



Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Nordrhein-Westfalen:

Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume und Regelungsoptionen

Stellungnahme der Landesregierung

zum

Rechtsgutachten

**„Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in
NRW: Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume
und Regelungsoptionen“**

von Prof. Dr. Stephan Rixen

Universität Bayreuth

Erstellt im Auftrag des

Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter
des Landes Nordrhein-Westfalen

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen veröffentlicht das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Stephan Rixen „Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in NRW: Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume und Regelungsoptionen“. Der Gutachter hat sich als Wissenschaftler für Öffentliches Recht, Sozialwirtschafts- und Gesundheitsrecht an der Universität Bayreuth bereits durch verschiedene andere Forschungsarbeiten zum Thema Finanzierung von Unterstützungseinrichtungen gegen Gewalt an Frauen einen Namen gemacht. Für Nordrhein-Westfalen hat er nun die Spielräume eines Landes ausgelotet, Schutz und Hilfe von Gewalt betroffener Frauen und ihrer Kinder sicher zu stellen und weiter zu entwickeln. Dabei hat er auch die Grenzen der Möglichkeiten nicht ausgeblendet. Damit bietet das Gutachten von Prof. Dr. Rixen eine gute Grundlage für die weiteren Überlegungen der Landesregierung, die sich zum Ziel gesetzt hat, jeder von Gewalt betroffenen Frau und ihren Kindern Zuflucht in einem Frauenhaus zu gewährleisten.

Ausgangslage

Schutz und Hilfe für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder sind seit Jahrzehnten ein wichtiger Schwerpunkt der Arbeit der Landesregierung. Seit Beginn der Landesförderung für die ersten Frauenhäuser in den 80er Jahren ist das Unterstützungsangebot im Land gewachsen und hat an Vielfalt gewonnen. Heute fördert das Land 62 Frauenhäuser, 57 allgemeine Frauenberatungsstellen, 47 Fraueninitiativen gegen sexualisierte Gewalt und 8 spezialisierte Beratungsstellen gegen Menschenhandel.

Trotz der frühen bundesweiten Vorreiterrolle von Nordrhein-Westfalen, die sich in dem nahezu flächendeckenden Netz der Unterstützungseinrichtungen widerspiegelt, gelang es bisher nicht, dafür ein unbürokratisches, vom Einzelfall losgelöstes, bedarfsgerechtes und verlässliches Finanzierungssystem zu etablieren. Die sich aus Landesförderung, kommunaler Unterstützung, Eigenmitteln der Träger und Einzelfallfinanzierung nach dem SGB ergebende Förderung ist unübersichtlich, für die Träger mit hohem Aufwand verbunden und nicht immer kostendeckend. Zwar hat die Landesregierung als eine der ersten Maßnahmen 2011 mit der Wiedereinführung der von der CDU/FDP-Regierung gekappten vierten Stelle für eine zweite Fachkraft in den Frauenhäusern wesentliche Voraussetzungen für eine bessere finanzielle Absicherung der Arbeit geschaffen. Unverändert aber haben manche von Gewalt betroffene Frauen keinerlei Ansprüche auf Sozialleistungen, mit denen die Tagessätze der Frauenhäuser finanziert werden könnten.

Nordrhein-Westfalen steht mit diesen Schwierigkeiten nicht alleine da. So werden in der von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen und 2012 veröffentlichten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“ von den Gutachterinnen Prof. Dr. Helfferich und Prof. Dr. Kavemann sowie dem Gutachter Prof. Dr. Rixen generell nicht nur Versorgungslücken – regional und für bestimmte

Zielgruppen – sondern auch qualitative Defizite bei der Versorgung von Kindern konstatiert. Darüber hinaus identifizieren sie das „intransparente Finanzierungsrecht“ als „Haupthindernis für die verlässliche Arbeit der Frauenhäuser und anderer Unterstützungsangebote“ (BT-Drs. 17/10500 S. 253).

Aus diesem Grund hat sich die Landesarbeitsgemeinschaft Autonomer Frauenhäuser NRW 2009 mit ihrer Kampagne „Schwere Wege leicht machen“ für eine gesetzlich verankerte, einzelfallunabhängige und bedarfsgerechte Finanzierung der Frauenhäuser aus einer Hand stark gemacht. Auch im Landtag wurde ihre Initiative vorgestellt.

Maßnahmen der Landesregierung

Die rot-grüne Landesregierung hat sich dieses wichtige Anliegen zu eigen gemacht. Sie hat – neben der Wiedereinführung der zweiten Sozialarbeiterinnenstelle in den Frauenhäusern – vielfältige Anstrengungen unternommen, die finanzielle Situation der Hilfe- und Unterstützungseinrichtungen für gewaltbetroffene Frauen zu verbessern.

Die Förderung der Frauenberatungseinrichtungen wurde vor dem Hintergrund eines Aufgabenzuwachses und der Bearbeitung neuer Themenfelder wie Zwangsheirat, Stalking und K.O.-Tropfen erhöht. Für den gesamten Anti-Gewalt-Bereich werden jetzt Sachmittel zur Verfügung gestellt. Sie ermöglichen z.B. eine Qualitätssicherung durch Supervision und Fortbildung oder bei Bedarf die Hinzuziehung einer Dolmetscherin.

Insgesamt hat die Landesregierung seit 2010 den Haushaltsansatz für den Bereich „Gewalt gegen Frauen“ um 4 Mio. € aufgestockt. Das entspricht einem Zuwachs von etwa 35%.

Allerdings strebt die Landesregierung längerfristig eine strukturelle Reform der Finanzierung insbesondere der Frauenhäuser an, mit der mehr Transparenz und Verlässlichkeit sowie weniger Bürokratie einhergehen sollen. Das Ziel ist, jeder von Gewalt betroffenen Frau und jedem ihrer Kinder kostenlose Zuflucht in einem Frauenhaus zu gewähren. Um eine fachlich und politisch gebotene Einheitlichkeit des Hilfesystems bundesweit sicherzustellen, wäre sicherlich eine bundesweite Regelung wünschenswert. Die Landesregierung will jedoch alle Möglichkeiten ausschöpfen, in ihrem eigenen Kompetenzrahmen tätig zu werden. Deshalb hat sie den Fokus auf die Frage gerichtet, inwieweit die angestrebte verlässliche, einzelfallunabhängige und bedarfsgerechte Finanzierung von Frauenhäusern aus einer Hand in einem Landesgesetz verankert werden könnte. Dabei sollten all die Finanzierungsquellen, aus denen sich derzeit die Förderung der Frauenhäuser speist, einbezogen und in ein in sich konsistentes Finanzierungssystem integriert werden.

Rechtsgutachten

Um die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten des Landes für ein solches Gesetz eingehend prüfen zu lassen, hat die Landesregierung ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Den Auftrag erhalten hat Prof. Dr. Stephan Rixen von der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bayreuth. Er hatte bereits als Mitglied der Arbeitsgruppe „Reform der rechtlichen Situation von Frauenhäusern“ des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge an dem 2010 veröffentlichten Diskussionspapier mitgearbeitet. Außerdem hat er den rechtlichen Teil der Studie für die Bundesregierung „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser und der sonstigen Infrastruktur für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“ erstellt. Das Gutachten von Prof. Dr. Rixen „Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in NRW: Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume und Regelungsoptionen“ liegt nun vor.

