



Deutscher  
Juristinnenbund e.V.

Vereinigung der Juristinnen,  
Volkswirtinnen und  
Betriebswirtinnen

Geschäftsstelle / Office:  
Anklamer Straße 38  
D-10115 Berlin  
fon: ++49 - (0)30 - 443270-0  
fax: ++49 - (0)30 - 443270-22  
geschaeftsstelle@djb.de  
<http://www.djb.de>

Berlin, 6. November 2008

## Stellungnahme

im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Familienausschusses des Deutschen Bundestages  
am 12. November 2008 zur Möglichkeit der bundeseinheitlichen Finanzierung von  
Frauenschutzhäusern

### 1. Eine bundeseinheitliche Finanzierung von Frauenschutzhäusern ist tatsächlich erforderlich

Der Deutsche Juristinnenbund (djB) begrüßt und unterstützt die Bestrebungen, die Finanzierung von Frauenschutzhäusern, Schutzwohnungen und anderen Instrumentarien zum Schutz vor häuslicher Gewalt durch ein Bundesgesetz sicherzustellen.

Im Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen aus 2007 betont die Bundesregierung die Notwendigkeit, gegen die Gewalt gegen Frauen ein breit gefächertes Unterstützungssystem mit Frauenschutzhäusern, Zufluchtswohnungen, Notrufen, Frauenberatungs- und Interventionsstellen bereitzustellen<sup>1</sup>. Die dort genannten konkreten Maßnahmen lassen die Finanzierung der Frauenschutzhäuser indes unerwähnt, obwohl deren herausragende Bedeutung im Rahmen der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und Kinder außer Frage gestellt wird. Dabei erleben nach der Studie „Lebenssituation, Gesundheit und Sicherheit von Frauen“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend aus dem Jahr 2004 25 Prozent der in Deutschland lebenden Frauen körperliche oder sexuelle Gewalt (oder beides) durch aktuelle oder frühere Beziehungspartner oder -partnerinnen<sup>2</sup>. Auf europäischer und supranationaler Ebene wird Gewalt gegen Frauen als besondere Form der Diskriminierung angeprangert und festgestellt, dass alle europäischen Staaten so wie alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen gehalten sind, diesen Menschenrechtsverletzungen mit allem Zumutbaren entgegen zu wirken, insbesondere Frauen Schutz zu gewähren.<sup>3</sup> Die Frauenschutzhäuser können jedoch nur bei angemessener

---

1 Vgl. Aktionsplan II, S. 39.

2 Vgl. Zusammenfassung der zentralen Studienergebnisse in Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland, eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland, Hrsg. BMFSFJ 2004, S. 9.

3 Vgl. für Europa u.a. das Programm der Europaratskampagne zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen, einschließlich der häuslichen Gewalt vom 21.6.2006, für die supranationale Ebene wurde diese Rechtsposition erstmalig 1992 durch den UN-

Finanzierung sicherstellen, dass diese Frauen und ihre Kinder jederzeit, unabhängig von der Verfügbarkeit eines eigenen Einkommens, ihrer Herkunft und Nationalität oder des Aufenthaltsstatus unbürokratisch Hilfe finden, was ebenfalls Forderung auf internationaler Ebene ist.<sup>4</sup>

*a)*

Die zuletzt mit dem Freibetragsneuregelungsgesetz<sup>5</sup> klargestellte Kostenerstattung bei der Aufnahme ortsfremder Frauen in ein Frauenhaus stellt keine ausreichende Maßnahme zur Sicherung der Frauenhausfinanzierung dar, sondern setzt eine solche voraus. Auf eine vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2008 erfolgte Befragung hat die Frauenhauskoordinierung e.V. – FHK – ermittelt<sup>6</sup>, dass

