

Zu BT-Drs. 16/8889, 16/6928, 16/10236

Prof. Dr. Klaus Rennert
Richter am Bundesverwaltungsgericht

Gutachtliche Stellungnahme
im Rahmen der öffentlichen Anhörung
des Familienausschusses des Deutschen Bundestages
am 12. November 2008
zur Situation von Frauenhäusern
hier: Gesetzgebungskompetenz des Bundes

A. Gutachtauftrag

Die Fraktionen der FDP,¹ DIE LINKE² und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN³ haben Anträge im Deutschen Bundestag eingebracht, mit denen die Bundesregierung aufgefordert werden soll, zur Lage der Frauenhäuser zu berichten sowie die Möglichkeit und Notwendigkeit einer bundesgesetzlichen Regelung zu prüfen. Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages führt hierzu eine öffentliche Anhörung durch, bei der Sachverständige auf einen umfangreichen Fragenkatalog eingehen sollen.

Als Jurist kann ich sachverständig nur zu Rechtsfragen Stellung nehmen, im Fragenkatalog also zum Abschnitt I, und zudem nur zu Fragen der rechtlichen Zulässigkeit bestimmter denkbarer Regelungen, nicht zu deren politischen Wünschbarkeit. Da mit dem Deutschen Bundestag ein Bundesorgan nach seinen rechtlichen Handlungsmöglichkeiten fragt, werde ich mich auch hierauf beschränken und nicht auf die Handlungsmöglichkei-

¹ BTDrucks. 16/8889.

² BTDrucks. 16/6928.

³ BTDrucks. 16/10236.

ten der Länder eingehen, also Frage I.d nicht behandeln. Im Mittelpunkt der gutachtlichen Stellungnahme steht damit die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung von Fragen betreffend Schutzangeboten für gewaltbedrohte Frauen und ihre Kinder, insbesondere in (öffentlichen wie privaten) Einrichtungen (sog. Frauenhäusern), aus dem Fragenkatalog also die Fragen I.b und I.c.

B. Verfassungsrechtliche Prüfung

Eine Regelungskompetenz des Bundes kann sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG - und nur hieraus - ergeben. Dem Bund steht hiernach die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge (ohne das Heimrecht) zu, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (Art. 72 Abs. 2 GG).

Es empfiehlt sich, zunächst im einzelnen zu untersuchen, ob und inwieweit sich die von den Antragstellern erwogenen Regelungen zu Frauenhäusern (einschließlich deren Organisation und Finanzierung) auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG überhaupt stützen ließen (unten I.), und erst anschließend der Frage nachzugehen, ob eine derartige bundesgesetzliche Regelung im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich ist (unten II.). Die Aussagen zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG stehen mithin unter dem Vorbehalt der Prüfung an Art. 72 Abs. 2 GG.

I. Öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)

1. Hilfe in akuter Notlage

Der Begriff der öffentlichen Fürsorge wird im Grundgesetz nicht weiter definiert. Er knüpft an Vorläuferbestimmungen in Art. 7 der Weimarer Reichsverfassung an, was seinen „klassischen“ Inhalt prägt. Hiernach wird unter öffentlicher Fürsorge die Unterstützung von Hilfsbedürftigen in - vornehmlich wirtschaftlichen - Notlagen durch öffentlich-rechtliche oder öffentlich-rechtlich beliehene Rechtsträger mit öffentlichen Mitteln ver-

standen.⁴ Entscheidend ist die Anknüpfung an Tatbestände der akuten oder zumindest drohenden Hilfsbedürftigkeit, also einer Notlage, aus der sich der Betroffene weder selbst noch mit Hilfe anderer befreien kann.⁵ Dem Bund erwächst aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG deshalb keine Kompetenz für eine umfassende Wohlfahrtspflege oder Daseinsvorsorge.

Mit Frauenhäusern stellt der Staat ein Hilfsangebot für Frauen und ihre Kinder in akuter Notlage bereit. Die Notlage ist dadurch begründet, dass die Frau physischer Gewalt von Seiten ihres Ehemannes oder Partners ausgesetzt ist und Zuflucht und Schutz außerhalb seines Einflussbereichs benötigt. Sofern (und solange) sie sich aus der Notlage nicht selbst befreien kann, also etwa bei Verwandten oder Freunden Aufnahme findet, ist sie hilflos und hilfsbedürftig. Der Zweck der öffentlichen Hilfe besteht darin, sie und ihre Kinder aus dieser Notlage zu befreien, ihnen also Zuflucht und Schutz zu bieten.

