

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Wortprotokoll*
69. Sitzung

Berlin, den 12.11.2008, 12:30 Uhr
Sitzungsort: Reichstagsgebäude, Sitzungssaal der SPD-Fraktion

Sitzungssaal: 3 S 001

Vorsitz: Kerstin Griese, MdB
Ekin Deligöz, MDB

Öffentliche Anhörung

zu dem

Antrag der Abgeordneten Sibylle Laurischk, Ina Lenke, Miriam Gruß,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Forderung nach einem Bericht der Bundesregierung über die Lage der Frauen- und
Kinderschutzhäuser

BT-Drucksache 16/8889

Antrag der Abgeordneten Dr. Kirsten Tackmann, Katja Kipping, Dr. Barbara Höll,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Finanzierung von Frauenhäusern bundesweit sicherstellen und losgelöst vom SGB II regeln

BT-Drucksache 16/6928

Antrag der Abgeordneten Irmingard Schewe-Gerigk, Volker Beck (Köln), Ekin Deligöz,
weiterer Abgeordneter der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Grundrechte schützen - Frauenhäuser sichern

BT-Drucksache 16/10236

* redaktionell überarbeitete Tonbandabschrift

Vorsitzende: Guten Tag, meine Damen und Herren. Ich begrüße Sie alle sehr herzlich zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages zum Thema „Situation der Frauenhäuser“. Ich freue mich, dass die heutige Anhörung auf eine solch große Resonanz in der Öffentlichkeit stößt. Herzlich begrüßen möchte ich auch die Sachverständigen, die uns heute zu diesem Thema Rede und Antwort stehen werden. Vielen Dank für Ihr Kommen. Für die Bundesregierung begrüße ich Herrn Staatssekretär Kues aus dem Bundesfamilienministerium.

Wir führen diese Anhörung zu einer Reihe von Vorlagen durch. Es liegen vor der Antrag der Fraktion der FDP; „Forderung nach einem Bericht der Bundesregierung über die Lage der Frauen- und Kinderschutzhäuser“, der Antrag der Fraktion; Die Linke „Finanzierung von Frauenhäusern bundesweit sicherstellen und losgelöst vom SGB II regeln“ und der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen; „Grundrechte schützen – Frauenhäuser sichern“.

Ich glaube, es ist das erste Mal, dass es im Deutschen Bundestag eine Anhörung zum Thema „Frauenhäuser“ gibt. Angesichts der Tatsache, dass es seit über 30 Jahren Frauenhäuser in Deutschland gibt und auch viele Kolleginnen aus dem Parlament die Frauenhausbewegung von ihren Anfängen an aktiv verfolgt haben, freue ich mich ganz besonders, dass wir zu diesem Thema eine Anhörung machen. Ich möchte gleich zu Beginn die Gelegenheit nutzen, denjenigen von Ihnen, die sich haupt- oder ehrenamtlich in diesem Bereich für den Schutz und die Unterstützung von Frauen engagieren, ein ganz herzliches Dankeschön zu sagen.

Ich möchte vorab einige formale Bemerkungen zum Ablauf der Anhörung machen. Zunächst einmal weise ich darauf hin, dass wir die Anhörung zwischendurch unterbrechen müssen. Wir haben leider erst kurzfristig erfahren, dass der Bundestagspräsident zu Beginn der heutigen Plenarsitzung um 13.00 Uhr daran erinnern wird, dass vor 90 Jahren das Frauenwahlrecht in Deutschland eingeführt wurde. Als Mitglieder des für Frauenfragen zuständigen Ausschusses müssen wir Sie daher gleich für rund zehn Minuten hier allein lassen und werden unsere Anhörung kurz unterbrechen, um an der Würdigung dieses wichtigen Datums im Plenum teilzunehmen. Gleich anschließend werden wir die Anhörung fortsetzen, die sich durch diese Unterbrechung um etwa eine Viertelstunde verlängern wird.

Des Weiteren möchte ich darauf hinweisen, dass diese Anhörung aufgezeichnet wird und ein Wortprotokoll erstellt wird, das im Internet verfügbar sein wird. Die Stellungnahmen der eingeladenen Anhörspersonen, die unangeforderten Stellungnahmen und der Fragenkatalog der Berichterstatterinnen liegen vor dem Sitzungssaal aus und werden ebenfalls ins Internet eingestellt.

Alle Rednerinnen und Redner werden gebeten, zur Erleichterung der Protokollierung vor ihren inhaltlichen Beiträgen deutlich ihren Namen zu nennen. Ich darf auch noch darauf hinweisen, dass Pressevertreterinnen und -vertreter anwesend sind und die Anhörung auch im Parlamentsfernsehen übertragen wird. Der Ablauf der Anhörung ist so vorgesehen, dass wir erst eine Runde mit den Eingangsstatements der Anhörspersonen in alphabetischer Reihenfolge von jeweils fünf Minuten machen werden. Nach den Eingangsstatements wird es eine Fragerunde der Fraktionen geben, die von der stellvertre-

tenden Vorsitzenden des Ausschusses, Frau Ekin Deligöz, geleitet wird. Mein Name ist Kerstin Griesse. Ich bin die Vorsitzende dieses Ausschusses und bin gespannt auf Ihre Beiträge und auf unsere heutige Diskussion. Da Herr Professor Finkelnburg noch nicht da ist, beginnen wir mit dem Statement von Frau Hebmüller von der Bundesagentur für Arbeit (BA). Bitte sehr.

Frau **Dagmar Hebmüller** (BA): Danke schön, Frau Vorsitzende. Mein Name ist Dagmar Hebmüller von der Bundesagentur für Arbeit. Ich freue mich sehr, heute hier bei Ihnen sein zu dürfen und über dieses sehr wichtige und interessante Thema diskutieren zu können, das auch die Bundesagentur sehr stark berührt. Als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende setzt die Bundesagentur für Arbeit das Sozialgesetzbuch II vorwiegend gemeinsam mit dem kommunalen Leistungsträger in den Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) um.

Wenn eine von häuslicher Gewalt betroffene SGB II-Kundin ein Frauenhaus aufsucht, gilt es, möglichst schnell und unkompliziert zu handeln und die nötige materielle Grundlage zu sichern. Hierbei steht für uns die individuelle Situation und Betroffenheit der Frau und ihrer Kinder im Vordergrund. Die Bundesagentur hat sowohl durch fachliche Weisungen und Arbeitshilfen als auch durch Beteiligung an den Empfehlungen des Deutschen Vereins die notwendigen und ihr möglichen Rahmenbedingungen gesetzt. Die Schulungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den ARGEn soll diesen Prozess nachhaltig unterstützen. Wichtig ist, dass das Zusammenspiel der Akteure vor Ort der Notsituation der von Gewalt betroffenen Frauen gerecht wird. Dies ist eine Aufgabe, die nur vor Ort geleistet werden und die nicht durch die Bundesagentur für Arbeit zentral gesteuert oder vorgegeben werden kann. Dass es von Gewalt betroffene Frauen gibt, die keinen Zugang zu einem Frauenhaus haben, weil die rechtliche Grundlage für die Finanzierung fehlt, bedauern wir sehr. Hier sollten die notwendigen Schritte eingeleitet werden, auf die die Bundesagentur für Arbeit aber selbst keinen direkten Einfluss hat. Denn hier ist der Gesetzgeber gefragt, dessen gesetzliche Vorgaben die Bundesagentur letztendlich nur umsetzt. Ich stehe gerne für weitere Fragen in der Diskussion zur Verfügung. Herzliches Dankeschön.

Vorsitzende: Vielen Dank, Frau Hebmüller. Als Nächste bitte ich Frau Susanne Köhler vom Deutschen Juristinnenbund um ihr Eingangsstatement. Bitte sehr, Frau Köhler.

Frau **Susanne Köhler** (DJB): Guten Tag. Mein Name ist Susanne Köhler vom Deutschen Juristinnenbund. Ich bin dort auch Mitglied der Kommission „Gewalt gegen Frauen und Kinder“. Der DJB begrüßt und unterstützt die Bestrebungen einer bundeseinheitlichen Finanzierung von Frauenschutzhäusern und -wohnungen sowie anderen Instrumentarien zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen. Eine bundeseinheitliche Finanzierung ist rechtlich möglich und tatsächlich auch erforderlich. Im Zweiten Aktionsplan der Bundesregierung aus dem Jahr 2007 wird die Notwendigkeit eines breit gefächerten Unterstützungssystems betont. Die Finanzierung der Frauenschutzhäuser bleibt aber unerwähnt, obwohl genau herausgestellt wird, welche wichtige Arbeit die Frauenschutzhäuser leisten.

Auf europäischer und supranationaler Ebene wird Gewalt gegen Frauen als besondere Form der Diskriminierung angeprangert. Alle europäischen Mitgliedstaaten sowie alle Mitgliedstaaten der Vereinten

Nationen sind gehalten, diesen Menschenrechtsverletzungen entgegenzuwirken und insbesondere Frauen Schutz zu gewähren. Es besteht auch internationaler Konsens darüber, dass die sozialen Konsequenzen für die Opfer enorm sind, dass aber auch die sehr hohen ökonomischen Kosten zu beachten sind. Dabei handelt es sich beispielsweise um Kosten für die medizinische Pflege oder die psychologische Betreuung, aber auch um Kosten, die beispielsweise durch eine verminderte Produktivität dieser Frauen am Arbeitsplatz entstehen.

Frauenschutzhäuser können nur bei einer angemessenen Finanzierung sicherstellen, dass Frauen und ihre Kinder jederzeit unabhängig von der Verfügbarkeit eines eigenen Einkommens und unabhängig von ihrer Herkunft, Nationalität und ihres Aufenthaltsstatus unbürokratisch Hilfe finden. Der weiteren Schließung von Frauenschutzhäusern und damit insbesondere auch der sich weiter entwickelnden, nicht bedarfsgerechten regionalen Verteilung von Frauenhausplätzen ist dringend vorzubeugen. Dies entspricht schon der ökonomischen Vernunft. In Deutschland fehlen zwar nach wie vor umfassende Erhebungen über die Folgekosten von häuslicher Gewalt, aber nach ausländischen Studien zu urteilen, sind die hierdurch entstehenden Kosten auch in Deutschland immens. Untersuchungen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis der Prävention und der Schutz vor Gewalt weisen auf die positiven Effekte der professionellen Versorgung und Begleitung der Opfer hin.

In Deutschland sind zurzeit nur 358 Frauenschutzhäuser mit 7.000 Belegplätzen für Frauen und Kinder vorhanden. Damit liegt Deutschland ein gutes Drittel unter den Empfehlungen des Europarates, wonach Deutschland 11.800 Plätze vorhalten müsste. Von einer genügenden Versorgung zu sprechen, geht daher an den tatsächlichen Gegebenheiten eindeutig vorbei. 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.

Der DJB hält die bundeseinheitliche Finanzierung von Frauenschutzhäusern über Artikel 104a GG für rechtlich möglich. 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 hat dies 1988 noch für sehr problematisch angesehen und hatte sich dabei auf das Argument gestützt, dass die örtlichen Existenzbedingungen und auch die Konzeption der Frauenschutzhäuser zu unterschiedlich seien. Dieses Argument kann nach 20 Jahren Weiterentwicklung in der Praxis keinesfalls aufrechterhalten werden. Die Kompetenz des Bundesgesetzgebers ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG – öffentliche Fürsorge – in Verbindung mit Artikel 72 GG. Eine bundeseinheitliche Finanzierung ist zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich und auch angemessen. Das Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist dann bedroht, wenn sich diese in den einzelnen Bundesländern in rechtlich erheblicher Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet. Hiervon ist auszugehen. Dabei spielt unter anderem der Umstand eine Rolle, dass das Verbringen von bedrohten Frauen und ihren Kindern in eine andere Frauenschutzhauseinrichtung aus Sicherheitsgründen häufig länderübergreifend erforderlich wäre. Es scheitert aber oft an der Frage, wer die Kosten dafür trägt.

Die unterschiedlichen Finanzierungsarten in den einzelnen Bundesländern und auch die unterschiedlich gute Ausstattung der Frauenhäuser sind deutliche Hinweise für die fehlende Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Dabei wird sich die fehlende Ausreichung und zweckentsprechende Ausgestaltung der Plätze auch aufgrund der Verschlechterung der Lage der öffentlichen Kassen in Ländern und Kommunen tendenziell eher noch verschärfen. Eine bundesweite Funktionsfähigkeit der Frauenschutzhäuser ist auf Basis unterschiedlicher Ländergesetze nicht sichergestellt. Ziel der Vereinheitlichung – und dies muss deutlich herausgestellt werden – ist der Schutz eines besonders herausragenden Gemeingutes, nämlich der Schutz der Freiheit und des Lebens sowie der Gesundheit der Betroffenen. Die Verfassung selbst verpflichtet den Gesetzgeber in Artikel 1 und 2 GG zum Erlass geeigneter Vorschriften. 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. Dies gilt auch hinsichtlich der Mittel.

Ich würde gerne noch einmal abschließend und zusammenfassend darauf hinweisen, dass eine bundeseinheitliche Finanzierung der Frauenschutzhäuser und ihrer Angebote gesetzlich möglich und dringend erforderlich ist. Sie wäre auch mit dem Grundgesetz vereinbar. Ich bedanke mich.

Vorsitzende: Herzlichen Dank, Frau Köhler. Als Nächste bitte ich Frau Leiska-Stephan vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge um ihr Statement.

Frau **Nicola Leiska-Stephan** (Deutscher Verein): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, mein Name ist Nicola Leiska-Stephan. Ich bin wissenschaftliche Referentin des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge und betreue dort die vor etwa zwei Jahren gegründete Arbeitsgruppe „Frauenhaus“. Diese hat im Juni dieses Jahres ihre Empfehlungen zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder fertig gestellt.

