

**Öffentliche Anhörung zu dem Bericht zur Situation der Frauenhäuser  
am Montag, den 10. Dezember 2012, 14.00 Uhr bis 17.00 Uhr**

**Stellungnahme**

Deutscher Bundestag  
Ausschuss f. Familie,  
Senioren, Frauen u. Jugend  
Ausschussdrucksache  
17(13)227i

**Vorbemerkung**

Die vorliegende Stellungnahme erfolgt mit engem Bezug zu rechtlichen und rechtswissenschaftlichen Fragestellungen. Sie orientiert sich dabei an der Zielsetzung des Berichts, die Verantwortung für die Wahrnehmung der staatlichen Schutzaufgabe zwischen Bund und Ländern bzw. zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu akzentuieren und die jeweiligen Handlungsebenen im Verhältnis zueinander zu bestimmen (vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, BT-Drs. 17/10500, S. 7). Für Bundestag und Bundesregierung stellt sich dabei vor allem die Frage nach den Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten des Bundesgesetzgebers (vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, BT-Drs. 17/10500, S. 21) sind. Die Antworten in dieser Stellungnahme konzentrieren sich demgemäß auf die Fragen 1. bis 6. und 15. des übersandten Fragenkatalogs.

**1. Welche Prioritäten sehen Sie vor dem Hintergrund des Berichts der Bundesregierung für die Weiterentwicklung des Hilfesystems für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder?**

Aus rechtlicher Sicht werden die Prioritäten bei der Weiterentwicklung des Hilfesystems durch den verfassungsrechtlichen Schutzauftrag angeleitet, den das Gutachten ausführlich und zutreffend aus den Grundrechten sowie aus dem Sozialstaatsprinzip entwickelt (vgl. Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und Kinder, BT-Drs. 17/10500 [im Folgenden: Gutachten], Teil II, S. 240 ff.). Inhalt und Umfang der verfassungsrechtlichen Schutzpflicht werden dabei nicht erst verfehlt, wenn der gewährte Schutz evident unwirksam bzw. das geforderte Schutzniveau evident unterschritten wäre (mit dieser Tendenz Gutachten, Teil II, S. 241). Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und die Selbstbeschränkung des Bundesverfassungsgerichts auf den Kontrollumfang der Evidenz dienen einem anderen Zweck: Sie verwirklichen die durch das Gewaltenteilungsprinzip gebotene Abgrenzung von Rechtsprechungs- und parlamentarisch-politischer Gestaltungsfunktion. Ihren Grund finden sie in der Beschränkung der Rechtsprechungsaufgabe auf die Auslegung und Anwendung rechtlicher Maßstäbe. Aus dem gleichen Grunde ist der Umfang des (objektiven) staatlichen Schutzauftrags nicht identisch mit dem (subjektiven) grundrechtlichen Schutzanspruch und dem grundrechtlichen Anspruch auf Hilfe vor häuslicher Gewalt: Auch der individuelle Schutzanspruch kann gerichtlich und damit effektiv nur so weit durchgesetzt werden, wie die Kontrollbefugnis der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber der Gesetzgebung reicht.

Grundrechtliche Schutzpflichten und mehr noch das Sozialstaatsprinzip sind aber auch (und in erster Linie) handlungsleitende Optimierungsgebote. Sie entfalten rechtliche Verbindlichkeit für die Akteure, insbesondere für den parlamentarischen Gesetzgeber, auch unterhalb der Schwelle gerichtlicher Vertretbarkeitskontrolle. Der Politik wird von der Verfassung die Aufgabe gestellt, ein effektives Hilfe- und Unterstützungssystem zu verwirklichen. Aus rechtlicher Sicht erfordert ein effektives Hilfe- und Unterstützungssystem die Formulierung des Schutzniveaus und das Bemühen um bestmögliche Annäherung des Schutz- und

Hilfesystems an dieses Schutzniveau. Niveau und Inhalte des gebotenen Schutzes werden dabei auch durch die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in einschlägige internationale und unionsrechtliche Abkommen und Regelwerke angeleitet (vgl. Schuler-Harms/Wieland, Der Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder, 2012, S. 4 f.). In diesem Umfang sind die Akteure aller staatlichen Handlungsebenen nicht nur politisch, sondern auch rechtlich gebunden. Diese handlungsleitende Bedeutung des verfassungsrechtlichen Schutzauftrags entfaltet sich vor allem prospektiv, d.h. in einer auf die politische Gestaltung ausgerichteten Entscheidungssituation, wie sie der vorliegenden Anhörung zugrunde liegt.

