

**UNIVERSITÄT
BAYREUTH**

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
17(13)227f

**LEHRSTUHL
FÜR ÖFFENTLICHES RECHT I**
PROF. DR. STEPHAN RIXEN

Prof. Dr. Stephan Rixen • Universität Bayreuth • 95440 Bayreuth

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
- Die Vorsitzende -
Frau Sibylle Laurischk, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Postanschrift:
Universität Bayreuth
Rechts- u. Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Universitätsstr. 30
95447 Bayreuth

Telefon: 0921 / 55 - 6011
Telefax: 0921 / 55 - 6012
E-Mail: oer1@uni-bayreuth.de
Internet: www.oer1.uni-bayreuth.de

per E-Mail: familienausschuss@bundestag.de

Bayreuth, 03.12.2012

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 10.12.2012

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

vielen Dank für die Einladung zu der öffentlichen Anhörung zu dem „Bericht zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“ (BT-Drucks. 17/10500) und die Gelegenheit, vorab eine schriftliche Stellungnahme abzugeben.

Im Rahmen des interdisziplinären Forschungsteams, das das Gutachten erstellt hat, auf das sich der Bericht bezieht, war ich für die rechtswissenschaftliche Einordnung zuständig; das umfasste auch die Bewertung möglicher Reformoptionen (BT-Drucks. 17/10500, S. 201 ff., S. 251 ff. [Zusammenfassung aus rechtswissenschaftlicher Sicht]). Vor diesem Hintergrund darf ich Ihre Fragen wie folgt beantworten:

Zu Frage 1:

1. Welche Prioritäten sehen Sie vor dem Hintergrund des Berichts der Bundesregierung für die Weiterentwicklung des Hilfesystems für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder
 - a. bei den Einrichtungen im Bereich der fachlichen Weiterentwicklung ihrer Angebote,
 - b. im Zuständigkeitsbereich der Länder und Kommunen,
 - c. im Zuständigkeitsbereich des Bundes?

Die verbesserte Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen und ihrer Kinder ist eine geteilte Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen. Sie alle verwirklichen die grundrechtliche Staatsaufgabe „Schutz vor Gewalt“. Sie erstreckt sich auch darauf, Hilfe und Unterstützung zu gewährleisten, die infolge der erlittenen Gewalt notwendig wird. Dies folgt aus dem grundrechtlichen Anspruch auf Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) der Frauen und ihrer Kinder in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG), für die Kinder ergänzend auch aus Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG, dem sog. staatlichen Wächteramt, das im Interesse der Kinder besteht.

Die Verantwortungsebenen (Bund, Länder, Kommunen) müssen sinnvoll miteinander verknüpft werden. So haben bspw. Länder und Kommunen große administrative Erfahrung bei der Bedarfsplanung im Bereich sozialer Dienstleistungen. Diese große Erfahrung sollte auch genutzt werden, wenn die Unterstützungsangebote zugunsten gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder organisiert werden.

Dem Bund kommt bei der schwierigen Verschränkung der Verantwortungsebenen – schon wegen seiner aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG folgenden Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht – eine politische Koordinierungs- und Monitoringfunktion zu (BT-Drucks. 17/10500, S. 248). Außerdem kann der Bund durch konkrete Änderungen etwa im SGB II oder in anderen Bundesgesetzen (insb. SGB XII, AsylbLG, SGB VIII, SGB V) dazu beitragen, dass sich die Situation gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder verbessert. Das Gutachten, auf das sich der Bericht der Bundesregierung bezieht, führt dazu zahlreiche Beispiele auf (BT-Drucks. 17/101500, S. 211 ff.).

Unterhalb der bundesgesetzlichen Ebene können die Länder (ergänzende) Anforderungen an die Infrastruktur der Unterstützungsangebote stellen, wie dies in den meisten Bundesländern zum Teil in Rechts-, zum Teil in Verwaltungsvorschriften bereits geschehen ist (exemplarisch: BT-Drucks. 17/10500, S. 308 ff.).