Von Bedeutung ist, dass die Notlage durch die Gewaltbedrohung begründet ist. Sie ist also nicht wirtschaftlicher Art. Die Bundeskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ist aber nicht auf wirtschaftliche Notlagen begrenzt.⁶ So wurden sowohl das Gesetz über die Errichtung einer Stiftung „Hilfswerk für behinderte Kinder“ vom 17. Dezember 1971, das sog. Contergan-Gesetz,⁷ als auch das Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten vom 11. Mai 1976, das sog. Opferentschädigungsgesetz,⁸ ausdrücklich auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG gestützt. Auch die Sozialhilfe in den Formen der Eingliederungshilfe für Behinderte und der Hilfe zur Pflege antwortet auf Notlagen, die nicht wirtschaftlich - oder doch nicht primär wirtschaftlich - begründet sind.⁹ Dasselbe gilt für den - sehr weiten - sozialhilferechtlichen Auffangtatbestand der „Hilfe zur Überwindung be-

⁴ Maunz in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand 1984, Rn. 106 zu Art. 74 GG; Oeter in: Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 5. Auflage 2005, Rn. 61 zu Art. 74 GG; Degenhart in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 4. Auflage 2007, Rn. 35 zu Art. 74 GG.

⁵ Oeter (Fn. 4), Rn. 64 zu Art. 74 GG; Stettner in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 2. Auflage 2006, Rn. 44 zu Art. 74 GG.

⁶ BVerfGE 106, 62 (134); 108, 186 (213 f.); Maunz (Fn. 4), Rn. 112 zu Art. 74 GG; Oeter (Fn. 1), Rn. 64 zu Art. 74 GG; Kunig in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 4. Auflage 2004, Rn. 32 zu Art. 74 GG; Degenhart (Fn. 4), Rn. 36 zu Art. 74 GG.

⁷ BGBl I S. 2018; vgl. dazu BVerfGE 42, 263 (283).

⁸ BGBl I S. 1181.

⁹ Vgl. §§ 53 ff., §§ 61 ff. SGB XII.

sonderer sozialer Schwierigkeiten“ (§ 67 ff. SGB XII), auf den sich etwa das Land Thüringen für seine Förderbestimmungen für Frauenhäuser ausdrücklich beruft.¹⁰

Hiernach ist die Bundeskompetenz zur Regelung von Hilfen für gewaltbedrohte Frauen und Kinder aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zu bejahen, und zwar schon nach dem „klassischen“ Fürsorgebegriff und erst recht, wenn man bedenkt, dass der Begriff „nicht eng“ auszulegen ist.¹¹ Die umstrittenen Fragen zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG stellen sich hier nicht. So ist klar, dass es hier um eine individuelle Notlage geht, die auch aktuell besteht. Es stehen also keine präventiven Maßnahmen im Vorfeld einer möglichen Notlage in Rede,¹² und schon gar nicht Maßnahmen, für die eine mögliche Notlage nicht individuell, sondern nur typisierend ermittelt oder gar unterstellt wird; es stellen sich also nicht dieselben Kompetenzprobleme wie etwa beim einkommensunabhängigen Kindergeld, beim sonstigen Familienlastenausgleich,¹³ bei der Jugendpflege¹⁴ oder Jugendschutz.¹⁵

Allerdings darf die Inanspruchnahme der weiten Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG nicht dazu führen, engere Kompetenzgrenzen, die für benachbarte Sachgebiete bestehen, zu unterlaufen.¹⁶ Überschneidungen mit benachbarten Sachgebieten sehe ich aber nicht. Strafrecht ist nicht berührt, da es nicht um die Verfolgung des Täters, sondern um den Schutz des Opfers geht. Auch Zivilrecht steht nicht in Rede, da eine Regelung über die Nutzung der Familienwohnung nicht getroffen werden soll. Berührungspunkte bestehen allerdings zum allgemeinen Polizeirecht, das ja auch dem Opferschutz dient und auf dessen Grundlage Ansprüche auf Schutz durch Ingewahrsamnahme oder auf Vermeidung von Obdachlosigkeit bestehen mögen. Das allgemeine Polizeirecht ist Landes-