Ich möchte mich zunächst im Namen des Deutschen Vereins für die Einladung und die Gelegenheit zur Stellungnahme bedanken. Aus unserer Arbeit an den leistungsrechtlichen Empfehlungen wurde deutlich, dass viele Probleme mit der bundesweit sehr unterschiedlichen Finanzierungspraxis zusammenhängen. Diese schafft für die betroffenen Frauen und ihre Kinder uneinheitliche Bedingungen, was den Zugang und Aufenthalt in einem Frauenhaus angeht. Daher hat die Arbeitsgruppe Frauenhaus damit begonnen, sich auch mit der Frage der Finanzierung zu befassen, und deshalb ist die heutige Anhörung für uns von großem Interesse. Uns geht es vor allem darum, dass jede Frau unabhängig von ihrem Einkommen, Aufenthaltsstatus und Wohnort jederzeit die Möglichkeit erhält, Schutz und Sicherheit in einem Frauenhaus zu finden.

Mit der Frage der Finanzierung von Frauenhäusern hat sich der Deutsche Verein vor etwa 25 Jahren erstmals beschäftigt. Damals ist er zu dem Ergebnis gekommen, dass eine bundesgesetzliche Regelung außerhalb des BSHG zur Sicherung der Finanzierung von Frauenhäusern nicht notwendig sei und dass das geltende Sozialhilferecht sowie die Hilfen von Bundesländern, Städten und Kreisen ausreichen. Als wünschenswert wurden aber auch schon seinerzeit institutionelle Länderhilfen bezeichnet. Negative Rückmeldungen aus der Praxis von Frauenhäusern und gesetzliche Reformen, wie vor

allem die Einführung des SGB II, geben aber Anlass für eine Neubefassung mit den Problemen. Soweit es an einer institutionellen bzw. pauschalen Förderung der Frauenhäuser fehlt und deshalb über Tagessätze mit dem jeweiligen Leistungsträger abgerechnet wird, sind bestimmte Personengruppen sowie bestimmte Leistungen der Frauenhäuser von einer Förderung ausgeschlossen. Beispielfähig können hier Studentinnen, Auszubildende und Migrantinnen genannt werden, die keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII haben.

Ebenso betroffen sind Selbstzahlerinnen, deren Einkommen nur knapp oberhalb der Bedürftigkeitsgrenze liegt und denen nicht genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, die Unterkunftskosten aufzubringen. Auch Kurzzeitaufenthalte führen zu Finanzierungsproblemen, beispielsweise wenn eine Frau wieder auszieht, bevor die Leistungssituation geklärt ist oder sie das begonnene Antragsverfahren nach dem SGB II nicht weiterverfolgt. Der individuelle Leistungsanspruch der Frauen deckt nicht alle in einem Frauenhaus anfallenden Kosten. Nicht erstattet werden z. B. die Beratung vor Einzug in ein Frauenhaus oder auch sogenannte Vorhaltekosten sowie die Kosten der Rufbereitschaft oder auch der Öffentlichkeitsarbeit. Das bedeutet, dass Frauenhäuser entweder auf eigene Kosten nicht geförderte Frauen aufnehmen und nicht geförderte Leistungen anbieten und deshalb auf zusätzliche Einnahmen, z. B. Spenden, angewiesen sind, oder dass betroffene Frauen abgewiesen und bestimmte Leistungen nicht angeboten werden. Im Ergebnis stellt sich dann die Frage des gleichwertigen Zugangs der betroffenen Frauen zu den erforderlichen Schutzeinrichtungen.

Probleme sehen wir auch bei der Finanzierung der Beratungsleistung von Frauenhäusern über Tagessätze. Wird nämlich ein Anspruch auf Beratung nach SGB XII §§ 67ff. hergeleitet, ist es hinderlich, dass es im SGB XII keinen dem § 36a SGB II vergleichbaren Kostenerstattungsanspruch gibt. Die Folgen sind Zuständigkeitsstreitigkeiten und Leistungsverweigerungen. Die gleiche Problematik sehen wir übrigens auch im Asylbewerberleistungsgesetz.

Abschließend möchte ich darauf hinweisen, dass dadurch, dass es an einer gesicherten Finanzierungsgrundlage für alle vor häuslicher Gewalt geflohenen Frauen und ihren Kindern und an einem grundsätzlich erforderlichen, einheitlichen Leistungsspektrum von Frauenhausleistungen fehlt, ein hohes Risiko besteht, dass nicht allen Frauen der dringend erforderliche Schutz gewährt wird. Daher sehen wir hier großen Handlungsbedarf. Vielen Dank.

Vorsitzende: Vielen Dank, Frau Leiska-Stephan. Wir unterbrechen jetzt – wie angekündigt – für rund zehn Minuten die Anhörung, damit die Mitglieder des Ausschusses der Würdigung des vor 90 Jahren eingeführten Frauenwahlrechts in Deutschland durch den Bundestagspräsidenten im Plenum beiwohnen können.

Sitzungsunterbrechung

Vorsitzende: Meine sehr geehrten Damen und Herren, wir setzen jetzt unsere öffentliche Anhörung zum Thema „Frauenhäuser“ fort. Herr Professor Finkelnburg ist inzwischen auch eingetroffen. Er war pünktlich da, aber es gab ein Missverständnis beim Einlass. Wir fahren in der Runde der Sachverständigen mit dem Eingangsstatements von Frau Nawrath von der Frauenhauskoordinierung e.V. fort.

Frau **Viktoría Nawrath** (Frauenhauskoordinierung): Mein Name ist Viktoria Nawrath von der Frauenhauskoordinierung. Ich möchte mich bei Ihnen im Namen von über 250 Frauenhäusern, die bei uns Mitglied sind, für die Gelegenheit bedanken, zur Situation der Frauenhäuser Stellung nehmen zu können. Wir sind in großer Sorge, dass vielen von häuslicher Gewalt betroffenen Frauen und deren Kindern Schutz, Zuflucht und Unterstützung aus unterschiedlichen Gründen versagt bleiben: da sie keinen Anspruch nach den Sozialgesetzen haben und ihren Aufenthalt im Frauenhaus daher nicht finanzieren können, ohne sich zu verschulden, da sie im Umkreis ihres Wohnortes kein Frauenhaus vorfinden, da kein freier Platz zur Verfügung steht oder da ihr Aufenthaltsstatus ihnen verbietet, Sicherheit in einem anderen Bezirk zu suchen.

Auch 32 Jahre nach der Gründung des ersten Frauenhauses haben immer noch nicht alle Frauen und deren Kinder in allen Regionen Deutschlands einen gleichermaßen einfachen Zugang zum Schutz- und Hilfesystem. Das Hilfeangebot in den Bundesländern ist sehr ungleichmäßig verteilt. So fällt in Bremen ein Frauenhausplatz auf rund 6.200, in Baden-Württemberg auf ca. 13.800, in Sachsen auf etwa 15.000 und in Bayern auf rund 17.100 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Hauptgründe für diese Situation sehen wir in dem fehlenden Rechtsanspruch der Frauen auf Schutz, Beratung und Unterstützung sowie in der Ermangelung einer verlässlichen Finanzierungsgrundlage für diese Hilfen.

Ich möchte in diesem Zusammenhang zwei Punkte herausgreifen: Der erste Punkt betrifft das Problem der Tagessatzfinanzierung. In 13 Bundesländern sind an der Frauenhausfinanzierung bis zu drei öffentliche Körperschaften beteiligt - das Land, die Kommune sowie die zuständigen Leistungsträger nach SGB II und SGB XII. Letztere beteiligen sich in Form von Tagessätzen. Im Rahmen des SGB II wird der Aufenthalt in einem Frauenhaus zu einer Maßnahme der beruflichen Wiedereingliederung umdefiniert. Tatsächlich geht es aber vorrangig um den Schutz und die Entwicklung von Strategien zur Bewältigung der Gewaltsituation. Wir halten Tagessätze als Finanzierungsgrundlage für ungeeignet, weil sie nicht selten zu finanziellen Ausfällen von 10 bis 15 Prozent führen. Nicht alle Frauen haben einen Anspruch nach SGB II oder SGB XII. Oft sind Leistungsansprüche von Frauen wegen der Kürze ihres Aufenthaltes nicht realisierbar. Nicht alle notwendigen Leistungen der Frauenhäuser können in den Tagessatz einfließen, wie z.B. die Beratung vor und nach Auszug aus dem Frauenhaus sowie die Beratung von Frauen, die nicht den Schutz des Hauses in Anspruch nehmen. Ein großes Problem ist die Kostenübernahme für ortsfremde Frauen, insbesondere bei Migrantinnen mit Wohnsitzbeschränkungen. Frauenhäuser sind aber überörtliche Einrichtungen, die länderübergreifend zur Verfügung stehen müssen.

Der zweite Punkt betrifft den Rückzug der Länder aus der Finanzierung. Seit Jahren ist zu beobachten, dass sich die Länder aus der Frauenhausförderung zurückziehen. Sie kürzen ihre Landesmittel drastisch undbürden den Kommunen die Finanzierung auf. Oft tragen die vorhaltenden Kommunen

die Hauptlast der Kosten, weil Ausgleichsregelungen nicht existieren. Jüngstes Beispiel hierfür ist Sachsen-Anhalt. Hier weiß heute noch kein Frauenhaus, wie es sich im Jahr 2009 finanzieren soll.

Ich komme zum Schluss. Mit Hilfe der Frauenhäuser haben sich viele Frauen aus gewaltgeprägten Lebensverhältnissen lösen und für sich und ihre Kinder einen gewaltfreien Lebensraum schaffen können. Frauenhäuser haben deshalb unbestritten einen hohen gesellschaftlichen Nutzen, denn sie tragen zur Senkung gesellschaftlicher Folgekosten von Gewalt bei. Wir erwarten, dass der Bund sich dafür einsetzt, dass das notwendige Hilfesystem sichergestellt und finanziert wird. Wir brauchen eine solidarische Lösung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Notwendig ist ein Rechtsanspruch der Betroffenen auf Schutz, Beratung und Unterstützung, eine ausreichende, dauerhafte und verlässliche Finanzierung aus einer Hand, die Verpflichtung zur Vorhaltung der Hilfeeinrichtungen anhand eines Vorhalteschlüssels und ein Anspruch der Unterstützungseinrichtungen auf Förderung. Wir sind der Ansicht, dass dies nur mit Hilfe des Bundes erreicht werden kann. Wir sind bereit, an einem solchen Konzept, welches die Länder von Anfang an mit einbezieht, konstruktiv mitzuarbeiten. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzende: Vielen Dank, Frau Nawrath. Als Nächstes bitte ich Herrn Professor Rennert, Richter am Bundesverwaltungsgericht, um sein Statement.

Herr Prof. Dr. **Klaus Rennert** (Richter am Bundesverwaltungsgericht): Herzlichen Dank. Mein Name ist Klaus Rennert. Ich bin Richter am Bundesverwaltungsgericht. Ich spreche aber heute hier nicht als Richter, sondern ich bin nebenbei Hochschullehrer, u. a. für Verfassungsrecht, und nehme an, dass ich die ehrenvolle Anfrage, hier vor Ihnen zu reden, dieser Nebentätigkeit verdanke. Ich bedanke mich sehr für die Einladung.

Frau Vorsitzende, meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordneten, als Jurist kann ich hier nur zu Rechtsfragen und zu Fragen der rechtlichen Zulässigkeit bestimmter rechtlicher Regelungen Stellung nehmen, nicht zu deren politischer Wünschbarkeit. Was in dieser Hinsicht wünschbar oder notwendig wäre, dazu habe ich zwar auch eine Auffassung, aber deswegen bin ich nicht zu dieser Anhörung eingeladen worden. Ich beschränke mich zudem auf das, was der Bund regeln dürfte, wenn er es denn regeln wollte. Wir leben in einem föderal gegliederten Staat mit den hier schon mehrfach angesprochenen drei Ebenen des Bundes, der Länder und Gemeinden. Betrachtet man die Frage der Regelungsbefugnis, also die Frage der Gesetzgebungskompetenzen, dann besteht unser föderal gegliedertes Gemeinwesen eigentlich nur aus zwei Ebenen, nämlich dem Bund und den Ländern. Innerhalb der Länder besteht der Streit, der anscheinend hier überwiegend Anlass für die Überlegungen ist, zwischen den Ländern einerseits und ihren Gemeinden oder Kreisen andererseits. Wir kennen das Problem, dass sich Länder auf Kosten der Gemeinden aus einer Finanzierungsverantwortlichkeit herausstellen, nicht nur bei den Frauenhäusern, sondern auch bei anderen Themen.

Ich komme nun zur Frage, was der Bund regeln dürfte, wenn er es wollte. Wir haben es dabei im Grundgesetz mit zwei Vorschriften zu tun, zum einen mit der Vorschrift des Artikels 74 Absatz 1 Nr. 7 GG, der als einziger Kompetenztitel für den Bund in Betracht kommt, und zum anderen mit der Vor-

schrift des Artikels 72 Absatz 2 GG, der die Besonderheit regelt, dass diese Befugnis des Bundes nur konkurrierend neben derjenigen der Länder besteht. Zunächst möchte ich auf Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG eingehen. Wenn wir unterstellen, dass die Hürde des Artikels 72 Absatz 2 GG ohne weiteres überschritten werden könnte, gibt es in meinen Augen durchaus die Befugnis für den Bund, das Thema „Frauenhäuser“ zu regeln. Diese Befugnis schließt ein, die Voraussetzungen für den Anspruch und den Anspruch selbst zu regeln sowie den Kreis der Anspruchsberechtigten zu bestimmen. Dies alles ist möglich. In meinen Augen dürfte der Bund auch allgemeine Anforderungen an Ausstattung und Betrieb von Frauenhäusern regeln, soweit dies für den Schutzzweck erforderlich ist. Darüber hinausgehende Regelungen wird der Bund ohnehin nicht treffen wollen. Das reizvolle Nebenthema an dieser Stelle ist die Frage, ob der Bund solche Anforderungen auch an Frauenhäuser in privater Trägerschaft stellen dürfte. Dieses Problem stellt sich deshalb, weil in Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG ausdrücklich von „öffentlicher Fürsorge“ die Rede ist. Die überwiegende Meinung ist jedoch, dass der Bund derartige Anforderungen auch für private Anbieter formulieren dürfte. Davon hat er etwa beim alten Heimgesetz auch Gebrauch gemacht.