- es für Frauen und Kinder z. Zt. in 358 Frauenschutzhäusern 7.000 Bettenplätze (für Frauen und Kinder) gibt, was weit unter der Zahl der Empfehlungen des Europarats von 1 Platz pro 7.500 Einwohnerinnen liegt, wonach in der Bundesrepublik Deutschland 11.800 Plätze vorzuhalten wären<sup>7</sup>,
- gegenwärtig Frauenschutzhäuser überwiegend über belegungsabhängige Einzelfall- und Tagessätze finanziert werden und diese Art der Finanzierung ein erhebliches Existenzrisiko für die betroffenen Einrichtungen birgt,
- die in den einzelnen Bundesländern existierenden Finanzierungsarten in hohem Maße uneinheitlich sind, insbesondere Länder und Kommunen die Finanzierung fast ausschließlich als „freiwillige“ Aufgabe ansehen und die Frauenschutzhäuser vielfach für die notwendig zu erbringenden Leistungen nicht annähernd finanziell ausgestattet sind,
- die unzureichenden, in verschiedenen Bundesländern unterschiedlichen und zum Teil sehr bürokratischen Finanzierungsregelungen für Frauenschutzhäuser für viele Frauen, die Zuflucht benötigen und suchen, eine ernstzunehmende Barriere darstellen,
- seit Einführung des SGB II die Finanzierungsschwierigkeiten für Frauenschutzhäuser und ihre Bewohnerinnen in hohem Maße zugenommen haben,
- das Freibetragsneuregelungsgesetz von 2005 keine Abhilfe geschaffen hat sondern lediglich einen Tropfen auf den heißen Stein darstellt.

*b)*

Dabei besteht international Konsens darüber, dass Gewalt gegen Frauen neben den persönlichen und sozialen Konsequenzen für das Opfer auch enorm hohe ökonomische Kosten, so für medizinische Pflege, psychologische Betreuung, durch Absenzen und Verminderung der Produktivität am Arbeitsplatz usw. verursacht<sup>8</sup>. Der weiteren Schließung von Frauenschutzhäusern und damit auch der sich weiter entwickelnden nicht bedarfsgerechten regionalen Verteilung von Frauenschutzhäuserplätzen,

---

Ausschuss zur Eliminierung der Diskriminierung gegen Frauen (CEDAW) und 1993 in der UN Declaration on the Elimination of Violence against Women (Resolution 48/104) etabliert, s.a. zur Verstetigung dieses Rechtsstandpunkts die Studie des UN-Generalsekretärs zur Gewalt gegen Frauen (2006), <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/v-sg-study.htm>, und vor Kurzem den Bericht des UN-Generalsekretärs zur Intensivierung der Bekämpfung der Gewalt an Frauen vom 4. August 2008, <http://www.un.org/womenwatch/daw/documents/ga63.htm>.

4 Vgl. Positionspapiere von FHK e.V. und Zentrale Informationsstelle für Autonome Frauenschutzhäuser – ZIF; vom 25.4.2008 und 11.9.2008.

5 14.8.2005 (BGBl I, 2407 ff.).

6 Siehe Fußnote 4.

7 Siehe Fußnote 3.

8 Vgl. Forschungsübersicht in der Studie des UN-Generalsekretärs (2006), S. 50-52 und 133-139; europäischer Übersicht und Diskussion in Combating violence against women, Stock-taking study on the measures and actions taken in Council of Europe member States, Directorate General of Human Rights, Council of Europe (2006), S. 8-12, <http://www.coe.int/equality>.

Schutzwohnungen bzw. Beratungsangeboten ist dringend vorzubeugen. Dies entspricht bereits der ökonomischen Vernunft.

Gewalt geht in aller Regel mit langfristigen sozialen wie auch psychosozialen Folgen einher, so z. B. Trennung vom Partner, nicht selten erneut gewalttätige Beziehungen, Wohnungswechsel, Verlust von Freundeskreisen (auch bei den mitbetroffenen Kindern!), Arbeitsplatzwechsel und –verlust, häufigere Erkrankung mit Arbeitsunfähigkeit und höherem Bedarf an Gesundheitsversorgung.

Alle Formen von Gewalterfahrung können beim Opfer zu erheblichen psychischen, psycho-sozialen und gesundheitlichen Folgen führen, wie z.B. Schlafstörungen, erhöhte Ängste, Essstörungen, vermindertes Selbstwertgefühl, Depression hin bis zu selbstverletzendem Verhalten und Suizidalität.