¹⁰ § 1 der Thüringer Frauenhausförderverordnung vom 7. Dezember 2007, GVBl 2007, 297. Ob § 67 SGB XII tatsächlich eine bundesrechtliche Regelung über Hilfen für von häuslicher Gewalt bedrohte Frauen darstellt, ist allerdings zu bezweifeln. Sofern der Wortlaut den Tatbestand erfasst, müsste die Vorschrift wegen der weiter unten behandelten Schwierigkeiten mit Art. 72 Abs. 2 GG einschränkend ausgelegt werden. Deshalb dürfte der Bundesminister für Arbeit und Soziales Regelungen über Frauenhäuser wohl auch nicht auf der Grundlage von § 69 SGB XII im Ordnungswege erlassen.

¹¹ BVerfGE 88, 203 (329); vgl. zur Fortentwicklung des Begriffs insb. BVerfGE 106, 62 (133).

¹² Dazu allg. Maunz (Fn. 4), Rn. 111 zu Art. 74 GG.

¹³ Vgl. etwa BVerfGE 87, 1 (34 f.).

¹⁴ Dazu BVerfGE 22, 180 (212 f.); 97, 332 (341).

¹⁵ BVerfGE 31, 117 (117).

¹⁶ BVerfGE 88, 203 (329 f.); 97, 332 (341); Stettner (Fn. 2), Rn. 46 zu Art. 74 GG.

recht. Es ist aber subsidiär gegenüber den besonderen Kompetenztiteln des Grundgesetzes, auch gegenüber Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG.

Dagegen spielt für die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern der Gesichtspunkt keine Rolle, dass die Einrichtung von Frauenhäusern regelmäßig zu den örtlichen Angelegenheiten gerechnet wird, für die die Gemeinden zuständig sind.¹⁷ Art. 28 Abs. 2 GG betrifft die Verteilung der Verwaltungszuständigkeit, nicht der Gesetzgebungszuständigkeit.¹⁸

2. Möglicher Inhalt bundesgesetzlicher Regelungen, insbesondere zur Organisation der Hilfe

Zweifelsfrei umfasst die Bundeskompetenz die Festlegung der Voraussetzungen, unter denen die Hilfeleistung einsetzt, und zwar in objektiver wie subjektiver Hinsicht, in objektiver Hinsicht also die Definition der Notlage sowie ggf. Bestimmungen über die Nachrangigkeit der öffentlichen Hilfe gegenüber der möglichen Selbsthilfe, in subjektiver Hinsicht die Definition des Kreises der Berechtigten, der Frau, der von ihr betreuten Kinder und weiteren Personen. Ferner umfasst die Bundeskompetenz die Regelung der Art der Hilfeleistung - als Dienstleistung, Geldleistung oder Sachleistung, also etwa als Beratung und Unterstützung, als Zuschuss für Mehraufwendung für eine Selbsthilfe, schließlich als Hilfe durch Aufnahme in eine Einrichtung, eben ein Frauenhaus. Endlich kann der Bund regeln, ob und inwieweit subjektive Ansprüche eingeräumt werden, etwa ob auch die von der bedrohten Frau betreuten Kinder und anderen Personen eigene, d.h. von denen der Frau unabhängige Ansprüche erhalten sollen oder nicht.

Problematisch ist, ob und inwiefern der Bund auch die Organisation der Hilfeleistung regeln darf. Diese Frage hat einen äußeren und einen Binnenaspekt. Der Binnenaspekt betrifft die Organisation der Hilfeleistung durch den Staat selbst, der äußere Aspekt die Hilfeleistung durch private Dritte, etwa durch Kirchen oder Verbände der freien Wohlfahrtspflege. Hinzu tritt die Frage des beiderseitigen Verhältnisses.

¹⁷ Ebenso Maunz (Fn. 4), Rn. 117 zu Art. 74 GG.