Problematischer ist die Frage nach der Organisation der Hilfen. Dürfte der Bund, immer beschränkt bislang auf die Vorschrift des Artikels 74 Absatz 1 Nr. 7 GG, die Versorgung mit Frauenhäusern in der Fläche organisieren? In den drei der Anhörung zugrundeliegenden Drucksachen wird auf zwei Punkte Bezug genommen. Der erste Punkt betrifft die räumliche Beschränkung von Aufenthaltstiteln für Ausländerinnen. Wenn Ausländerinnen bzw. Migrantinnen in Deutschland leben, haben sie einen Aufenthaltstitel. Dieser Aufenthaltstitel kann besonders bei Asylbewerberinnen räumliche Beschränkungen haben – etwa auf den Sprengel des Kreises oder der Stadt. Ausländerinnen die Möglichkeit zu geben, die Kreisgrenzen zu überschreiten, um Zuflucht zu suchen, beispielsweise weil in ihrem eigenen Bezirk eine wirklich Schutz gewährende Zuflucht nicht zu finden ist, könnte der Bund in meinen Augen im Rahmen des Ausländerrechts ohne weiteres regeln. Hier spielt auch der Artikel 72 Absatz 2 GG, auf den ich später komme, gar keine Rolle.

Vorsitzende: Auf diesen Aspekt können wir in der Fragerunde noch einmal kommen. Sie müssten jetzt zu Ihrem Schlusssatz kommen.

Herr Prof. Dr. **Klaus Rennert** (Richter am Bundesverwaltungsgericht): Abschließend möchte ich noch zum zweiten Punkt beim Thema „Organisation der Hilfe“ kommen. Der Bund kann auch eine Eil- oder Notzuständigkeit über die Kommunengrenzen hinaus begründen, wie es auch aus dem Sozialhilferecht geläufig ist. Sofern eine Kostenerstattungsregelung vorgesehen ist, ist daher auch eine wohnsitzfremde Hilfe möglich. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie mir nachher in der Fragerunde zum Thema Artikel 72, Absatz 2 GG noch Gelegenheit für eine ausführlichere Darlegung geben würden.

Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Professor Rennert. Als Nächstes bitte ich Frau Selker aus dem Ministerium für Bildung und Frauen des Landes Schleswig-Holstein um Ihr Eingangsstatement.

Frau **Regina Selker** (Ministerium für Bildung und Frauen SH): Meine Name ist Regina Selker aus dem Ministerium für Bildung und Frauen des Landes Schleswig-Holstein. Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, meine Damen und Herren, ich freue mich über die Einladung und die Möglichkeit, Ihnen im Rahmen dieser Anhörung kurz über die Frauenhausfinanzierung in Schleswig-Holstein berichten zu können. Diese haben wir vor zwölf Jahren neu geregelt und ich kann Ihnen sagen, dass sie sich außerordentlich bewährt hat. Seit 1996 ist die Finanzierung der 16 Frauenhäuser in Schleswig-Holstein über den kommunalen Finanzausgleich geregelt. Hier wurden Landes- und kommunale Mittel gebündelt und als Vorwegabzug von den Schlüsselzuweisungen an die Kommunen eingestellt. Das Land vergibt diese Mittel. Das sind jährlich 4,3 Millionen Euro in Schleswig-Holstein mit Wirkung direkt an die Träger der Frauenhäuser. Diese erhalten ihre Zuschüsse also aus einer Hand. Dieses Konzept konnte nur realisiert werden, weil es vom Land und von den Kommunen gemeinsam entwickelt wurde und bis heute gemeinsam getragen wird. Die Kommunen haben diesem Konzept auch deshalb zugestimmt, weil es alle Gemeinden und Städte an der Finanzierung beteiligt und es Kreise oder Standortgemeinden nicht über Gebühr belastet. Außerdem haben dadurch alle Frauen Zugang zu den Frauenhäusern in Schleswig-Holstein.

Die institutionelle Förderung, die sie erhalten, erfolgt auf der Grundlage von Platzkostensätzen und einer Pauschale für die Kosten der Unterkunft. Bei letzteren handelt es sich in der Regel um angemietete Liegenschaften. Mit 3,5 Millionen Euro aus dem Gesamtansatz von 4,3 Millionen Euro bezuschussen Land und Kommunen 335 Plätze in 16 Frauenhäusern. Pro Platz erhalten diese Einrichtungen Personal- und Sachkosten in Höhe von jeweils 10.500 Euro. Die entsprechenden Liegenschaften werden auf der Grundlage der tatsächlich anfallenden Kosten gefördert. Weitere 200.000 Euro, die ebenfalls im Ansatz für die Frauenhausförderung verankert sind, stehen für das Kooperations- und Interventionskonzept Schleswig-Holstein (KIK) zur Verfügung. Davon erhalten 15 Koordinatorinnen in allen Kreisen und kreisfreien Städten, die Maßnahmen zur Eindämmung häuslicher Gewalt koordinieren und weiterentwickeln und runde Tische eingerichtet haben, pro Jahr 14.000 Euro.

Auf die fachlichen Standards möchte ich an dieser Stelle nicht weiter eingehen. Diese sind in meiner schriftlichen Stellungnahme aufgeführt. Sie decken sich auch im Wesentlichen mit den Anforderungen, die in den anderen Stellungnahmen genannt sind. Nur so viel sei an dieser Stelle erwähnt: Die 335 geförderten Plätze stehen sowohl den Frauen als auch deren Kindern offen. Die Frauenhäuser in Schleswig-Holstein halten neben der Unterstützung der Frauen alle auch eigenständige Angebote für die dort lebenden Kinder vor. Räumliche Standards sind bislang nicht vorgegeben.

In meiner schriftlichen Stellungnahme habe ich darauf hingewiesen, dass in den letzten zehn Jahren nicht nur in Schleswig-Holstein, sondern auch in vielen anderen Bundesländern die Präventionsansätze bei häuslicher Gewalt erhöht wurden. Schleswig-Holstein hat deshalb bereits damit begonnen, dieses weitergehende Schutzkonzept in eine entsprechende Finanzierung zu transferieren, in dem die Mittel, die den Koordinatorinnen des schon genannten Kooperations- und Interventionskonzeptes zur Verfügung stehen, in die Frauenhausfinanzierung eingebracht wurden. Die Finanzierung der ebenfalls am Schutz beteiligten Frauenberatungsstellen erfolgt aber bislang noch als freiwillige Leistung aus den allgemeinen Haushalten der Kommunen und des Landes. Insgesamt stehen hier 2,5 Millionen Euro zur Verfügung. Die Täter-Trainingsprogramme schließlich, die in Schleswig-Holstein ebenfalls flächendeckend angeboten werden, kommen aus Mitteln des Justizministeriums. Dabei handelt es

sich um jährlich 165.000 Euro. Ich erwähne dies deshalb, weil wir uns in Schleswig-Holstein das Ziel gesetzt haben, auch diese Ansätze in das Finanzausgleichsgesetz einzubringen, um letztlich ein umfassendes Schutzkonzept, das sich bereits nach wenigen Jahren bewährt hat, aus einem Ansatz fördern zu können. Ein einheitlicher, gesetzlich verankerter Förderansatz erlaubt nämlich nicht nur den Trägern ein Höchstmaß an Planungssicherheit, sondern darüber hinaus auch den Kommunen und dem Land eine ziel- und bedarfsgerechte Steuerung.

Ich komme zum Schluss. Erlauben Sie mir daher anzuregen, in Ihre Überlegungen einer einheitlichen Finanzierung der Frauenhausarbeit auch die erforderliche ambulante proaktive Beratung, die Koordination und die Täter-Trainingsprogramme einzubeziehen. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzende: Vielen Dank, Frau Selker. Als Nächste bitte ich Frau Siegl von der Koordinierungsstelle der Autonomen Frauenhäuser in Baden-Württemberg um ihr Statement. Bitte sehr, Frau Siegl.

Frau **Claudia Siegl** (Autonome Frauenhäuser BW): Mein Name ist Claudia Siegl. Ich komme aus Baden-Württemberg und vertrete die Autonomen Frauenhäuser des Landes. Ich bin heute hier, um deren praktische Arbeit darzustellen. Wir nehmen den Auftrag, den wir uns einst gestellt haben, nach wie vor sehr ernst. Das heißt, wir sind Zufluchtsstätte für gewaltbetroffene Frauen. Dabei nehmen wir auch eine ganze Reihe von Frauen auf, für die wir keine Finanzierung haben.

Wenn eine Frau bei uns im Frauenhaus aufgrund einer akuten Not- und Bedrohungssituation anruft und wir einen freien Platz haben, was über Monate hinweg in diesem Jahr in Baden-Württemberg nicht der Fall war, kann ich sie nicht fragen, ob sie eine Behinderung hat, ob sie beschäftigt ist, sich in der Ausbildung befindet oder studiert oder sonst irgendwelche Beschränkungen hat, die die Aufnahme bzw. die Kostenerstattung erschweren. Wir nehmen alle Frauen auf. Allerdings bleiben wir dadurch auf vielen Kosten sitzen. Das ist leider so und deshalb nutzen wir die heutige Gelegenheit dazu, Sie aufzufordern, uns so mit finanziellen Mitteln auszustatten, dass wir unserer Aufgabe auch gerecht werden können. Die Aufnahme wird sowohl von der Polizei, von den Frauen selber als auch von der Politik als unsere gesellschaftliche Aufgabe betrachtet. Diese Aufgabe können wir jedoch nur unzulänglich durchführen, wenn Kosten nicht erstattet werden.

Dies gilt auch für die Rufbereitschaft, die wir ehrenamtlich leisten bzw. unbezahlt machen. Bei Kurzaufenthalten können die Papiere von den Bewohnerinnen häufig nicht alle rechtzeitig beigebracht werden. Solche Dinge erschweren die Arbeit. Darüber hinaus gibt es Beschränkungen bei der Aufenthaltsdauer; zum Teil sind dies nur drei bis sechs Wochen, in denen die Bedrohungssituation beseitigt, die Existenz der Frauen und der Kinder gesichert, die Zukunft geplant und eine Wohnung gefunden sein soll. Das kann, glaube ich, nicht einmal eine Frau schaffen, die in keiner Bedrohungssituation ist. Außerdem müssen wir gegenüber den Sozialgerichten rechtfertigen, warum sich eine betroffene Frau überhaupt im Frauenhaus aufhält und dies möglicherweise auch noch länger als drei bis sechs Wochen. Es gibt zudem eine Anhäufung von Bürokratie. Auch der Bereich Finanzakquise hat mittlerweile unglaublich zugenommen. In Baden-Württemberg gibt es Häuser, die bis zu 70 Prozent ihres Etats selber auftreiben müssen. Bisher wurden wir auch durch den Aktionsplan der Bundesregierung geför-

dert, den wir sehr befürworten. Dies wird in Zukunft nicht mehr so sein. Zugenommen haben auch Gremien- und Vernetzungsarbeit, wir bilden berufsfremde Gruppen weiter und es wurden Arbeitskreise und Gremien in allen Kreisen installiert, an denen wir teilnehmen. Das alles ist Arbeit, die aber nicht bezahlt wird und über Tagessätze auch nicht bezahlt werden kann.

Von daher kommt eine Einzelfallfinanzierung für uns nicht in Frage. Es ist die Arbeit, die entweder im Ehrenamt geleistet wird oder so, dass sie an der Beratungs- und Unterstützungsleistung der Frauen abgezogen werden muss. Deshalb sind wir hier. Wir wollen nicht, dass die Kosten letztendlich bei den schwächsten Gliedern dieser Kette, bei den Frauen und Kindern, landen. Das lehnen wir strikt ab. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzende: Vielen Dank, Frau Siegl. Jetzt bitte ich Frau Steffens von der Zentralen Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (ZIF) um ihr Statement. Bitte sehr, Frau Steffens.

Frau **Marion Steffens** (ZIF): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren, mein Name ist Marion Steffens. Eine flächendeckende, bedarfsgerechte, bundesweit einheitlichen Grundsätzen folgende Finanzierung von Frauenhäusern, Zufluchtwohnungen und Beratungseinrichtungen ist notwendig. Die Gründe hierfür sind in unterschiedlichen Stellungnahmen und einigen Statements bereits dargelegt worden. Da ich nicht alles wiederholen möchte, was bereits hierzu sehr zutreffend gesagt wurde, möchte ich mich auf wenige Kernfragen beschränken.

Als erstes stellt sich die Frage, ob das vorhandene Angebot an Frauenhäusern und Zufluchtwohnungen quantitativ bedarfsgerecht ist. Meine Antwort ist nein, weil tatsächlich eine sehr erhebliche Spreizung des Platzangebotes im Ländervergleich von 1:6.200 auf der unteren Skala bis 1:17.000 auf der oberen Skala existiert. Diese Spreizung ist auch auf der Grundlage nationaler und internationaler Studien zur Prävalenz von Gewalt überhaupt nicht nachvollziehbar und sachlich nicht zu rechtfertigen. In Nordrhein-Westfalen kommen beispielsweise auf 5.000 Aufnahmen in Frauenhäusern ebenso viele Absagen bzw. nicht durchzusetzende Aufnahmegesuche aufgrund von Überbelegung. Zudem benötigt die große Gruppe der in einzelfallfinanzierten Häusern nicht aufnehmbaren Frauen einen freien Zugang zum Frauenhaus, der zurzeit nicht gegeben ist. Von einer quantitativen Bedarfsdeckung kann daher keine Rede sein. Auch von einem qualitativ bedarfsgerechten Angebot in den Frauenhäusern kann nicht gesprochen werden. Zwar gibt es trägerübergreifend ähnlich definierte Qualitätsstandards, die jedoch oft aus finanziellen Gründen nicht realisiert werden können.

