Sach- oder Dienstleistungen sichert.

Vgl. BVerfGE 125, 175 (224 f.).

Die staatliche Schutzpflicht ist vom Staat in seiner Gesamtheit zu erfüllen. Ob Bund oder Länder oder Kommunen die Schutzpflicht erfüllen müssen, hängt von der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung ab, die im Folgenden zu untersuchen ist.

II. Bundesgesetzgebungskompetenz

Da Länder und Kommunen wegen ihrer schwierigen Finanzlage und der durch die sogenannte Schuldenbremse vorgegebenen Notwendigkeit, ihre Haushalte zu konsolidieren, immer weniger Finanzmittel für die Einrichtung und den Unterhalt von Frauenhäusern bereitstellen, stellt sich die Frage, ob eine bundesgesetzliche Regelung zur Schaffung einer bundesweiten Grundlage für eine gesicherte Finanzierung von Frauenhäusern verfassungsrechtlich zulässig wäre. Das erfordert zunächst einmal eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Da die Länder das Recht der Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (Art. 70 Abs. 1 GG), setzt eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes voraus, dass das Grundgesetz ihm eine Gesetzgebungskompetenz in der betreffenden Materie einräumt.

1. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG

In Betracht könnte die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge kommen. Der Begriff der öffentlichen Fürsorge im Sinne des Grundgesetzes ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht eng auszulegen.

BVerfGE 88, 203 (329).

Er erfasst über die früher im Mittelpunkt der öffentlichen Fürsorge stehende sogenannte „Armenpflege“ auch neue Lebenssachverhalte. Wichtigste Voraussetzung ist, dass Hilfsbedürftigkeit vorliegt. Dementsprechend ist unter öffentlicher Fürsorge nicht nur die Sozialhilfe im Sinne der Unterstützung Hilfsbedürftiger zu verstehen, die ihr eigenes Existenzminimum nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können. Vielmehr deckt der Kompetenztitel auch vorbeugende Maßnahmen ab.

So schon BVerfGE 22, 180 (212).

Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht schon 1967 entschieden, dass der Begriff der öffentlichen Fürsorge in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG auf dem Gebiet der Jugendwohlfahrt nicht nur die Jugendfürsorge im engeren Sinne, sondern auch die Jugendpflege umfasst. Der Bundesgesetzgeber ist dementsprechend nicht nur berechtigt, die Fürsorge für unmittelbar gefährdete Jugendliche zu regeln, sondern darf sich auch der Jugendpflege annehmen. Er darf die Förderung der Jugendverbände bei der Abhaltung von Freizeiten, Veranstaltungen zur politischen Bildung, internationalen Begegnungen, die Förderung Ausbildung und Fortbildung ihrer Mitarbeiter und der Errichtung und Unterhaltung von Jugendheimen, Freizeitstätten und Ausbildungsstätten regeln.

BVerfGE 22, 180 (213).

Die Gesetzgebungskompetenz für öffentliche Fürsorge umfasst die Hilfe für Arbeitslose ebenso wie das Wohngeld. Auf ihrer Grundlage konnte auch das Schwerbehindertenrecht geregelt werden.

Siehe BVerfGE 57, 139 (166).

Die Kompetenzbestimmung deckt auch bundesgesetzliche Regelungen über Hilfen für behinderte Kinder durch eine Stiftung ab.

BVerfGE 42, 263 (281).

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts betraf das Gesetz über die Errichtung einer Stiftung „Hilfswerk für behinderte Kinder“.

vom 17. Dezember 1971, BGBl. I, S. 2018.

Durch § 1 Abs. 1 des Gesetzes wurde unter dem Namen „Hilfswerk für behinderte Kinder“ eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts errichtet, die mit 100 Millionen Deutsche Mark ausgestattet wurde, die der Bund nach Maßgabe der im Bundeshaushalt ausgebrachten Mittel zur Verfügung gestellt hat (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes). Da es Zweck des Stiftungsgesetzes war, den Behinderten Leistungen und Hilfen zu gewähren, hatte das Bundesverfassungsgericht keine Zweifel, dass dieser Lebensbereich zur öffentlichen Fürsorge im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG gehöre.

BVerfGE 42, 263 (281 f.).

Von der Gesetzgebungskompetenz ist folglich auch die Finanzierung einer Einrichtung gedeckt, die Aufgaben der öffentlichen Fürsorge erfüllt.

