

Verfassungsfragen
einer einzelfallunabhängigen Frauenhausfinanzierung

Rechtsgutachten

für die

Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser

erstellt

von

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

August 2020

A. Gutachtenauftrag

Die Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (ZIF) setzt sich für eine einzelfallunabhängige Frauenhausfinanzierung ein, die aus Sockelbetrag, Platzpauschalen und Hauskosten bestehen soll. Frauenhäuser sind nach Auffassung der ZIF überregionale Einrichtungen, weil Frauen sehr oft nicht in ihrer Region, sondern in anderen Bundesländern Schutz und Sicherheit suchen müssten. Die ZIF hat um ein Rechtsgutachten zu den verfassungsrechtlichen Optionen für eine einzelfallunabhängige Frauenhausfinanzierung gebeten.

Im Folgenden wird zunächst der Sachverhalt näher geschildert (B.), bevor auf dieser Grundlage eine rechtliche Bewertung erfolgt (C.). Abschließend werden die Ergebnisse des Gutachtens zusammengefasst (D.).

B. Sachverhalt

Die ZIF fordert eine einzelfallunabhängige und bedarfsgerechte Finanzierung von Frauenhäusern auf gesetzlicher Grundlage. Nach Einschätzung der ZIF fehlen in Deutschland rund 750 Frauenhäuser mit insgesamt 15.000 Frauenhausplätzen. Gewaltbetroffene Frauen sollten selbst bestimmen können, wo sie Schutz in einem Frauenhaus finden und wie weit dieser Schutz von ihrem Wohnort entfernt liegen soll. Dieser Schutz muss allen gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern überregional zur Verfügung stehen. Die ZIF geht davon aus, dass nur eine bundeseinheitliche, einzelfallunabhängige und bedarfsgerechte Finanzierung den gleichwertigen Zugang zu Schutz und Unterstützung über Stadt- und Landesgrenzen hinweg ohne Einschränkungen gewährleisten kann.

Das 3-Säulen-Modell zur Frauenhausfinanzierung, für das sich die ZIF einsetzt, besteht aus den drei Finanzierungssäulen „Sockelbetrag“, „Platzpauschalen“ und „Hauskosten“. Es bezieht die Kommunen, die Länder und den Bund in die Finanzierung der Frauenhäuser ein. Erwogen wird eine pauschalierte Erstattung der Hauskosten der Frauenhäuser durch den Bund an die Länder ebenso wie eine Beteiligung des Bundes an den Sockelbeträgen. Die konkrete Beteiligung von Bund, Ländern und Kommunen an den einzelnen Säulen der Finanzierung der Frauenhäuser ist noch zu erörtern.

C. Rechtliche Bewertung

Nach einem kurzen Blick auf die Möglichkeiten zur Beteiligung von Kommunen und Ländern an den Kosten der Frauenhausfinanzierung (I.), wird die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Beteiligung des Bundes an diesen Kosten näher erörtert (II.).

I. Finanzierungsbeiträge von Kommunen und Ländern

Die Kommunen können im Rahmen der Selbstverwaltung für die Errichtung und den Betrieb von Frauenhäusern sorgen und entsprechende Finanzmittel zur Verfügung stellen. Angesichts der großen Finanzknappheit, die den Haushalt vieler Kommunen prägt, wird von dieser Möglichkeit jedoch nur in begrenztem Umfang Gebrauch gemacht. Vergleichbares gilt für die Länder. Sie sind für eine aufgabenangemessene Finanzausstattung ihrer Kommunen verantwortlich. Das Beispiel Schleswig-Holsteins zeigt, dass ein Land den Kreisen und kreisfreien Städten Finanzmittel zur Förderung von Frauenhäusern im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung stellen kann.

Näher dazu § 16 FAG Schleswig-Holstein und die Richtlinie zur Förderung der Frauenberatungsstellen und Frauenhäuser vom 18. Dezember 2014, ABl. SLH vom 12. Januar 2015, S. 64.

Andere Länder machen von dieser Möglichkeit jedoch keinen Gebrauch. Damit stellt sich die Frage, ob der Bund sich an der Finanzierung von Frauenhäusern beteiligen kann.

II. Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes

Ob der Bund mit seinen Mitteln zur Finanzierung von Frauenhäusern beitragen darf, bestimmt sich nach der Finanzverfassung des Grundgesetzes, welche die Finanzierungszuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen regelt. Nach dem Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG folgt die Ausgabenzuständigkeit der Aufgabenzuständigkeit, das heißt der Zuständigkeit für die Verwaltung. Entsprechend dieser Grundregel für die Finanzierungszuständigkeit tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Folglich darf der Bund seine Finanzmittel grundsätzlich nur dort einsetzen, wo er für die Verwaltung zuständig ist. Für den

Vollzug von Bundesgesetzen und damit für die Verwaltung sind nach den Regelungen des Grundgesetzes aber im Prinzip die Länder zuständig. So bestimmt das Grundgesetz in Art. 30 als Grundnorm der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung,

Vergleiche dazu BVerfGE 12, 205 (246 ff.).

dass die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Diese allgemeine Regel wird in Art. 83 GG für die Verwaltung dahin konkretisiert, dass die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Grundsätzlich müssen demnach Zuständigkeiten des Bundes für die Erledigung und die Finanzierung von Staatsaufgaben in der Verfassung genannt oder zugelassen werden. Begründet das Grundgesetz keine Zuständigkeit des Bundes, sind die Länder zuständig.