Der Bund sollte – im Sinne der bereits erwähnten Koordinierungsfunktion – ein Forum organisieren, in dem Bund, Länder und Kommunen den Fortgang der Debatte nicht nur politisch, sondern operativ voranbringen.

Insgesamt sollte die Besonderheit der sonstigen Unterstützungsangebote, namentlich der Fachberatungsstellen, noch stärker und differenzierter berücksichtigt werden, als dies in dem rechtswissenschaftlichen Gutachten geschieht (vgl. BT-Drucks. 17/10500, S. 239 f.). Darauf hat in der bisherigen Diskussion des Berichts insbesondere der „bff: Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe“ zu Recht hingewiesen.

Zu Frage 2:

2. Wie beurteilen Sie die verfassungsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten für Bund und Länder bei der rechtlichen Ausgestaltung einer verlässlichen finanziellen Absicherung der Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder
 - a. im Wege individueller Leistungsansprüche betroffener Frauen,
 - b. im Wege der unmittelbaren Einrichtungsfinanzierung?

Wie im Gutachten dargelegt (BT-Drucks. 17/10500, S. 247, S. 254 [Nr. 10]), kann der Bund die bestehenden bundesgesetzlichen Regelungen punktuell ergänzen, Art. 72 Abs. 2 GG (Erforderlichkeitsgrundsatz) steht dem nicht entgegen. Schwieriger wird es, wenn der Bund auf der Grundlage eines neuen Gesamtkonzepts die bisherigen Leistungsansprüche umfassend neu regelt. Dem dürfte Art. 72 Abs. 2 GG entgegenstehen, wenn man diese Vorschrift im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts streng auslegt (hierzu eingehend Rixen, DVBl. H. 22/2012, S. 1393 [1398 ff.,

1401 f.]). Allerdings ist die bisherige Gesetzgebungspraxis zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG – der hier einschlägigen Gesetzgebungskompetenz – sehr großzügig, was allerdings nichts daran ändert, dass die strengen Kriterien des BVerfG zu beachten sind (dazu Rixen, DVBl. H. 22/2012, S. 1393 [1402]). Dass in den Bundesländern – auch mit Blick auf den Grundrechtsschutz – schlechterdings unzumutbare Verhältnisse herrschen, die einen Zugriff des Bundes gebieten, lässt sich m.E. auf der Basis der vorliegenden Daten nicht feststellen (vgl. BT-Drucks. 17/10500, S. 244; Rixen, DVBl. H. 22/2012, S. 1393 [1399]). Allerdings muss der Bund die Situation konsequent beobachten und bei etwaigen Änderungen der tatsächlichen Lage prüfen, ob bzw. inwieweit der Erlass umfanglicherer bundesgesetzlicher Regelungen nunmehr erforderlich ist (verfassungsrechtliche Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht, BT-Drucks. 17/10500, S. 248).

Ein Mittelweg – zwischen der eher punktuell ansetzenden Ergänzung bestehender Einzelregelungen und der Maximallösung eines umfassend neu ansetzenden Bundesgesetzes – könnte die Ergänzung der bisherigen §§ 67 ff. SGB XII bzw. die Einfügung eines neuen Kapitels im Anschluss an die §§ 67 ff. SGB XII sein, in dem die bisherigen Unterstützungsangebote leicht erweitert zusammengeführt werden (BT-Drucks. 17/10500, S. 223 f.). Dieser Ansatz würde Regelungen für *alle* Unterstützungsangebote (nicht nur für Frauenhäuser) enthalten und für alle gewaltbetroffenen Frauen gelten, unabhängig davon, welchem „Rechtskreis“ (SGB II, AsylbLG etc.) die Frauen angehören; hier könnte auch geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen Einkommen und Vermögen ggfs. nachträglich berücksichtigt werden dürfen (vgl. BT-Drucks. 17/10500, S. 215 f.). Je nach gesetzgeberischer Ausgestaltung im Einzelnen wäre ein solcher Regelungsansatz („Mittelweg“) mit Art. 72 Abs. 2 GG vereinbar.