## **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**

(1) Für die individuellen Leistungsansprüche betroffener Frauen und ggf. ihrer Kinder (sog. Subjektfinanzierung) besteht eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (Recht der Fürsorge), von der der Bundesgesetzgeber seit langem Gebrauch macht. Die im Gutachten empfohlenen Änderungen und Klarstellungen z.B. in §§ 7, 10, 16a oder 22 SGB II, in § 9 Abs. 1 AsylbLG, §§ 67 ff. SGB XII sowie zur Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für die niedrigschwellige Nutzung einer nichtdeutschen Sprache verbleiben im System der ohnehin bundesgesetzlich geregelten Materien und sind von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes ohne weiteres umfasst

(2) Wohlbegründet formuliert das Gutachten einen grundsätzlicheren Regelungsbedarf aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit (Gutachten, Teil II, S. 224). Eine solche zusammenhängende Regelung aller die Frauen und ihre Kinder betreffenden Bedarfe ist von der Kompetenz des Bundes für das Recht der Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) umfasst. Der Bund darf sie auch, was Art. 72 Abs. 2 GG zur weiteren Bedingung macht, als zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderlich ansehen. Nach Art. 72 Abs. 2 GG ist der Bund unter anderem dann zu eigenen Regelungen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet (BVerfGE 106, 62, 144; 111, 226, 253). Nicht zuletzt die Begrifflichkeit der Regelung („Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse, „Sozialgefüge“), aber auch die Art der Aufgabe verdeutlichen, dass die Bejahung der Bundeszuständigkeit eine wertende Prognose des (Bundes-)Gesetzgebers erfordert (so auch Kunig, Art. 72 Rn. 27 f., in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012; Oeter, Art. 72 Rn. 102 ff., in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Aufl. 2010). Ihm obliegt insbesondere die Bestimmung des Leitbildes der anzustrebenden „gleichwertigen“ Lebensverhältnisse und in diesem Rahmen die Prognose über die sich abzeichnende Entwicklung des bundesstaatlichen Sozialgefüges. Wird der Begriff des Sozialgefüges auf ein Grundniveau an verfügbaren sozialen Hilfsleistungen bezogen, was auch das Gutachten nicht ausdrücklich ausschließt (Gutachten, Teil II, S. 245), so beurteilt sich die Frage der Bundeszuständigkeit nach der Effektivität des Zugangs aller von häuslicher Gewalt bedrohter Frauen und ihrer Kinder zum Schutz und Hilfesystem.

Das Gutachten weist vielfältige Regelungsdefizite und –desiderate aus, etwa die „Ansammlung von feinsinnigen Distinktionen, Unschärfen, Ausnahmen und Gegenansnahmen“ (beschrieben für den Schutz von Ausländerinnen und ihren Kindern,