¹⁸ Rennert in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Mitarbeiterkommentar zum Grundgesetz, Band 1, 2002, Rn. 65 ff. zu Art. 28 GG.

a) Zunächst ist zu überlegen, ob der Bund allgemeine Anforderungen an die räumliche, sächliche und personelle Ausstattung von Frauenhäusern und deren Betrieb stellen darf, die Einrichtungen in öffentlicher wie in privater Trägerschaft gleichermaßen erfüllen müssen. Das könnte bezweifelt werden; denn Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ermächtigt den Bund nur zur Regelung der „öffentlichen“ Fürsorge, nicht aber der privaten. Allerdings wäre eine Beschränkung der Kompetenz auf die Regelung der Hilfeleistung durch öffentlich-rechtliche oder öffentlich-rechtlich beliehene Träger nicht trennscharf zu ziehen.¹⁹ So hat der Bund im Heimgesetz bindende Vorschriften für alle Arten von Heimträgern mit Mindestanforderungen für Altenheime, Altenwohnheime und Pflegeheime, über den Heimvertrag, die Mitwirkung der Heimbewohner, Erlaubnisvorbehalte für den Betrieb und über Buchführungs- und Meldepflichten sowie über die öffentliche Überwachung des Heimbetriebs erlassen.²⁰ Unter Berufung hierauf hat das Bundesverfassungsgericht den Bund für ermächtigt angesehen, jedenfalls solche allgemeinen Anforderungen festzulegen, die von dem Fürsorgezweck der jeweiligen Einrichtung gefordert sind.²¹ Daran hat sich durch die Herausnahme des Heimgesetzes aus der Bundeskompetenz²² nichts geändert; das betraf nur den Sachbereich gerade des Heimgesetzes, aber nicht die generelle Reichweite der Bundeskompetenz in anderen Sachbereichen der öffentlichen Fürsorge.²³

Deshalb darf der Bund allgemeine Anforderungen an die Ausstattung und den Betrieb von Frauenhäusern auch in privater Trägerschaft stellen, wenn und soweit sie von deren Fürsorgezweck gefordert sind. Fragen der Ausstattung betrifft etwa die Bestimmung, dass die Einrichtung zur Aufnahme von Frauen auch mit ihren Kindern geeignet sein muss, oder dass sie über eine Einlasskontrolle verfügen muss, die fremde Personen - und damit vor allem diejenigen, von denen die Bedrohung ausgeht - wirksam fernhält. Hinsichtlich des Betriebs kann der Bund dem Einrichtungsträger etwa auferlegen, jede Frau zunächst einmal aufzunehmen und die eigene Zuständigkeit, das Vorliegen einer Notlage sowie finanzielle Fragen erst später zu prüfen. Für Nachtzeiten kann die Vorhaltung eines Notdienstes vorgeschrieben werden. Schließlich können private Betreiber

¹⁹ BVerfGE 106, 62 (134) m.w.N.

²⁰ Heimgesetz vom 7. September 1974 (BGBl I S. 1873), Neufassung vom 5. November 2001 (BGBl I S. 2960).

²¹ BVerfGE 106, 62 (134).

²² Durch das 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034).

²³ Ebenso Degenhart (Fn. 4), Rn. 37 zu Art. 74 GG.

einer öffentlichen Aufsicht unterstellt werden, soweit die vorstehend skizzierten Fragen berührt sind.

Für vom Fürsorgezweck nicht geforderte Anforderungen bietet Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG hingegen keine Grundlage.²⁴ Daran sollte der Staat ohnehin kein Interesse haben; privates Engagement soll ja gefördert und nicht erstickt werden.

b) Außer Frage steht, dass der Bund die Tätigkeit der Träger der öffentlichen Fürsorge von derjenigen der privaten Träger abgrenzen und beide einander zuordnen, also die Art und Weise ihres Zusammenwirkens regeln darf.²⁵ So darf er etwa im Gefolge des bewährten Subsidiaritätsprinzips bestimmen, dass die öffentlichen Träger das private Engagement vorrangig anzuregen und zu fördern haben und nur nachrangig mit eigenen Einrichtungen eintreten sollen.²⁶

c) Demgegenüber dürfte der Bund die Organisation der Hilfeleistung durch den Staat selbst nicht regeln, also weder die öffentlichen Träger der Hilfe bestimmen noch vorgeben, in welcher Art und Weise diese die Hilfe zu organisieren haben.