In den finanziellen Aufwendungen der Länder und Gemeinden gibt es erhebliche Unterschiede. Betrachtet man die einzelfallunabhängigen Finanzmittel, so ergibt sich auch hier eine Spreizung von 800 Euro pro Platz und Jahr im unteren Bereich bis zu etwa 12.000 Euro pro Platz und Jahr im oberen Bereich, wobei gesagt werden muss, dass keine Finanzierung tatsächlich kostendeckend ist. Die dargestellten Risiken der Einzelfallfinanzierung, inklusive der durch sie nicht gedeckten Kosten, schließen aus, dass die Qualitätsverluste durch Tagessätze kompensiert werden können. Ich wiederhole noch

einmal, dass die Frauenhausfinanzierung in keinem Bundesland als ausreichend und als langfristig gesichert angesehen werden kann.

Die Frage, ob die großen Differenzen im qualitativen und quantitativen Angebot zur Beeinträchtigung gleichwertiger Lebensverhältnisse führen, kann man nur bejahen. Eine Bedarfsdeckung kann in vielen Bundesländern nicht unterstellt werden. Der fehlende oder stark eingeschränkte Zugang zu Hilfen bei Gewalt und die mangelnde Flächendeckung führen dazu, dass die Erreichbarkeit adäquater Unterstützung bei Gewalt davon abhängt, wo die Frau wohnt, welchen Aufenthaltsstatus sie hat, über welches Einkommen oder Vermögen sie verfügt, welche körperlichen Befähigungen sie hat und ob sie sich in schulischer oder beruflicher Ausbildung befindet. Mangelnde Flucht- und Unterstützungsmöglichkeiten aber fördern Gewalt. Das hohe Ausmaß an Gewalt in engen sozialen Beziehungen, das hierin liegende Risiko für weitere Generationen, ebenfalls ein gewaltgeprägtes Leben zu führen und alle damit verbundenen, bereits dargestellten ökonomischen und sozialen Folgen beeinträchtigen das bundesstaatliche Sozialgefüge erheblich. Dies muss endlich auch wahrgenommen werden. Hieraus folgt, eine flächendeckende, bedarfsgerechte, bundesweit einheitlichen Grundsätzen folgende und gesetzlich abgesicherte Finanzierung von Frauenhäusern, Zufluchtwohnungen und Beratungseinrichtungen ist notwendig und möglich. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzende: Vielen Dank, Frau Steffens. Wie angekündigt, bitte ich jetzt Herrn Professor Finkelnburg um sein Statement. Ich sage noch einmal ausdrücklich, dass er pünktlich hier war und dass es ein Missverständnis beim Einlass gab. Das tut uns sehr leid. Wir lauschen deshalb jetzt besonders sorgfältig Ihrem Statement. Bitte sehr, Professor Finkelnburg.

Herr Prof. Dr. **Klaus Finkelnburg** (Präsident des Verfassungsgerichtshofs a.D.): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, ich spreche genau wie Herr Rennert hier als Jurist und dabei vor allem zu der rechtlichen Frage, ob der Bund berechtigt ist, durch Gesetz die Rechtsverhältnisse der Frauenhäuser zu regeln, wie das eben Frau Steffens sehr nachdrücklich gefordert hat. Dies setzt zwei Dinge voraus:

Erstens muss der Bund eine Gesetzgebungszuständigkeit haben. Diese hat Herr Rennert vorhin bejaht. Auch ich bin der Meinung, dass der Bund aus Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG (konkurrierende Gesetzgebung für öffentliche Fürsorge) vom Gesetzgebungsgegenstand berechtigt wäre, sich der Frauenhäuser anzunehmen. Die Frage, die sich aber stellt und die Herr Professor Rennert vorhin aus Zeitgründen nicht mehr behandeln konnte, ist zweitens, ob der Bund von dieser konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch machen darf. Denn diese ist nach Artikel 72 Absatz 2 GG an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Frau Steffens hat dies als Nichtjuristin ganz vorzüglich auf den Punkt gebracht. Diese Voraussetzungen, von einer solchen Kompetenz Gebrauch zu machen, liegen jedoch nach meiner Ansicht hier nicht vor. Auch bei den Frauenhäusern ist zunächst die Frage zu prüfen, ob eine bundesgesetzliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderlich ist. Denn nur wenn ungleiche Verhältnisse vorliegen, kann man gesetzgeberisch gleiche Verhältnisse herstellen. Ungleiche Verhältnisse liegen ohne jeden Zweifel vor. Das haben wir in nahezu allen Beiträgen gehört. Das allein reicht aber noch nicht aus. Denn die Vorschrift des Artikel 72 GG

– also die Herstellung gleicher Lebensverhältnisse durch ein Bundesgesetz – ist im Rahmen der Föderalismusreform verändert worden und die Barriere hierfür von den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – auch wenn einige von Ihnen mit dem Kopf schütteln – außerordentlich hoch gelegt worden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes liegen ungleiche Verhältnisse nur vor, wenn die Lebensverhältnisse in den Ländern, hier also hinsichtlich der Frauenhäuser, sich in erheblicher, „das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“.

Das heißt, dem Bund wird die Gesetzgebung in diesem Gebieten relativ schwer gemacht. Denn im Grundsatz sollen die Länder zuständig sein. Die Frage, die ich in meinem schriftlichen Statement verneint habe, bei der ich aber, nachdem ich hier so einiges gehört habe, wieder etwas schwankend geworden bin, ist, ob das Sozialgefüge des Bundes dadurch erheblich beeinträchtigt ist, dass sich die Regelungen von Land zu Land unterscheiden. Das hängt einfach davon ab, wie hoch diese Schwelle gelegt wird. Diese Schwelle legen weder Sie noch ich, sondern die legt das Bundesverfassungsgericht hoch. Ich bin nach wie vor skeptisch, ob hinsichtlich der Frauenhäuser die Verhältnisse wirklich so dramatisch auseinander gegangen sind, dass der Bund gewissermaßen die Länder beiseite schieben darf und eine bundesgesetzliche Regelung treffen kann. Aber ich räume ein, dass man darüber streiten kann. Wenn der Bundestag diese Frage bejahen und jemand das Bundesverfassungsgericht anrufen würde, wäre ein solches Verfahren zumindest offen, da die Rechte der Länder außerordentlich gestärkt worden sind. Ich persönlich bin der Ansicht, dass die Studie der Bundesregierung über die Situation der Frauenhäuser und deren Finanzierungsgrundlagen sehr eindrucksvoll gezeigt hat, in welchen Ländern es gut und in welchen es weniger gut funktioniert. Wenn der Deutsche Bundestag an diejenigen Länder, wo die Förderung noch nicht optimal ist, appellieren würde, die Finanzierung zu verbessern, würde das sicher schon manches bringen. Ob es ausreicht, eine Bundesgesetzgebung zu begründen – ich bin sehr gespannt, was Herr Rennert nachher dazu sagen wird – scheint mir jedenfalls nicht sicher zu sein. Vielen Dank.

Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Professor Finkelnburg. Ich bedanke mich bei allen Sachverständigen sehr herzlich für diese große Bandbreite und Vielfalt der Betrachtung des Themas von der Praxis bis zum Juristischen. Ich übergebe jetzt die weitere Leitung dieser Anhörung an meine Stellvertreterin, Frau Ekin Deligöz.

Wechsel des Vorsitzes

Stellv. Vorsitzende: Auch ich wünsche Ihnen einen Guten Tag. Wir beginnen mit der Fragerunde der Fraktion der CDU/CSU.

Abg. **Michaela Noll** (CDU/CSU): Meine sehr geehrten Damen und Herren, zunächst bedanke auch ich mich auch recht herzlich, dass diese Anhörung möglich ist. Frau Siegl hat in ihrer Stellungnahme gesagt, es ist eine Frage des Wollens. Und dass es eine Frage des Wollens ist, macht diese Anhö-

rung sehr deutlich. Ich glaube, wir sind alle darum bemüht, eine Lösung für dieses Problem zu finden, damit gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland geschaffen werden. Ich möchte meine ersten beiden Fragen gerne an Professor Dr. Rennert richten. Mit der ersten Frage möchte ich Ihnen die Chance geben, noch Ihre Gedanken zu Artikel 72 Abs. 2 GG darzulegen, was eben in der Kürze nicht möglich war. Dann hätte ich noch eine Frage zu den gleichwertigen Lebensverhältnissen. Sie haben eben im Vortrag von Frau Köhler gehört – und auch Herr Professor Finkelnburg sah das plötzlich etwas anders – dass die Finanzierung der Frauenhäuser in den Ländern sehr unterschiedlich geregelt ist. Ist das ein Argument um zu sagen, wir brauchen eine bundesgesetzliche Regelung, um Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu schaffen? Eine weitere Frage bezieht sich auf den Rechtsanspruch auf eine kostenlose Unterbringung, der in den Anträgen verschiedentlich genannt und erhofft wird. Gibt es das in irgendeiner Form oder kann man es gegebenenfalls ableiten? Diese Frage würde ich gern an die beiden Verfassungsjuristen stellen.

Herr Prof. Dr. **Klaus Rennert** (Richter am Bundesverwaltungsgericht): Ich bedanke mich für die Frage und auch für die Gelegenheit, meine Weitschweifigkeit von eben wieder gutzumachen. Der zweite Punkt der verfassungsrechtlichen Prüfung ist in der Tat der des Artikels 72 Abs. 2 GG und da dürfte die eigentliche Musik spielen, was die Befugnis des Bundes angeht, die Sache einheitlich durch Bundesgesetz zu regeln. Herr Professor Finkelnburg hat eben darauf aufmerksam gemacht, dass diese Vorschrift im Zuge der Föderalismus-Gesetzgebung, ich glaube es war 1993, also kurz nach der deutschen Wiedervereinigung, stark angezogen wurde. Der Zweck der damaligen Gesetzgebung war ausdrücklich, die Ländergesetzgebungshoheit vor dem zumeist als unerwünscht erachteten Zugriff des Bundes zu schützen. Das wurde zusätzlich flankiert mit der Befugnis des Bundesverfassungsgerichts, auf einen eigenen Rechtsbehelf der Länder hin Bundesgesetze, die im Ruch stehen, allzu großzügig von der eigenen Kompetenz Gebrauch gemacht zu haben, zu überprüfen. Das Bundesverfassungsgericht hat sich selbst die Befugnis zuerkannt, das auch abschließend zu tun. Deshalb sind die Anforderungen sehr stark angezogen worden, was die Befugnisse des Bundes angeht. Das Bundesverfassungsgericht hat im Altenhilfeurteil die Anforderungen sehr streng gezogen und ich möchte dreierlei dazu hervorheben:

Das erste ist, es geht nicht um die Herstellung *gleicher* Lebensverhältnisse, sondern um die Herstellung *gleichwertiger* Lebensverhältnisse. Der Zweck der Übung war, eine gewisse Divergenz im Niveau unter den Ländern geradezu als erwünscht anzusehen, denn die Länder sollen die Befugnis haben, auch untereinander mit verschiedenen Lösungsmodellen zu konkurrieren. Das Zweite ist: Das Bundesverfassungsgericht sagt ausdrücklich, dass der Bund nicht allein deshalb von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen kann, weil er die Lösungen der Länder sachlich für unzureichend hält. Allein der Wunsch, eine andere oder vermeintlich bessere Lösung an die Stelle der Lösungen der Länder zu stellen, rechtfertigt die Inanspruchnahme der Bundeskompetenz nicht. Das ist dem Bundesverfassungsgericht nur einen einzigen Satz wert: „Dem Bundesgesetzgeber ist ein Eingreifen auch dann nicht erlaubt, wenn lediglich eine Verbesserung der Lebensverhältnisse in Rede steht.“ Das Dritte ist: Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in diesem Sinne unter den Ländern erfordert, wie Herr Finkelnburg eben richtig sagte, nicht nur ein Divergieren im Regelungsniveau in den Ländern, sondern ein Divergieren in einem Ausmaß, das in einem einheitlichen Sozialstaat als unerträglich

empfundener wird. Das ist jetzt Einschätzungsfrage, ob Sie das als unerträglich ansehen oder nicht. Es kommt aber noch hinzu, dass eine bundesgesetzliche Regelung zur Abhilfe auch erforderlich sein muss. Das heißt, dass man es den Ländern nicht zutraut, ihrerseits für Abhilfe zu sorgen, und man muss dabei berücksichtigen, dass wir in einem Bundesstaat leben, der nun gerade auf ein Konkurrenzmodell der Lösungsentwürfe angelegt ist. Wenn die Länder eine konkurrierende Zuständigkeit haben, dann haben sie damit auch die Befugnis, sich einer Sache jeweils unterschiedlich anzunehmen. Die Länder sagen dann immer: Ja, warum wendet Ihr Euch nach Berlin an den Bund? Richtet doch Eure politischen Anliegen an uns, nach Stuttgart, nach München, nach Düsseldorf etc. Im Prinzip sitzen da ja dieselben Parteien, nicht? Also, ich wollte nur deutlich machen, dass Artikel 72 Abs. 2 GG nach meiner Beurteilung eine Hürde aufrichtet, die auch in unserem Fall die Erfolgchancen für ein Bundesgesetz in Karlsruhe mit, na sagen wir mal, zwei Drittel zu ein Drittel dagegen ausstattet. Ich will nicht gleich sagen, es wäre verloren. Insofern war ja auch Herr Finkelnburg vorsichtiger als im Statement, deshalb würde auch ich vorsichtig sein, aber überwiegend eher nicht.