Ergebnis des Gutachtens

Das Gutachten bietet eine umfassende Aufarbeitung der rechtlichen Möglichkeiten, es zeigt aber auch die Grenzen des Handlungsspielraums einer Landesregierung auf. Mit Modulen zu einzelnen Rechts- und Gestaltungsfragen bietet es zahlreiche Ansatzpunkte für die weitere Diskussion.

Prof. Dr. Rixen führt die Möglichkeit einer landesgesetzlichen Regelung aus, die dem Konnexitätsprinzip Rechnung trägt und die bisherige finanzielle Beteiligung der Kommunen an der Finanzierung der Frauenhilfeeinrichtungen beibehält. Er schlägt dafür vor, die Förderung des Landes per Gesetz künftig an die Bedingung zu knüpfen, dass sich die Kommunen auch weiterhin an den Kosten der Schutzeinrichtungen beteiligen. Als Anreiz soll das Land den größeren Anteil der Kosten finanzieren. Damit die Kommunen sich diesem Weg anschließen, sollen Mittel aus dem Gemeindefinanzausgleich durch Zweckzuweisungen an die Verwendung zur Frauenhausförderung gebunden werden.

Von einem individuellen Rechtsanspruch der Opfer auf Hilfe und Unterstützung rät das Gutachten ab. Im Rahmen eines dafür erforderlichen Verwaltungsverfahrens zur Feststellung des Rechtsanspruchs müsste die Gewalterfahrung der Betroffenen geprüft werden. Damit würde die Belastung der Frauen eher erhöht als reduziert. Aus diesem Grund plädiert der Gutachter für eine **faktische** Gewährleistung von Schutz und Hilfe durch eine verlässliche Zuwendungsfinanzierung der Unterstützungseinrichtungen.

Eine Abwicklung der Finanzierung „aus einer Hand“ kann das Land nach dem Gutachten nicht verpflichtend vorschreiben, ohne die Rechtsfolgen des Konnexitätsgrundsatzes auszulösen. Prof. Dr. Rixen zeigt auch auf, dass durch die Abkehr von der bislang üblichen Einzelfallfinanzierung nach SGB II zwangsläufig die Bundeszuschüsse zu den Kosten der Unterbringung wegfallen würden.

Bewertung

Der Wert des Gutachtens liegt für die Landesregierung in der umfassenden Aufarbeitung der Möglichkeiten und Grenzen eines Landesgesetzes. Dies wird auch nicht dadurch geschmälert, dass die vom Gutachter vorgeschlagene gesetzliche Regelung sich in ihren tatsächlichen Auswirkungen aktuell nicht mit dem von der Landesregierung verfolgten finanzpolitischen Kurs vereinbaren lässt.

Durch den von Prof. Dr. Rixen vorgeschlagenen Weg entstünden dem Land erhebliche Mehrkosten. Angesichts der aktuellen Kabinettsbeschlüsse zur Haushaltssituation des Landes ist die vorgeschlagene Lösung derzeit nicht umsetzbar.

Der Vorschlag des Gutachters hätte auch Auswirkungen auf die kommunalen Finanzen. Die angeregte Zweckbindung im Gemeindefinanzierungsgesetz ist rechtlich möglich, würde jedoch die bislang frei verfügbaren Mittel (Schlüsselzuweisungen) der Kommunen reduzieren. Dies widerspräche dem Kurs der Stärkung der Kommunalfinanzen. Bereits seit 2006 wird im Kommunalen Steuerverbund Nordrhein-Westfalen grundsätzlich auf die Ausweisung von Zweckzuweisungen zugunsten höherer Schlüsselzuweisungen verzichtet. Die Thematik war 2008 Gegenstand des Gutachtens zur Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo). Um die Empfehlungen des ifo-Instituts zu beraten, hatte das Land seinerzeit eine Kommission eingesetzt, in der neben den Ressorts alle Landtagsfraktionen, die kommunalen Spitzenverbände und die Landschaftsverbände vertreten waren. Diese Kommission sprach sich in ihrem Abschlussbericht dafür aus „den Schwerpunkt des kommunalen Finanzausgleichs in der Aufstockungs- und Ausgleichsfunktion, der sich insbesondere in dem hohen Anteil der Schlüsselzuweisungen an der verteilbaren Finanzausgleichsmasse ausdrückt, beizubehalten und eher noch zu verstärken“ (LT-Drs. 15/21 vom 5. Juli 2010).

Alternativen

Die Landesregierung hält an ihrem langfristigen Ziel fest, mit einer gesetzlichen Regelung eine verlässliche und bedarfsgerechte Finanzierung von Frauenhäusern zu verankern. Auf diesem Weg würde wirklich allen gewaltbetroffenen Frauen mit ihren Kindern ohne bürokratische Hindernisse kostenlose Zuflucht in einem Frauenhaus gewährleistet.

Zunächst jedoch wird das Land zur Verbesserung der Situation der Frauenhilfeeinrichtungen **andere Schritte** gehen und dabei von den Vorschlägen des Gutachtens profitieren.

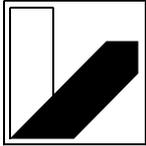
An erster Stelle muss nach Auffassung des Gutachters eine gründliche Bedarfsanalyse stehen. Diese Notwendigkeit wurde auch in anderen aktuell zur Thematik veröffentlichten Gutachten beschrieben. Die Landesregierung wird sich dieser Aufgabe prioritär widmen.

Mit einer solchen differenzierten Bedarfsermittlung im Bereich der Frauenhilfeeinrichtungen wird bundesweit Neuland betreten. Die Landesregierung wird prüfen, welche Instrumente sich für eine Bedarfsanalyse eignen. Sie erwartet hier allerdings auch Unterstützung durch den Bund, der in der Verantwortung steht, die Reformoptionen der eigenen Bestandsanalyse umzusetzen. In diese Richtung zielte auch ein Antrag Nordrhein-Westfalens auf der diesjährigen Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und –minister, senatorinnen und –senatoren der Länder, der ohne Gegenstimme angenommen wurde. Die Erfahrungen der Akteurinnen der Anti-Gewalt-Arbeit sind bei einem solchen Bedarfsermittlungsprozess in geeigneter Form einzubeziehen.

Das Ergebnis einer Bedarfsermittlung muss die maßgebliche Grundlage sein, um zukünftig im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel auf die Schließung von Angebotslücken hinzuwirken. Der Gutachter weist darauf hin, dass - je nach Ergebnis der Bedarfsermittlung - u.U. auch eine Umverteilung von Mitteln in Betracht kommen könnte.

Die Landesregierung fördert bereits jetzt die inhaltliche Weiterentwicklung der Hilfeeinrichtungen. Sie würdigt und unterstützt Initiativen, die vor Ort das vorhandene Schutz- und Hilfeangebot im Hinblick auf neue Zielgruppen und veränderte Bedarfslagen erweitern bzw. umgestalten. Gefragt ist auch eine noch bessere Vernetzung z.B. mit dem Gesundheitssystem. Hier sieht die Landesregierung wichtige Möglichkeiten einer Verbesserung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel.

Um im bestehenden System die Finanzierung von Schutz und Hilfe für Frauen bei Gewalt zu verbessern, wird die Landesregierung Vorschläge zur Veränderung der Sozialgesetze und Möglichkeiten der Verfahrensoptimierung prüfen. Entsprechende Ansatzpunkte beschreibt Prof. Dr. Rixen sowohl in der „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“ als auch in seinem Gutachten für Nordrhein-Westfalen. Beispielsweise könnte für Schülerinnen, Studentinnen und Auszubildende in Fällen häuslicher Gewalt der Zugang zu Sozialleistungen im SGB II vorgesehen werden. Auf untergesetzlicher Ebene sind Ergänzungen etwa in den fachlichen Hinweisen der Bundesagentur für Arbeit denkbar, die Verfahrensabläufe vereinfachen könnten.