Dabei werden nicht ausschließlich individuell erlittene Folgen verursacht. Vielmehr entstehen Belastungen für die Gesellschaft insgesamt. Seit 1994 erfasst die Weltbank die Kosten der häuslichen Gewalt, weil sie einen signifikanten wirtschaftlichen Faktor darstellen, der wirtschaftliche Entwicklung hindern und sozioökonomische Chancen unterminieren kann. In einer Studie stellte sie Mitte der 90er Jahre fest, dass Partnergewalt und Vergewaltigung fünf Prozent der Gesamtgesundheitsbelastung für Frauen zwischen 15 und 44 Jahren in Entwicklungsländern beträgt; in den Industrieländern liegt die prozentuale Belastung des gesundheitlichen Wohlbefindens mit neunzehn Prozent noch höher<sup>9</sup>.

In Deutschland fehlen nach wie vor umfassende Erhebungen über die Folgekosten häuslicher Gewalt. Nach ausländischen Studien zur ökonomischen Analyse der Partnergewalt zu urteilen, sind die Kosten auch in Deutschland zweifelsohne immens. Entsprechende Erhebungen messen die Kosten in Prozentanteilen des Bruttosozialprodukts. Erfasst werden direkte und indirekte Kosten. Bei den direkten Kosten werden die Ausgaben der Einzelnen zur eigenen Versorgung berücksichtigt. In diese Berechnung fließen aber auch die Ausgaben der öffentlichen Hand und des privaten Sektors, mit denen der Opferschutz gewährleistet, Opfer versorgt, Misshandelnden durch Täterarbeit begegnet und juristisch belangt werden. Hinzu kommen vielfältige indirekte Kosten, zu denen verlorene Produktivität, verlorenes Einkommen und Humankapital zählen. Einige Studien berücksichtigen hierbei auch die staatlichen Einkommensverluste bei Wegfall von Steuereinnahmen durch Produktivitätseinbußen. Zudem werden die langfristigen Folgen von Verletzungen, Behinderungen und Traumata als indirekte Kosten erfasst.

In Folge der unterschiedlichen Methodik der bisherigen Erhebungen auf diesem Gebiet sind die Ergebnisse nicht ohne weiteres miteinander vergleichbar. Sie sind auch noch nicht erschöpfend. Mitunter wird ein relativ kleiner Katalog an Faktoren gemessen, an anderer Stelle sowohl direkte als auch indirekte, weitaus abstraktere Faktoren in der Berechnung berücksichtigt. Da eine Vielzahl der Faktoren keine Berücksichtigung finden, ist – so der Befund der Studie des UN-Generalsekretärs aus 2006 – davon auszugehen, dass auch die Studien, die die meisten Faktoren umfassen, nach wie vor die gesamtgesellschaftlichen ökonomischen Folgen erheblich unterschätzen<sup>10</sup>.

Neuere Untersuchungen aus 2003 und 2004, deren Faktorenkataloge am weitesten verfasst waren, um direkte und indirekte Kosten bis hin zu einer Bemessung der Aspekte der individuellen Belastung, die in der hiesigen Rechtsordnung deliktsrechtlich mit Schmerzensgeld entschädigt werden könnten, zu erfassen, haben jährliche Kosten festgestellt, die die volkswirtschaftliche Bedeutung der Partnergewalt eindeutig belegen. Diese liegen zwischen in Kanada 15,7 Milliarden kanadischen Dollar (2003)<sup>11</sup>, in Australien 8,1 Milliarden australischen Dollar (2004)<sup>12</sup> und in Großbritannien und Nordirland 5,8 Milliarden Pfund Sterling an direkten und indirekten Kosten, zuzüglich weiteren 23 Milliarden Pfund Sterling für erlittene Schmerzen

---

9 S. Diskussion in der Studie des UN-Generalsekretärs (2006), Fn. 8, S. 52.

10 Ebenda, s.a. Manual for estimating the economic costs of injuries due to interpersonal and self-directed violence (WHO und CDC, 2008), [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/media/news/13\\_03\\_2008\\_2/en/index.html](http://www.who.int/violence_injury_prevention/media/news/13_03_2008_2/en/index.html)

11 Bowlus et al., 2003, Kanada, zu den Parametern im Einzelnen, vgl. Annex der Studie des UN-Generalsekretärs (2006), S. 138.

12 Access Economics, 2004, Australien, zu den Parametern im Einzelnen, vgl. supra.

und Leiden, Verlust an Lebensqualität und für nicht mehr realisierbares Potential der Betroffenen (pain and suffering) (2004)<sup>13</sup>.