Insoweit war es konsequent, dass der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts 2002 erneut betont hat, dass der Begriff der „klassischen Fürsorge“ auch neue Lebenssachverhalte umgreife. Er erschöpfe sich nicht in Bestimmungen darüber, dass die Träger der Fürsorge an materiellen Fürsorgeleistungen zu erbringen hätten und auf welche Weise das geschehen solle. Vielmehr umfasse die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG auch solche Vorschriften, die beispielsweise organisationsrechtlicher Natur seien.

Die Gesetzgebungskompetenz ist nicht auf Hilfsmaßnahmen bei wirtschaftlichen Notlagen oder bei akuter Hilfsbedürftigkeit beschränkt. Auch darf der Bundesgesetzgeber nicht etwa nur die Hilfeleistung durch öffentlich-rechtliche oder öffentlich-rechtlich beliehene Träger regeln. Vielmehr darf der Bundesgesetzgeber wie im Heimgesetz sowohl öffentliche als auch private Träger in die Pflicht nehmen. Der Senat hat in seinem Urteil festgestellt, dass das Heimgesetz den Schutz alter, pflegebedürftiger oder behinderter Menschen vor Beeinträchtigungen, die sich aus ihrer Lebenssituation in Folge des Heimaufenthalts und den daraus folgenden Anhängigkeiten typischerweise ergeben können, bezwecke. Es hat auch festgestellt, dass die Regelungskompetenz des Bundes Kostenregelungen umfasse. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 können solche Kostenregelungen zugeordnet werden, weil die Regelungsmaterie „eine uneingeschränkte Kompetenz für die unter Fürsorgegesichtspunkten regelungsbedürftigen Rechtsverhältnisse der Altenpflegeeinrichtungen, mithin auch für ihre Finanzierung, gewährt“.

BVerfGE 106, 62 (133 f.).

Das Bundesverfassungsgericht versteht die Kompetenz des Bundes für die gesetzliche Regelung der öffentlichen Fürsorge aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG also weit und umfassend. Sie deckt nicht nur Leistungen an einzelne Personen ab, sondern erlaubt dem Bundesgesetzgeber auch die Errichtung einer Stiftung des öffentlichen Rechts und die Regelung von deren Finanzierung nach Maßgabe des Bundeshaushaltsgesetzes. Die Regelungsmaterie ermächtigt den Bund inhaltlich zum Erlass von Bestimmungen für Hilfebedürftige im weitesten Sinne.

2. Art. 72 Abs. 2 GG

Auf dem Gebiet des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG hat der Bund gemäß Art. 72 Abs. 2 GG das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Diese Vorschrift ist 1994 in das Grundgesetz aufgenommen worden. Bis dahin hatte der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung bestand. Das konnte etwa der Fall sein, wenn die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus die bundesgesetzliche Regelung erforderte. Das Bundesverfassungsgericht war in ständiger Rechtsprechung davon ausgegangen, dass das „Bedürfnis“ im Sinne von Art. 72 GG a.F. nur in begrenztem Umfang einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sei.

BVerfGE 1, 264 ff.; 2, 213 (224 f.); st. Rspr.

Das Gericht ging von einem „gesetzgeberischen Ermessen“ in Bezug auf das Bedürfnis nach einer bundesgesetzlichen Regelung aus und gab damit dem Bundesgesetzgeber einen weiten Handlungsspielraum. Die Änderung des Grundgesetzes sollte die Position der Länder stärken und zugleich eine effektive verfassungsgerichtliche Überprüfung sicherstellen.

BVerfGE 106, 62 (136 f.).

Diese Rechtsprechung hat das Gericht mittlerweile modifiziert. Das Bundesverfassungsgericht geht nunmehr davon aus, dass der Begriff der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ das Niveau der kompetenziell legitimierten Vereinheitlichung gegenüber dem alten Begriff der „einheitlichen Lebensverhältnisse“ deutlich zurückgenommen habe. Das Erfordernis der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ sei nicht schon dann erfüllt, wenn es nur um das Inkraftsetzen bundeseinheitlicher Regelungen gehe. Dem Bundesgesetzgeber sei ein Eingreifen auch nicht etwa schon dann erlaubt, wenn nur eine Verbesserung der Lebensverhältnisse bezweckt werde: „Das bundesstaat-

liche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vielmehr erst bedroht und der Bund ist dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“

BVerfGE 106, 62 (144); bestätigt in BVerfGE 111, 226 (246 ff.) und BVerfGE 112, 226 (243 ff.).