Da das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt, obläge die Ausführung des hier vorgestellten Bundesgesetzes den Ländern als eigene Angelegenheit. Sie regeln die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren (Art. 83, Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG). Es ist daher Sache der Länder, die zuständigen öffentlichen Träger der Hilfe zu bestimmen. Davon könnte auch nicht mit Zustimmung des Bundesrates im Sinne des Konkurrenzmodells nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 bis 6 GG abgewichen werden. Die Einrichtung von Frauenhäusern betrifft eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Innerhalb der Flächenländer sind daher im Zweifel die Gemeinden, subsidiär auch die Kreise zuständig.²⁷ Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb der Bund stattdessen andere Verwaltungsträger betrauen sollte. Umgekehrt dürfte der Bund die Gemeinden und Kreise auch nicht selbst für zuständig erklären (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG).

²⁴ Vgl. Maunz (Fn. 4), Rn. 110 zu Art. 74 GG.

²⁵ BVerfGE 22, 180 (203); 106, 62 (133 f.).

²⁶ Vgl. auch BVerfGE 83, 363 (376 ff.).

²⁷ Grundlegend BVerfGE 79, 127.

Von all dem wollen sich die Antragsteller auch nicht dispensieren. Sie werfen aber die Frage auf, ob der Bundesgesetzgeber auch wohnsitzfremde Gemeinden zur Aufnahme schutzsuchender Frauen verpflichten darf. Die Frage ist zu bejahen. Es gilt zu unterscheiden:

Angesprochen wird zum einen die Fallgruppe von Ausländerinnen, deren Aufenthaltsbefugnis räumlich beschränkt ist, die aber hinreichenden Schutz vor häuslicher Gewalt im Geltungsbereich ihrer Aufenthaltsbefugnis nicht finden können. Ihnen die Aufnahme in einem außerhalb dieses Bereichs gelegenen Frauenhaus eines öffentlichen Trägers zu eröffnen, betrifft noch nicht die örtliche Zuständigkeit dieses Trägers, sondern zunächst einmal den Umfang ihrer Aufenthaltsbefugnis. Hierüber zu disponieren, steht aber dem Bundesgesetzgeber frei; er besitzt die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis auf dem Gebiet des Ausländer- und Asylrechts (Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG).

Hiervon zu unterscheiden ist die Befugnis - oder die Verpflichtung - des Trägers der Einrichtung, auch ortsfremde Frauen aufzunehmen. Bei öffentlichen Trägern stehen die Grenzen ihrer örtlichen Zuständigkeit in Rede - und für den Bundesgesetzgeber die Befugnis, Bestimmungen zu treffen, die die örtliche Zuständigkeit von Verwaltungsträgern der Länder, namentlich der Gemeinden und Kreise berühren. Die Schwierigkeit lässt sich nicht dadurch umgehen, dass der Bundesgesetzgeber den Frauen einen wohnortunabhängigen Aufnahmeanspruch verschafft. Auch dies wäre eine Bestimmung über die örtliche Zuständigkeit, eben des Inhalts, dass die Gemeinde auch für Nichteinwohner zuständig wäre.

Der Bundesgesetzgeber ist aber aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG auch zu solchen organisatorischen Regelungen befugt, die zur Verwirklichung seines materiellen Schutzkonzepts unerlässlich sind.²⁸ Man kann die Augen nicht davor verschließen, dass es Bedrohungssituationen geben kann, in denen die Bedrohungslage nicht schon dadurch abgewendet ist, dass die Frau die gemeinsame Wohnung verlässt, sondern dass wirksamer Schutz räumliche Entfernung oder gar Anonymität erfordert. Gerade in kleineren Gemeinden wird solcher Schutz nicht vor Ort zu erlangen sein. Das rechtfertigt es nun nicht, die örtli-

²⁸ BVerfGE 22, 180 (203); 106, 62 (133 f.).