Dabei dürfen die Kosten für medizinische Behandlungen, psycho- und sozialtherapeutische Begleitung für die betroffenen Kinder nicht vergessen werden – auch wenn sie in der Tat in den wenigsten Untersuchungen zu den Kosten der Gewalt an Frauen bisher Berücksichtigung fanden. Kinder werden Opfer sowohl bei körperlichen Übergriffen auf diese selbst, als auch dann, wenn sie Zeugen von Übergriffen gegenüber ihren Müttern sind, also die Gewalt miterleben.

Es liegen schließlich auch messbare und damit begründbare ökonomische Argumente für die Investition in Prävention und Opferschutz vor. Sowohl eine frühzeitige Prävention als auch eine effektive Krisenintervention bzw. der anhaltende Schutz sparen in Bezug auf die Opferfolgekosten im erheblichen Maße.

Von Gewalt betroffene Frauen werden durch das Frauenunterstützungssystem im Bemühen um ein sicheres, eigenständiges, produktives Leben gestärkt. Hierdurch können sie potentiell schneller dem Arbeitsmarkt wieder zur Verfügung stehen und die Chance ihrer Kinder, professionell gestärkt eigene Traumata zu überwinden, erfolgreich erhöhen.

Ogleich Untersuchungen in Deutschland zur nachhaltigen Wirkung von Prävention<sup>14</sup> weitestgehend fehlen, weisen Untersuchungen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis der Prävention und Schutz vor Gewalt aus dem Ausland auf die positiven Effekte der professionellen Versorgung und Begleitung hin<sup>15</sup>. Vor dem Hintergrund dieser bewährten und ökonomisch vernünftigen Praxis rief der UN-Generalsekretär im August 2008 nachdrücklich zur Intensivierung der staatlichen Investitionen in spezialisierte Schutzräume, eben durch Frauenschutzhäuser und andere Unterstützungsformen, auf<sup>16</sup>.

## 2. Eine bundeseinheitliche Finanzierung von Frauenschutzhäusern ist rechtlich möglich

### *a)*

Es ist davon auszugehen, dass unter Zugrundelegung von Art. 104a Abs. 3 GG eine bundeseinheitliche Finanzierung realisiert werden kann. Ein Bundesgesetz, das Geldleistungen gewährt und von den Ländern ausgeführt wird, kann bestimmen, dass die Geldleistung ganz oder zum Teil vom Bund getragen wird. Die Bundesregierung hatte 1988 in ihrem 2. Bericht zur Lage der Frauenschutzhäuser<sup>17</sup> eine Finanzierung auf Grundlage von Art. 104a Abs. 3 GG als problematisch angesehen, weil alle wesentlichen Merkmale der Geldleistungen, vor allem die für die Höhe und den Umfang der Leistungen maßgebenden Momente selbst enthalten sein müssen. Die örtlichen Existenzbedingungen, Konzeptionen und Organisationsformen der Frauenschutzhäuser seien hierzu zu unterschiedlich. Die Erhebungen und Stellungnahmen von FHK und ZIF<sup>18</sup> zeigen jedoch, dass sich diese Bedenken nach 20 Jahren Weiterentwicklung der Praxis nicht (mehr) aufrechterhalten lassen.

---

13 Walby, 2004, Großbritannien und Nordirland, zu den Parametern im Einzelnen, vgl. supra.

14 D.h. zur Vorbeugung von vorn herein, Intervention vor Eintritt einer Gewaltausübung (Primärprävention), wie auch der Linderung der Folgen, Vorbeugung einer Verschlimmerung von Verletzungen oder der erneuten Viktimisierung (Sekundärprävention), bis hin zur Prävention der wiederholten Gewaltausübung (Tertiärprävention)

15 Vgl. Ausführungen zur Evaluation der Prävention und Schutz vor Gewalt mwN in Preventing injuries and violence, A guide for ministries of health (WHO, 2007), [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/publications/injury\\_policy\\_planning/prevention\\_moh/en/index.html](http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/injury_policy_planning/prevention_moh/en/index.html)

16 Vgl. Bericht des UN-Generalsekretärs zur Intensivierung der Bekämpfung der Gewalt an Frauen vom 4.8.2008, Schlussfolgerungen und Empfehlungen S. 18ff, S. Fußnote 3.