Das Bundesverfassungsgericht kontrolliert die Auslegung des Art. 72 Abs. 2 GG durch den Bundesgesetzgeber umfassend. Es genügt ihm allerdings, wenn mit Hilfe des Gesetzes der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Bei gleicher Eignung von Regelungen zur Erfüllung der grundgesetzlichen Zielvorgaben gebührt grundsätzlich den Landesgesetzgebern der Vorrang. Dementsprechend besteht keine Bundeskompetenz, wenn landesrechtliche Regelungen ausreichen, um gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen. Allerdings genügt nicht jede theoretische Handlungsmöglichkeit der Länder. Weiter schließt die bloße Möglichkeit gleichlautender Ländergesetze eine Bundeskompetenz nicht aus. Auch hat der Gesetzgeber für die Feststellung zukünftiger Entwicklungen, von denen die „Erforderlichkeit“ im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG abhängt, einen Prognosespielraum.

BVerfGE 106, 62 (148 ff.).

In seiner neuesten Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht jetzt wieder stärker die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers betont. Der Entscheidungsraum des Gesetzgebers, der sachbereichsbezogen im Wege einer Gesamtbetrachtung zu ermitteln sei, könne verfassungsgerichtlich nur auf seine methodischen Grundlagen und seine Schlüssigkeit hin überprüft werden. Der Prognose müssten Sachverhaltsannahmen zugrunde liegen, die sorgfältig ermittelt seien oder sich jedenfalls im Rahmen der gerichtlichen Prüfung bestätigen ließen.

BVerfGE 128, 1 (34).

Das Gericht hat zum Beispiel eine bundesgesetzliche Regelung zur Beitragssicherung in der Krankenver-

sicherung mit Art. 72 Abs. 2 GG für vereinbar erklärt, weil ohne sie eine Versorgung der Versicherten auf gleichmäßig hohem Niveau nicht mehr gewährleistet werden könne.

BVerfGE 114, 196 (222 f.).

Auch im Bereich der Steuergesetzgebung hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts Art. 72 Abs. 2 GG großzügig zugunsten des Bundesgesetzgebers ausgelegt.

BVerfGE 125, 141 (155 ff.).

Dementsprechend wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass die Unterschiede der neuen Fassung des Art. 72 Abs. 2 GG gegenüber dem alten Verfassungstext nicht überschätzt werden dürften. Die Neufassung des Art. 72 Abs. 2 habe die früheren unbestimmten Rechtsbegriffe nur leicht modifiziert. Sie lege damit auch weiterhin eine Einschätzungsprärogative für den Bundesgesetzgeber nahe. „Die Veränderung der Rechtslage ist nicht grundstürzend, sondern eine solche gradueller Natur.“

Kunig, Art. 72 Rn. 27, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, Band 2, 6. Aufl. 2012; Sommermann, Jura 1995, 393 (395).

Das Anliegen der gleichwertigen Lebensverhältnisse im Bundesgebiet sehe den Bund in Verantwortung gerade auch gegenüber den Bürgern, denen er grundrechts- und sozialstaatsverpflichtet sei. Er verfüge schon deshalb über Prognosespielräume. Im Zuge der Gesetzgebung vorzunehmende Prognosen seien vom demokratischen Gesetzgeber zu verantworten und deshalb in erster Linie auch ihm aufgegeben. Die Änderung der Verfassung habe zur Folge, „dass der Bund weiterhin über beträchtlichen Spielraum für die Inanspruchnahme konkurrierender Gesetzgebungsbefugnis verfügt, dabei allerdings erhöhte Begründungslast trägt.“

Kunig, Art. 72 Rn. 28, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, Band 2, 6. Aufl. 2012.

In diesem Zusammenhang wird auch darauf hingewiesen, dass der Verfassungsbegriff der „Gleichwer-

tigkeit“ schon unter rein sprachlichem Aspekt die Notwendigkeit einer „Bewertung“ begründe. Da die wertende Entscheidung genuin politischen Charakter habe, müsse sie der Bundesgesetzgeber treffen. Bei der Bestimmung des Leitbildes der anzustrebenden „gleichwertigen“ Lebensverhältnisse müsse ihm weiterhin eine Einschätzungsprärogative zukommen, die mit erheblichen Einschätzungs-, Prognose- und Gestaltungsspielräumen verbunden sei.

Oeter, Art. 72, Rn. 102 ff., in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Aufl. 2010.

Legt man die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und deren Auslegung in der Literatur zugrunde, sind die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt, wenn der Bundesgesetzgeber eine Regelung zur Schaffung einer bundesweiten Grundlage für eine gesicherte Finanzierung von Frauenhäusern schafft.