Gutachten, Teil II, S. 211) oder auch den aus den Reformen zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt resultierenden Umstand, „dass aus Sicht des SGB II das Problem der Gewaltbetroffenheit in ein Problem der Eingliederung am Arbeitsmarkt umdefiniert wird“ (Gutachten, Teil II, S. 209). So lange die Regelung individueller Leistungsansprüche punktuell in die einzelnen Leistungsgesetze eingebunden und der jeweiligen Materie verhaftet bleibt, besteht die Gefahr bleibender oder im Wege der Änderungsgesetzgebung fortlaufend neu begründeter Regelungslücken, -inkonsistenzen und – widersprüche. Diese Gefahr bestünde auch dann, wenn individuelle Leistungsansprüche teils in Bundesgesetzen (wegen des sachlichen Zusammenhangs mit anderen Sozialleistungen), teils in Landesgesetzen geregelt würden (zur Begründung der Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Regelung mit der Gefahr der Rechtszersplitterung vgl. BVerfGE 128, 1, 34). Die Vermeidung solcher Regelungsdefizite liegt nicht nur im rechtspolitischen Interesse, sondern ist vom grundrechtlichen und sozialstaatlichen Schutzauftrag unmittelbar umfasst. Denn solche Inkonsistenzen und Unklarheiten bilden – wie das Gutachten ebenfalls verdeutlicht (Gutachten, Teil II, S. 209 f.) – Zugangshindernisse bei der Suche nach Schutz und Hilfe. Dem Vorschlag des Gutachtens, eine zusammenfassende Regelung für Frauenhäuser und andere Unterstützungsangebote zu schaffen, die die Fragen des Aufenthalts in einem Frauenhaus mit Vorrang vor anderen Sozialgesetzen abschließend normieren (Gutachten, Teil II, S. 224), kommt deshalb grundrechtssichernde Bedeutung zu. Hieran lässt auch das Gutachten keinen Zweifel, wenn es die Aufnahme eines gesonderten Kapitels in das SGB XII (z.B. als §§ 69a ff.) empfiehlt.

(3) Der Bund kann darüber hinaus eine indirekte Förderung von Schutzeinrichtungen durch ein Geldleistungsgesetz vorsehen. Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG ermöglicht die Bestimmung des Anspruchs von Gewalt betroffener Frauen und ihrer Kinder auf Geldleistungen sowie die Bestimmung der Übernahme der Geldleistungen durch den Bund (vergleichbar etwa der Zahlung von Bundeselterngeld). Eine Bindung des Zahlungsanspruchs an die Aufnahme in einem Frauenhaus und die direkte finanzielle Zuwendung an die aufnehmende Einrichtung wären grundsätzlich möglich.

(4) Die Länder sind an der Regelung individueller Leistungsansprüche gehindert, soweit der Bundesgesetzgeber von seiner Regelungskompetenz Gebrauch macht (Art. 72 Abs. 1 GG). Dies ist sowohl für das geltende Recht als auch für die in dem Gutachten vorgeschlagene zusammenhängende Regelung der Notlage „Schutz gegen häusliche Gewalt“ im SGB XII anzunehmen. Die Konkretisierung von Leistungsansprüchen in Rechtsverordnungen (bei entsprechender gesetzlicher Ermächtigung), Verwaltungsvorschriften oder Verwaltungsvereinbarungen ist bei geltender Rechtslage zur Beseitigung von Regelungsdefiziten nur bedingt geeignet. Zum einen ist den Ländern wegen der abschließenden bundesgesetzlichen Regelung eine Ausweitung des Leistungsspektrums in der Regel verwehrt, zum anderen sind die Länder zur Behebung von Regelungsdefiziten auch wegen der räumlichen Begrenzung ihrer Kompetenzen auf das jeweilige Landesgebiet nur eingeschränkt in der Lage. Für die Handlungsmöglichkeiten der Länder wäre eine in sich konsistente und auf den konkreten Bedarf abgestimmte bundesgesetzliche Regelung der Notlage „Schutz gegen häusliche Gewalt“ daher eher förderlich. Auch Kostenerstattungen für die Inanspruchnahme einer in einem anderen Land gelegenen Einrichtung ließen auf dieser harmonisierten Rechtsgrundlage etwas leichter organisieren.

### **b) im Wege der unmittelbaren Einrichtungsfinanzierung?**

Das Gutachten erweist, dass im System der Mischfinanzierung die Subjektförderung (in der Regel als Tagessatzförderung) nur einen Teil der Gesamtkosten abdeckt. Den Einrichtungen

selbst ist vornehmlich an einer Einrichtungsfinanzierung (sog. Objektfinanzierung) gelegen, die insbesondere die Übernahme von Vorhaltekosten gewährleistet und den Verwaltungsaufwand der Einrichtung mindert. Zur Sicherstellung dieser Finanzierung soll ein individueller Rechtsanspruch auf Nutzung der Einrichtung im Falle einer Notlage geschaffen werden.