**UNIVERSITÄT
BAYREUTH**

**LEHRSTUHL
FÜR ÖFFENTLICHES RECHT I
PROF. DR. STEPHAN RIXEN**

Prof. Dr. Stephan Rixen • Universität Bayreuth • 95440 Bayreuth

Postanschrift:
Universität Bayreuth
Rechts- u. Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Universitätsstr. 30
95447 Bayreuth

Telefon: 0921 / 55 - 6010
Telefax: 0921 / 55 - 6012
E-Mail: oer1@uni-bayreuth.de
Internet: www.oer1.uni-bayreuth.de

**Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in NRW:
Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume und Regelungsoptionen**

Gutachten
erstellt im Auftrag des
Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation,
Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen
(MGEPA)

von

Prof. Dr. Stephan Rixen
Universität Bayreuth
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sozialwirtschafts- und Gesundheitsrecht
(Lehrstuhl für Öffentliches Recht I)

Bayreuth, den 21. 5. 2013

Inhaltsübersicht

A.	Gutachtenauftrag	5
I.	Gegenstand des Gutachtenauftrags	5
II.	Zum Hintergrund: Koalitionsvertrag	5
III.	Präzisierung und Begrenzung des Gutachtenauftrags	6
B.	(Landes-)Verfassungsrechtlicher Handlungsrahmen	7
I.	Staatsaufgaben „Schutz vor Gewalt“ und „soziale Unterstützung gewaltbetroffener Menschen“	7
1.	Grundrechtliche Staatsaufgabe „Schutz vor Gewalt“, insb. zur grundrechtlichen Schutzpflicht (Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 6 Abs. 1, 2 LV) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip	7
a)	Zum Zusammenhang von grundrechtlicher Schutzpflicht und Sozialstaatsprinzip	7
b)	Der Schutz von Kindern und Jugendlichen als Verfassungsauftrag	9
2.	„Schutz vor Gewalt“ und „soziale Unterstützung gewaltbetroffener Menschen“: auch eine Aufgabe der „örtlichen Gemeinschaft“	11
3.	Keine gleichheitswidrige Realisierung der grundrechtlichen Schutzpflicht	12
a)	Vorgaben des Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 3 Abs. 1, Abs. 3 GG	12
b)	Schutzbedarf bei Frauen und Kindern	14
c)	Fortentwicklung des Schutz- und Hilfesystems	15
d)	Verfassungsrechtliche Beobachtungspflicht	17
II.	Gesetzgebungskompetenz des Landes – keine Sperrwirkung bundesgesetzlicher Regelungen	17
1.	Verfassungsrechtliche Ausgangslage	17
2.	Keine abschließende bundesgesetzliche Regelung	19
3.	Insb. keine Sperrwirkung hinsichtlich finanzierungsrechtlicher Regelungen	20
III.	Regelung durch Verwaltungsvorschriften (Förderrichtlinien)?	21
1.	„Wesentlichkeit“	21
2.	Zwei Arten der Bedarfsplanung: Bedarfsermittlung oder Bedarfssteuerung	22

IV.	Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben der Landesverfassung, insb. das Konnexitätsprinzip (Art. 78 Abs. 3 LV)	23
1.	Einbindung der Kommunen: Konnexitätsprinzip (Art. 78 Abs. 3 LV)	23
a)	Art. 78 Abs. 3 LV im Spiegel der Rechtsprechung des VerfGH NRW	24
b)	Folgerungen im Hinblick auf die politischen Gestaltungsoptionen des Landes NRW	26
c)	Keine Geltung des Art. 78 Abs. 3 LV für Finanzierungsver- pflichtungen?	28
d)	Zwischenresümee: Problematische Aspekte des Konnexitätsprinzips	30
e)	Punktuelle Einbindung der Kommunen	32
f)	Empfehlung: Grundsätzliche Vermeidung der gesetzlichen Inpflichtnahme der Kommunen – zulässige Gestaltung, keine unzulässige Umgehung	33
2.	Kommunaler Finanzausgleich	34
a)	Grundlinien der Rechtsprechung des VerfGH NRW	34
b)	Prüf- und Abwägungspflicht des Landesgesetzgebers	36
c)	Zweckgebundene Zuweisungen – Vorbild Schleswig-Holstein	37
V.	Kommunen in der Haushaltssanierung	39
C.	Regelungsoptionen auf Landesebene	41
I.	Regelungsoptionen auf Landesebene: Leitgedanken	41
1.	Nicht-konnexitätsrelevante Kooperation zwischen Land und Kommunen	41
2.	Konsequent zuwendungsrechtlicher (förderrechtlicher) Regelungsansatz – Folgen für den kommunalen Finanzausgleich	41
3.	Kommunale Kooperation bei der Finanzierung von Unterstützungsangeboten	44
4.	„Rechtsanspruch“ – was ist gemeint?	45
5.	Einstweiliger „Bestandsschutz“ bei der Fortentwicklung der unter- stützenden Infrastruktur	47
6.	Bedarfsplanung	47
II.	Wesentliche Bausteine („Module“) einer Regelung auf Landesebene	47
1.	Modul „Zeitliche Abfolge der Regelungsschritte“	47
2.	Modul „Landesgesetz oder Verwaltungsvorschriften“	49
3.	Modul „Bedarfsermittlung, Bedarfsplanung“	50
a)	Landesplan „Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen“	50
b)	Partizipation: Landeskonzferenz „Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen“	52
c)	Partizipation: Kommunale Konferenzen „Unterstützung bei Gewalt gegen Frauen“	53
d)	Gesetzesevaluation, insb. Evaluation der Bedarfsplanung	54

4.	Modul „Konnexitätskompatibles Finanzierungsmodell/Folgen für den kommunalen Finanzausgleich“	55
	a) Verknüpfung von Landes- und kommunaler Förderung	55
	b) Finanzierung der kommunalen Förderung durch eine zweckgebundene Zuweisung im Gemeindefinanzierungsgesetz	55
	c) Problem: Umfang der Zuwendung (Unterkunftskosten) und Erstattung der KdU-Kosten nach dem AG-SGB II NRW	56
	d) Administrative Verklammerung der Zuwendungen von Land und Kommunen	57
5.	Modul „Gesetzesziele und Anwendungsgrundsätze“	58
	a) Ziel des Gesetzes: Effektive Unterstützung durch finanzielle Förderung der Infrastruktur	58
	b) Unterstützung auch der Kinder	59
	c) Differenzierter Umgang mit den Gewalterfahrungen	60
	d) Diversity, Antidiskriminierung, Teilhabe und Integration	61
6.	Modul „Sachliche Voraussetzungen der Förderung (insb. Qualitätsstandards)“	62
	a) Allgemeine Vorgaben und Differenzierung nach Angebotsprofil	62
	b) Mögliche Fördervoraussetzungen im Einzelnen	63
	c) Vermeidung bürokratischer Mehrfachfinanzierung	65
D.	Regelungsoptionen des Landes auf Bundesebene	65
	I. Optimierung des konnexitätskompatiblen Finanzierungsmodells im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs durch Änderung des § 46 SGB II	65
	II. Änderung des Art. 104a oder des Art. 104b GG	66
	III. Änderung einzelner Sozialgesetze auf Bundesebene, insb. des SGB XII (Einfügung neuer §§ 69a ff. SGB XII)	67
	1. „Vollregelung“ im SGB XII	67
	2. Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen	69
	3. Einbindung der Kommunen	69
	IV. Optimierung der Anwendung von Bundesgesetzen auf Landesebene	70
E.	Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens	71