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Sinne der Verfassung ist in Bezug auf den Zugang von Frauen und Kindern zum Schutz- und Hilfesystem in Frauenhäusern noch längst nicht erreicht. Die Zahl der verfügbaren Plätze ist nicht nur insgesamt zu knapp bemessen, sondern das Platzangebot unterscheidet sich auch zwischen und in den einzelnen Ländern erheblich. In Bremen entfiel 2008 ein Frauenhausplatz auf 6.200, in Baden-Württemberg auf 13.800, in Sachsen auf etwas 15.000 und in Bayern auf rund 17.100 Einwohner.

Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Wortprotokoll der 69. Sitzung der 16. Wahlperiode, Nawrath, S. 18.

Nach einer Erhebung durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend aus dem Jahre 2008 verfügen z.B. in Baden-Württemberg nicht alle Landkreise über ein Frauenhaus, und die Dichte der verfügbaren Einrichtungen zwischen Südwürttemberg und Südbaden einerseits und dem Norden des Landes andererseits ist ungleich verteilt; auch in Sachsen sind die Einrichtungen regional ungleichmäßig verteilt und sechs Landkreise und kreisfreie Städte verfügen über keine eigene Einrichtung. Barrierefreie

Einrichtungen für Frauen mit Behinderungen sind nicht in ausreichendem Maße verfügbar. Nordrhein-Westfalen führt die besonderen Bedarfe von Migrantinnen an und nennt das eigene Angebot nach Angaben der AWO insoweit noch nicht bedarfsdeckend.

Antworten der zuständigen Stellen der Länder im Rahmen der Erhebung des BMFSFJ zu Frauenhäusern und Frauenzufluchtwohnungen in Deutschland aus 2008.

Allein diese unterschiedliche Dichte der Hilfsangebote schließt es aus, von einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auszugehen. Hinzu kommt, dass die Bedarfsbemessung offenbar auf unterschiedliche Grundlagen gestützt oder auf eine Bemessungsgrundlage ganz verzichtet wird.

Es ist auch kein Grund dafür ersichtlich, wie ohne ein Eingreifen des Bundesgesetzgebers ein gleichwertiges Schutzniveau in ganz Deutschland in absehbarer Zeit erreicht werden sollte. Vielmehr wird die unterschiedliche finanzielle Situation zwischen reichen Ländern und Ländern in einer Haushaltsnotlage sowie finanzstarken Kommunen und Kommunen im Haushaltssicherungsverfahren unter den Vorgaben der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse dazu führen, dass tendenziell die finanzielle Unterstützung für Frauenhäuser durch Länder und Kommunen in Zukunft in noch größerem Maße differiert als schon jetzt.

Die Gleichwertigkeit des Schutzniveaus ist im Falle der Frauenhäuser auch deshalb von besonderer Bedeutung, weil deren Aufgabe strukturell den Schutz für und die Unterstützung von Frauen aus anderen Bundesländern oder Kommunen umfasst. Zeitnaher und effektiver Schutz der betroffenen Frauen lässt sich nicht nur durch ein Frauenhaus allein sicherstellen, sondern bedarf eines bundesweiten Netzes von Einrichtungen, in dem der Zugang zu wohnortfernen Frauenhäusern ermöglicht und der anschließend erforderliche finanzielle Ausgleich zwischen Wohngemeinde und Einrichtungsträger gewährleistet werden kann. Der erforderliche Sonderlastenausgleich gelingt im Verhältnis der Länder und Kommunen wegen der unterschiedlichen Finanzierungsweisen und mangels ausreichender Kostenerstattungsregelungen häufig nicht. § 36a Abs. 2 SGB II greift nicht nur wegen sei-

nes engen sachlichen Anwendungsbereichs zu kurz: Es fehlt auch an der notwendigen Verbindung der Kostenerstattungsregel mit Vorgaben für eine bundesweit einheitliche oder für die Kostenerstattung compatible Finanzierung.

Der Bundesgesetzgeber hat schon verschiedentlich – auch in Bezug auf Frauenhäuser – seine Beurteilungsprärogative aus Art. 72 Abs. 2 GG auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zugunsten der eigenen Kompetenz ausgeübt. Bundesgesetze regeln den bundesweiten Zugang zu Frauenhäusern mit Hilfe des Hilfefonens (Hilfefonengesetz vom 7. 3. 2012) sowie die Kostenerstattung zwischen Wohnortgemeinde und Einrichtungsträger in § 36a SGB II für erwerbsfähige und hilfebedürftige Frauen, die vom Anspruch auf Arbeitslosengeld II nicht ausgeschlossen sind. § 89e i.V.m. § 89a Abs. 2 SGB VIII regelt – wesentlich umfassender als § 36a SGB II – die Kostenerstattung für Jugendhilfeleistungen (z.B. auch Leistungen für Kindertagesbetreuung) zwischen dem Jugendhilfeträger, in dessen Bereich Eltern bzw. der Elternteil und Kinder vor Aufnahme in ein Frauenhaus ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatten, und dem Träger eines Frauenhauses.