che Zuständigkeit der öffentlichen Hilfeträger vom Wohnsitzprinzip generell zu lösen; nach Bundesverfassungs- (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) wie nach Landesrecht ist grundsätzlich die Wohnsitzgemeinde zuständig, und darüber kann sich der Bundesgesetzgeber nicht generell hinwegsetzen. Der Bundesgesetzgeber kann aber eine Eil- und Notkompetenz des örtlich unzuständigen Trägers begründen, mit einer internen Kostenerstattungspflicht des eigentlich zuständigen Trägers. Derartige Regelungen sind aus dem Sozialhilferecht geläufig (§ 98 Abs. 2 Satz 3, § 106 SGB XII). Das ist zwar eine Regelung, die lange vor Einfügung des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG erlassen wurde. Ich sehe aber nicht, dass Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG dem heute entgegensteht. Der Zweck dieser neuen Verfassungsbestimmung ist, den Gemeinden im Falle der Aufgabenübertragung einen nach Landesverfassungsrecht vorgesehenen Kostenausgleich zu erhalten. Dieses Ziel wird aber nicht beeinträchtigt, wenn die wohnsitzfremde Gemeinde von der Wohnsitzgemeinde Kostenerstattung verlangen kann.

3. Finanzierung

Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG umfasst grundsätzlich auch Fragen der Finanzierung.²⁹ Hier ist aber zweierlei in Rechnung zu stellen. Zum einen gilt dasselbe wie für organisatorische Fragen: Die bundesgesetzliche Regelung muss zur Erreichung des Fürsorgezwecks erforderlich sein. Zum anderen muss die grundgesetzliche Finanzverfassung gewahrt bleiben.

Zwei Fragenkreise gilt es auseinanderzuhalten: die Finanzierung der Frauenhäuser (sowie der übrigen Hilfeleistungen) sowie die Gewährung finanzieller Hilfen an die betroffenen Frauen und Kinder.

a) Die Finanzierung der Frauenhäuser zählt zur Gesetzesvollziehung. Die Regelung der Finanzierung obliegt daher den Ländern und nach Maßgabe des Landesrechts ggf. den Kommunen. Das liegt für die Finanzierung der Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft auf der Hand (vgl. Art. 104a Abs. 1 GG); es gilt aber auch für etwaige öffentliche Hilfen für Einrichtungen in privater Trägerschaft. Der Bund kann den Ländern (und Kommunen)

²⁹ BVerfGE 106, 62 (134 f.); 108, 186 (214).

daher nicht vorschreiben, wie sie ihre Einrichtungen zu finanzieren haben. Er kann ihnen insbesondere nicht vorschreiben, dass sie auf einen Selbstbehalt der Schutzsuchenden zu verzichten haben. Der Vorschlag, den Schutzsuchenden durch Bundesrecht einen Anspruch auf kostenlose Aufnahme in einem Frauenhaus einzuräumen, ist mit dem Grundgesetz unvereinbar.

Daran ändert auch die Beobachtung nichts, dass Frauen infolge Geldmangels die benötigte Hilfe womöglich nicht in Anspruch nehmen können. Das hat mit der bekämpften Notlage infolge einer Gewaltbedrohung grundsätzlich nichts zu tun. Dass zu einer Notlage infolge der Gewaltbedrohung regelmäßig eine wirtschaftliche Notlage hinzuträte oder dass die Gewaltbedrohung typischerweise eine wirtschaftliche Notlage zur Folge hätte, vermag ich nicht zu erkennen. Zuflucht und Schutz vor Gewaltbedrohung suchen auch Frauen, die ihr wirtschaftliches Auskommen haben. Dass sie, wenn sie ihre Familienwohnung verlassen, zugleich den Zugriff auf ihr Konto verlieren, dürfte jedenfalls nicht die Regel sein.

b) Der Vorschlag, einen kostenlosen Anspruch zu begründen, hat denn nicht alle gewaltbedrohten Frauen im Blick, sondern nur diejenigen, die obendrein in wirtschaftlich schwieriger Lage sind, sei es dass sie wirtschaftlich abhängig sind wie Schüler und Studenten, sei es dass sie ohnehin auf Sozialleistungen angewiesen sind. Hier sollten die Fragenkreise nicht vermengt werden. Die eine Frage ist, wer Anspruch auf Zuflucht und Schutz in einem Frauenhaus hat. Eine andere Frage ist, wer Anspruch auf Hilfe zur Bestreitung der hieraus entstehenden Kosten haben soll. Das letztere setzt über die Gewaltbedrohung hinaus eine wirtschaftliche Notlage voraus; ihr zu begegnen, sollte den jeweiligen Sozialleistungssystemen überlassen bleiben. Natürlich ist unbenommen, in diesen Sozialleistungsgesetzen Sonderregelungen vorzusehen, die der besonderen Lage von Frauen in Frauenhäusern gerecht werden. Die Kompetenz des Bundesgesetzgebers für derartige Sonderregelungen hängt aber an seiner Kompetenz für die jeweilige Sozialleistung, nicht hingegen an seiner Kompetenz zum Erlass von Schutzregeln für gewaltbedrohte Frauen.³⁰