A. Gutachtauftrag

Das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen (MGEPA) hat die Universität Bayreuth, vertreten durch den Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht I gebeten, im Rahmen eines rechtswissenschaftlichen Forschungsprojektes zu folgender Rechtsproblematik ein Gutachten vorzulegen:

I. Gegenstand des Gutachtauftrags

„Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen verfolgt das Ziel, jeder von Gewalt betroffenen Frau und jedem ihrer Kinder kostenlose Zuflucht in einem Frauenhaus zu garantieren, unabhängig von Herkunft, Wohnort, Einkommen, Aufenthaltsstatus, sexueller Orientierung oder Behinderung. Dabei soll eine im Einzelfall unabhängige, verlässliche und bedarfsgerechte Finanzierung von Frauenhäusern in ihrer Aufgabenvielfalt verankert werden. Das Gutachten soll die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten eines entsprechenden Landesgesetzes eruieren und ggf. einen Gesetzestext mit Erläuterungen erarbeiten. Auch alternative Möglichkeiten, diese Ziele zu erreichen, sollen geprüft werden. Bei beidem sind auch die Konsequenzen zu bedenken, die eine Neuregelung im Hinblick auf kommunale Kostenträger haben würde (Konnextitätsgrundsatz). Ziel ist es, bisherige kommunale Leistungen in diesem Bereich beizubehalten. Darüber hinaus soll zu der Frage Stellung genommen werden, inwieweit sich die Überlegungen zu den oben genannten Fragestellungen auf die Gewaltberatung durch eine allgemeine oder spezialisierte Frauenberatungsstelle oder eine Fraueninitiative gegen sexualisierte Gewalt übertragen lassen.“

II. Zum Hintergrund: Koalitionsvertrag

Der Gutachtauftrag fügt sich in die entsprechenden Übereinkünfte des Koalitionsvertrages von NRW SPD sowie Bündnis 90/Die Grünen NRW für die Legislaturperiode 2012 bis 2017 („Verantwortung für ein starkes NRW – Miteinander die Zukunft gestalten“) ein. Im Koalitionsvertrag heißt es:¹

„Mit der Wiederaufnahme der Förderung der vierten Personalstelle in den Frauenhäusern haben wir die Kürzung aus der 14. Wahlperiode korrigiert. Perspektivisch ist es unser Ziel, jeder von Gewalt betroffenen Frau und jedem ihrer Kinder kostenlose Zuflucht in einem Frauenhaus zu gewährleisten, unabhängig von Herkunft, Wohnort, Einkommen, Aufenthaltsstatus, sexueller Identität oder Behinderung. Daher wollen

¹ *Koalitionsvertrag*, Koalitionsvertrag 2012 – 2017. Verantwortung für ein starkes NRW – Miteinander die Zukunft gestalten, abrufbar unter <http://www.nrwspd.de> oder <http://www.gruene-nrw.de> (letzter Abruf am 21. 5. 2013).

wir ein Landesgesetz auf den Weg bringen, das eine verlässliche und bedarfsgerechte Finanzierung von Frauenhäusern in ihrer Aufgabenvielfalt verankert, und eine Förderung aus einer Hand sicherstellt. Gemeinsam mit den Akteurinnen der Frauenhäuser werden wir Impulse zur Weiterentwicklung der Frauenhäuser setzen.

Zum Schutz von Mädchen vor sexualisierter und häuslicher Gewalt und jenen, die von Zwangsheirat betroffen sind, werden wir eine ausreichende Zahl von Unterbringungsplätzen in spezialisierten Mädchenhäusern an zwei Standorten in NRW zur Verfügung stellen. Im Bundesrat werden wir uns weiterhin dafür einsetzen, die aufenthaltsrechtliche Situation von Opfern von Zwangsheirat zu verbessern.

Mit den Frauennotrufen und allgemeinen und spezialisierten Frauenberatungsstellen existieren professionelle Beratungsangebote, die den betroffenen, teils traumatisierten Frauen und Mädchen zur Seite stehen. Sie gilt es weiterhin in auskömmlicher Höhe zu fördern. Zudem werden wir prüfen, ob auch eine auskömmliche Finanzierung des Beratungsangebots der Frauenberatungsstellen und -notrufe gesetzlich in dem o.g. Gesetz zur Frauenhausfinanzierung abgesichert werden kann.“

III. Präzisierung und Begrenzung des Gutachtauftrags

In den Gesprächen mit dem Auftraggeber (MGEPA) wurde vereinbart, dass in dem Gutachten – neben den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen – in erster Linie Regelungsoptionen, und keine ausformulierten Gesetzgebungsvorschläge vorgelegt werden sollen, um die politischen Bewertungs- und Gestaltungsspielräume nicht zu früh zu verengen. Das Gutachten solle sich demgemäß auf die rechtliche Rahmung und Strukturierung des politischen Reformprojektes konzentrieren. Zu diesem Zweck sollten einzelne Regelungsaspekte („Module“) vorgestellt und erläutert werden, die in einer landesrechtlichen Regelung umgesetzt werden könnten; ergänzend sei auf Regelungsoptionen hinzuweisen, die das Land auf Bundesebene initiieren könne. Generell sei der Gedanke der Verwaltungsvereinfachung und Entbürokratisierung möglichst weitgehend zu beachten. Das Gutachten könne auch skizzieren, wie sich die bisherige Finanzierung, auch unter Einbeziehung der Kommunen, modifizieren bzw. ausbauen lasse. Fragen zu den fiskalischen Folgen der Regelungsvorschläge seien nicht zu beantworten; dies sei eine Aufgabe der politischen Bewertung.

Entwürfe des Gutachtens wurden in regelmäßigen Abständen mit dem Auftraggeber (MGEPA) diskutiert. In den Diskussionen stellte sich heraus, dass manche Aspekte noch vertieft bearbeitet werden sollten. Außerdem sind im Zuge der Diskussionen neue Fragestellungen in den Blick geraten, die entsprechend einzuarbeiten waren. Der ursprünglich avisierte Abgabetermin hat sich dadurch verschoben.

B. (Landes-)Verfassungsrechtlicher Handlungsrahmen

Bevor die Regelungsoptionen („Module“) näher betrachtet werden (nachfolgend C. und D.), ist der verfassungsrechtliche, insbesondere der landesverfassungsrechtliche Regelungsrahmen in Erinnerung zu rufen.

I. Staatsaufgaben „Schutz vor Gewalt“ und „soziale Unterstützung gewaltbetroffener Menschen“

Die Aufgabe des Staates, alle Menschen, insbesondere Frauen und Kinder, vor jeder Art von Gewalt, also auch vor häuslicher Gewalt, zu schützen und sie zugleich zu unterstützen, wenn sie Zuflucht suchen, folgt einerseits aus den Grundrechten, andererseits aus dem Sozialstaatsprinzip.