Näher zum Konnexitätsprinzip Heun, Art. 104a Rn. 12 ff. in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band III, 3. Aufl. 2018 mit umfassenden Nachweisen.

Zur Begründung einer Zuständigkeit des Bundes für eine finanzielle Beteiligung an den Kosten von Frauenhäusern kommen zwei Wege in Betracht: Der Bund darf den Ländern gemäß Art. 104b GG zum einen Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Kommunen gewähren (1.). In Betracht kommt zum anderen eine ungeschriebene eigene Zuständigkeit des Bundes für die Finanzierung von Frauenhäusern (2.).

1. Finanzhilfen des Bundes gemäß Art. 104b GG

Der Bund könnte sich an der Finanzierung von Frauenhäusern durch die Gewährung von Finanzhilfen an die für Investitionen der Kommunen in Frauenhäuser beteiligen. Die Befugnis des Bundes, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen zu gewähren, besteht gemäß Art. 104b Abs. 1 GG, soweit das Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (a.). Finanzhilfen darf der Bund nur für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände gewähren (b.). Das Grundgesetz erlaubt diese Finanzhilfen unter anderem, wenn die Finanzhilfen zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind (c.). Das Nähere regelt entweder ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder eine Verwaltungsvereinbarung auf Grund des

Bundeshaushaltsgesetzes (Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG) (d.). Sowohl das Bundesgesetz als auch die Verwaltungsvereinbarung können Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen vorsehen (Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG) (e.). Die Festlegung der Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme muss im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern erfolgen (Art. 104b Abs. 2 Satz 3 GG) (f.). Die Bundesregierung ist zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung befugt, sowohl Bericht und Vorlage der Akten zu verlangen als auch Erhebungen bei allen Behörden durchzuführen (Art. 104b Abs. 2 Satz 4 GG) (g.). Die Mittel dürfen nur befristet gewährt werden, ihre Verwendung ist in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen (Art. 104b Abs. 2 Satz 5 GG) (h.). Die Finanzhilfen sind degressiv auszugestalten (Art. 104b Abs. 2 Satz 6 GG) (i.). Finanzhilfen des Bundes im Sinne von Art. 104b GG sind folglich zur finanziellen Förderung von Investitionen der Kommunen in Frauenhäuser geeignet (j.).

a. Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes

Art. 104b GG setzt für die Gewährung von Finanzhilfen die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes voraus. Da die Länder das Recht der Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (Art. 70 Abs. 1 GG), besteht eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes nur, wenn das Grundgesetz ihm die Kompetenz in der betreffenden Materie einräumt.

(1) Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG

In Betracht könnte die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge kommen. Der Begriff der öffentlichen Fürsorge im Sinne des Grundgesetzes ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht eng auszulegen.

BVerfGE 88, 203 (329).

Er erfasst auch vorbeugende Maßnahmen.

So schon BVerfGE 22, 180 (212).

Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht schon 1967 entschieden, dass der Begriff der öffentlichen Fürsorge in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG auf dem Gebiet der Jugendwohlfahrt auch

die Jugendpflege umfasst. Der Bundesgesetzgeber ist dementsprechend nicht nur berechtigt, die Fürsorge für unmittelbar gefährdete Jugendliche zu regeln. Er darf die Förderung der Jugendverbände auch bei der Errichtung und Unterhaltung von Jugendheimen, Freizeitstätten und Ausbildungsstätten regeln.

BVerfGE 22, 180 (213).

Von der Gesetzgebungskompetenz ist auch die Finanzierung von Einrichtungen gedeckt, die Aufgaben der öffentlichen Fürsorge erfüllen.

BVerfGE 42, 263 (281 f.).

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat 2002 noch einmal betont, dass der Begriff der „klassischen Fürsorge“ auch neue Lebenssachverhalte umgreift. Er erschöpft sich nicht in Bestimmungen darüber, was die Träger der Fürsorge an materiellen Fürsorgeleistungen zu erbringen haben und auf welche Weise das geschehen soll. Vielmehr umfasst die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG auch Vorschriften, die organisationsrechtlicher Natur sind.

Das Bundesverfassungsgericht hat auch festgestellt, dass die Regelungskompetenz des Bundes Kostenregelungen umfasst. Solche Kostenregelungen können etwa im Bereich der Altenpflege Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zugeordnet werden, weil die Regelungsmaterie „eine uneingeschränkte Kompetenz für die unter Fürsorgegesichtspunkten regelungsbedürftigen Rechtsverhältnisse der Altenpflegeeinrichtungen, mithin auch für ihre Finanzierung, gewährt“.

BVerfGE 106, 62 (133 f.).

Das Bundesverfassungsgericht versteht die Kompetenz des Bundes für die gesetzliche Regelung der öffentlichen Fürsorge aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG also weit und umfassend. Sie deckt nicht nur Leistungen an einzelne Personen ab, sondern erlaubt dem Bundesgesetzgeber auch die Errichtung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und die Regelung von Finanzierungsfragen nach Maßgabe des Bundeshaushaltsgesetzes. Die Regelungsmaterie ermächtigt den Bund somit inhaltlich zum Erlass von Bestimmungen für Hilfsbedürftige im weitesten Sinne. Dazu gehören auch gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder. Der Bund könnte folglich die Einrichtung und den Betrieb von Frauenhäusern sowie deren Finanzierung gesetzlich in vergleichbarer Weise wie im Heimgesetz regeln.