³⁰ Auf Länderebene bestehen zahlreiche Bestrebungen, die Handhabung der einschlägigen Sozialleistungsgesetze, insb. des SGB II und des SGB XII, gerade mit Blick auf von häuslicher Gewalt bedrohter Frauen zu verbessern. Der Sache nach handelt es sich um den Vollzug von Bundesrecht.

II. Bundesgesetz zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich (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 nur, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Ob diese Voraussetzungen gegeben sind, obliegt nicht mehr - wie bis 1994 - der alleinigen Einschätzung des Bundesgesetzgebers, sondern ist auf eine Klage des Bundesrates, einer Landesregierung oder eines Landtages hin vom Bundesverfassungsgericht überprüfbar (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG).³¹ Dabei hängt die Reichweite der gerichtlichen Kontrolle von der Reichweite der grundgesetzlichen Tatbestandsmerkmale ab.³²

1. Das Ziel der Inanspruchnahme der Bundeskompetenz

a) Es liegt auf der Hand, dass der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Frauenhäuser nicht allein aus Gründen der Wahrung der Rechtseinheit Gebrauch machen kann. Zwar wird durch ein solches Bundesgesetz - wie durch jedes andere Bundesgesetz auch - Rechtseinheit hergestellt. Es ist jedoch nicht die Rechtsvielfalt als solche, die den Bund zum Tätigwerden verlassen dürfte. Eine Rechtsvielfalt auf Länderebene erfüllt die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erst dann, wenn sie eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstellt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann. Die Rechtsvielfalt müsste also das gesamtstaatliche Rechtsgut der Rechtseinheit, verstanden als Erhaltung einer funktionsfähigen Rechtsgemeinschaft, bedrohen.³³ Davon kann keine Rede sein.

b) Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Wirtschaftseinheit bedroht wäre. Die Wahrung der Wirtschaftseinheit liegt im gesamtstaatlichen Interesse, wenn es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtsetzung geht, namentlich wenn unterschiedliche landesrechtliche Regelungen

³¹ BVerfGE 106, 62 (135 ff., 142 f.).

³² BVerfGE 106, 62 (143, 148 ff.).

³³ BVerfGE 106, 62 (145, 156).

Schranken oder Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet errichten und so die Verteilung des wirtschaftlichen (sachlichen und personellen) Potentials verzerren.³⁴ Das ist bei unterschiedlichen Regelungen über Frauenhäuser nicht zu besorgen.

c) Die Inanspruchnahme der Bundeskompetenz lässt sich also nur mit dem Ziel legitimieren, gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herstellen zu wollen.

Gerade diesen Tatbestand legt das Bundesverfassungsgericht deutlich restriktiv aus. Es reicht nicht aus, wenn es nur um das Inkraftsetzen bundeseinheitlicher Regelungen geht. Dem Bundesgesetzgeber ist aber ein Eingreifen auch dann nicht erlaubt, wenn lediglich eine Verbesserung der Lebensverhältnisse in Rede steht. Soweit hinter den Anträgen der drei Bundestagsfraktionen das Motiv steht, eine als unzureichend beklagte Rechtslage zu verbessern, genügt dies alleine zur Begründung der Regelungskompetenz des Bundes also nicht. Das gilt auch für den Wunsch, auch wohnsitzfremde Gemeinden zur Schutzgewährung zu verpflichten. Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vielmehr erst dann bedroht und der Bund erst 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.³⁵ Die bisherigen Länderregelungen müssten hierfür in einzelnen oder mehreren Ländern unzureichend oder mangelhaft sein und deshalb die gewaltbedrohten Frauen dort deutlich schlechter stellen als in anderen Ländern. Dies müsste der Bundesgesetzgeber im einzelnen feststellen.³⁶

Ich sehe nicht, dass sich die Lebensverhältnisse von häuslicher Gewalt bedrohter Frauen aufgrund divergierender Länderregelungen in den Ländern auseinander entwickelt hätten, geschweige denn in einem Ausmaß, welches das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigte und deshalb „erheblich“ wäre. Die Gewährung von Schutz für die betroffenen Frauen und ihre Kinder, namentlich die Unterhaltung öffentlicher Schutzeinrich-

³⁴ BVerfGE 106, 62 (146 ff., 156 ff.).