Die zweite Frage war, wie steht es mit dem Anspruch auf kostenfreie Unterkunft. Für die Finanzierung gibt es ja zwei Modelle: Entweder man finanziert die Einrichtung oder man finanziert die Nutzerin. Wenn man über einen Anspruch auf kostenfreie Nutzung nachdenkt, dann ist es sicher ein Anspruch der Nutzerin. Das wäre an sich eine Frage der Sozialleistungssysteme. Der Bund hat dort eine Kompetenz für Frauen, die nicht nur wegen Gewaltbedrohung in Notsituationen sind, sondern obendrein in Notsituationen wegen wirtschaftlicher Schwierigkeiten; also SGB II, SGB XII, wobei natürlich die Gewaltbedrohung die Ursache für eine auch wirtschaftlich schwierige Situation sein kann, aber das ist nicht zwingend. In meinen Augen könnte der Bund durchaus in seinen Sozialgesetzen bestimmte Vorschriften mit Blick auf Frauenhäuser einrichten, und das gibt es ja auch schon in gewissem Maße. Was er in meinen Augen wohl nicht dürfte, wäre unter der Überschrift des Artikels 74 Nr. 7 GG den Anspruch auf kostenfreie Aufnahme zu regeln, denn der Sache nach handelt es sich damit um eine Finanzierungsvorgabe. Es würde nämlich den Trägern der Frauenhäuser, und zwar besonders den öffentlichen Trägern der Frauenhäuser, die Refinanzierung bei den Nutzern verboten. Das ist eine Regelung über Kostentragung, und wenn die Aufgabe in der Verwaltung eine Aufgabe der Länder ist, dann obliegt es auch den Ländern, die Kosten zu regeln. Dazu gehört auch die Entscheidung, ob ein Aufnahmeanspruch kostenfrei oder nicht kostenfrei ist. Deshalb halte ich das für sehr zweifelhaft.

Die andere Regelung, die Schleswig-Holstein für sein Land getroffen hat – es geht ja von Landes wegen, ja? – bedeutet eine institutionelle Förderung. Die letzte Frage, die aufgeworfen wurde und die der Deutsche Juristinnenbund für richtig hält, ist die Überlegung ob der Bund, gesetzt, er hätte die Gesetzgebungskompetenz überhaupt, gewissermaßen Geld in die Hand nehmen und sagen dürfte: Jetzt bezahl ich's! Also, nicht den Ländern die Finanzierung ihrer Frauenhäuser aufzugeben, sondern zu sagen, den Ländern traue ich das nicht zu, also bezahle ich es. Artikel 104 a Absatz 3 GG – ob das geht oder nicht. Die Bundesregierung hat vor bald 20 Jahren einmal darüber nachgedacht und gesagt, nach damaligem Stand eher nicht. Ich glaube es eher auch nicht. Ich sehe das Problem bei der Überschrift „Geldleistungsgesetze“. Ist es ein Geldleistungsgesetz, wenn man die Institution fördert und nicht die Frau? Mit den Geldleistungsgesetzen hatte man an Förderung von Einzelpersonen gedacht, natürliche Personen. Deshalb ist zum Beispiel das Ausbildungsförderungsgesetz ein 104a-Absatz 3-

Gesetz. Aber Karlsruhe hat dazu bislang nichts gesagt, soweit ich es überblicke. Deshalb auch dort nicht abschließend, aber eher skeptisch. Vielen Dank.

Herr Prof. Dr. **Klaus Finkelburg** (Präsident des Verfassungsgerichtshofs a.D.): Ich bin in der schwierigen Lage, dass ich allem, was Herr Rennert gesagt hat, zustimmen kann, und möchte ich mich dazu nicht mehr äußern. Ich müsste das ja alles wiederholen. Ihre Zeit ist knapp. Wenn Sie ergänzende Fragen haben, gerne, aber alles, was er gesagt hat, sehe ich ganz genauso.

Abg. **Elisabeth Winkelmeier-Becker** (CDU/CSU): Auch ich habe zunächst eine Frage an Professor Dr. Rennert. Wir haben ja hier aus den Schilderungen der Vertreterinnen der Frauenhäuser gehört, dass dringender Bedarf besteht. Sie haben die Zahlen aus Nordrhein-Westfalen genannt – 5.000 Aufnahmen, 5.000 Ablehnungen. Es besteht also offenbar eine Nachfrage. Würden Sie sagen, dass das staatlichen Handlungsbedarf begründet oder, wenn Sie den Istzustand jetzt nicht beurteilen können, unter welchen Voraussetzungen staatlicher Handlungsbedarf begründet wäre? Es wäre dann erst die zweite Frage, ob die Länder oder die Bundesebene dafür zuständig ist, aber muss man aus Gründen der Verfassung, dem Sozialstaatsprinzip oder aus anderen Verfassungsgrundsätzen herleiten, dass auf jeden Fall Handlungsbedarf besteht? Meine zweite Frage richtet sich an Frau Siegl. Haben sich in Ihrer Erfahrung durch das Gewaltschutzgesetz Änderungen mit Blick auf Fallzahlen, Aufenthaltsdauer oder auch die Rückkehr der Frauen in ihre frühere Wohnung ergeben? Vielen Dank.

Herr Prof. Dr. **Klaus Rennert** (Richter am Bundesverwaltungsgericht): Frau Abgeordnete, die Frage nach dem Handlungsbedarf ist eine politische. Die müssen Sie beantworten. Da bin auch ich nur Stimmbürger, wie alle hier im Saal, und ich muss sagen, das hat mich alles beeindruckt. Ich würde sagen, die Länder oder die Kommunen haben allen Anlass, sich etwas zu überlegen. Aber als Rechtsfrage formuliert, ist es immer schwierig, aus dem Grundgesetz Handlungsansprüche herzuleiten. Wir haben es bei der akuten Gewaltbedrohungssituation als Handlungsanspruch gegen die Polizei. Also, wenn es keine Aufnahmemöglichkeiten gibt, dann ist die Polizei nach allen Landespolizeigesetzen verpflichtet, Schutz und Obdach zu gewähren. An sich sind die Frauenhäuser, wenn ich es historisch richtig verfolgt habe, ja auch eine Fortsetzung dieses Anspruchs. Aber sehr viel mehr werden Sie als rechtlichen Anspruch aus der Verfassung nicht herleiten können. Was darüber hinaus politisch gewünscht ist, ist eine politische Frage. Nur, nach der heutigen Verfassungsordnung richtet sich diese Frage nicht an den Bund, sondern an die Länder und pardon, wenn die Länder nicht tätig werden, dann in erster Linie an die Kommunen. Die Kommunen sind nach den Gemeindeordnungen in der Regel verpflichtet, die erforderlichen sozialen Einrichtungen zu schaffen und wenn sie das nicht tun, stehen sie unter der Kommunalaufsicht ihrer Länder.

Frau **Claudia Siegl** (Autonome Frauenhäuser BW): Die Einführung des Gewaltschutzgesetzes hat meiner Ansicht nach in der praktischen Arbeit nicht sehr viel verändert. Die Frauen, die das Gewaltschutzgesetz in Anspruch nehmen, sind nicht unbedingt die Frauen, die vorher ins Frauenhaus gekommen sind. Wir haben natürlich in manchen Bereichen eine Erleichterung, wir können schneller ein Näherungsverbot durchsetzen oder eine Wohnungszuweisung. Aber wenige Frauen, die das Frauenhaus tatsächlich aus Schutzgründen aufsuchen, werden auch Maßnahmen nach dem Gewaltschutz-

gesetz in Anspruch nehmen. Der Aufenthalt in dem Haus, aus dem sie kommen, ist immer gefährlich und die Bedrohungssituation lässt nicht nach, nur weil der Mann da nicht mehr hingehen darf. Der wird da immer wieder auftauchen. Von daher hat sich die Klientel nicht verändert. Wir konnten aber durch das Gewaltschutzgesetz andere Frauen ermutigen, schneller Schutzmaßnahmen in Anspruch zu nehmen und umzusetzen.

Abg. **Michaela Noll** (CDU/CSU): Ich hätte noch eine Nachfrage an Herrn Professor Rennert und Herrn Professor Finkelnburg. Frau Steffens, Sie sagten in Ihrer Stellungnahme, durch den Bericht der Frauenhäuser werde dokumentiert, dass wir keine rechtseinheitliche Regelung haben. Könnte man nicht aufgrund dieser Rechtszersplitterung in den Ländern zu einer Bundesregelung kommen, damit eine einheitliche Rechtsregelung und Verlässlichkeit geschaffen werden? Gibt es dafür eine Grundlage oder lässt sich das unter dem Gesichtspunkt der Rechtszersplitterung aus dem Grundgesetz ableiten?

Herr Prof. Dr. **Klaus Rennert** (Richter am Bundesverwaltungsgericht): Das kann man schlicht ausschließen. Dass in den Ländern unterschiedliche Rechte und Rechtslagen bestehen, ist ja gerade der Effekt des Föderalismus. Die Herstellung eines einheitlichen Rechts ist nicht ausreichend für die Begründung einer Kompetenz des Bundes, denn sonst könnten wir den Föderalismus vergessen. Es muss also für die Wahrung der Rechtseinheit – das ist ja auch in Artikel 72 Abs. 2 GG genannt – über den Umstand der unterschiedlichen Rechtslagen in den Ländern hinaus hinzukommen, dass die Zersplitterung geradezu den Rechtsverkehr zwischen den Ländern behindert. Und das vermag ich, pardon, nicht zu erkennen. Auch komplizierte Rechtslagen sind kein Grund – entschuldigen Sie, ich habe zum Beispiel auf meinem Schreibtisch dauernd Problemfälle mit Krankenhäusern und Arzneimittelrecht – also, auch wenn der Bund etwas regelt, ist es deshalb nicht notwendigerweise unkompliziert.

Herr Prof. Dr. **Klaus Finkelnburg** (Präsident des Verfassungsgerichtshofs a.D.): Ich kann das eigentlich nur wiederholen. Der Bundesstaat nimmt in Kauf, dass die Länder eigenständige Regelungen haben – das ist ja gerade sein Wesen. Der Bundesstaat ist ja genau das Gegenteil vom Zentralstaat. Der Zentralstaat ist die einheitliche Regelung. Das müssen wir in Kauf nehmen und erst dann, wenn die unterschiedlichen Regelungen sich gewissermaßen zu einem Missstand entwickeln, der im Interesse der bundesstaatlichen Ordnung nicht mehr hingenommen werden kann, darf der Bund eingreifen. Trotz gewisser Zweifel, die ich vorhin aufgrund der Anhörung hier geäußert habe, sehe ich aber insgesamt doch noch keinen Grund. Ich sehe erheblichen Verbesserungsbedarf, aber der ist nicht so, dass er die bundesstaatliche Ordnung gefährdet und dem Bund das Recht gibt, in die Rechte der Länder einzugreifen.

Abg. **Paul Lehrieder** (CDU/CSU): Meine erste Frage: Herr Professor Rennert, es ist jetzt alles etwas hypothetisch, nachdem wir schon mehrfach festgestellt haben, dass eine unerträgliche Divergenz, die Sie als Voraussetzung genannt haben, damit der Bund überhaupt tätig werden kann, noch nicht gegeben ist. Wenn wir aber unterstellen, dass der Bund hier tätig werden wollte, auf welche Regelungsmaterien könnte sich eine solche Regelung erstrecken bzw. welche Bestandteile sollte eine bundesweit verbindliche Regelung zur Gewährleistung von Schutz und Sicherheit, Beratung und Unterstüt-

zung überhaupt enthalten? Also, welche Regelungsbereiche könnten rein theoretisch zu einer unerträglichen Divergenz der bestehenden Alternativen führen, so dass wir überhaupt tätig werden könnten? Meine zweite Frage richtet sich an Frau Siegl: Wo sehen Sie Handlungsbedarf und Handlungsoptionen auf Bundes-, Landes- oder auf kommunaler Ebene mit Blick auf die Struktur und Arbeit der Frauenhäuser, aber auch im Hinblick auf die Investitions- und Personalkosten? Danke schön.

Herr Prof. Dr. **Klaus Rennert** (Richter am Bundesverwaltungsgericht): Aus den Papieren sehe ich, dass es im Wesentlichen drei gleichgeordnete sowie einen vierten, übergeordneten Punkt gibt, dem Abhilfe geschaffen werden soll: Erstens, der Aufenthaltsstatus von Ausländerinnen. Das habe ich bereits gesagt, darf der Bund, Ausländerrecht. Zweitens, wohnortunabhängige Sachen: Sofern der Bund überhaupt darf, darf er auch das. Das ist zwar eine Regelung der örtlichen Zuständigkeit, aber wir kennen das aus dem Sozialhilferecht mit der Notzuständigkeit bei Kostenerstattung. Ist an sich kein Problem. Drittens, einkommensunabhängig. Dieses geht über die bisherige Kompetenz des Bundes hinaus, die ja an der wirtschaftlichen Notlage hängt und ist eine Frage der Finanzierung. Dürfte der Bund in meinen Augen nicht. Die übergeordnete Frage ist, Einzelfinanzierung über Tagessätze oder institutionelle Pauschalfinanzierung? Das dürfte der Bund allenfalls über Artikel 104 a Abs. 3 GG, das sehe ich aber nicht. Wir haben eben darüber gesprochen. Das ist eine typische Aufgabe der Länder, nämlich etwa des kommunalen Finanzausgleichs oder eines eigenen Gesetzes wie es neuerdings in Thüringen besteht. Man kann darüber streiten, ob das gut oder schlecht ist. Aber der Versuch, etwas von der Individualförderung auf eine pauschalierende Finanzierung umzustellen, ist eine typische Aufgabe der Länder. Das dürfte der Bund als solches nicht zum Grund für sein Eingreifen nehmen.