(2) Art. 72 Abs. 2 GG

Ob es für die Befugnis des Bundes zur Gewährung von Finanzhilfen auch erforderlich ist, dass die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen, ist umstritten.

Zum Meinungsstand Heun, Art. 104b Rn. 22, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band III, 3. Aufl. 2018 mit umfassenden Nachweisen zum Meinungsstand.

Auf dem Gebiet des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG hat der Bund gemäß Art. 72 Abs. 2 GG das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Diese Vorschrift ist 1994 in das Grundgesetz aufgenommen worden. Die Änderung des Grundgesetzes sollte die Position der Länder stärken und zugleich eine effektive verfassungsgerichtliche Überprüfung sicherstellen.

BVerfGE 106, 62 (136 f.).

Diese Rechtsprechung hat das Gericht mittlerweile modifiziert. Das Bundesverfassungsgericht geht nunmehr davon aus, dass der Begriff der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ das Niveau der kompetenziell legitimierten Vereinheitlichung gegenüber dem alten Begriff der „einheitlichen Lebensverhältnisse“ deutlich zurückgenommen habe. Das Erfordernis der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ sei nicht schon dann erfüllt, wenn es nur um das Inkraftsetzen bundeseinheitlicher Regelungen gehe. Dem Bundesgesetzgeber sei ein Eingreifen auch nicht etwa schon dann erlaubt, wenn nur eine Verbesserung der Lebensverhältnisse bezweckt werde. Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist nach der Rechtsprechung vielmehr erst dann bedroht und der Bund ist erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.

BVerfGE 106, 62 (144); 111, 226 (246 ff.); 112, 226 (243 ff.).

Das Bundesverfassungsgericht kontrolliert die Auslegung des Art. 72 Abs. 2 GG durch den Bundesgesetzgeber umfassend. Es genügt ihm allerdings, wenn mithilfe des Gesetzes der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Bei gleicher Eignung von Regelungen zur Erfüllung der grundgesetzlichen Zielvorgaben gebührt grundsätzlich den Landesgesetzgebern der

Vorrang. Dementsprechend besteht keine Bundeskompetenz, wenn landesrechtliche Regelungen ausreichen, um gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen. Allerdings genügt nicht jede theoretische Handlungsmöglichkeit der Länder. Weiter schließt die bloße Möglichkeit gleichlautender Ländergesetze eine Bundeskompetenz nicht aus. Auch hat der Gesetzgeber für die Feststellung zukünftiger Entwicklungen, von denen die „Erforderlichkeit“ im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG abhängt, einen Prognosespielraum.

BVerfGE 106, 62 (148 ff.).

In seiner neueren Rechtsprechung betont das Bundesverfassungsgericht wieder stärker die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers. Der Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers, der sachbereichsbezogen im Wege einer Gesamtbetrachtung zu ermitteln sei, kann danach verfassungsgerichtlich nur auf seine methodischen Grundlagen und seine Schlüssigkeit hin überprüft werden. Der Prognose müssen Sachverhaltsannahmen zu Grunde liegen, die sorgfältig ermittelt sind oder sich jedenfalls im Rahmen der gerichtlichen Prüfung bestätigen lassen.

BVerfGE 128, 1 (34).

So hat das Gericht zum Beispiel eine bundesgesetzliche Regelung zur Beitragssicherung in der Krankenversicherung mit Art. 72 Abs. 2 GG für vereinbar erklärt, weil ohne sie eine Versorgung der Versicherten auf gleichmäßig hohem Niveau nicht mehr gewährleistet werden könne.

BVerfGE 114, 196 (222 f.).

Auch im Bereich der Steuergesetzgebung hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts Art. 72 Abs. 2 GG großzügig zugunsten des Bundesgesetzgebers ausgelegt.

BVerfGE 125, 141 (155 ff.).

Dementsprechend wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass die Unterschiede der neuen Fassung des Art. 72 Abs. 2 GG gegenüber dem alten Verfassungstext nicht überschätzt werden dürften. Die Neufassung des Art. 72 Abs. 2 GG habe die früheren unbestimmten Rechtsbegriffe nur leicht modifiziert. Sie lege damit auch weiterhin eine Einschätzungsprärogative für den Bundesgesetzgeber nahe. „Die Veränderung der Rechtslage ist nicht grundstürzend, sondern eine solche gradueller Natur.“

Kunig, Art. 72 Rn. 27, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, Band 2, 6. Aufl. 2012; Sommermann, Jura 1995, 393 (395).

Das Anliegen der gleichwertigen Lebensverhältnisse im Bundesgebiet sieht den Bund in Verantwortung gerade auch gegenüber den Bürgern, denen er grundrechts- und sozialstaatsverpflichtet sei. Er verfügt schon deshalb über Prognosespielräume. Im Zuge der Gesetzgebung vorzunehmende Prognosen sind vom demokratischen Gesetzgeber zu verantworten und deshalb in erster Linie auch ihm aufgegeben. Die Änderung der Verfassung hat danach zur Folge, „dass der Bund weiterhin über beträchtlichen Spielraum für die Inanspruchnahme konkurrierender Gesetzgebungsbefugnis verfügt, dabei allerdings erhöhte Begründungslast trägt.“

Kunig, Art. 72 Rn. 28, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, Band 2, 6. Aufl. 2012.