(1) Der Bund könnte im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Fürsorge den grundrechtlichen Schutzauftrag auch in Bezug auf die sozialen Dienstleistungen näher ausgestalten. Es könnte insbesondere Leistungsumfang, Leistungsverantwortung und Bedarfe bundeseinheitlich regeln sowie Grundlinien der Bedarfsplanung und der Förderstrukturen vorgeben. Für die Erforderlichkeit bundeseinheitlicher Standards und Grundlagen (Art. 72 Abs. 2 GG) sprechen die regional unterschiedliche Versorgungsdichte sowie die Erforderlichkeit bundesweit kompatibler Finanzierungsstrukturen und Kostenerstattungsregelungen. Auch die Teilfinanzierung aus Geldleistungen des Bundes sowie die Erfordernisse sachlicher Abstimmung mit dem Jugendhilferecht rechtfertigen die bundeseinheitliche Sorge für eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Infrastruktur. Allzu großes Vertrauen in die leistungssteigernde Kraft eines föderalen und auch kommunalen Wettbewerbs zwischen den Ländern (mit Bezug auf den „Wettbewerbsföderalismus“ angedeutet im Gutachten, S. 245; Rixen, DVBl. 2012, 1393, 1399) ist nach Art der Materie nicht begründet. Die Bewältigung von Notlagen bei häuslicher Gewalt gehört nicht zu den regionalen und lokalen Standortfaktoren wie etwa Bildungseinrichtungen, Wirtschaftsförderung oder Kinderbetreuungsinfrastruktur. Diese Einschätzung wird bestätigt durch den Befund, dass trotz Wissens um Schutzdefizite und trotz eines seit Jahren und über Parteigrenzen hinweg artikulierten Reformbedarfs das Unterstützungsangebot uneinheitlich und dabei „mehrheitlich unterfinanziert“ ist (Gutachten Teil I, z.B. S.193 ff.).

(2) In begrenztem Umfang bestehen auch Möglichkeiten des Bundes zur unmittelbaren Finanzierung oder Mitfinanzierung der Einrichtungen im Wege von Zuwendungen (sog. Objektfinanzierung). Der Bund kann im Rahmen von Art. 87 Abs. 3 S. 1 eigene Einrichtungen begründen und gem. Art. 104a GG (Konnexitätsprinzip) finanzieren, allerdings mangels dringenden Bedarfs nur als Oberbehörden ohne eigenen Verwaltungsunterbau. Auf diese Kompetenzgrundlage sowie die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) stützt der Bund sein Angebot eines bundesweiten Hilfetelefon. Der Bund könnte außerdem eine Bundesstiftung zur Finanzierung von Einrichtungen für Frauen als Opfer häuslicher Gewalt und ihrer Kinder errichten. Die Verwaltungskompetenz hierfür ergibt sich aus Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG (der nach herrschender Meinung neben Körperschaften und Anstalten auch öffentlich-rechtliche Stiftungen ermöglicht, vgl. nur Burgi, Art. 87 Rn. 104, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, mit weiteren Nachweisen) die Finanzierungszuständigkeit aus Art. 104a Abs. 1 GG nach dem Grundsatz, dass die Aufgabenverantwortung (für das Recht der Fürsorge und die Erfüllung des grundrechtlichen Schutzauftrags) auch die Ausgabenverantwortung nach sich zieht. Aus diesem Stiftungsvermögen könnte der Bund z.B. Frauenhäuser unmittelbar fördern.