17 2. Bericht der Bundesregierung über die Lage der Frauenschutzhäuser für misshandelte Frauen und Kinder vom 1.9.1988, BT-Drs. 11/2848, S. 23.

18 Vgl. Fußnote 4.

Grundvoraussetzung eines Geldleistungsgesetzes i.S.v. Art. 104a Abs. 3 GG ist die Gewährung einer Geldleistung an Stellen außerhalb des öffentlichen Dienstes. Den Begünstigten muss dabei kein Rechtsanspruch auf die Gewährung der Geldleistung eingeräumt werden, es genügen eine durch das Geldleistungsgesetz festgelegte interne Bindung des Staates, Geldleistungen bereitzustellen, sowie die klare Vorgabe an die Länder hinsichtlich der auszuführenden Leistungen. Weitere Anforderung an ein solches Gesetz ist die Festlegung der Höhe und des Umfanges der Geldleistung, zumindest aber eindeutiger Merkmale zur Bestimmung der zu leistenden Zahlungen, des Empfängerkreises sowie der entscheidungserheblichen Merkmale.

*b)*

Ein solches Geldleistungsgesetz zur Einrichtung und Finanzierung von Frauenschutzhäusern aus Mitteln des Bundes ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Die Kompetenz des Bundesgesetzgebers folgt aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG – öffentliche Fürsorge – i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG. Insoweit ist im Hinblick auf das Sozialstaatsprinzip der Begriff öffentliche Fürsorge weit auszulegen.

Die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse i.S.d. Art. 72 Abs. 2 GG besteht:

Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist dann bedroht, wenn sich die Lebensverhältnisse in den einzelnen Bundesländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet. Angesichts der Erhebung der strukturell und faktisch in den einzelnen Bundesländern verwirklichten Frauenhausfinanzierung ist ersichtlich, dass dies für die Lebensverhältnisse der von Gewalt betroffenen Frauen und Kinder bereits der Fall ist, sich zumindest deutlich konkret abzeichnet. Dabei spielt unter anderem der Umstand eine Rolle, dass das Verbringen von bedrohten Frauen und ihren Kindern in eine andere Frauenschutzeinrichtung häufig aus Sicherheitsgründen länderübergreifend erforderlich wäre, an der Frage der Kostentragung indes scheitern kann.

Eine bundesgesetzliche Regelung einer Vereinheitlichung der Finanzierung der Frauenschutzhäuser ist zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlich<sup>19</sup>. Eine bundesweite Funktionsfähigkeit der Frauenschutzhäuser zum Schutz von durch Gewalt bedrohten Frauen und Kindern (Gewaltprävention und Opferschutz) ist auf der Basis unterschiedlicher Ländergesetze praktisch nicht sichergestellt, so dass die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse entscheidend von einer bundesgesetzlichen Regelung abhängt. Divergierendes Landesrecht könnte auch die Effektivität der Arbeit von Frauenschutzhäusern erheblich einschränken, wenn dadurch eine länderübergreifende gleichwertige Versorgung behindert oder sogar verhindert wird (vgl. BVerfG, B. v. 18.7.2005 – 2 BvF 2/01 zum Risikostrukturausgleich).

Aus der bisherigen Argumentation ergibt sich auch die Angemessenheit einer bundeseinheitlichen Finanzierung. Wie die Untersuchung des FHK verdeutlicht hat, führt die bisherige Zersplitterung der Regelungen zu ernsthaften Gefährdungen von Gewalt betroffenen Frauen. Ihre Aufnahme ist nicht immer gesichert. Eine gegebenenfalls zu ihrem Schutz erforderliche Unterbringung in einem anderen Bundesland ist teilweise nicht möglich. Diese Sachlage rechtfertigt eine Einschränkung der Länderkompetenzen zugunsten einer bundeseinheitlichen Regelung.

Ziel der Vereinheitlichung ist der Schutz eines besonders herausragenden Gemeinschaftsguts, der ohne bundeseinheitliche Regelung nicht hinlänglich zu erreichen wäre. Unter Berücksichtigung der dem Gesetzgeber verbleibenden Prärogative für Konzept und Ausgestaltung des Gesetzes (vgl. BVerfG E 106, 62, 149; EuGRZ 2007, 732) kann die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht verneint werden:

---

<sup>19</sup> Zu den Voraussetzungen vgl. BVerfG, NJW 2003, 41, 52; EuGRZ 2007, 732 ff.; B.v. 18.07.05 – 2 BvF 2/01.