In diesem Zusammenhang wird auch darauf hingewiesen, dass der Verfassungsbegriff der „Gleichwertigkeit“ schon unter rein sprachlichem Aspekt die Notwendigkeit einer Bewertung begründet. Da die wertende Entscheidung genuin politischen Charakter hat, muss sie der Bundesgesetzgeber treffen. Bei der Bestimmung des Leitbildes der anzustrebenden „gleichwertigen“ Lebensverhältnisse muss ihm folglich weiterhin eine Einschätzungsprärogative zukommen, die mit erheblichen Einschätzungs-, Prognose- und Gestaltungsspielräumen verbunden ist.

Oeter, Art. 72, Rn. 102 ff., in: von Mangoldt/Klein/Starck (herausgegeben von Huber/Voßkuhle), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 7. Aufl. 2018.

Auch Rixen, der zu einer engeren Auslegung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes neigt, räumt ein: „Allerdings: Wer die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers im Lichte der hier in Rede stehenden Grundrechte (insb. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG: Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit) etwas großzügiger ausfallen lässt und ein Regelungskonzept präsentiert, das einen deutlich verbesserten Grundrechtsschutz gerade durch einen umfassenden bundesrechtlichen Zugriff verspricht, wird zu einem anderen Ergebnis kommen.“

BT-Drs. 17/10500, S. 247 Fn. 485.

Legt man die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und deren inzwischen vorherrschende Auslegung in der Literatur zu Grunde, sind die Voraussetzungen des Art. 72

Abs. 2 GG für ein Bundesgesetz zum Schutz von Frauen und ihren Kindern in Frauenhäusern gegen Gewalt erfüllt. Der Bundesgesetzgeber ist befugt, eine Regelung zur Schaffung einer bundesweiten Grundlage Schutz von Frauen und ihren Kindern in Frauenhäusern gegen Gewalt zu schaffen. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Sinne der Verfassung ist in Deutschland in Bezug auf den Schutz von Frauen und ihren Kindern in Frauenhäusern gegen Gewalt noch längst nicht erreicht.

Insoweit hat sich seit der Bestandsaufnahme in Bt-Drs. 17/10500, S. 33 ff. nichts Wesentliches geändert.

Schon die unterschiedliche Dichte der Hilfsangebote durch Frauenhäuser schließt es aus, von einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auszugehen. Es ist auch kein Grund dafür ersichtlich, warum ohne ein Eingreifen des Bundesgesetzgebers ein gleichwertiges Schutzniveau in ganz Deutschland in absehbarer Zeit erreicht werden sollte. Vielmehr wird die unterschiedliche finanzielle Situation zwischen reichen Ländern und Ländern in einer Haushaltsnotlage sowie finanzstarken Kommunen und Kommunen im Haushaltssicherungsverfahren unter den Vorgaben der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse dazu führen, dass tendenziell die finanziellen Handlungsmöglichkeiten beim Schutz von Frauen und ihren Kindern in Frauenhäusern von Ländern und Kommunen in Zukunft in noch größerem Maße differieren werden als schon jetzt. Auch wenn man also für die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes gemäß Art. 104b GG die Erfüllung der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG für erforderlich hält, besteht die für Finanzhilfen des Bundes gemäß Art. 104b GG notwendige Gesetzgebungsbefugnis des Bundes.

b. Besonders bedeutsame Investitionen

Gefördert werden nur besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden. Der Begriff der Investitionen umfasst nur Sachinvestitionen, also dauerhafte, langlebige Anlagegüter wie zum Beispiel Gebäude oder Gebäudeteile.

Vgl. dazu Rixen, BT-Drs. 17/10500, S. 251.

Nicht-investive Ausgaben dürfen auf der Grundlage von Art. 104b GG nicht gefördert werden. Durch die Beschränkung auf besonders bedeutsame Investitionen wollte der

verfassungsändernde Gesetzgeber sicherstellen, „dass sie in Ausmaß und Wirkung ein besonderes Gewicht haben müssen.“

BT-Drs. V/2861, Tz. 297 (S. 52).

Entscheidend ist nach der Verfassungsrechtsprechung, „dass die Finanzhilfen des Bundes auf bestimmte Sachgebiete von besonderer gesamtstaatlicher Bedeutung bezogen werden.“

BVerfGE 39, 96 (114).

Dabei kommt es nicht auf das einzelne Investitionsvorhaben, sondern auf die Gesamtheit der geförderten Investitionen insgesamt an.

Heun/Thiele, Art. 104b Rn. 14, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band III, 3. Aufl. 2018; Schmehl, Art. 104b Rn. 10, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt.

Wenn die Finanzhilfen des Bundes für Frauenhäuser wie gefordert und notwendig beachtliche Millionenbeträge umfassen würden, ist davon auszugehen, dass auch die geförderten Investitionen selbst zumindest diese Größenordnung erreichen und deshalb in ihrer Gesamtheit besonders bedeutsam sind.

c. Erforderlichkeit zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums

Der Tatbestand des Art. 104b GG ist erfüllt, wenn die Investitionen zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Das Bundesverfassungsgericht hat schon 1975 betont, dass die Voraussetzungen der Verfassung für das finanzielle Eingreifen des Bundes im Landesbereich so unbestimmt sind, dass sich die verfassungsgerichtliche Prüfung darauf beschränken muss, „ob der Bundesgesetzgeber oder die Beteiligten an Verwaltungsvereinbarungen diese Begriffe im Prinzip zutreffend ausgelegt und sich in dem dadurch bezeichneten Rahmen gehalten hätten.“

BVerfGE 39, 96 (114 f.).