Zur Erstreckung des § 89e SGB VIII auf Frauenhäuser BayVGH 14. 9. 2006 – 12 BV 05.1241; amtl. Begründung, BT-Drucks. 12/2866 S. 22, zu § 86a Abs. 2, so wie zu § 89e SGB VIII.

§§ 22-25 SGB VIII regeln die Pflicht der Länder zum Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten, die Ausbauziele und -grundsätze sowie den Rechtsanspruch von Kindern auf einen Betreuungsplatz. Die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung begründet der Gesetzgeber mit dem erheblichen Gefälle der Angebotsstruktur zwischen westlichen und östlichen Bundesländern; er verweist unter anderem auf die bestehende Rechtszersplitterung und die von Land zu Land unterschiedlichen Kriterien für den Zugang zu Tageseinrichtungen sowie das Bedürfnis der Eltern nach Mobilität bei der Verbindung von Erwerbsarbeit und Familienpflichten.

Amtl. Begründung zum Entwurf des Kinderförderungsgesetzes, BT-Drucks. 16/9299, S. 11 f.

Wenn der Bundesgesetzgeber in Ausübung seiner Beurteilungsprärogative davon ausgeht, dass eine bundesgesetzliche Regelung der Frauenhäuser auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich ist, wird das Bundesverfassungsgericht aller Voraussicht nach eine solche Bewertung des Gesetzgebers nicht beanstanden. Das gilt jedenfalls dann, wenn der Gesetzgeber sich einen verlässlichen Überblick über die tatsächliche Situation verschafft und dabei zu dem Ergebnis kommt, dass sich die Lage seit 2008 nicht wesentlich verändert hat.

III. Finanzierungszuständigkeit

1. Grundregel

Wenn der Bund eine gesetzliche Regelung zur Schaffung einer bundesweiten Grundlage für eine gesicherte Finanzierung von Frauenhäusern schafft, stellt sich die Frage nach der Finanzierungszuständigkeit. Die Grundregel für die Finanzierungszuständigkeit enthält Art. 104a GG. Danach tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Die Ausgabenlast folgt also der Aufgabenlast. Folglich darf der Bund seine Finanzmittel grundsätzlich gemäß dem Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG nur dort einsetzen, wo er für die Verwaltung zuständig ist. Für den Vollzug von Bundesgesetzen und damit für die Verwaltung sind nach den Regelungen des Grundgesetzes aber im Prinzip die Länder zuständig. So bestimmt das Grundgesetz in Art. 30 als Grundnorm der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung,

Vergleiche dazu BVerfGE 12, 205 (246 ff.).

dass die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Diese Auffangregel allgemeiner Art wird in Art. 83 GG für die Verwaltung dahin konkretisiert, dass die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Grundsätzlich müssen demnach Zuständigkeiten des Bundes für die Erledigung und die Finanzierung von Staatsaufgaben in der Verfassung genannt oder zugelassen werden. Begründet das Grundgesetz keine Zuständigkeit des Bundes, sind die Länder zuständig.

2. Bundesstiftung

Der Bund könnte zur Schaffung einer bundesweiten Grundlage für eine gesicherte Finanzierung von Frauenhäusern den Weg über die Errichtung einer Bundesstiftung Frauenhäuser gehen, den das Bundesverfassungsgericht im vergleichbaren Fall der Stiftung für behinderte Kinder bereits gebilligt hat. Er müsste dafür die Verwaltungskompetenz (a.) haben, aus der sich seine Finanzierungszuständigkeit ergeben würde (b.).

a. Verwaltungskompetenz

Die Verwaltungskompetenz des Bundes für die Errichtung einer Bundesstiftung Frauenhäuser zur Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht gegenüber von Gewalt bedrohten Frauen und Kindern könnte sich aus Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG ergeben. Danach können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden. Mit der ganz herrschenden Auffassung ist davon auszugehen, dass die Erwähnung der Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes nur beispielhaften Charakter hat, so dass auch Stiftungen des öffentlichen Rechts ohne weiteres errichtet werden können.