Die unmittelbare Einrichtungsfinanzierung durch den Bund müsste mit den Vorgaben des Finanzverfassungsrechts vereinbar sein. Insoweit bestehen Bedenken, ob sich die direkte Einrichtungsfinanzierung als „Geldleistung“ im Sinne des Art. 104a Abs. 3 GG qualifizieren lässt (BT-Drucks. 17/10500, S. 250). Außerdem ist zu beachten, dass dann, wenn Ausgaben von den Ländern zu tragen sind, ein faktisches Vetorecht des Bundesrates besteht (vgl. Art. 104a Abs. 4 GG; dazu – auch zur Frage, was relevante „Ausgaben“ sind – BT-Drucks. 17/10500, S. 250). Der Bund könnte zur Umsetzung eines eigenen Finanzierungsgesetzes zwar unter strengen Voraussetzungen auch eigene Organisationseinheiten der Bundesverwaltung einsetzen, ggfs. auch eine bundeseigene Stiftung (BT-Drucks. 17/10500, S. 249). Allerdings dispensieren diese administrativen Möglichkeiten nicht von den Vorgaben der Finanzverfassung des Grundgesetzes. Auch eine sog. Stiftungslösung müsste also Art. 104a GG beachten; die insoweit bestehenden Bedenken gelten demnach auch hier.

Die Länder können, wie das bislang schon vielfach geschehen ist, durch Landesgesetze oder durch Verwaltungsvorschriften die unmittelbare Einrichtungsfinanzierung regeln und auf möglichst weitgehende Vereinfachung der Abläufe hinwirken; die Gesetzgebungskompetenz der Länder wird durch die bestehenden bundesgesetzlichen Regelungen nicht gesperrt (BT-Drucks. 17/10500, S. 248). Aus Landesperspektive ist allerdings

das in den Landesverfassungen der Flächenländer geregelte sog. Konnexitätsprinzip zu beachten, das die Länder (bei Unterschieden im Detail) dem Grunde nach verpflichtet, für die Aufwendungen gesondert aufzukommen, die den Kommunen durch neu auferlegte Aufgaben entstehen (hierzu etwa Ammermann, Das Konnexitätsprinzip im kommunalen Finanzverfassungsrecht, 2007; Engelken, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2009; beispielhaft aus der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte: VerFGH NRW, Urt. v. 12. 10. 2010 – 12/09 –, NWVBl. 2011, 54). Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund müssen die Bundes- und die Landesfinanzierung politisch und operativ stärker als bislang vorabgestimmt werden. Der Bund in seiner Koordinierungs- und Monitoringfunktion ist hier einmal mehr gefragt (dazu schon die Antwort zu Frage 1). Außerdem dürfte es politisch empfehlenswert sein, dass der Bund sich an der Finanzierung beteiligt (dazu die Antwort zu Frage 3.).

Zu Frage 3:

3. Die unterschiedlichen Zuständigkeiten von Ländern und Kommunen machen deutlich, dass es an einer Gesamtverantwortung für die Finanzierungsstruktur fehlt. Da eine Regelungskompetenz des Bundes auch Kostenregelungen umfasst, wie sollten diese gesetzlich ausgestaltet werden und halten Sie eine gemeinsame Finanzierung von Bund, Ländern und Kommunen für notwendig und sinnvoll?

Es ist zwar richtig, dass die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG auch „Kostenregelungen“ umfasst (vgl. BT-Drucks. 17/10500 S. 243 mit Fußn. 434), allerdings lassen sich damit die finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes nicht umgehen. Die Umsetzung solcher „Kostenregelungen“ unterliegt also den Vorgaben insbesondere des Art. 104a GG.