Dem folgt die Literatur. Rixen hat zu Recht festgestellt, dass die volkswirtschaftlichen Kosten häuslicher Gewalt sich negativ auf das wirtschaftliche Wachstum auswirken, so dass die

Finanzierung von Frauenhäusern eine das wirtschaftliche Wachstum fördernde Wirkung entfalten könne. Er weist auch zutreffend darauf hin, dass die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums extensiv ausgelegt wird. So ist auf der Grundlage der Vorschrift zum Beispiel der Ausbau der Infrastruktur für die Kinderbetreuung legitimiert worden. Die entsprechenden Finanzhilfen sind in Neu-, Um- und Anbauten und Schulgebäude geflossen.

BT-Drs. 17/10500, S. 251 mit weiteren Nachweisen.

Die Voraussetzung, dass die Finanzhilfen des Bundes zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sein müssen, „entfaltet im Ergebnis kaum begrenzende Wirkung.“

Heun/Thiele, Art. 104b Rn. 14, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band III, 3. Aufl. 2018.

Das Ziel der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums eröffnet „dem Bund **nahezu unbegrenzte Möglichkeiten der Investitionshilfen**, da der Kreis der investitionshilfefähigen Projekte tatbestandsmäßig nicht zu begrenzen ist. Die Zulässigkeit einer Finanzhilfe setzt weder eine Wachstumsstörung noch die Ausrichtung auf bestimmte Wachstumsziele voraus. Jede ökonomisch vertretbare Sachinvestitionen kann als wachstumsfördernd angesehen werden.“

Heun/Thiele, Art. 104b Rn. 21, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band III, 3. Aufl. 2018 (Hervorhebung im Original).

„Die Bestimmung des Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 gibt jedoch keine Anhaltspunkte für nennenswerte tatbestandliche Einschränkungen hinsichtlich der Art und des Umfangs der möglichen Bundeshilfen. Begrenzungen im Hinblick auf mögliche Investitionsbereiche sind kaum herleitbar.“

Hellermann, Art. 104b Rn. 39, in: von Mangoldt/Klein/Starck (herausgegeben von Huber/Voßkuhle), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 7. Aufl. 2018.

Angesichts dieses weiten Gestaltungsspielraums des Bundes bei der Gewährung von Finanzhilfen für Investitionen der Länder oder Kommunen bestehen keine Bedenken, auch Finanzhilfen für Investitionen in Frauenhäuser zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und ihre Kinder als erforderlich zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums im Sinne von Art. 104b Abs. 1 GG zu qualifizieren.

d. Gesetz oder Verwaltungsvereinbarung

Das Grundgesetz stellt es dem Bund frei, ob er die Einzelheiten der Finanzhilfen in einem zustimmungsbedürftigen Bundesgesetz oder in einer Verwaltungsvereinbarung mit den begünstigten Ländern auf der Grundlage des Bundeshaushaltsgesetzes regelt (Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG). Das Bundesgesetz oder die Verwaltungsvereinbarung müssen „*alles ... für die Länder Wesentliche*“ enthalten. Die wesentlichen Regelungen dürfen weder Verwaltungsvorschriften, die der Bund oder ein Bundesministerium aufstellt, noch Ermessensentscheidungen des Bundesministeriums noch einer bloßen Verwaltungspraxis überlassen werden.

BVerfGE 39, 96 (116); Hervorhebung im Original.

Eine Verwaltungsvereinbarung kann entweder als einheitliche Urkunde vom Bund und allen Ländern oder je gesondert vom Bund mit jeweils einem Land geschlossen werden. Auch im letzteren Fall müssen alle Länder gleichmäßig (anteilig) an einer Finanzhilfe des Bundes beteiligt werden.

BVerfGE 39, 96 (121).

e. Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme

Die Verfassung lässt es ausdrücklich zu, dass das Bundesgesetz oder die Verwaltungsvereinbarung Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen vorsehen (Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG). Diese Möglichkeit stärkt die Einwirkungsbefugnisse des Bundes.

Näher dazu Heun/Thiele, Art. 104b Rn. 3 und 32, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band III, 3. Aufl. 2018 mit weiteren Nachweisen.

f. Einvernehmen der Länder

Die Verfassung gibt dem Bund allerdings nicht das Recht, einseitig Bestimmungen über die geförderten Länderprogramme aufzustellen. Vielmehr ist die Festlegung der Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme nur im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern

möglich (Art. 104b Abs. 2 Satz 3 GG). Den Ländern bleibt es also überlassen, ob und inwieweit sie sich Vorgaben des Bundes fügen oder lieber auf die Finanzhilfe verzichten.

g. Bundesaufsicht

Die Bundesregierung kann gemäß Art. 104b Abs. 2 Satz 4 GG zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung Bericht und Vorlage der Akten verlangen und eigene Erhebungen bei allen Behörden durchführen. Für die Länder ist die Gewährung der Aufsichtsrechte des Bundes ein Teil des politischen Preises den sie für die Gewährung von Finanzhilfen zahlen müssen.