(3) Den Ländern obliegt, gestützt auf Art. 72 Abs. 1 GG, die Normierung der Anforderungen an die Infrastruktur sowie die Regelung der Bedarfsplanung, wenn oder soweit der Bund von seiner Regelungskompetenz keinen Gebrauch macht. Die Länder können darüber hinaus Vorgaben für kommunale Einrichtungen machen und deren Finanzierung sicherstellen. Die Herausnahme der Aufgabe aus dem Kreis der weisungsfreien Aufgaben ist mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar.

**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?**

Der grundrechtliche und sozialstaatliche Schutzauftrag begründet nicht zwingend eine gemeinsame Finanzierung durch Bund, Länder und Kommunen; er legt jedoch eine Abstimmung der Finanzierungsverantwortung unter Einbeziehung eines funktionsfähigen Systems der Kostenerstattung nahe. Sinnvoll ist eine abgestimmte Finanzierungsverantwortung auch aus Gründen effizienter Leistungserbringung, sofern sie die Einrichtungen von fortlaufenden Verhandlungen um eine Sicherung ihrer Finanzierung entlastet.

Die vorgeschlagene Bundesregelung der individuellen Leistungsansprüche für den Fall, dass es an einer umfassenden Zuwendungsfinanzierung der Einrichtung im Wege der Förderung oder gegenseitigen Leistungsvereinbarung fehlt (s.o. 2.a), ist erforderlich, aber nicht ausreichend. Die Zuwendungsfinanzierung könnte nach dem Vorbild der Förderung von öffentlicher Kinderbetreuungsinfrastruktur (§§ 24, 25 SGB VIII) in gemeinsamer Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen erfolgen. Denkbar wäre die im Gutachten (Teil III, S. 257) angedachte „landesweit angelegte, aber regional differenzierte bzw. eine kommunal ansetzende Bedarfsplanung“ in Anlehnung etwa an die Jugendhilfeplanung. Eine Infrastrukturförderung aus Bundesmitteln (s.o. 2.b) könnte evtl. die politischen Handlungsmöglichkeiten des Bundes zur Aushandlung einer ausreichenden und verlässlichen Finanzierung mit den Ländern (auch für die Kommunen) erweitern. Eine ausschließlich kommunale Verantwortung empfiehlt sich nach Art der Aufgabe und wegen der großen Spreizungen in der Haushaltslage der Kommunen nicht.

**4. Welche Möglichkeiten sehen Sie auf Seiten der Länder (was können 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?**

Der grundrechtliche Schutzauftrag erfordert in bestimmten Fällen eine Unterbringung der Frau und ihrer Kinder in einer anderen als der Heimatgemeinde; in anderen Fällen ist ein solcher Wechsel opportun und seine Ermöglichung politisch indiziert. Ein bedarfsgerechtes Hilfesystem erfordert für beide Konstellationen funktionsfähige Strukturen der Kostenerstattung. Solche Regelungen könnten die Länder durch Vereinbarungen treffen. Zugleich ließen sich auf diesem Wege Modalitäten der Finanzierung von Schutzeinrichtungen harmonisieren. Das Instrument der Verwaltungsvereinbarung und noch mehr des Staatsvertrags dürfte jedoch nur wenig mehr als einen Minimalkonsens erbringen. Es erweist sich auch für Anpassungen an künftige Bedarfslagen als zu schwerfällig.

Auch deshalb wäre es empfehlenswert, den Rahmen für die Konkretisierung der Versorgung durch die Länder bundesgesetzlich zu regeln. Insbesondere die bundesgesetzliche Regelung eines Rechtsanspruchs (s.o. 2.b) könnte eine Verständigung unter den Ländern befördern. Die bestehenden Defizite bei der Finanzierung der Einrichtungen sowie bei der Kostenerstattung lassen eine solche Regelung bereits heute erforderlich erscheinen. Im Gestaltungsspielraum des Bundes liegt es aber auch, einen entsprechenden Handlungsbedarf an die Länder politisch

zu adressieren, im Wege eines Benchmarking Standards sowie „best practises“ zu formulieren und auf diese Weise die Anforderungen des grundrechtlich gebotenen Schutzes politisch zu artikulieren. Die Ankündigung einer bundesgesetzlichen Regelung bei Nichteinigung der Länder könnte mit einer Fristbestimmung verbunden werden. Auch eine Mitfinanzierung der Infrastruktur aus Bundesmitteln könnte den Einfluss auf die Länder erhöhen und die erforderliche Koordinierung befördern.