1. Grundrechtliche Staatsaufgabe „Schutz vor Gewalt“, insb. zur grundrechtlichen Schutzpflicht (Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 6 Abs. 1, 2 LV) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip

a) Zum Zusammenhang von grundrechtlicher Schutzpflicht und Sozialstaatsprinzip

Die Grundrechte des GG gelten aufgrund der Brückenvorschrift des Art. 4 Abs. 1 der Landesverfassung (LV) in Nordrhein-Westfalen zugleich als Landesverfassungsrecht². Daher kann die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) als Orientierungshilfe bei der Auslegung der Grundrechtsgarantien der Landesverfassung herangezogen werden. In ständiger Rechtsprechung betont das BVerfG, dass der Staat sich schützend und fördernd vor Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) der Einzelnen stellen muss.³ Das gilt auch und gerade dann, wenn es um die Abwehr von Übergriffen Dritter – hier: von (Ehe-)Partnern – geht, die (häusliche) Gewalt ausüben.⁴

² Dazu *Menzel*, in: Löwer (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 4 Rn. 9.

³ BVerfG, Beschl. v. 6. 12. 2005 – 1 BvR 347/98 –, BVerfGE 115, 25, Rn. 41, insb. Rn. 56 f.; BVerfG, Beschl. v. 4. 5. 2011 – 1 BvR 1502/08 –, NVwZ 2011, 991, Rn. 37 zur körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) – jeweils mit umfangreichen Nachweisen.

⁴ *Zusf. zur grundrechtlichen Schutzpflicht Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 2. Aufl. 2000, § 111.

Die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG mit ihrer objektivrechtlich fundierten Schutzpflichtdimension führen zu einer „grundrechtliche[n] Staatsaufgabe“⁵, die den Staat zum „Garant[en] für die Gewährleistung von Schutz und Sicherheit seiner BürgerInnen“⁶ macht. Die verfassungsrechtliche „Garantenstellung“ bezieht sich hierbei nicht nur auf die effektive Abwehr akuter Gewalttätigkeit (etwa durch das polizeigesetzlich legitimierte Eingreifen von Polizeikräften)⁷ und auf die Gewaltprävention als Aspekt der umfänglich angelegten „Staatsaufgabe Prävention“⁸ bzw. Verbrechensvorbeugung oder Kriminalprävention.⁹

Die verfassungsrechtliche „Garantenstellung“ erstreckt sich zugleich auf die Folgen, zu denen die erfahrene (häusliche) Gewalt im Leben insbesondere der gewaltbetroffenen Frau geführt hat. Daher leitet sich aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz (GG) i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip¹⁰ auch ein grundrechtlicher Anspruch auf Hilfe und Unterstützung in der Lage ab, die als Folge der Gewalterfahrung entstanden ist.¹¹ Das Bundesverfassungsgericht geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass „die Fürsorge für Hilfebedürftige zu den selbstverständlichen Pflichten eines Sozialstaates“¹² zählt. Das gilt insbesondere dann, wenn jemand aufgrund von Gewalttätigkeiten sein privates Umfeld verlassen muss, um sich zu schützen, und dadurch in einem umfänglichen Sinne hilfebedürftig wird, insbesondere weil der bisherige Rahmen der privaten Alltagsorganisation verloren geht. Frauenhäuser und ihre Unterstützungsangebote sind daher im

⁵ Dolderer, Objektive Grundrechtsgehalte, 2000, S. 330, s. auch S. 310 ff. und S. 294 ff.

⁶ Schweikert, Gewalt ist kein Schicksal. Ausgangsbedingungen, Praxis und Möglichkeiten einer rechtlichen Intervention bei häuslicher Gewalt gegen Frauen unter besonderer Berücksichtigung von polizei- und zivilrechtlichen Befugnissen, 2000, S. 515; s. auch Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), GG, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 2 Rn. 196: „Die Bekämpfung der Gewaltkriminalität gehört nicht nur zu den fundamentalen Staatsaufgaben, sondern ist auch durch Art. 2 II als grundrechtliche Schutzpflicht geboten.“ – „Garant“ ist hier nicht im spezifisch strafrechtlichen Sinne (vgl. § 13 Abs. 1 StGB) gemeint.

⁷ Beispiel: § 34a PolG NRW (Wohnungsverweisung und Rückkehrverbot zum Schutz vor häuslicher Gewalt).

⁸ Stober, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, 17. Aufl. 2011, S. 89.

⁹ Moritz, Kriminalprävention als kommunale Aufgabe des eigenen Wirkungskreises, 2001, S. 4 ff.; s. auch Götz, Innere Sicherheit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2006: „Innere Sicherheit ist im wesentlichen Prävention.“

¹⁰ S. einerseits Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 69 Abs. 1 LV, s. auch Art. 7 Abs. 1, Art. 25 Abs. 2 LV.

¹¹ Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG mit dem Sozialstaatsprinzip zu einer eigenen Grundrechtsposition zu verkoppeln, liegt in der Logik des Beschlusses des BVerfG, Beschl. v. 6. 12. 2005 – 1 BvR 347/98 –, BVerfGE 115, 25, insb. Rn. 56 f.; s. hierzu auch Müller-Terpitz, Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII, 3. Aufl. 2009, § 147 Rn. 106.

¹² BVerfG, Beschl. v. 18. 6. 1975 – 1 BvL 4/74 –, BVerfGE 40, 121 (133), Rn. 44; s. auch BVerfG, Beschl. v. 12. 10. 1976 – 1 BvL 9/74 –, BVerfGE 43, 13 (19), Rn. 34.

wahrsten Wortsinn „Schutzräume“¹³, in denen die grundrechtlich fundierte Pflicht zur Gewährung von Schutz und Hilfe (Unterstützung) umgesetzt wird.

b) Der Schutz von Kindern und Jugendlichen als Verfassungsauftrag

Ergänzend ist Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 der Landesverfassung (LV) zu beachten:¹⁴

Artikel 6 Kinder und Jugendliche

(1) Jedes Kind hat ein Recht auf Achtung seiner Würde als eigenständige Persönlichkeit und auf besonderen Schutz von Staat und Gesellschaft.

(2) Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung ihrer Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und den Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Staat und Gesellschaft schützen sie vor Gefahren für ihr körperliches, geistiges und seelisches Wohl. Sie achten und sichern ihre Rechte, tragen für altersgerechte Lebensbedingungen Sorge und fördern sie nach ihren Anlagen und Fähigkeiten.

Art. 6 Abs. 2 S. 2 LV weist nicht nur, insoweit Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG entsprechend, dem Staat ein sog. Wächteramt hinsichtlich der Ausübung des elterlichen Erziehungsrechts zu.¹⁵ Darüber hinaus betont Art. 6 Abs. 2 S. 1 LV, dass Kinder und Jugendliche ein Recht auf Schutz vor Gewalt haben; der „allgemeine Schutzanspruch“¹⁶ des Art. 6 Abs. 1 LV wird insoweit konkretisiert. Wie es in der Begründung zu Art. 6 Abs. 2 S. 1 LV heißt, soll dieses Recht „vor sämtlichen Formen psychischer und physischer Gewalt [...] schützen“¹⁷. Das sog. staatliche Wächteramt wird insoweit fortentwickelt.¹⁸

¹³ Formulierung bei *Laurischk*, BT-Plenarprotokoll 16/208 v. 5. 3. 2009, S. 22429 (B).

¹⁴ Eingeführt mit Wirkung ab 20. 2. 2002 durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen - Aufnahme von Kinderrechten - v. 29. 1. 2002 (GV. NRW. S. 52), die geltende Fassung geht auf die Beschlussempfehlung des zuständigen Ausschusses zurück: LT-Drucks. 13/2171; Gesetzentwurf: LT-Drucks. 13/472.

¹⁵ Zusammenfassend zu Art. 6 GG *Höfling*, Elternrecht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII, 3. Aufl. 2009, § 155.