Burgi, Art. 87 Rn. 104, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6. Aufl. 2010, mit umfassenden Nachweisen zur ganz herrschenden Meinung.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner neueren Rechtsprechung betont, wie weit die dem Bund durch Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG eröffnete Verwaltungskompetenz reicht. Es hat betont, dass Art. 87 GG ebenso wie die anderen Regelungen des VIII. Abschnitts des Grundgesetzes eine sachgerechte Ausführung der Bundesgesetze und den Aufbau einer leistungsfähigen Bundesverwaltung ermöglichen soll, soweit die Aufgaben nicht von den Ländern wahrgenommen werden. In diesem Sinne sichert Art. 87 GG die Beachtung der Interessen des Bundes an einer leistungsfähigen Verwaltung, soweit er eigene Verwaltungskompetenzen hat oder sie begründen kann. Dementsprechend stellt Art. 87 GG nach der Rechtsprechung des Bundesver-

fassungsgerichts unterschiedliche Möglichkeiten bereit, zwischen denen der Bund wählen darf, soweit die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen der Einrichtung der jeweiligen Behörden erfüllt sind. Das Gericht hat die von Teilen der Literatur behauptete Subsidiarität von Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG im Verhältnis zu Art. 87 Abs. 1 GG ausdrücklich verneint, weil sonst das Recht und die Pflicht zur Wahl einer sachgerechten Organisationsstruktur ohne hinreichenden Grund eingeeengt würden. Der Bund dürfe von der Ermächtigung des Absatzes 3 nicht etwa nur Gebrauch machen, wenn er andere Möglichkeiten zur Einrichtung bundeseigener Behörden nicht habe. Vielmehr sei es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Bund im Interesse effektiver Aufgabenbewältigung die in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG ermöglichte Organisationsform der nach Art. 87 Abs. 1 GG eröffneten vorziehe.

BVerfGE 110, 33 (50 f.).

Da dem Bund für die Materie der öffentlichen Fürsorge und damit auch für den Schutz von Frauen und Kindern vor Gewalt gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG die Gesetzgebung zusteht,

siehe dazu oben II.

kann er durch Bundesgesetz für die Förderung und finanzielle Absicherung von Frauenhäusern eine Stiftung des öffentlichen Rechts errichten.

b. Finanzierungszuständigkeit

Aus der Aufgabenzuständigkeit für die Förderung und Finanzierung von Frauenhäusern in Ausübung der staatlichen Schutzpflicht gemäß Art. 2 Abs. 2 GG ergibt sich gemäß Art. 104a Abs. 1 GG die Finanzierungszuständigkeit des Bundes. Er kann die Bundesstiftung als echte Stiftung mit einem Stiftungsvermögen ausstatten, aus deren Erträgen die Förderleistungen zugunsten der Frauenhäuser gezahlt werden. Er kann sich aber auch dafür entscheiden, der Stiftung nur ein nominelles Stiftungsvermögen zuzuweisen und durch das jährliche Bundeshaushaltsgesetz der Stiftung periodisch die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel zuzuweisen. Beide Vorgehensweisen lässt das Grundgesetz zu.

3. Ungeschriebene Bundeszuständigkeiten

Traditionell stützt sich der Bund in Deutschland für die Gewährung von Finanzhilfen auf ungeschriebene Zuständigkeiten. Das hat vor der Einführung des Art. 104a Abs. 4 GG a.F. in die Finanzverfassung 1969 zu einer umfangreichen Fondswirtschaft geführt. Auch unter Geltung des Art. 104a Abs. 4 GG sind ungeschriebene Finanzierungs Kompetenzen des Bundes in großem Umfang in der Staatspraxis toleriert worden. So wurden 1986 immerhin 6 der 17 größten Finanzhilfen des Bundes auf ungeschriebene Ausgabenkompetenzen gestützt. Ihr Umfang belief sich auf mehrere Milliarden DM.

Siehe etwa Zehnter Subventionsbericht, BT-Drs. 10/3821, S. 116 f., 126 ff., 146 f. und 150 f.; näher dazu Wieland, Ungeschriebene Ausgabenkompetenzen des Bundes in der geschriebenen Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: Brink u. a., Aktuelle Fragen der Finanzordnung im internationalen und nationalen Recht, 1986, S. 129 ff. (130 f.).

Ungeschriebene Finanzierungs Kompetenzen des Bundes sind systematisch nicht leicht zu begründen, weil das Grundgesetz nicht nur die Kompetenzen für Gesetzgebung und Verwaltung, sondern auch für die staatlichen Ausgaben genau auf Bund und Länder verteilt. Nach dem Lastenverteilungsgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Die Zuständigkeit für die Finanzierung einer Aufgabe hängt also von der Zuständigkeit für ihre Durchführung ab.