Verfassungs- und sozialpolitisch halte ich eine gemeinsame Finanzierung der Unterstützungsangebote durch den Bund und die Länder (und die Kommunen, die bundesverfassungsrechtlich den Ländern zugerechnet werden) für *absolut wünschenswert*, auch angesichts der fiskalischen Situation der Länder und Kommunen und mit Blick auf die ausgabenvermeidenden Effekte der sog. Schuldenbremse in den Ländern. Die Finanzierung einer solchen „sozialpolitischen Gemeinschaftsaufgabe“ sieht das Grundgesetz bislang aber nicht vor.

Abhilfe könnte hier eine Änderung des Art. 104b GG schaffen (vgl. BT-Drucks. 17/10500, S. 251). Art. 104b GG könnte nämlich in einer künftigen Föderalismusreform so geändert werden, dass der Bund den Ländern für bestimmte soziale Dienstleistungen zweckgebundene Finanzhilfen gewähren darf. Hierbei wäre auch zu prüfen, ob – unter Aufgabe eines bisherigen verfassungsrechtlichen „Glaubenssatzes“ – nicht auch die Kommunen, die die Aufgabe letztendlich umsetzen werden – finanziell *direkt* (und nicht über den Umweg der Länder) gefördert werden können.

Zu Frage 4:

4. Welche Möglichkeiten sehen Sie auf Seiten der Länder (was könnten die Länder tun), um ein bedarfsgerechtes Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder zukunftssicher bereitzustellen und eventuelle Versorgungslücken zu schließen und die im Bericht beschriebenen Ungleichgewichte und Schwierigkeiten bei der Versorgung von „ortsfremden“ Frauen über Ländergrenzen hinweg zu beheben? Benötigen die Länder hierfür Unterstützung durch bundesgesetzliche Schritte?

M.E. ist es zuvörderst Aufgabe der Länder, durch eine Bedarfserhebung und -planung die Grundlagen für ein bedarfsgerechtes Unterstützungsangebot zu schaffen (BT-Drucks. 17/10500, S. 237 f.). Denn die Länder haben grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz für die Planung der allgemeinen sozialen Infrastruktur, also die Infrastruktur der Daseinsvorsorge (vgl. Art. 70 GG, dazu BT-Drucks. 17/10500, S. 248). Um diese Planungsaufgabe zu erfüllen, sind keine bundesgesetzlichen Schritte zwingend nötig. Allerdings könnte diese Planungsaufgabe der Länder – nachdem dies politisch mit den Ländern vorabgestimmt worden wäre – durch bundesgesetzliche Regelungen vorstrukturiert werden; vergleichbare Regelungen gibt es schon jetzt für andere soziale Infrastrukturen (siehe etwa § 9 SGB XI).

Zu Frage 5:

5. Rechtsgutachten haben inzwischen dargelegt, dass der Bundesgesetzgeber für Regelungen zum Schutz von Frauen und Kindern vor häuslicher Gewalt zuständig ist, weil ihm eine Gesetzgebungskompetenz u.a. für die öffentliche Fürsorge zukommt. Welche bundesgesetzliche Regelung hielten Sie vor diesem Hintergrund, dass ein gleichwertiger Zugang für alle Frauen und ihre Kinder in Deutschland zum Schutz und zur Hilfe vor Gewalt sichergestellt werden muss, für zielführend?

Ich halte *entweder* den Ansatz einer punktuellen Ergänzung der bestehenden sozialgesetzlichen Regelungen (BT-Drucks. 17/10500, S. 211 ff.) *oder* den bereits oben beschriebenen Mittelweg einer Ergänzung der §§ 67 ff. SGB XII bzw. der Einfügung eines eigenen auf Unterstützungsangebote bezogenen Kapitels (BT-Drucks. 17/10500, S. 223 f.) für zielführend (dazu schon oben die Antwort zu Frage 2).