¹⁶ *Müller-Terpitz*, in: Löwer (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 6 Rn. 9. Wieso dieser Schutzanspruch nicht justiziabel, also rechtlich zu beachten und ggfs. gerichtlich einzufordern sein soll (so *Müller-Terpitz*, ebd.), erschließt sich nicht; im Gegenteil spricht die Begründung zu Art. 6 Abs. 1 LV, aus der sich ergibt, dass der verfassungsändernde Landesgesetzgeber ausdrücklich effektive, nicht bloß symbolische Rechte des Kindes gewähren wollte (vgl. LT-Drucks. 13/472, S. 1, S. 6).

¹⁷ LT-Drucks. 13/472, S. 6 (zu Nr. 3).

¹⁸ LT-Drucks. 13/472, S. 6 (zu Nr. 4).

Dies entspricht der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das betont, den Staat, namentlich den Gesetzgeber, treffe, hergeleitet aus Art. 2 Abs.1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG,¹⁹ „Kontroll- und Sicherungsverantwortung dafür, dass sich ein Kind in der Obhut seiner Eltern tatsächlich zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit entwickeln kann“²⁰. Diese „Gewährleistungspflicht“²¹ bzw. dieser „Gewährleistungsauftrag“²² verpflichtet den Staat, „das Wie und das Ob elterlicher Pflichtenwahrnehmung in Ausrichtung auf das Kindeswohl zu sichern.“²³ Diese Aufgabe hat, so das Bundesverfassungsgericht, „insbesondere in der der staatlichen Gemeinschaft durch Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG zugewiesenen Wächterfunktion Ausdruck gefunden“²⁴, sie geht aber ersichtlich („insbesondere“) darüber hinaus: Die das Kind auch gegenüber seinen Eltern bzw. einem gewalttätigen Elternteil in Schutz nehmende „Kontroll- und Sicherungsverantwortung“²⁵ des Staates reicht weiter.

Soweit der Vater und (Ehe-)Partner (häusliche) Gewalt ausübt und dadurch auch die Kinder betroffen werden,²⁶ trifft den Staat vor diesem Hintergrund eine in Hilfe und Unterstützung sich zeigende Folgenverantwortung für das Versagen des einen gewalttätigen Elternteils im Interesse der Kinder sowie der Frau als dem Elternteil, der – vorbehaltlich genauerer familienrechtlicher Regelungen im Einzelfall – die Erziehungsverantwortung allein kindgerecht ausübt. Insofern haben auch die betroffenen Kinder einen eigenen grundrechtlichen Anspruch auf Hilfe und Unterstützung nach erfahrener Gewalt, denn Art. 6 Abs. 2 S. 1 LV sowie Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 2 Abs. 1 und i.V.m. Art. 1 GG, Art. 2 Abs. 2 GG, soll die Persönlichkeit der Kinder und die Unversehrtheit von Leib und Leben, also fundamentale Grundrechtspositionen, schützen.²⁷

¹⁹ Hierzu BVerfG, Urt. v. 19. 2. 2013 – 1 BvL 1/11, 1 BvR 3247/09 –, NJW 2013, 847, Rn. 42 f., das auch betont, aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG folge „ein auf die tatsächliche Pflichtenwahrnehmung durch Eltern gerichtetes subjektives Gewährleistungsrecht des Kindes gegenüber dem Staat“ (Rn. 43).

²⁰ BVerfG, Urt. v. 19. 2. 2013 – 1 BvL 1/11, 1 BvR 3247/09 –, NJW 2013, 847, Rn. 42.

²¹ BVerfG, Urt. v. 19. 2. 2013 – 1 BvL 1/11, 1 BvR 3247/09 –, NJW 2013, 847, Rn. 42.

²² BVerfG, Urt. v. 19. 2. 2013 – 1 BvL 1/11, 1 BvR 3247/09 –, NJW 2013, 847, Rn. 43.

²³ BVerfG, Urt. v. 19. 2. 2013 – 1 BvL 1/11, 1 BvR 3247/09 –, NJW 2013, 847, Rn. 43.

²⁴ BVerfG, Urt. v. 19. 2. 2013 – 1 BvL 1/11, 1 BvR 3247/09 –, NJW 2013, 847, Rn. 42 – Hervorhebung hinzugefügt.

²⁵ BVerfG, Urt. v. 19. 2. 2013 – 1 BvL 1/11, 1 BvR 3247/09 –, NJW 2013, 847, Rn. 42.

²⁶ S. den Hinweis auf den Kinderschutz in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Frauen- und Kinderschutzhäuser in Deutschland“, BT-Drucks. 16/8651, S. 2.

²⁷ Vgl. BVerfG, Urt. v. 1. 4. 2008 – 1 BvR 1620/04 –, BVerfGE 121, 69, Rn. 71 f.

2. „Schutz vor Gewalt“ und „soziale Unterstützung gewaltbetroffener Menschen“: auch eine Aufgabe der „örtlichen Gemeinschaft“

Die grundrechtliche Staatsaufgabe „Schutz vor Gewalt“ und „soziale Unterstützung gewaltbetroffener Menschen“ ist auch im Hinblick auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung relevant (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 78 Abs. 1, Abs. 2 LV), deren Regelungsgehalt auf Bundes- wie auf Landesebene im Wesentlichen gleich ausfällt.²⁸ Denn es handelt sich um eine Aufgabe, die sich zumindest auch als eine „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) erweist, für die sich ein spezifischer Gebietsbezug (vgl. Art. 78 Abs. 2 LV) der Kommune feststellen lässt. Wie sich der Ortsbezug bestimmen lässt, ist im Einzelnen umstritten. Mit dem grundlegenden „Rastede“-Beschluss des BVerfG ist davon auszugehen, dass „diejenigen Bedürfnisse“ gemeint sind, „die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindebürgern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“²⁹.

Konstitutiv für die Begriffsbestimmung sind danach eine räumliche (territoriale) und eine soziale (Zusammenleben) Komponente.³⁰ Der „relevante örtliche Charakter“³¹ erschließt sich nur differenziert nach der Größe der betroffenen Gemeinde und „anhand von Sachkriterien unter Orientierung an den Anforderungen [...], die an eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung zu stellen sind.“³² Insofern hat der Gesetzgeber, wenn er staatliche von kommunalen Aufgaben abgrenzt,³³ einen an der Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Entscheidung ausgerichteten Einschätzungsspielraum, der umso weiter ausfällt, je weniger die gesetzliche Regelung die Substanz der kommunalen Selbstverwaltung tangiert.³⁴

²⁸ *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, Kommentar zur Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 78 Rn. 6; *Tettinger*, in: Löwer (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 78 Rn. 12 f.

²⁹ BVerfG, Beschl. v. 23. 11. 1988 – 2 BvR 1619/83, 1628/83 –, BVerfGE 79, 127 (151), Rn. 59.

³⁰ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), Kommentar zum GG, 12. Aufl. 2011, Art. 28 Rn. 70.

³¹ BVerfG, Beschl. v. 23. 11. 1988 – 2 BvR 1619/83, 1628/83 –, BVerfGE 79, 127 (152/154), Rn. 61/Rn. 65.

³² BVerfG, Beschl. v. 23. 11. 1988 – 2 BvR 1619/83, 1628/83 –, BVerfGE 79, 127 (153), Rn. 63.

³³ Zu Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG als verfassungsrechtlichem Aufgabenverteilungsprinzip BVerfG, Beschl. v. 23. 11. 1988 – 2 BvR 1619/83, 1628/83 –, BVerfGE 79, 127 (150), Rn. 56.