Frau **Claudia Siegl** (Autonome Frauenhäuser BW): Sie wollen von mir wissen, was wir fordern? Das kann ich Ihnen sagen. Wir wollen eine ausreichende Finanzierung. Das ist ganz einfach gesagt. Inwiefern wir das auf Bund und Länder aufteilen können, weiß ich nicht. Ich weiß nur nach 30 Jahren Frauenhäuser, dass wir es den Ländern nicht zutrauen, eine gute Finanzierung zu machen. In Baden-Württemberg sind wir die untere Grenze und bekommen 800 Euro pro Platz und Jahr. Damit können wir nicht arbeiten. Das ist eine ganz einfache Frage. Ansonsten hätten wir gerne, dass die Bundesregierung doch zumindest einen Rahmen vorgibt, wie das aussehen müsste. Dass die Länder das dann letztendlich ausführen, ist für uns auch okay, wenn das mal überall gleich wäre! Wenn das so wäre wie in Schleswig-Holstein, dass bestimmte Dinge an Personal und an Ausstattung in diesen Einrichtungen vorgehalten werden müssen, das wäre das, was wir eigentlich alle haben wollen. Dass den Frauen der Zugang ermöglicht wird, dass sie kommen können, dass wir Betten bereithalten können, dass wir eine Rufbereitschaft haben können. Das ist das, was wir wollen. Wir wollen unsere Arbeit tun. Und das wollen wir gesichert tun.

Vorsitzende: Vielen Dank. Damit sind wir am Ende der Runde der CDU/CSU-Fraktion. An der Reihe ist die Fraktion der SPD, Frau Marks.

Abg. **Caren Marks** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Erstmal herzlichen Dank von der SPD-Fraktion an alle Sachverständigen für ihre doch sehr eindrucksvollen und auch sehr detaillierten Stellungnahmen. Meine Frage richtet sich an Frau Hebmüller von der Bundesagentur für Arbeit. Wie könn-

ten bzw. müssten wir eine gesetzliche Vorschrift ausgestalten, wenn Auszubildende und Studierende und auch bestimmte Frauen mit Migrationshintergrund, die gegenwärtig vom SGB II-Leistungsbezug ausgeschlossen sind, mit einbezogen werden sollen? Die Möglichkeit, Leistungen über eine Härtefallregelung zu erhalten, erscheint uns nicht wirklich befriedigend. Unter welchen Voraussetzungen würde dies heute angewandt und ist die Gewährung als Darlehen überhaupt eine sinnvolle Alternative? Eine weitere Frage an Herrn Professor Rennert: Wir haben schon einiges über die verschiedenen Zuständigkeiten gehört. Könnten Sie sich vorstellen, dass über eine Bund-Länder-Vereinbarung eine gemeinsame Finanzierung des Bundes und der Länder hinzubekommen wäre? Das wäre natürlich nur mit Zustimmung der Länder möglich, aber könnte das eine Alternative in dieser doch sehr schwierigen Problematik darstellen? Herzlichen Dank.

Frau **Dagmar Hebmüller** (BA): Was man ausgestalten muss – in erster Linie verweist das SGB II dort auf andere Gesetzesregelungen, wie zum Beispiel das BAföG oder das Sozialgesetzbuch III. Wenn dem Grunde nach ein Anspruch entweder nach dem BAföG oder nach dem SGB III besteht, können keine Leistungen nach dem SGB II gewährt werden. Also, das Problem ist hier nicht das SGB II, sondern die anderen Gesetze, die dann unter Umständen angepasst werden müssten. Ich kann aber nichts dazu sagen, wie häufig jetzt ein Darlehen gewährt wird und wie häufig Härtefälle vorliegen. Dazu fehlen mir Zahlen. Die Möglichkeit ist gegeben und in Notfällen wird es auch passieren, aber ich gebe Ihnen gerne zu, dass es sicherlich keine sehr befriedigende Situation ist.

Herr Prof. Dr. **Klaus Rennert** (Richter am Bundesverwaltungsgericht): Eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Finanzierung von Frauenhäusern wäre der Rechtsqualität nach eine Verwaltungsvereinbarung, also eine Vereinbarung über die Ausführung bestehender Gesetze. Das setzt für alle Beteiligten und deshalb auch für den Bund voraus, dass er auf dem Gebiet eine Verwaltungskompetenz hat. Es ist ja schon zweifelhaft, ob er eine Gesetzgebungskompetenz hat; darüber haben wir gesprochen. Aber eine Verwaltungskompetenz hat der Bund auf dem Gebiet nun eigentlich überhaupt nicht. Deshalb sehe ich da Schwierigkeiten. Denkbar wäre es im Rahmen von Artikel 84 oder 85 GG, wonach der Bund in bestimmtem Umfang Vorgaben für die Ausführung von Bundesgesetzen machen darf. Das wird ja bei den Sozialleistungsgesetzen, SGB II, SGB XII, auch gemacht. In diesem Rahmen könnten Verabredungen mit den Ländern erfolgen. Dann kommt aber die weitere Frage, inwieweit dort Bundesmittel eingestellt werden dürften. Darf der Bund also Aufgaben finanzieren, die er gar nicht hat? Das darf er in meinen Augen nicht.

Abg. **Renate Gradistanac** (SPD): Auch von mir erst einmal vielen Dank. Die erste Anhörung zum Thema Frauenhäuser; das ist für mich schon ein großer Tag und ich freue mich. Frau Köhler, das war jetzt spannend, was die beiden Herren zum Thema bundesgesetzgeberische Regelungen ausgeführt haben. Es war davon die Rede, dass das bundesstaatliche Sozialgefüge in erheblicher Weise gefährdet sein müsse. Das ist ja wahrscheinlich eine Gratwanderung. Gibt es dafür überhaupt schon Beispiele? Bitte erklären Sie doch noch mal, wie Sie das sehen und warum. Die zweite Frage geht an Frau Siegl: Sie haben die Tagessatzfinanzierung kritisiert und sprechen sich für eine Pauschalfinanzierung aus, weil bei der Tagessatzfinanzierung viele Frauen, vor allem erwerbstätige, in Schwierigkeiten kommen und nicht aufgenommen werden. Können Sie das vielleicht noch mal ausführen? Und

noch eine Kleinigkeit: Viele Frauenhäuser werden durch Vertrag mit den Kostenträgern dazu verpflichtet, ortsfremde Frauen abzuweisen. Können Sie auch dazu etwas sagen und vielleicht einen Vorschlag machen, wie man da Abhilfe schaffen könnte?

Frau **Susanne Köhler** (DJB): Ich freue mich, dazu etwas sagen zu dürfen. Um es ganz klar zu sagen: Die Erforderlichkeit liegt nicht nur da vor, wenn die Lage gegeben ist – so könnte man den Beitrag von Herrn Professor Finkelnburg verstehen – sondern schon, wenn sich diese erhebliche Unterscheidung der Gleichartigkeit abzeichnet. Alle meine Vorrednerinnen hier haben dieses Abzeichnen doch sehr deutlich gemacht. Nächster Punkt: Es wurde gesagt, wir müssen hier den Sozialstaat beachten, wir müssen beachten, dass die Länder ihre eigenen Kompetenzen haben und der Bund sich nicht einmischen darf, wenn er die Lösungsmittel, die von den Ländern unterschiedlich genutzt werden, anders bewertet. Also, um es mal ganz deutlich zu sagen: Die Lösungsmittel sind nicht nur unterschiedlich, sondern teilweise so gravierend nicht vorhanden, dass man von den Tätigkeiten der Länder oder Eingreifen in die Länderkompetenz kaum noch sprechen kann. Wir haben hier eine Teilfinanzierung durch die Länder, aber doch keine Bindung der Kommunen in dem Sinne. Und ich möchte auch noch einmal betonen, die Kommunalaufsicht der Länder, entschuldigen Sie, wenn ich das so punktiert sage, wo ist die denn in Hessen? Die haben die Finanzierung der Frauenschutzhäuser um ein Drittel reduziert. Wenn man sich dann noch vor Augen führt, dass die Kosten schon Jahre lang eingefroren waren, also die Preissteigerungen nicht erfasst wurden, dann bleibt mir doch die Phantasie weg, wie das weitergehen soll, ohne dass der Bund hier massiv eingreift. Auch die Erforderlichkeit sehen wir als deutlich gegeben an. Ich muss auch dazu mal pointiert sagen: Wenn wir sagen, das Ausländerrecht geht, dann stelle ich mir jetzt mal eine Frauenhausleiterin vor, die zu der Ausländerin sagt: Prima, Du darfst jetzt rein, wir haben das Ausländerrecht geändert! Aber eine deutsche Frau, tut mir leid, Dich kann ich nicht aufnehmen. Ich habe eine Tagessatzfinanzierung. Das muss man sich auf der Zunge zergehen lassen! Ich möchte damit in aller Deutlichkeit sagen, wenn wir eine Gleichwertigkeit wirklich erreichen wollen – Gleichwertigkeit, ich verlange keine Gleichheit der Verhältnisse – dass also jede Frau die Möglichkeit hat, zusammen mit ihren Kindern Schutz zu finden, dann können wir nicht Stückwerk machen, indem wir das BAföG ändern oder das Ausländerrecht ändern, sondern wir brauchen ein Bundesgesetz.

Frau **Claudia Siegl** (Autonome Frauenhäuser BW): Ich kann noch mal kurz sagen, für welche Frauen der Zugang ins Frauenhaus erschwert ist. Das betrifft Frauen mit Behinderungen, weil nicht alle auch Verträge nach SGB XII haben. Außerdem sind die Bedingungen in den Häusern nicht gerade behindertengerecht und es gibt keine Möglichkeit der Investitionen, um solche Häuser behindertengerecht auszubauen. Dann ist es mit dem Aufenthalt, aber das haben wir ja schon hinreichend diskutiert. Dann sind es Frauen, die in Ausbildung sind oder studieren, weil die ja auch kein Recht nach SGB II haben, also sie dürfen ja nicht in Arbeit sein oder sie müssen vermittelt werden können. Das sind diese Frauen nicht. Zu den Frauen müssen wir sagen: Brich die Ausbildung ab, komm zu uns und fang die neu an! Also, das ist irgendwie paradox! Bei den erwerbstätigen Frauen ist es so, dass sie keinen Anspruch auf Leistung haben, sie aber aus ihrem eigenen Einkommen den Frauenhausaufenthalt nicht bezahlen können. Sie können maximal die Miete bezahlen, und das ist für eine Frau mit Kindern schon ein hoher Aufwand. Aber die Tagessätze, die zum Teil bis 100 Euro gehen, können von keiner

Frau aufgebracht werden. Das heißt also, wenn sie erwerbstätig ist, rutscht sie automatisch auch in Abhängigkeit von Sozialleistungen. Deshalb ist es nicht möglich, dass diese Frauen mehr als die Miete bezahlen und auf den restlichen Leistungen bleiben wir eben wieder als Trägerinnen der Frauenhäuser sitzen.

Der Aktionsplan hat ein Ausmaß an Kooperation und engerer Vernetzung mit sich gebracht, das wir sehr begrüßen. Das hat eine vielfältige Anzahl von Zugangswegen für Frauen geebnet. Viele Institutionen und Einrichtungen, die früher keine Frauen zu uns gebracht haben, auch weil sie uns nicht kannten, rufen heute an und sagen: Wir haben hier eine Frau, die möchte zu Euch, die ist bedroht. Wir haben derzeit in unserem Frauenhaus drei Frauen mit geistigen Behinderungen über diese Wege bekommen, wir haben eine Frau, die kein Wort Deutsch spricht und deren Aufenthalt nicht gesichert ist, und eine Rentnerin. Auch Rentnerinnen haben über SGB II keinen Anspruch. Das heißt, wir haben fünf Frauen, deren Kosten nicht gedeckt werden. Das ist natürlich ein riesiges Problem. Woher sollen wir das Geld nehmen?

Die Frage nach den ortsfremden Frauen müssten sich Kommunalpolitiker stellen, finde ich. Im Moment regeln die das ja und sagen: Nehmt keine aus einem anderen Landkreis auf. Ich finde, das ist schon menschenverachtend. Frauen müssen in andere Landkreise gehen, um ihr Leben und das ihrer Kinder zu schützen. Das ist der einzige Weg, der ihnen Schutz bietet. Und dann zu sagen: Das darf aber nicht sein, sie dürfen nicht woanders herkommen – dann weiß ich nicht, was ich dazu noch sagen soll. Bei uns in Baden-Württemberg gibt es die Regelung, dass die Herkunftslandkreise an den Landkreis bezahlen müssen, der das Frauenhaus hat. Aber dieser Erklärung sind nicht alle beigetreten und die Erstattung ist sehr schlecht. Nach dem, was ich gehört habe, bezahlen bis zu 70 Prozent der Herkunftslandkreise den Frauenhausaufenthalt an den Trägerlandkreis nicht. Das führt diese Vereinbarung ad absurdum. Dann brauchen wir die nicht. Danke schön.

Abg. **Marlene Rupprecht** (SPD): Nach dem, was wir jetzt gehört haben, fangen wir immer wieder bei Adam und Eva an. Dazu habe ich keine Geduld und auch keine Lust mehr. Wenn man 20 Jahre, 25 Jahre Frauenhausarbeit hinter sich hat, sollte man, denke ich, weiter sein. Der Europarat setzt sich für eine Konvention ein und hat dazu eine Kampagne gemacht. Dahinter sollten wir nicht zurückfallen. Wir sind uns hier wohl einig, dass wir trennen müssen zwischen der individuellen Förderung der Frauen und der Kinder, die sich in dem Haus befinden, und der Finanzierung der Institution Frauenhaus. Da kommen in meinem Konzept keine Tagessätze vor. Deshalb richtet sich meine Frage an die Juristen: Sie sind dafür da, uns zu sagen, wie der politische Wille umzusetzen ist. Also nicht sagen, wie es nicht geht, sondern wie es geht. Ich weiß, dass es bei der Ganztagschule und der Kinderbetreuung geht. Da nehmen die Länder das Geld und machen es, also kriegen wir eine Lösung hin, wenn wir es wollen. Ich möchte gern eine institutionelle Förderung. In der Kampagne war Beratung, Prävention, Aufenthalt und Nachsorge vorgesehen. Wenn wir das in der Finanzierung haben wollen, dann muss es eine institutionelle Förderung sein, und ich sage, dass es geht. Die Kommunen erheben Geld für jeden Kanaldeckel, für jede Straße und jede Laterne. Das ist Daseinsvorsorge und warum können wir das nicht auch für Frauenhäuser machen? Also, sagen Sie mir, ob es über die Daseinsvorsorge möglich ist oder über eine andere Form. Ich weiß, dass eine Finanzierung nur über Artikel 104a GG geht.