Ein hinreichend legitimes Ziel ist gegeben, weil Zweck eines solchen Gesetzes ist, den Schutz von Frauen (und Kindern) vor Gewalt zu sichern. Mit der so erstrebten Verbesserung des Schutzes der Freiheit, des Lebens und der Gesundheit der Betroffenen wird ein herausragendes Gemeinschaftsgut verfolgt; denn die Verfassung selbst verpflichtet den Gesetzgeber in Art. 1 und 2 GG, zur Sicherstellung geeignete Vorschriften zu erlassen. Wird der Gesetzgeber zur Verhütung von Gefahren für die Allgemeinheit tätig, so gibt ihm die Verfassung bei der Prognose und Einschätzung der in den Blick genommenen Gefährdung einen Beurteilungsspielraum (vgl. BVerfG, EuGRZ 2007, 732 ff. m.w.N.). Der Einschätzung des Gesetzgebers bleibt insbesondere der einer Neuregelung zugrunde liegende Ansatz überlassen, dass eine ordnungsgemäße Versorgung der Betroffenen aufgrund der Auswertung der ermittelten Tatsachen anders als durch eine einheitliche Regelung nicht gewährleistet werden kann. Die bisher geltenden Regelungen und Maßnahmen auf Landesebene können eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – auch zukünftig – nicht gewährleisten. Ausreichende und zweckentsprechend ausgestaltete Plätze für Frauen und Kinder als Opfer häuslicher und sexueller Gewalt sind eben nicht überall in ausreichender Zahl vorhanden und erreichbar, wie nicht zuletzt der Vergleich mit den europäischen Vorgaben zeigt. Dies wird sich bei absehbarer Verschlechterung der Lage der öffentlichen Kassen in Ländern und Kommunen noch verschärfen.

Ein Mittel ist bereits dann geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Es ist nicht erforderlich, dass der Erfolg in jedem Einzelfall auch tatsächlich erreicht wird oder jedenfalls erreichbar ist. (vgl. BVerfGE 67, 157 <175>). Es genügt die Möglichkeit der Zweckerreichung (vgl. BVerfGE 96, 10, 23; 100, 313 <373>; 103, 293 <307>). Diese ist hier zu bejahen. Mit der gesetzlichen Fixierung einer einheitlichen Finanzierung der Frauenschutzhäuser ist ein gleichmäßiger verbesserter Schutz der von Gewalt bedrohten Frauen unabhängig von ihrem Wohn- oder Aufenthaltsort in einem bestimmten Bundesland zu erreichen. Unter Berücksichtigung des Einschätzungsspielraums, der dem Gesetzgeber für die Beurteilung der Eignung des von ihm gewählten Mittels zuzubilligen ist (vgl. BVerfGE 104, 337, 347 f.), ist eine derartige Regelung folglich zulässig.

Die Neuregelung ist schließlich erforderlich, um das erstrebte Ziel zu erreichen. Dem Gesetzgeber steht bei der Beurteilung dessen, was er zur Verwirklichung der von ihm verfolgten Gemeinwohlzwecke für erforderlich halten darf, ein weiter Einschätzungs- und Prognosespielraum zu, der vom Bundesverfassungsgericht je nach der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter nur in begrenztem Umfang überprüft werden kann. Der Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers ist erst dann überschritten, wenn die gesetzgeberischen Erwägungen so fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für derartige Maßnahmen abgeben können (vgl. BVerfGE 110, 141, 157 f. m.w.N. EuGRZ 2007, 732 ff.). Angesichts der Gefährdung so herausragender Grundrechte der Betroffenen ist nicht davon auszugehen, dass durch ein gezieltes Vorgehen von Ländern und Gemeinden eine einheitliche Bekämpfung mit in gleicher Weise geeigneten, jedoch weniger belastenden Mitteln zur Verfügung steht.