Näher dazu Heun/Thiele, Art. 104b Rn. 36, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band III, 3. Aufl. 2018.

h. Befristung

Die regelmäßige Überprüfung der Verwendung der Bundesmittel durch die Länder ist in Art. 104b Abs. 2 Satz 5 GG ebenso wie die Befristung der Finanzhilfen verfassungsrechtlich zwingend vorgegeben. Allerdings ist in der Verfassung keine Höchstfrist für eine Finanzhilfe vorgeschrieben. Finanzhilfen können also durchaus auch für einen längeren Zeitraum als zehn Jahre gewährt werden. Entscheidend ist die Tatsache der Befristung an sich, nicht deren Dauer. Die Verfassung lässt dem Bund insoweit viel Handlungsspielraum.

Näher dazu Hellermann, Bundesstaatliche Lastenverteilung (Art. 104a, 104b), in Starck (Hrsg.), Föderalismusreform, 2007, Rn. 314 ff. (355).

i. Degressive Ausgestaltung

Zwar schreibt die Verfassung in Art. 104b Abs. 2 Satz 6 GG vor, dass die Finanzhilfen im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten sind. Das Grundgesetz lässt den Beteiligten aber auch insoweit durchaus Handlungsspielraum. Weder ist eine linear degressive

Ausgestaltung erforderlich, noch muss die degressive Ausgestaltung bereits im zweiten Jahr einsetzen.

Heun/Thiele, Art. 104b Rn. 39, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band III, 3. Aufl. 2018; Battis/Klein/Rusteberg, DVBl. 2009, 682 (688).

j. Zwischenergebnis

Der Bund kann demnach Finanzhilfen im Sinne von Art. 104b GG zur Förderung investiver Maßnahmen von Ländern und Kommunen einsetzen, um Frauenhäuser zu fördern. Zulässig ist die Förderung sämtlicher investiver Maßnahmen einschließlich der Sanierung bereits bestehender Frauenhäuser.

2. Ungeschriebene Finanzierungszuständigkeit des Bundes

Eine eigene Finanzierungszuständigkeit des Bundes für Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und ihre Kinder durch die Förderung von Frauenhäusern setzt nach dem Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG eine entsprechende Verwaltungszuständigkeit voraus. Im Zweifel sind die Länder für die Verwaltung zuständig (a.). Der Bund kann sich aber auf ungeschriebene Verwaltungs- und damit auch Finanzierungszuständigkeiten berufen (b.).

a. Vermutungsregel, Art. 30, 83 GG

Das Grundgesetz bestimmt in Art. 30 als Grundnorm der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung,

Siehe dazu schon BVerfGE 12, 205 (246 ff.).

dass die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Diese Anfangsregel allgemeiner Art konkretisiert Art. 83 GG für die Verwaltung dahin, dass die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Grundsätzlich müssen demnach Zuständigkeiten des Bundes für die

Erledigung und die Finanzierung von Staatsaufgaben in der Verfassung genannt oder zugelassen werden. Begründet das Grundgesetz keine Zuständigkeit des Bundes, sind die Länder zuständig.

b. Ungeschriebene Finanzierungszuständigkeit des Bundes

Eine Kompetenz des Bundes für die Finanzierung von Frauenhäusern kann sich aber auch aus ungeschriebenen Zuständigkeiten ergeben (1). Eine Verwaltungskompetenz des Bundes könnte so aus der Natur der Sache folgen (2). Auf einer Verwaltungskompetenz des Bundes baut gemäß Art. 104a Abs. 1 GG nach dem Konnexitätsprinzip die Finanzierungszuständigkeit des Bundes auf (3). Das ist mit Blick auf die Förderung von Frauenhäusern näher zu untersuchen (4).

(1) Ungeschriebene Bundeszuständigkeiten

Rechtsprechung und Literatur, aber auch die Staatspraxis leiten die Möglichkeit ungeschriebener Zuständigkeiten des Bundes kraft Natur der Sache aus Art. 30 GG ab. Danach ist die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, „soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“. Ungeschriebene Zuständigkeiten des Bundes müssen dementsprechend vom Grundgesetz zugelassen sein. Die Zulassung muss nicht ausdrücklich erfolgen, sie kann von der Verfassung auch stillschweigend vorausgesetzt sein.

Die Möglichkeit einer Kompetenz aus der Natur der Sache war schon unter Geltung der Weimarer Reichsverfassung anerkannt. Anschütz hat die Eigenart einer Kompetenz aus der Natur der Sache für das Reich mit folgenden Worten umschrieben: Es handele sich um den „ungeschriebenen, im Wesen der Dinge begründeten, mithin einer ausdrücklichen Anerkennung durch die Reichsverfassung nicht bedürftigen Rechtssatz, wonach gewisse Sachgebiete, weil sie ihrer Natur nach eigenste, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeit a priori entrückte Angelegenheiten des Reichs darstellen, vom Reich und nur von ihm geregelt werden können“.

Anschütz, Die Reichsaufsicht, in: Anschütz/Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 1. Band, 1930, S. 365 ff. (367).

Dieser Definition hat sich das Bundesverfassungsgericht für die Definition einer Zuständigkeit kraft Natur der Sache angeschlossen. Es hat aber darauf hingewiesen, dass Schlussfolgerungen

aus der Natur der Sache begriffsnotwendig sein und eine bestimmte Lösung unter Ausschluss anderer Möglichkeiten zwingend fordern müssten. Argumente aus der Natur der Sache versagten, wo sich auch eine andere Lösung mit beachtlichen Gründen rechtfertigen lasse.

BVerfGE 11, 89 (99).