Für mich ist die Frage, wie wir das als Standard einführen können. Das wäre die Frage an Frau Köhler.

Eine weitere Frage habe ich an den Deutschen Verein, der ja ein Dach für alle Verbände und Gruppierungen ist, und dazu gehören auch die kommunalen Spitzenverbände. Halten die kommunalen Spitzenverbände im Deutschen Verein und die dort angeschlossenen Gruppierungen eine Lösung in Form einer institutionellen Förderung für erforderlich? Ich denke, die individuelle Förderung wäre dann erst der zweite Schritt.

Frau **Susanne Köhler** (DJB): Wir als DJB gehen davon aus, dass nur diese institutionelle Förderung Sinn macht. Ich sage auch kurz, warum. Es geht ja nicht nur darum, dass man irgendwo in Ruhe seinen Kopf hinlegen kann und keiner reißt mehr die Tür auf oder schlägt einen. Die Frauenschutzhäuser erbringen ja noch zusätzlich Leistungen. Oft ist die Betreuung der Kinder notwendig oder die Frauen müssen zu Behörden begleitet werden. Anfangs braucht die Frau eine umfassende, fast eine „24-Stunden-Beratung“, bis sie auf die Beine kommt. Das kann auch länger sein und die Tagessatzfinanzierung forciert doch, dass man nur kurz einen Platz nehmen kann. Das heißt wenn, dann muss eine institutionelle Förderung her und sie muss so gut sein, dass wir auch fachkundiges Personal haben können. Das möchte ich hier auch mal ganz deutlich sagen: Das Personal muss ordentlich bezahlt werden, damit nicht weiterhin auf Rücken vieler Frauen, die diese Arbeit machen, für wenig Geld gearbeitet wird. Ich möchte auch, dass diese Frauen hinreichende Fortbildungen haben können und dass der 24-Stunden-Notruf wirklich aufrechterhalten bleiben kann. Das kann man nur über diese Art der Finanzierung schaffen.

Frau **Nicola Leiska-Stephan** (Deutscher Verein): Ich kann leider noch nicht sagen, wie die kommunalen Spitzenverbände zu der institutionelle Förderung stehen. In unserer Arbeitsgruppe, die sich ja auch aus kommunalen Vertretern zusammensetzt, sind wir leider noch nicht an dieser Stelle angekommen. Mein persönlicher Eindruck ist, dass sehr Viele Probleme bei der Tagessatzfinanzierung sehen. Ich weiß aber nicht, ob man da ein abgestimmtes Meinungsbild hinkriegt. Das wird sich im Laufe der nächsten Wochen und Monate herausstellen. Danke.

Abg. **Renate Gradistanac** (SPD): Frau Selker, ich freue mich, dass ich Sie noch etwas fragen darf, nachdem Sie uns so ein gutes Modell aus Schleswig-Holstein vorgestellt haben. Sie haben gesagt, Sie nähmen alle Frauen. Nehmen Sie wirklich alle Frauen, auch alkoholranke Frauen und obdachlose Frauen? Außerdem haben Sie eben beim Thema Änderung der Sozialgesetzgebung so einen missbilligenden oder fragenden Gesichtsausdruck gehabt. Können Sie das auch in Worten ausdrücken?

Frau **Regina Selker** (Ministerium für Bildung und Frauen SH): In Schleswig-Holstein werden erst einmal alle Frauen aufgenommen, und es können alle Frauen das Frauenhaus frei wählen. Das gilt nicht nur für Schleswig-Holsteinerinnen, sondern auch für Frauen aus anderen Bundesländern. Wenn sich nach der Aufnahme in ein Frauenhaus herausstellt, dass neben den Gewalterfahrungen andere Problematiken im Vordergrund stehen wie beispielsweise eine Suchterkrankung oder eine psychiatrische

Erkrankung, dann suchen die Frauenhausmitarbeiterinnen gemeinsam mit der Frau nach Wegen, wo sie möglicherweise besser untergebracht ist. Aber sie muss das Frauenhaus nicht am nächsten Tag oder in den nächsten Tagen verlassen. Zu dem zweiten Punkt erinnere ich mich nicht mehr ganz genau, an welcher Stelle ich möglicherweise welchen Gesichtsausdruck gemacht habe. Aber ich meine schon sagen zu können, dass die institutionelle Förderung, die wir in Schleswig-Holstein haben, den Vorhaltegedanken ganz deutlich zum Ausdruck bringt. Das heißt, Frauenhausplätze stehen allen Frauen zur Verfügung. Sie müssen nicht immer zu 100 Prozent belegt sein, um die Finanzierung sicherzustellen. Wir haben in Schleswig-Holstein in den letzten sechs Jahren eine durchschnittliche Belegung von ungefähr 73 Prozent gehabt. Viel mehr geht auch nicht, denn natürlich gibt es Spitzenzeiten, wo jeder Platz belegt ist. Aber es gibt eben auch Zeiten, wo nicht alle Plätze belegt sind. Anders als in anderen sozialen Einrichtungen ist ja nicht vorhersehbar, ob eine Frau am nächsten Tag alleine kommt oder ob sie vier Kinder mitbringt, so dass diese Spannweite tatsächlich erforderlich ist.

Vorsitzende: Vielen Dank. Damit sind wir am Ende der Fragerunde der SPD-Fraktion und kommen zur FDP-Fraktion. Frau Laurischk, Sie haben das Wort.

Abg. **Sibylle Laurischk** (FDP): Ich freue mich natürlich, dass heute am 90. Jahrestag der Einführung des Frauenwahlrechts in Deutschland hier eine solche Anhörung von so zentraler Bedeutung für Frauen möglich ist. Ich habe an Frau Köhler noch mal zum Thema „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ und zum Stichwort „Folgekosten der häuslichen Gewalt in der BRD“ die Frage, inwieweit die Prävention auch für das gesamte Land und nicht nur für die einzelnen Bundesländer ein wesentlicher Faktor ist und ob diese schon von Frau Siegl beschriebene Vernetzungsarbeit nicht auch ein Faktor für gleichwertigen Lebensverhältnisse sein kann. Inwieweit kann das von Herrn Rennert angeschnittene Konkurrenieren der Länder hier möglicherweise auch zu einer Konkurrenz im Sparen führen, indem sich die Länder im Niedrighalten der Kosten überholen, so dass sich die Situation der Frauenhäuser noch weiter sich verschlechtert? Herr Professor Finkelburg, Sie haben ja eingeräumt, dass Sie angesichts dessen, was Sie hier gehört haben, ins Grübeln gekommen sind. Als Fachanwalt für öffentliches Recht könnten Sie möglicherweise auch mal von einem Frauenhausverein aufgesucht werden, der die Frage stellt: Was können wir machen, wenn wir auf kommunaler Ebene keine Finanzierungssicherheit haben? Ist eine Klage gegen die Kommune oder gegen einen Landkreis aussichtsreich oder ist in Anbetracht sehr unterschiedlich darstellbarer Finanzierungslagen in den verschiedenen Bundesländern eventuell doch eine bundesweite Finanzierung notwendig?

Frau **Susanne Köhler** (DJB): Selbstverständlich sehen auch wir als DJB alle angesprochenen Punkte wie Prävention, Vernetzungsarbeit und auch interdisziplinäre Arbeit, die ich hier ebenfalls ansprechen würde, als ganz wichtig an, um gleichwertige Verhältnisse zu schaffen. Warum sage ich das so deutlich? Die Frauenschutzhäuser sind einer der ersten Anlaufpunkte, genauso aber auch die Ärzte und beispielsweise die Hebammen. Das bedeutet interdisziplinäre Arbeit, die derzeit teilweise von den Frauenschutzhäusermitarbeiterinnen mitgetragen wird, weil sie die Kontakte knüpfen und auch versuchen, das sogar bundesweit auf die Beine zu stellen. Das ist im Wesentlichen privates Engagement, das zusätzlich geleistet wird. Auch die Beratungsstellen und Präventionsstellen nehmen die unterschiedlichen Vernetzungsmöglichkeiten in Anspruch und versuchen, diese auszubauen. Ich spreche

nur die verschiedenen runden Tische in den einzelnen Bundesländern an. Ich möchte noch ganz deutlich sagen, weswegen gleichwertige Verhältnisse auch bei der Prävention anzusetzen sind: Wir wissen aus sämtlichen internationalen Studien, dass ein niederschwelliges Angebot wichtig ist, und hier steht Deutschland wirklich schlecht da. Was heißt niederschwellig? Bestimmt nicht, dass ich noch einer Mitarbeiterin beim Arbeitsamt erklären muss, warum mich mein Mann geschlagen hat, wieso ich ein blaues Auge habe und warum ich das Geld jetzt brauche. Das ist sicherlich nicht niederschwellig und das wird auch kein Opfer dazu veranlassen, sich früher aus der Gewaltsituation zu lösen. Und denken Sie bitte auch einmal an die Kinder. Wir wissen, dass Kinder, die aus gewaltbereiten Familien kommen, dreimal so hoch gefährdet sind, selbst gewalttätig oder Opfer von Gewalt zu werden. Wenn man sich das vor Augen hält, ist die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse hier ganz sicher tangiert. Ich möchte auch noch mal ganz klar sagen, wir müssen diese Finanzierung auch deswegen über die Institutionen machen, weil viele Frauen plötzlich in Not sind. Das dürfen wir nicht übersehen. Eine Situation, die sich über Jahre zwischen den Eheleuten oder zwischen den Partnern entwickelt hat, eskaliert plötzlich und dann habe ich gerade keinen Platz im Frauenschutzhaus. Das heißt also, wir müssen auch Plätze vorhalten, die jederzeit greifbar sind.

Herr Prof. Dr. **Klaus Finkelburg** (Präsident des Verfassungsgerichtshofs a.D.): Also, wenn ich die Frage so beantworte, wie Sie sie mir gestellt haben, brauche ich nur „nein“ zu sagen. Die Klage eines Frauenhauses auf finanzielle Hilfe vom Land, vom Kreis oder von der Kommune setzt eine gesetzliche Grundlage voraus, das heißt ein Landesgesetz. Wenn das nicht da ist – wo kein Gesetz, da kein Geld, sage ich mal etwas plakativ. Was Sie brauchen, und das sage ich jetzt auch zu der Frage von Frau Rupprecht vorhin: Wenn die Kompetenz des Bundes zweifelhaft ist – und das ist sie; mit welchem Grad, darüber kann man streiten – dann müssen Sie an die Länder herangehen. Sie kommen doch alle aus irgendeinem Bundesland. Sie sind zwar Bundestagsabgeordnete, aber Sie kommen doch aus den Ländern, und da müssen Sie eben dafür sorgen, dass in den Ländern ordentliche Landesgesetze gemacht werden, die all das regeln, was Sie hier beklagen. Wenn Sie damit bundesweit scheitern, dann könnte vielleicht ein Punkt erreicht werden, an dem die Sozialstruktur des Bundes in Gefahr ist und der Bund dann handeln kann. Aber erst mal müssten Sie versuchen, die Länder dazu zu bekommen, da, wo sie noch nicht vorhanden sind, ordentliche Verhältnisse zu schaffen.

Abg. **Sibylle Laurischk** (FDP): Ich habe noch eine Frage an Sie, Herr Professor Finkelburg. Inwieweit ist die Tatsache, dass sehr viele Migrantinnen Frauenhäuser aufsuchen - der Prozentsatz ist erheblich – eventuell ein Einstiegspunkt, um über das Ausländerrecht eine Bundesfinanzierung anzudocken? Im Übrigen sehe ich auch noch einen anderen Gesichtspunkt, der hier bisher keine Rolle gespielt hat: In sehr vielen Fällen werden auch Kinder aufgenommen. Inwieweit ist der Kinderschutz hier auch eine Fragestellung? Und hat es letztendlich auch eine präventive Funktion, um Straftaten zu vermeiden bzw. die Fortsetzung von Straftaten zu verhindern? Also auch hier ist durchaus eine bundesgesetzliche Kompetenz tangiert. Inwieweit sind dies Berührungspunkte, die eventuell doch eine Bundeszuständigkeit definieren könnten?

Herr Prof. Dr. **Klaus Finkelburg** (Präsident des Verfassungsgerichtshofs a.D.): Das kann ich jetzt nicht verbindlich sagen. Die Prävention von Straftaten ist in der Regel eine Landesaufgabe, eine poli-

zeiliche Aufgabe. Kinderschutz ist natürlich eine Bundesaufgabe. Ich will nicht ausschließen, dass man da punktuelle Regelungen im Hinblick auf den Zugang zu Frauenhäusern treffen kann; Herr Rennert hatte vorhin ja auch angedeutet, er könnte sich eine Ergänzung des Ausländergesetzes vorstellen. Was Sie aber auf diese Weise nicht erreichen können, ist eine strukturelle Finanzierung. Das müssten Sie durch Bundesgesetz machen. Das sehe ich nicht, also im Hinblick auf die Finanzierung der Häuser. Das ist ja ein großes Problem. Das müssten Sie auf der Länderebene machen. Ich denke, da sind Gesetze eigentlich dringend erforderlich. Man kann so ein wichtiges Thema wie das, über das wir hier reden, nicht so im ungeregelten Raum lassen und sagen, wir kriegen das schon hin.

Stellv. Vorsitzende: Es ist jetzt an der Redezeit der Fraktion DIE LINKE. Frau Kollegin Tackmann bitte.