**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 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?**

Hierzu wird auf die Beantwortung von Frage 2 verwiesen.

**6. In der Stellungnahme der Bundesregierung 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?**

Aus rechtlicher Sicht fällt es schwer, einen „vorrangigen Handlungsbedarf“ zu formulieren. Die rechtswissenschaftliche Bestandsaufnahme im Gutachten ergibt einen Handlungsbedarf, der in erster Linie auf ein gesetzgeberisches Konzept abzielt (vgl. S. 224 und zur Bundeskompetenz S. 247). Die mittels einer Konzeptualisierung gefundenen Änderungsbedarfe betreffen nahezu durchgängig existenzsichernde Leistungen in einer besonderen Lebenslage und bedürfen schon aus verfassungsrechtlichen Gründen einer möglichst schnellen und umfassenden Umsetzung auf allen Handlungsebenen.

Vorrangig geboten sind im rechtlichen Setting Anpassungen bei der grundsätzlichen Anspruchsberechtigung, die durch die Reformen zur Modernisierung von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt einerseits am Zweck der Erwerbsunfähigkeit und andererseits an besonderen Notlagen ausgerichtet wurden und die einen breiten Bereich unklar und uneinheitlich belassen. Dringlich sind auch die besonderen Bedarfe und Zugangshindernisse für die Gruppe der Frauen mit Migrationshintergrund und ihre Kinder, etwa in der Frage der Nutzung einer nichtdeutschen Sprache und in der Frage angemessener Kostenerstattung für die aufnehmende Einrichtung einer „ortsfremden“ Frau. Besonderen Regelungsbedarf hat das Gutachten außerdem zutreffend für die Gewährung psychosozialer Leistungen formuliert.

Nicht nachrangig, sondern parallel sind die im Gutachten geforderten Klarstellungen und Konkretisierungen für Leistungen zu treffen, deren Frauen und Kinder bedingt durch die Notlage der Flucht vor häuslicher Gewalt in anderer Weise als sonstige Leistungsempfänger bedürfen. Diese Aufgabe obliegt in Anlehnung an die Praxis der Sozialhilfe und die nunmehr etablierte Praxis zum SGB II der Verwaltung und insbesondere den Kommunen obliegen.

**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?**

Eine gruppenspezifische Regelung wird insoweit nicht empfohlen. Das Problem der „ortsfremden“ Unterbringung bezeichnet einen Fragenkreis, der sogenannte Migrantinnen möglicherweise statistisch häufiger, aber nicht ausschließlich betrifft. „Migration“ erweist sich außerdem als unscharfes und an den Rändern zufallsgeprägtes Abgrenzungskriterium, das überdies feinere Differenzierungen, etwa die Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Herkunftsländern, verdeckt. Sozialleistungen werden aus gutem Grund nur mit Einschränkungen nach der Staatsangehörigkeit und gar nicht nach dem Migrationshintergrund differenziert, sondern regelmäßig im Zusammenhang mit konkreten Notlagen gewährt. Eine Kostenregelung mit Beschränkung auf Frauen „mit Migrationshintergrund“ und deren Kinder wäre zwar keine „Sozialleistung“ in diesem Sinne, doch wäre sie als Regelung mittelbarer Zugangsvoraussetzungen verfassungsrechtlich auch nicht unbedenklich.

Die statistische Häufung der Erforderlichkeit „ortsfremder“ Unterbringung in einer Bevölkerungsgruppe von nicht unerheblicher Größe verdeutlicht den grundsätzlichen Regelungsbedarf und in Bezug auf diesen die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine bundeseinheitliche Regelung der Kostenerstattung.

Hamburg, den 3. Dezember 2012

Prof. Dr. Margarete Schuler-Harms