Zu Frage 6 und Frage 15:

6. In der Stellungnahme der Bundesregierung zum Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“ ist zu lesen, dass die Verantwortung für das Vorhandensein, die Ausgestaltung und finanzielle Absicherung von Unterstützungsangeboten für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder in erster Linie bei den Bundesländern gesehen wird und der Bund auf das vor Ort bestehende Hilfesystem und dessen Finanzierung hauptsächlich mittelbar über die bestehende sozialleistungsrechtliche Rahmung in Form von Individualleistungen auf der Grundlage von SGB II, SGB XII, SGB VIII, AsylbLG Einfluss nimmt. Bei welchen Individualleistungen sehen Sie unter dieser Voraussetzung zwingenden Handlungsbedarf und in welcher Form?
15. Migrantinnen, die Schutz in einem Frauenhaus suchen, werden oft in einem anderen Kreis untergebracht, um den Kontakt zu ihrer Familie zu unterbinden. Ergibt sich Ihrer Meinung nach daraus eine Zuständigkeit des Bundes für die Kosten dieser speziellen Gruppe?

Die punktuelle Ergänzung einer Vielzahl sozialgesetzlicher Regelungen wird in dem Gutachten, auf das sich der Bericht bezieht, als eine Regelungsoption vorgestellt. Hier sind vielfältige Änderungen denkbar. So kann etwa durch vergleichsweise kleine Gesetzesänderungen die Situation von Ausländerinnen (BT-Drucks. 17/10500, S. 211 f.) und von Schülerinnen, Studentinnen und Auszubildenden (BT-Drucks. 17/10500, S. 212 f.) deutlich verbessert werden. Auch die schwierige Situation von Frauen mit besonderem Hilfebedarf lässt sich deutlich verbessern, wenn schon jetzt im geltenden Recht bestehende Gestaltungsoptionen genutzt würden (BT-Drucks. 17/10500, S. 213 f.). Solche im geltenden Recht bestehenden Gestaltungsoptionen werden bislang auch nicht zu Genüge genutzt, wenn es um die Betreuung der betroffenen Kinder geht (BT-Drucks. 17/10500, S. 225 f.).

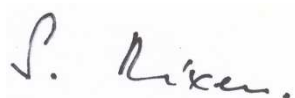
Besonders unbefriedigend ist der Zustand bei den Kosten der Unterkunft (KdU), wo ein fast mittelalterlicher Zustand der Rechtsvielfalt herrscht. Praktisch jede Kommune hat ihre KdU-Richtlinien, die die Abrechnung der Unterkunftskosten für den Aufenthalt im Frauenhaus anders regeln (BT-Drucks. 17/10500, S. 219 ff. mit einer Übersicht über ausgewählte KdU-Richtlinien, S. 303 ff.). Hier kann der Bund durch vergleichsweise kleine gesetzgeberische Interventionen wichtige Verbesserungen für die Einrichtungen – und damit die betroffenen Frauen (und ihre Kinder) – ermöglichen.

Im Rahmen der derzeit laufenden Reform des AsylbLG sollte darauf geachtet werden, dass Unterstützungsangebote auch für die Frauen (und ihre Kinder) zur Verfügung stehen, die Leistungen nach dem AsylbLG beziehen. Soweit Migrantinnen betroffen sind, besteht eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes, und zwar aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (BT-Drucks. 17/10500, S. 243). Das ursprüngliche AsylbLG wurde u.a. auch auf Art. 74 Nr. 7 (heute: Art. 74 Abs. 1 Nr. 7) GG gestützt (vgl. BT-Drucks. 12/4451, S. 5).

Zu den Fragen 7 – 14:

Diese Fragen betreffen in erster Linie den sozialwissenschaftlichen Teil des Gutachtens (BT-Drucks. 17/10500, S. 33 ff.), auf den sich der „Bericht zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“ bezieht.

Bayreuth, den 03.12.2012



Prof. Dr. Stephan Rixen