Die Staatspraxis beruft sich auf den Wortlaut des Art. 30 GG. Danach ist die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, „soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“. Die erforderliche Zulassung einer Aufgabenwahrnehmung und damit einer Finanzierung durch den Bund wird aus einer Kompetenz aus der Natur der Sache abgeleitet, welche die Verfassung implizit zulasse. Diese Kompetenz ist schon unter Geltung der Weimarer Reichsverfassung in der Literatur entwickelt worden: Es handele sich um den „ungeschriebenen, im Wesen der Dinge begründeten, mithin einer ausdrücklichen Anerken-

nung durch die Reichsverfassung nicht bedürftigen Rechtsatz, wonach gewisse Sachgebiete, weil sie ihrer Natur nach eigenste, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeit a priori entrückte Angelegenheiten des Reichs darstellen, vom Reich und nur von ihm geregelt werden können“.

Anschütz, Die Reichsaufsicht, in: Anschütz/Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrecht, 1. Band, 1930, S. 365 (367).

Soweit sich so eine ungeschriebene Verwaltungszuständigkeit des Bundes begründen lässt, folgt daraus gemäß Art. 104a Abs. 1 GG auch eine Finanzierungszuständigkeit. Das Bundesverfassungsgericht hat die Definition der Zuständigkeit kraft Natur der Sache von Anschütz übernommen. Es hat aber zugleich betont, dass Schlussfolgerungen aus der Natur der Sache begriffsnotwendig sein und eine bestimmte Lösung unter Ausschluss anderer Möglichkeiten zwingend fordern müssten. Argumente aus der Natur der Sache versagten, wo sich auch eine andere Lösung mit beachtlichen Gründen rechtfertigen lasse.

BVerfGE 11, 89 (99).

In seinem Urteil zum Jugendwohlfahrtgesetz vom 18. Juli 1967 hat das Bundesverfassungsgericht eine Förderungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Jugendhilfe für Aufgaben mit eindeutig überregionalem Charakter anerkannt.

BVerfGE 22, 180 (217).

Es reiche aus, wenn Bestrebungen ihrer Art nach durch ein Land allein nicht wirksam gefördert werden könnten. Als Beispiel für zulässige Förderungen auf dem Gebiet der Jugendpflege durch den Bund hat das Gericht zentrale Einrichtungen genannt, deren Wirkungsbereich sich auf das Bundesgebiet als Ganzes erstreckte, darüber hinaus auch gesamtdeutsche und internationale Aufgaben. Ungeachtet kritischer Stimmen in der Literatur hat das Bundesverfassungsgericht diese Rechtsprechung später nicht korrigiert. Die Staatspraxis hat sich auf diese Rechtsprechung berufen und dabei vor allem dem Gesichtspunkt der Überregionalität besondere Bedeutung zugemessen. Eine Verhandlungskommission von Bund und Ländern hat

bereits 1971 den Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern, das sogenannte Flurbereinigungsabkommen, ausgearbeitet.

Siehe den Abdruck des Flurbereinigungsabkommens bei Frey, Die Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, 1982, S. 13 ff. (76).

Diese Verwaltungsvereinbarung ist zwar nie in Kraft getreten, hat aber dennoch die Staatspraxis geleitet. Danach kann der Bund „Vorhaben der wissenschaftlichen Großforschung vornehmlich im Bereich der Kern-, Weltraum-, Luftfahrt- und Meeresforschung sowie auf dem Gebiet der Datenverarbeitung“ finanzieren. „Zur Großforschung gehören Vorhaben, die wegen ihrer besonderen wissenschaftlichen Bedeutung und ihres außerordentlichen finanziellen Aufwands sinnvoller Weise nur vom Gesamtstaat gefördert werden können (Großforschung)“. Weiter kann der Bund nach dem Entwurf „Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, die sich auf das Bundesgebiet als Ganzes beziehen und ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam wahrgenommen werden können“, durchführen. Schließlich kann er die „Förderung zentraler Einrichtungen und Veranstaltungen nichtstaatlicher Organisationen im Bereich der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, die für das Bundesgebiet als Ganzes von Bedeutung sind und deren Bestrebungen ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können (nichtstaatliche zentrale Organisationen)“ übernehmen. Weiterhin sieht das Flurbereinigungsabkommen die Förderung der gesamtstaatlichen Repräsentation vor, die auch die Förderung von Musik, Film, Festspielen, Sport und gesellschaftspolitischer Bildungsarbeit umfassen soll.

Siehe den Abdruck des Flurbereinigungsabkommens bei Frey, Die Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, 1982, S. 13 ff. (78).