Nach der Wiedervereinigung Deutschlands hat das Bundesverfassungsgericht 1991 so eine ungeschriebene Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes aus der Natur der Sache anerkannt, die sich auf die Beschäftigungsverhältnisse der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst der Deutschen Demokratischen Republik bezog.

BVerfGE 84, 133 (148); vgl. auch BVerfGE 98, 265 (299).

In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass es sich bei den „ungeschriebenen“ Bundeskompetenzen „nicht um außerhalb der ausdrücklich normierten, geschriebenen Kompetenzordnung stehendes, selbstständiges Nebenverfassungsrecht“ handele; die hergebrachte Begrifflichkeit sei zumindest irreführend.

März, Art. 30 Rn. 63, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 7. Aufl. 2018 unter Verweis auf Küchenhoff, DVBl. 1951, 585 (617 ff.); ders., AöR 82 (1957), 413 ff.

Auch ungeschriebenes Verfassungsrecht ist voll gültiges Verfassungsrecht. Letztlich geht die Anerkennung ungeschriebener Kompetenzen des Bundes auf die implied powers-Doktrin der Bundesverfassung der Vereinigten Staaten von Amerika zurück, die schon auf die Verfassung des Kaiserreichs übertragen wurde.

Vgl. Smend, Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat, in: ders., Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 3. Aufl. 1994, S. 39 ff.; Triepel, Die Kompetenzen des Bundesstaats und die geschriebene Verfassung, in: Festgabe für Paul Laband, 1908, Band II, S. 247 ff.

Auf dieser Grundlage besteht heute Einigkeit, dass es im Grundgesetz mitgeschriebene Zuständigkeiten gibt, „die durch analoge, sinnverwandte, zweckorientierte Interpretation entweder Lücken der enumerierten Kompetenzvorschriften schließen oder aber der Verfassung selbstverständliche, aber gerade deshalb textarcan gebliebene Zuständigkeitszuordnungen präzisieren.“ Diese stillschweigenden Kompetenzen müssen im Grundgesetz zugelassen sein.

März, Art. 30 Rn. 63, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 7. Aufl. 2018; vgl. auch H. A. Wolff, Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz, 2000, S. 205 ff. und 427 ff.

(2) Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes

Zu den im Grundgesetz zugelassenen stillschweigenden Befugnissen des Bundes gehören auch ungeschriebene Verwaltungskompetenzen. Vom Grundgesetz zugelassen sind solche ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen allerdings nicht bereits, weil ein Verwaltungshandeln des Bundes zweckmäßig ist, um die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu gewährleisten.

Vgl. BVerfGE 11, 6 (18); 12, 205 (251); 22, 180 (217); 41, 291 (312); Bullinger, AöR 96 (1971), 237 (268 ff.); Hermes, Art. 83, Rn. 41, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band III, 3. Aufl. 2018.

Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes kommen wegen der im Grundgesetz ausdrücklich festgelegten Zuständigkeitsbereiche von Bund und Ländern nur als Ausnahme in Betracht. Es kann aber atypische Fälle geben, in denen von ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen des Bundes auszugehen ist, weil das Grundgesetz die Einzelheiten eines Bereichs nicht erschöpfend geregelt hat. Eine Bundeskompetenz kann dann in engen Grenzen und unter strikter Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität angenommen werden.

Broß/Mayer, Art. 83 Rn. 8 ff., in: von Münch/Kunig, GGK II, 6. Aufl. 2012.

Trotz nicht zu übersehender Vorbehalte gegen stillschweigende Verwaltungskompetenzen des Bundes aus der Natur der Sache „sind diese für eine Reihe von Materien praktisch anerkannt und werden unbeanstandet ausgeübt.“

Bull, Art. 83 Rn. 13 ff., in: Denninger u.a. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentare, Loseblatt, 3. Aufl. 2001/2002.

Dementsprechend wird in der Staatspraxis immer wieder auf ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes zurückgegriffen. Das ist vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich für Aufgaben gebilligt worden, die „*eindeutig überregionalen* Charakter haben.“

BVerfGE 22, 180 (217), Hervorhebung im Original.

Das betrifft vor allem die Aufgabe finanzieller Förderung: „Die Wahrnehmung von Förderungsaufgaben durch den Bund fällt unter Art. 30, 83 GG. Sie ist, sofern dem Bund dafür nicht ausdrücklich eine Verwaltungszuständigkeit eingeräumt ist, nur bei Aufgaben eindeutig überregionalen Charakters zulässig.“

BVerfGE 22, 180 (LS 4).

Mit dieser Rechtsprechung hat sich der Fokus von den Verwaltungskompetenzen zu den Finanzierungskompetenz des Bundes verlagert.

(3) Finanzierungskompetenzen des Bundes

Aus einer ungeschriebenen Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache folgt gemäß Art. 104a Abs. 1 GG nach dem Konnexitätsprinzip eine entsprechende Finanzierungskompetenz. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht schon 1967 in dem referierten Urteil zum Jugendwohlfahrtsgesetz auf einem dem vorliegenden Sachbereich nahe liegenden Feld eine Förderungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Jugendhilfe für Aufgaben mit eindeutig überregionalem Charakter anerkannt. Nach dieser Entscheidung reicht es aus, wenn Bestrebungen ihrer Art nach durch ein Land allein nicht wirksam gefördert werden können. So hat das Bundesverfassungsgericht als Beispiel für zulässige Förderungen durch den Bund auf dem Gebiet der Jugendpflege zentrale Einrichtungen genannt, deren Wirkungsbereich sich auf das Bundesgebiet als Ganzes erstreckt. Weitere Beispiele bildeten gesamtdeutsche und internationale Aufgaben.