Abg. Dr. **Kirsten Tackmann** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Auch ich bin sehr froh, dass wir uns heute zu der Situation Frauenhäuser verständigen können. Ich glaube, es ist überfällig, und die Redebeiträge der einzelnen Expertinnen und Experten haben es auch gezeigt. Wir haben hier offensichtlich Lücken und sehr schwerwiegende Probleme, sowohl auf der Ebene der Betroffenen im Hinblick auf die Finanzierung und die Erreichbarkeit – im ländlichen Raum ist die Verfügbarkeit von Zufluchtstätten beispielsweise noch viel schwieriger – als auch Finanzierungsprobleme in den Zufluchtstätten selbst. Ich möchte an dieser Stelle auch den Dank an alle Anwesenden weitergeben, die in diesem Bereich ehrenamtlich und unter teilweise unter prekärsten Verhältnissen arbeiten. Ich möchte gerne mit allen dafür streiten, dass sie bessere Bedingungen für diese Arbeit haben. Deswegen würde ich gern die Zweifel bei Herrn Professor Finkelnburg etwas verstärken wollen oder zumindest den Versuch starten. Unstreitig soll der Bund mit dazu beitragen, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen. Hier reden wir doch nicht darum, gleichwertige Lebensbedingungen herzustellen, sondern gleichwertige Bedingungen in einer Notsituation. Die Frage ist also, ob das nicht an sich schon ein Wert ist, der die Bundeskompetenz regelrecht aufdrängt. Die auch von Ihnen anerkannte sozialstaatliche Inbalance ist aus meiner Sicht schon dann hergestellt, wenn es um Notsituationen geht, die offensichtlich sehr unterschiedlich geregelt sind. Ich würde Frau Köhler gerne die Möglichkeit geben, dann auf die Antwort von Herrn Finkelnburg noch einmal einzugehen. Außerdem möchte ich kurz auch Frau Nawrath ansprechen. Es geht ja hier auch darum, was wir finanzieren müssten. Deshalb bitte ich Sie um ein paar Ausführungen zu der Frage, welche Standards vorgehalten werden müssten, wenn wir eine bundeseinheitliche Finanzierung hinbekämen. Vielen Dank.

Herr Prof. Dr. **Klaus Finkelnburg** (Präsident des Verfassungsgerichtshofs a.D.): Wir stehen hier verfassungsrechtlich immer vor dem Problem, dass einerseits das Grundgesetz die Rechte der Länder außerordentlich hoch setzt und dafür die Rechte des Bundes auch in Fällen, in denen ein Eingreifen des Bundes eigentlich sinnvoll wäre, heruntersetzt. Ungleichwertigkeit von Lebensverhältnissen reicht daher seit der Föderalismusreform nicht mehr aus, um den Bundesgesetzgeber tätig werden zu lassen, sondern die Ungleichwertigkeit muss einen bestimmten Grad erreicht haben. Sie muss also – unjuristisch ausgedrückt – ganz besonders ungleichwertig sein. Dazu sagt das Bundesverfassungsgericht: „Die Ungleichwertigkeit muss so gewichtig sein, dass sie das bundesstaatliche Sozialgefüge erheblich beeinträchtigt.“ Und das ist der Punkt, wo ich Zweifel habe, ob dies bereits erreicht ist. Wahr-

scheinlich sieht Frau Köhler es anders als ich. Sie können das Ganze sehr einfach lösen, wenn Sie im Artikel 72 Abs. 2 GG, der aufzählt, in welchen Fällen diese engen Voraussetzungen gegeben sind, die Nr. 7 streichen. Dann hätte der Bund ein unbegrenztes Recht, von seiner konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch zu machen. Dann können Sie alles machen, was Sie wollen. Aber Sie brauchen die Zustimmung der Länder, um das Grundgesetz zu ändern, und die werden das sicherlich nicht machen.

Frau **Susanne Köhler** (DJB): Ich kann eigentlich nicht mehr viel Neues dazu bieten. Vielleicht nur mal so ein kleines Bonbon, um die Spannung ein bisschen rauszunehmen. Ich sehe ganz deutlich eine erhebliche Ungleichwertigkeit, und ich sehe auch die Störungen im Sozialgefüge. Ich sag's jetzt einfach noch einmal schlagwortartig. Ich erlaube mir, auf eine neue Entscheidung hinzuweisen. Es ist doch interessant, dass die Pferdebehefung bundeseinheitlich geregelt werden muss, weil es dem Tierschutz unterfällt und ich glaube, ich brauche dazu nichts weiter sagen.

Frau **Viktoria Nawrath** (Frauenhauskoordinierung): Sie fragten nach den bundeseinheitlichen Standards. Wir haben in unseren Stellungnahmen ja schon ausgeführt, dass es ganz unterschiedliche Standards gibt, die in der Regel den finanziellen Verhältnissen der Frauenhäuser geschuldet sind. Wir brauchen zunächst einmal einen räumlichen Standard. Das heißt, für jede Frau und ein bis zwei Kinder muss ein Raum zur Verfügung stehen, eigentlich auch einschließlich der sanitären Anlagen. Wir brauchen eine Zugänglichkeit für behinderte Frauen und wir brauchen natürlich das Personal, das die Frauen unterstützt und berät, das aber auch die Kinder unterstützt, berät und begleitet. Es wurde ja schon angesprochen, dass wir in den Frauenhäusern genauso viele Kinder wie Frauen haben. Wir halten einen Personalschlüssel von 1:5 für sachgerecht. Dann brauchen wir natürlich auch eine Geschäftsleitung, die alles zusammenführt und die auch zuständig ist für die Öffentlichkeitsarbeit, für die Präventionsarbeit und für diese Vernetzungstätigkeiten, die über die Vernetzung im Einzelfall hinausgehen. Ebenfalls erforderlich ist eine Hausverwaltung, um das Haus funktionsgerecht zu erhalten. Das sind die personellen Standards, die wir sehen. Hinzu kommen Mittel für die Fortbildung und für Supervision, die für die Mitarbeiterinnen sehr wichtig ist. Das können Sie bei der Tagessatzfinanzierung sowieso vergessen. Auch das muss in den Standard mit hinein.

Vorsitzende: Vielen Dank. Damit sind wir auch Ende der Redezeit der Fraktion DIE LINKE. An der Reihe ist die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Frau Schewe-Gerigk.

Abg. **Irmingard Schewe-Gerigk** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Ich kann es sehr gut nachvollziehen, wenn Frau Köhler sagt, es ist eine Störung im Sozialgefüge. Ich empfinde es als zynisch, wenn in 13 Bundesländern die Finanzierung eines Frauenhauses davon abhängig gemacht wird, dass den Frauen auch tatsächlich Gewalt widerfährt, dass sie von ihren Männern geprügelt werden, damit die Frauenhäuser voll werden. Wenn das nicht der Fall ist, bricht praktisch die Finanzierung zusammen. Insofern sollten wir hier auch einmal schauen, ob nicht Gewalt gegen Frauen eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und ein Problem der inneren Sicherheit ist. Eine Bundesangelegenheit, so ähnlich, wie Sie es gerade bei der Pferdebehefung gesagt haben. Ich habe eine Frage an Frau Steffens und an Frau Nawrath. Seit es die Hartz-Gesetze gibt, haben wir eine Veränderung der

Situation in den Frauenhäusern. Wo früher die Sozialgesetze galten, sagt man jetzt, die Frauen sind erwerbstätig, sie müssen die Regelsätze, die Wiedereingliederungssätze nehmen. Deshalb würde ich gerne Frau Steffens fragen, was sich in den letzten Jahren dadurch verändert bzw. verschlechtert hat. Frau Nawrath, wenn Sie noch abweichende Informationen dazu haben, könnten Sie dies ergänzen. Die Tagessatzregelung muss auf jeden Fall weg. Die kann nicht regelmäßig für die Frauenhäuser da sein und darum brauchen wir hier Lösungen – ob wir es mit den Ländern machen, ob der Bund etwas formulieren kann – dass wir jenseits einer Zuständigkeit des Bundes und jenseits des SGB II eine Möglichkeit der Finanzierung bekommen. Ich weiß nicht, wer darauf jetzt eine Antwort geben kann. Das wird sicherlich schwierig sein, aber vielleicht kann es Frau Köhler sagen.

Frau **Marion Steffens** (ZIF): Die Einführung des SGB II hatte für die Frauenhäuser und für die gewaltbetroffenen Frauen ganz erhebliche Folgen. Ich will das ganz kurz zusammenfassen. Die Anspruchsgrundlage hat sich geändert, so dass mehr Frauen von der Hilfestellung ausgeschlossen sind und der Aufenthalt nicht finanziert wird, wie schon mehrfach dargestellt wurde. Der Zeitpunkt der Hilfestellung hat sich verändert. Das Bedürfnisprinzip hatte dafür gesorgt, dass der Eintritt der Bedarfslage auch der Zeitpunkt der Hilfestellung war. Mittlerweile ist es so, dass der Zeitpunkt der Antragstellung maßgeblich für die Hilfestellung ist. Für die Zeitspanne zwischen diesen beiden Zeitpunkten wird also keine Hilfe gewährt. Der Aufwand zum Nachweis der Hilfebedürftigkeit ist im Rahmen des SGB II erheblich gestiegen. Ich möchte das nicht weiter ausführen, weil das in den Stellungnahmen nachzulesen ist, aber es hat in der Konsequenz dazu geführt, dass die Frauenhausmitarbeiterinnen 300 bis 400 Prozent mehr Aufwand haben, um die Hilfestellung zu begleiten. Frauenhausmitarbeiterinnen müssen viel häufiger als früher Frauen zum Job-Center begleiten. Die Ausfallkosten durch strittige Tage, um die wir uns als Frauenhäuser immer wieder mit den Sozialhilfe- bzw. SGB-II-Trägern streiten, sind erheblich. Frau Siegl hat es dargestellt. Es sind Kosten, die wir nicht erstattet bekommen, das heißt, wir arbeiten quasi für die Zeit umsonst. Ich könnte noch viel mehr dazu sagen. Ich habe in meiner Stellungnahme geschrieben, dass es für uns tatsächlich ein GAU ist, der größte anzunehmende Unfall. Er sorgt dafür, dass viele Frauen von der Hilfestellung ausgeschlossen sind.

Frau **Viktorija Nawrath** (Frauenhauskoordination): Das Problem ist, dass die Länder sich zunehmend aus der Frauenhausfinanzierung zurückziehen. Das jüngste Beispiel ist Thüringen. Thüringen hat 2008 seine Förderung heruntergeschraubt und stellt diese Förderung den Frauenhäusern auch nur dann zur Verfügung, wenn sie einen Vertrag mit der Kommune abgeschlossen haben. In diesen Verträgen steht beispielsweise drin, Frauenhaus und Sozialhilfeträger sind sich einig darüber, dass nur Frauen aus diesem bestimmten Landkreis aufgenommen werden können. Das ist ein riesiges Problem. Der nächste Fall, der uns ansteht, ist Sachsen-Anhalt. Auch Sachsen-Anhalt will sich aus der Landesförderung zurückziehen und heute weiß im Prinzip kein Frauenhaus, wie die Finanzierung 2009 aussieht. Das muss man sich mal vorstellen, was das eigentlich heißt! Es kommen Frauen, die Schutz suchen, aber das Frauenhaus weiß drei Monate vor dieser Umstellung noch nicht, was passiert. Wie gehen die Länder und die Kommunen an die Frage heran? Und es tut mir leid, da sind sicherlich die Kommunen und auch die Länder sehr unterschiedlich, aber die erste Frage, die sich die Kommunen stellen, ist doch, wie sie diese Kosten vermeiden können. Sie fragen also nicht, wie sie

den Schutz für misshandelte Frauen sicherstellen können. Und das ist doch die Entscheidung! Wenn ich hier die Kosten vermeiden will, dann stricke ich natürlich Verträge auch so, dass ich das gut vermeiden kann. So sieht das halt aus.

Frau **Susanne Köhler** (DJB): Ganz kurz noch mal zu der Frage der Finanzierung der Länder. Es wurde ja schon die ähnliche Frage gestellt, ob die Länder sich dann mit der Negativunterstützung noch gegenseitig überholen. Ich möchte hier nur auf die Stellungnahme einer meiner Mitreferentinnen verweisen. Da wurde für das Land Berlin deutlich gemacht, dass bereits so eine Art Frauenwanderung stattfindet. Es muss uns doch allen klar sein, dass wir länderübergreifend tätig werden müssen. Sie dürfen nicht vergessen, wenn wir die Erreichbarkeit vor Ort nicht haben, heißt das für die Frau, sie kann nicht arbeiten, sie kann ihre Kinder nicht in den Kindergarten oder in die Schule bringen. Wie stark soll der Eingriff in das Leben der Frau noch werden, bloß weil hier die Finanzierung der entsprechenden Plätze regional verteilt ordnungsgemäß erfolgt? Ich denke, die Länder wüssten schon, wie sie es machen könnten. Man kann mit dem Sockelbetrag anfangen. Man kann mit dem Mitarbeiter-schlüssel anfangen, einer genauen Festlegung, was sein muss. Gut, mehr möchte ich dazu erstmal nicht sagen.

Vorsitzende: Vielen Dank. Damit sind wir am Ende unserer Fragerunde. Ich möchte mich bei allen Kolleginnen und Kollegen bedanken, und ich möchte mich vor allem bei den vielen Gästen in diesem Raum bedanken. Ich weiß, dass viele von Ihnen auch eine lange Strecke nicht gescheut haben, um an dieser Anhörung teilzunehmen. Ich kann Ihnen sagen, diese Anhörung war auch für uns im Ausschuss etwas Besonderes. Ich weiß aber auch, dass viele warme Worte Ihnen nicht genug sind und dass auch ein Dank zuwenig wäre. Sie können sich sicher sein, dass hier in diesem Ausschuss viele Kolleginnen und Kollegen sind, die Ihre Verbündeten sind und darauf hinarbeiten, dass es mehr werden als warme Worte, nämlich Taten. Vielen herzlichen Dank für Ihre Teilnahme. Gemeinsam haben wir ein Interesse und gemeinsam müssen wir uns durchsetzen, weil es keine Alternative dazu gibt. Vielen Dank.

Schluss der Sitzung: 14:50 Uhr

Kerstin Griese, MdB
Vorsitzende

Ekin Deligöz, MdB
Stellv. Vorsitzende