Grundsätzlich erscheint es nicht ausgeschlossen, dass neben der Förderung des Steinkohlebergbaus, des Sports und der Musik auch Fördermaßnahmen zu Gunsten von Frauenhäusern durch den Bund auf die Annahme einer Zuständigkeit aus der Natur der Sache heraus gestützt werden. Ein solches Vorgehen ist allerdings bislang nur eine theoretische Möglichkeit und praktisch noch nicht versucht worden. Ob das Bundesverfassungsgericht seine 45 Jahre alte Rechtsprechung zur ungeschriebenen Förderkompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Jugendhilfe auch auf die Förderung von Frauenhäusern erstrecken würde, ist schwer vorherzusagen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass das Gericht 1967 die Förderkompetenz nur für Aufgaben mit eindeutig überregionalem Charakter bejaht und für die Förderung regionaler oder örtlicher Bestrebungen verneint hat.

BVerfGE 22, 180 (217).

Die Staatspraxis hat diese Voraussetzungen allerdings immer großzügig interpretiert.

4. Geldleistungsgesetze

In Betracht könnte auch eine indirekte Förderung von Frauenhäusern durch ein Geldleistungsgesetz des Bundes kommen. Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG eröffnet die Möglichkeit, dass Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Vorstellbar wäre, dass der Bund durch ein Geldleistungsgesetz zur Erfüllung seiner Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG erließe, in dem Frauen und Kindern, die von Gewalt bedroht werden, ein Rechtsanspruch auf Geldleistungen eingeräumt würde, der es ihnen erlaubte, die Kosten der Aufnahme in einem Frauenhaus zu finanzieren. Dieser Geldleistungsanspruch könnte so ausgestaltet werden, dass er nicht nur die Kosten für den Aufenthalt in einem Frauenhaus, sondern alle Kosten abdeckte, die einem Frauenhaus für den Schutz, die Sicherstellung des Existenzminimums und die Betreuung der Frauen und Kindern, die von Gewalt bedroht werden, entstehen. In diese Kosten könnten auch Vorhaltekosten einberechnet werden, so dass Frauenhäuser unabhängig von der konkreten Belegung auf eine sichere Finanzierung vertrauen könnten.

Um Missbrauch zu vermeiden, müsste eine unabhängige Stelle überprüfen, dass nur die für die Errichtung und den Betrieb eines Frauenhauses notwendigen Kosten abgerechnet würden. Private oder öffentliche Träger eines Frauenhauses könnten durch ein Testat der unabhängigen Stelle nachweisen, dass die von ihnen erhobenen Entgelte nur ihre Kosten abdeckten. Der Rechtsanspruch im Geldleistungsgesetz des Bundes könnte dann so ausgestaltet werden, dass seine Höhe sich nach dem testierten Entgelt des jeweiligen Frauenhauses richtete. Für Notfälle könnte das Geldleistungsgesetz vorläufige Zahlungsansprüche vorsehen. Denkbar wäre auch, den betroffenen Frauen und Kindern die Möglichkeit einer Abtretung ihres Geldleistungsanspruchs an das jeweilige Frauenhaus einzuräumen. Auf diesem Wege könnte Geldleistungsgesetze, die Geldleistungsansprüche Betroffener in Höhe der notwendigen Kosten des jeweiligen Frauenhauses begründeten, eine indirekte institutionelle Förderung ermöglicht werden.

IV. Ergebnis

1. Der Staat ist aus seiner Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 1 GG verpflichtet, für einen effektiven Schutz von Frauen und Kindern zu sorgen, die von Gewalt bedroht sind.
2. Der Anspruch der Betroffenen auf Schutz umfasst auch einen Anspruch auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Existenzminimum, insbesondere Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit der Betroffenen, erforderlich sind.
3. Der Bundesgesetzgeber kann auf der Grundlage seiner Gesetzgebungskompetenz für öffentliche Fürsorge aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zur Herstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG die Finanzierung von Frauenhäusern regeln.
4. Der Bund könnte nach dem Vorbild der Stiftung „Hilfswerk für behinderte Kinder“ gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG eine Stiftung des öffentlichen Rechts gründen und aus dem Bundeshaushalt finanzieren.
5. Der Bund könnte sich alternativ für die Finanzierung von Frauenhäusern auf eine ungeschriebene Kompetenz aus der Natur der Sache berufen, wenn er die Förderung von Frauenhäusern zu einer überregionalen Aufgabe erklären würde.
6. Der Bund könnte schließlich auf der Grundlage von Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG ein Geldleistungsgesetz erlassen, dass für von Gewalt bedrohte Frauen und Kinder einen Rechtsanspruch auf Geldleistungen in Höhe der Nutzungsentgelte von Frauenhäusern begründete, die deren gesamten Kosten abdecken.