³⁴ BVerfG, Beschl. v. 23. 11. 1988 – 2 BvR 1619/83, 1628/83 –, BVerfGE 79, 127 (154), Rn. 64; s. allg. hierzu auch *Nierhaus*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 28 Rn. 46 ff; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), Kommentar zum GG, 12. Aufl. 2011, Art. 28 Rn. 70 ff.

Vor diesem Hintergrund lässt sich jedenfalls dann, wenn es um Einwohnerinnen einer Gemeinde und ihre ebenfalls in der Kommune lebenden Kinder geht, sagen, dass die Sorge für diese „vor Ort“ in Not geratenen Personen eine Angelegenheit der „örtlichen“ Gemeinschaft ist. Die Notsituation wird faktisch bedingt durch die Anwesenheit auf einem Territorium, auf dem die Gewalttätigkeit erfolgt; in diesem Sinne „wurzelt“ sie in der örtlichen Gemeinschaft. Die „Gemeinschaft“ als Verbund, der soziale Zugehörigkeit vermittelt, ist ebenfalls berührt, weil Eltern und Kinder als Einwohner(innen) einer Gemeinde mit anderen dort zusammenleben. So wie teilweise auch für den Bereich der Gesundheitsorge eine genuine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, mithin eine kommunale Aufgabe bejaht wird,³⁵ trifft dies – zumal es in ähnlicher Weise auch um Gesundheitsschutz geht – auch für die Aufgabe „Schutz vor Gewalt“ und „soziale Unterstützung gewaltbetroffener Menschen“ zu. Ganz dieser Sichtweise entspricht es, dass zahlreiche Kommunen in Nordrhein-Westfalen Frauenhäuser und andere Unterstützungsangebote – in Erfüllung einer freiwillig übernommenen kommunalen Aufgabe – finanziell fördern.

Damit ist noch nichts darüber ausgesagt, ob bzw. inwieweit das Land Kommunen finanziell folgenreich verpflichten kann, diese kommunale Aufgabe wahrzunehmen (dazu unten B. IV.). Allerdings wird deutlich, dass die hier in Rede stehende Staatsaufgabe im Lichte von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG i.V.m. Art. 78 Abs. 1, Abs. 2 LV zu einer spezifischen Verantwortung auch der Kommunen führt, die „selbst ein Teil des Staates“³⁶ sind.

3. Keine gleichheitswidrige Realisierung der grundrechtlichen Schutzpflicht

a) Vorgaben des Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 3 Abs. 1, Abs. 3 GG

Das Bundesverfassungsgericht betont, dass der Gesetzgeber bei der Realisierung der Schutzpflicht einen weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum hat,³⁷ d.h. ihm obliegt die Einschätzung, ob bzw. inwieweit eine Gefährdung von Leib und Leben durch (häusliche) Gewalt

³⁵ Näher zu den im Einzelnen schwankenden Abgrenzungen, die oft nur unter fragwürdigem Rekurs auf das historisch Überkommene legitimiert werden, *Schmidt am Busch*, Die Gesundheitssicherung im Mehrebenensystem, 2007, S. 44, S. 233 ff., S. 263 f., S. 369, S. 387, S. 395, S. 400 f., S. 415, S. 421 f.

³⁶ BVerfG, Beschl. v. 19. 11. 2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, 1 (11), Rn. 43.

³⁷ St. Rspr., s. etwa BVerfG, 24. 1. 2007 – 1 BvR 382/05 –, NVwZ 2007, 805, Rn. 18; BVerfG, Beschl. v. 29. 7. 2009 – 1 BvR 1606/08 –, NVwZ 2009, 1494, Rn. 12; BVerfG, Beschl. v. 4. 5. 2011 – 1 BvR 1502/08 –, NVwZ 2011, 991, Rn. 38 – jew. mit weit. Nachw.

vorliegt und inwieweit durch Rechtsnormen und tatsächlich wirkende Steuerungsinstrumente Gewalt unterbunden bzw. die Folgen Gewalt effektiv kompensiert werden können.

Maßnahmen, die die Schutzpflicht umsetzen sollen, dürfen nicht gegen andere Grundrechte, etwa die Vorgaben des Art. 3 GG, verstoßen. Ein (Landes-)Gesetz darf insbesondere den Zugang zu Schutz- und Unterstützungsangeboten nicht durch die Anknüpfung an die absoluten Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG versperren. Ferner darf der Zugang zu Schutz- und Unterstützungsangeboten nicht unter Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG unmöglich gemacht werden. Zu Art. 3 Abs. 1 GG führt das Bundesverfassungsgericht nach neuerer, inzwischen ständiger Rechtsprechung aus:

„Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Das hieraus folgende Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, gilt für ungleiche Belastungen und ungleiche Begünstigungen (vgl. BVerfGE 121, 108 [119]; 121, 317 [370]; 126, 400 [416]). Verboten ist daher auch ein gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber vorenthalten wird (vgl. BVerfGE 116, 164 [180]; 121, 108 [119]; 121, 317 [370]; 126, 400 [416]). Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (vgl. BVerfGE 75, 108 [157]; 93, 319 [348 f.]; 107, 27 [46]; 126, 400 [416]; 129, 49 [69]).

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den die Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die von gelockerten auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können (vgl. BVerfGE 117, 1 [30]; 122, 1 [23]; 126, 400 [416]; 129, 49 [68]). Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben (vgl. BVerfGE 88, 87 [96]; 111, 176 [184]; 129, 49 [69]). Zudem verschärfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen, je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind (vgl. BVerfGE 88, 87 [96]; 129, 49 [69]) oder je mehr sie sich – wie im Fall der sexuellen Identität – denen des Art. 3 Abs. 3 GG annähern (vgl. BVerfGE 88, 87 [96]; 124, 199 [220]; 129, 49 [69]; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 7. Februar 2012 – 1 BvL 14/07 –, juris Rn. 42).“³⁸

³⁸ BVerfG, Beschl. v. 18. 7. 2012 – 1 BvL 16/11 –, NJW 2012, 2719, Rn. 39 f.

Im Lichte dieser differenzierten Vorgaben, die das BVerfG aus Art. 3 Abs. 1 GG herleitet – Art. 3 Abs. 1 GG ist gemäß Art. 4 Abs. 1 LV im Landesverfassungsrecht „ohne Modifikationen“³⁹ zu beachten –, muss die aus (Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m.) Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG folgende Schutzpflicht so umgesetzt werden, dass der sachliche Grund möglichst „weit weg“ von den absoluten Diskriminierungsverboten des Art. 3 Abs. 3 GG angesiedelt ist und auch die Ausübung der Freiheitsrechte jener, die nicht in den Genuss von Schutz- und Unterstützungsangeboten kommen, nicht unangemessen beschränkt wird.⁴⁰ Im Hinblick auf die aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG folgende Schutzpflicht führt dies zu gesteigerten „Rechtsfertigungslasten und Darlegungszwänge[n]“⁴¹.

b) Schutzbedarf bei Frauen und Kindern

Vor diesem Hintergrund ist die zunächst nur auf Frauen und ihre Kinder bezogene Realisierung der Schutzpflicht aus (Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m.) Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG sowie aus Art. 6 Abs. 2 S. 1 und S. 2 LV durch ein Landesgesetz verfassungsrechtlich unbedenklich. Der Landesgesetzgeber kann sich hierbei auf gesicherte Erkenntnisse der sozialwissenschaftlichen Forschung stützen, wonach der Unterstützungsbedarf für gewaltbetroffene Frauen (und ihrer Kinder) nicht nur fraglos besteht, sondern ein enormes Ausmaß hat. Dies bestätigt nicht zuletzt die im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) vorgelegte „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“.⁴² Dass es einen Unterstützungsbedarf insbesondere für Frauen und ihre Kinder gibt, steht danach außer Frage.