### 3. Eine bundeseinheitliche Finanzierung von Frauenschutzhäusern über Art. 104 b GG

#### *a)*

Art. 104 b GG, der den alten Art. 104 a Abs. 4 S. 2 GG ersetzt, ermöglicht die Finanzierung von Investitionen in Aufgabengebieten der Länder und Gemeinden, mit der Zielrichtung, Bundesmittel gezielt und flexibel zur Behebung konkreter Problemlagen einzusetzen (vgl. BT-Drs. 16/813, S. 18 ff.).

Eine bundeseinheitliche Frauenhausfinanzierung auf Grundlage von Art. 104 b GG – wie sie etwa im Falle der Errichtung des Sondervermögens für den Kindergartenausbau gewährt wird – scheidet nicht schon deshalb aus, weil diese, was häufig als Argument angeführt wird, aufgrund der geringen Anzahl betroffener

Personen zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums nicht erforderlich sein könnte. Dieses Argument verkennt neben der hohen Dunkelziffer der betroffenen Frauen und Kinder auch die gesamtgesellschaftlichen, mithin ökonomischen Auswirkungen von häuslicher Gewalt, wie oben ausgeführt.

*b)*

Gegen die Finanzierungshilfe des Bundes gemäß Art. 104 b GG betreffs Frauenschutzhäusern spricht jedoch, dass die nach dieser Vorschrift in Ausnahmefällen gewährten Finanzhilfen gemäß Abs. 2 S. 2 nur befristet gewährt werden können und gemäß Abs. 2 S. 3 über den Bewilligungszeitraum degressiv zu staffeln sind. Hierdurch sollen nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers „schematisch verfestigte Förderungen“ vermieden werden (ebd. S. 19). Zudem müssen die vom Bund durch Finanzhilfen geförderten Investitionen Sachinvestitionen darstellen. Laufende Betriebs- und Personalkosten („Folgekosten“) sollen dagegen nicht unter den Investitions-Begriff des Art. 104b Abs. 1 GG fallen<sup>20</sup>.

Eine dauerhafte finanzielle Grundsicherung der Frauenschutzhäuser ist danach über Art. 104 b GG nicht zu erreichen.

#### 4. Hinweis auf Besonderheiten der Finanzierung

Neben dem oben bereits dargelegten Mindestinhalt des Gesetzes sollte hinsichtlich der Finanzierung an folgende Besonderheiten gedacht werden.

Hinsichtlich der Höhe der Finanzierung sollten bei Festlegung eines Sockelbetrages die notwendigen Personalstellen zur Leitung und Organisation des Frauenschutzhauses bzw. der Schutzwohnungen, Sicherstellung deren ständiger Funktionsfähigkeit sowie zur Sicherstellung der 24-Stunden-Rufbereitschaft Berücksichtigung finden. Ferner muss fachkundige sozialpädagogische Arbeit bzw. Sozialarbeit geleistet werden können und auch eine angemessene Gehaltszahlung möglich sein, insbesondere zur Sicherstellung der umfassenden und ordnungsgemäßen Beratung und Betreuung der Opfer.

Da meist Mietverträge Grundlage für die Berechtigung zur Nutzung von Häusern bzw. Schutzwohnungen sind, entstehen Kosten für notwendige Renovierungsleistungen, etwaig notwendig werdende Umbaumaßnahmen etc. Dabei ist problematisch, dass eine Vielzahl von Frauenschutzhäusern, Schutzwohnungen und Beratungsstellen keinen barrierefreien Zugang haben bzw. in der Nutzung durch körperlich behinderte Opfer nicht bzw. nur eingeschränkt genutzt werden können. Auch diesbezüglich sollte eine Finanzierung sichergestellt sein.

Jutta Wagner  
Präsidentin

Dagmar Freudenberg  
Vorsitzende der Kommission Gewalt gegen Frauen und Kinder  
Susanne Köhler  
Mitglied der Kommission Gewalt gegen Frauen und Kinder

---

<sup>20</sup> Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 104b, Rn. 8; vgl. dazu auch die Antwort der Bundesregierung vom 22.06.2007 auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE BT-Drs. 16/5805, S. 3, in der die Bundesregierung Bezug nimmt auf ein unveröffentlichtes Gutachten von Werner Heun zur Finanzierung eines Ausbaus der Kinderbetreuungsangebote durch den Bund.