³⁵ BVerfGE 106, 62 (144).

³⁶ Vgl. BVerfGE 106, 62 (153 f.).

tungen wie von Frauenhäusern, obliegt als Angelegenheit der örtlichen, ggf. der kreisörtlichen Gemeinschaft in den Flächenländern den Gemeinden, ggf. den Kreisen, in den Stadtstaaten in der Regel den Bezirken, ggf. der Stadt. Die Gemeinden in den Flächenländern sind landesgesetzlich ermächtigt und zumeist verpflichtet, kommunale Frauenhäuser zu unterhalten, wenn dies erforderlich ist, wenn also das private, namentlich das kirchliche Engagement nicht ausreicht. Anlass, den Gemeinden allgemeine Vorschriften über Ausstattung und Betrieb ihrer Frauenhäuser zu machen, hat bislang - soweit ich das überblicke - kein Land gesehen. Es bestehen lediglich mittelbar Anforderungen, von deren Erfüllung das jeweilige Land die Gewährung von Fördermitteln abhängig macht, sei es im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, sei es unabhängig von diesem.³⁷

2. Die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung

Selbst wenn die Rechtslage in den Ländern im vorbezeichneten Sinne erheblich divergieren sollte, so würde dies ein Eingreifen des Bundesgesetzgebers doch nur dann begründen, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet eine bundesgesetzliche Regelung „erforderlich“ macht. Das setzt die Prognose voraus, dass ohne Eingreifen des Bundesgesetzgebers eine Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten steht.³⁸ Gerade auf Sachgebieten, die sich in der Entwicklung befinden, muss den Ländern hier besonderer Spielraum verbleiben; es liegt ja gerade in der Konsequenz einer bundesstaatlichen Ordnung, dass die Länder die Entwicklung solcher Sachgebiete auf unterschiedliche Weise vorantreiben, ohne dass die Lebensverhältnisse im Bundesgebiet allein deshalb auf Dauer nicht „gleichwertig“³⁹ zu bleiben oder zu werden versprochen. Spätestens an dieser Stelle dürfte eine Inanspruchnahme der Befugnisse aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG im vorliegenden Falle scheitern.

³⁷ Vgl. Thüringer Frauenhausförderverordnung vom 7. Dezember 2007 (GVBl S. 297).

³⁸ Vgl. hierzu ausführlich BVerfGE 106, 62 (148 ff.).

³⁹ „Gleiche“ oder gar „einheitliche“ Lebensverhältnisse sind nicht gefordert; BVerfGE 106, 62 (143).

C. Zusammenfassung

Ich fasse meine Ergebnisse thesenartig zusammen:

1. Regelungen über Hilfen für Frauen und ihre Kinder, die von häuslicher Gewalt bedroht sind, betreffen die öffentliche Fürsorge im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG.
2. Dies umfasst Bestimmungen über allgemeine Anforderungen an die räumliche, sächliche und personelle Ausstattung von (öffentlichen wie privaten) Frauen-
schutzhäusern und deren Betrieb, wenn und soweit sie von deren Fürsorgezweck gefordert sind.
3. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG erlaubt keine Bestimmung, welche öffentlichen Träger zuständig sind, oder über deren Tätigkeit. Allerdings dürfte der Bund eine Not- und Eilkompetenz wohnsitzfremder öffentlicher Träger begründen.
4. Der Vorschlag, den Schutzsuchenden durch Bundesrecht einen Anspruch auf kostenlose Aufnahme in einem Frauenhaus einzuräumen, ist mit dem Grundgesetz unvereinbar.
5. Die Inanspruchnahme der vorstehend umschriebenen Bundeskompetenz setzt nach Art. 72 Abs. 2 GG voraus, dass sich die Lebensverhältnisse von häuslicher Gewalt bedrohter Frauen in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet. Das ist nicht erkennbar.

Leipzig, den 5. November 2008

Prof. Dr. Rennert