BVerfGE 22, 180 (217).

Von dieser Rechtsprechung ist das Bundesverfassungsgericht später nie abgerückt. Dementsprechend kann sich die Staatspraxis auf die Entscheidung berufen.

Geprägt worden ist diese Staatspraxis zur Annahme von Finanzierungskompetenzen des Bundes nicht zuletzt durch den Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern, die allgemein als „Flurbereinigungsabkommen“ bezeichnet wird. Auch wenn die Verwaltungsvereinbarung nie in Kraft getreten ist, hat sie doch beachtliche faktische Wirkung. Ihre Bedeutung kommt auch in späteren ausdrücklichen Ergänzungen der Verfassung zum Ausdruck. Nach der Vereinbarung kann der Bund „Vorhaben der

wissenschaftlichen Großforschung vornehmlich im Bereich der Kern-, Weltraum-, Luftfahrt- und Meeresforschung sowie auf dem Gebiet der Datenverarbeitung“ finanzieren. Ihm sind auch Maßnahmen der Wirtschaftsförderung erlaubt, „die sich auf das Bundesgebiet als Ganzes beziehen und ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam wahrgenommen werden können.“ Laut dem Entwurf ist dem Bund weiter die „Förderung zentraler Einrichtungen und Veranstaltungen nichtstaatlicher Organisationen im Bereich der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, die für das Bundesgebiet als Ganzes von Bedeutung sind und deren Bestrebungen ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können (nichtstaatliche zentrale Organisationen)“ von Verfassungs wegen eröffnet. Schließlich sieht das Flurbereinigungsabkommen die Förderung der gesamtstaatlichen Repräsentation durch den Bund vor, zu der auch die Förderung von Musik, Film, Festspielen, Sport und die gesellschaftspolitische Bildungsarbeit zählen.

Abdruck des Flurbereinigungsabkommens bei Frey, Die Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, 1982, S. 13ff. (76ff.).

In diesen Formulierungen klingt praktisch durchgehend das Kriterium der Überregionalität an, das auch für das Bundesverfassungsgericht entscheidend ist. Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen und nach dem Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG daraus folgende Finanzierungskompetenzen des Bundes haben dort ihren Platz, wo ein Land allein eine Aufgabe wegen deren Überregionalität nicht wirksam fördern kann.

(4) Förderung von Frauenhäusern durch den Bund

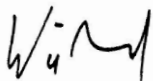
Auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage lassen sich Fördermaßnahmen des Bundes zum Schutz von Frauen und ihren Kindern in Frauenhäusern aus der Natur der Sache heraus kompetenziell begründen. Die erforderliche Überregionalität der Aufgabe ergibt sich ebenso wie die Erforderlichkeit eines Bundesgesetzes daraus, dass Frauenhäuser überregionale Einrichtungen sind, die für Frauen und Kinder aus dem gesamten Bundesgebiet zugänglich sein müssen. Von Gewalt bedrohte Frauen und ihre Kinder können häufig in der Region, in der sie ihren Lebensschwerpunkt haben, keinen wirksamen Schutz vor Gewalt erhalten und müssen in

entfernt liegende Frauenhäuser ausweichen. Zudem muss der Bund gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gemäß Art. 72 Abs. 2 GG auch beim Schutz gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder herstellen. Das gilt vor allem deshalb, weil der Bund aus der Istanbul-Konvention und aus der grundrechtlichen Schutzpflicht für Leib und Leben gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zu wirksamen Schutzmaßnahmen in ganz Deutschland verpflichtet ist.

Die ungeschriebene Zuständigkeit aus der Natur der Sache für Frauenhäuser ermächtigt den Bund zu investiven und nicht-investiven Maßnahmen in Bezug auf Frauenhäuser. Dazu gehören alle Arten von Finanzierungen, Finanzhilfen, Zuweisungen und Förderungen. Der Bund kann alle drei Säulen einer einzelfallunabhängigen Frauenhausfinanzierung (Sockelbetrag, Platzpauschalen und Hauskosten/räumliche Ausstattung) vollständig oder zum Teil übernehmen. Er kann seine Finanzbeiträge über die Länder an die Kommunen oder direkt an die Frauenhäuser leiten.

D. Ergebnis

Als Ergebnis des Rechtsgutachtens ist festzuhalten, dass eine einzelfallunabhängige teilweise oder vollständige Frauenhausfinanzierung durch den Bund im Sinne des 3-Säulen-Modells der ZIF (Sockelbetrag, Platzpauschalen und Hauskosten/räumliche Ausstattung) rechtlich zulässig ist. Für Investitionen der Kommunen kann der Bund den Ländern gemäß Art. 104b GG Finanzhilfen gewähren, die allerdings befristet und degressiv ausgestaltet sein müssen. Die ungeschriebene Förderkompetenz des Bundes kraft Natur der Sache erlaubt ihm auf der Grundlage der vom Bundesverfassungsgericht vor längerer Zeit gebilligten Staatspraxis wegen der überregionalen Ausrichtung der Frauenhäuser die vollständige oder teilweise Finanzierung der Kosten für Errichtung, Sanierung und Betrieb der Frauenhäuser im Sinne des 3-Säulen-Modells der ZIF.



(Wieland)