Dass ferner die derzeit verbreiteten Angebote (Frauenhäuser und vergleichbare Zufluchtsstätten, Beratungsstellen) grundsätzlich geeignet sind, den grundrechtlichen Schutzanspruch umzusetzen, steht ebenfalls fest. In jüngerer Zeit ist dieser Befund u.a. auch im Rahmen von Gesetzgebungsprojekten prägnant zusammengefasst worden, etwa in der Begründung⁴³ zum „Gesetz zur

³⁹ So *Menzel*, in: Löwer (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 4 Rn. 17 (S. 152) zu Art. 3 GG insgesamt.

⁴⁰ Hierzu zuseh. die wohl aktuellste Übersicht und Kritik der Rspr. des BVerfG bei *Boysen*, in: von Münch/Kunig, GG, Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 3 Rn. 103 ff., 106 f., 110.

⁴¹ *Kunig*, in: von Münch/Kunig, GG, Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 56.

⁴² BT-Drucks. 17/10500 v. 16. 8. 2012, S. 29 ff.

⁴³ BT-Drucks. 17/7238, S. 6 f.

Einrichtung und zum Betrieb eines bundesweiten Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ (Hilfetelefongesetz – HilfetelefonG)⁴⁴.⁴⁴ Dort heißt es:

„Bisher ist wenig darüber bekannt, welche besonderen Hilfen für männliche Opfer von Gewalt über die bisher bestehenden Hilfeangebote hinaus erforderlich sind. Sobald hierzu belastbare Informationen vorliegen, wird die Bundesregierung prüfen, welche bundespolitischen Schritte zur Verbesserung des Schutzes männlicher Gewaltopfer unternommen werden sollten.“⁴⁵

Es fehlt an validen Anzeichen dafür, dass diese Einschätzung nicht auch die Situation in Nordrhein-Westfalen zutreffend wiedergeben würde (zur verfassungsrechtlichen Beobachtungspflicht sogleich unter d.).

Demnach fallen die feststellbaren Schutzbedarfe unterschiedlich aus. Die Unterscheidung knüpft nicht an das biologische Geschlecht an, sondern nimmt nur zur Kenntnis, dass Frauen (und ihre Kinder) in signifikanter Weise von Gewalt betroffen sind und dementsprechend einen spezifischen Unterstützungsbedarf haben. Eine Benachteiligung gerade „wegen“⁴⁶ des Geschlechts (Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG) liegt hierin ebenso wenig wie eine im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG indiziell wirkende Beeinträchtigung von Freiheitsrechten,⁴⁷ da Männern, wenn und soweit sie nach der empirisch fundierten Einschätzung des Gesetzgebers von Gewalt *nicht* in gleicher Weise wie Frauen (und ihre Kinder) betroffen sind und dementsprechend *nicht* das Bedürfnis nach Hilfe und Schutz durch professionalisierte Unterstützungseinrichtungen haben, Chancen zur Entfaltung grundrechtlicher Freiheit ersichtlich nicht genommen werden.

c) Fortentwicklung des Schutz- und Hilfesystems

Dagmar Oberlies hat allerdings jüngst darauf hingewiesen, dass es eine nicht unproblematische „Zuschreibung“ sei, Hilfen nur an gewaltbetroffene Frauen zu adressieren: Unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten stelle sich nämlich die Frage, ob sachgerecht zwischen Menschen, die aufgrund ihres (biologischen) Geschlechts Gewalt erleiden würden und solchen unterschieden werden könne, die „gerade wegen der Zuschreibung einer Efeminisierung (z.B. Schwule, Transgen-

⁴⁴ HilfetelefonG v. 7. 3. 2012 (BGBl. I S. 448). – Dazu der Überblick bei *Rixen*, Bundesweites Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“, NJW-aktuell H. 27/2012, S. 14.

⁴⁵ BT-Drucks. 17/7238, S. 8.

⁴⁶ Hierzu zuseh. *Boysen*, in: von Münch/Kunig, GG, Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 3 Rn. 125 ff., 129 ff.

⁴⁷ Zuseh. *Boysen*, in: von Münch/Kunig, GG, Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 3 Rn. 103 ff., insb. Rn. 106, 110.

der) zum Angriffsobjekt“ würden.⁴⁸ „Gewalterfahrungen sind ein Indikator für Zugehörigkeit zu einer diskriminierte[n] Gruppe“⁴⁹. Daher wird gefordert, das Hilfesystem müsse mit Sinn für diese Zuschreibungsprobleme im Hinblick auf soziale Dimensionen, Gewaltbetroffenheit und Unterstützungsbedarf ausgestaltet werden;⁵⁰ insofern dürfe – soweit dies hinreichend begründet werde –⁵¹ „differenziert“⁵² werden. Auch *Susanne Baer*, Richterin des Bundesverfassungsgerichts, warnt vor den Gefahren eines „diskriminierenden Essentialismus“, der über den stillschweigenden Rekurs auf fixe Geschlechtscharaktere oder Geschlechtsidentitäten – ein vermeintliches Wesen (*essentia*) von Männern oder Frauen – letztlich den Blick auf bestimmte diskriminierende Zustände verstellen könne.⁵³ Dementsprechend wurden in jüngerer Zeit „Wege aus der Essentialismusfalle: Überlegungen zu einem postkategorialen Antidiskriminierungsrecht“⁵⁴ skizziert.

So berechtigt diese sehr grundsätzlich ansetzenden Bedenken sind, so wenig scheint es doch möglich oder auch nur geboten, sie im Rahmen des hier interessierenden rechtspolitischen Projekts zu klären. Festzuhalten ist: Auch von diesem kritischen Standpunkt aus kommt es entscheidend auf die Gewaltbetroffenheit und den Unterstützungsbedarf an; anknüpfend hieran darf differenziert werden.

⁴⁸ *Oberlies*, Rechtliche Anforderungen und Möglichkeiten der Ausgestaltung und Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt, Rechtsgutachten o.J. (Juni 2012), S. 30, <https://www.frauen-gegen-gewalt.de/nachricht/items/machbar-und-laengst-faellig-staatlich-geregelte-verlaessliche-hilfen-fuer-gewaltbetroffene.html> (letzter Abruf am 21. 5. 2013).

⁴⁹ *Oberlies*, Rechtliche Anforderungen und Möglichkeiten der Ausgestaltung und Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt, Rechtsgutachten o.J. (Juni 2012), S. 30, <https://www.frauen-gegen-gewalt.de/nachricht/items/machbar-und-laengst-faellig-staatlich-geregelte-verlaessliche-hilfen-fuer-gewaltbetroffene.html> (letzter Abruf am 21. 5. 2013), S. 30.

⁵⁰ *Oberlies*, Rechtliche Anforderungen und Möglichkeiten der Ausgestaltung und Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt, Rechtsgutachten o.J. (Juni 2012), S. 30, <https://www.frauen-gegen-gewalt.de/nachricht/items/machbar-und-laengst-faellig-staatlich-geregelte-verlaessliche-hilfen-fuer-gewaltbetroffene.html> (letzter Abruf am 21. 5. 2013), S. 30.

⁵¹ *Oberlies*, Rechtliche Anforderungen und Möglichkeiten der Ausgestaltung und Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt, Rechtsgutachten o.J. (Juni 2012), S. 30, <https://www.frauen-gegen-gewalt.de/nachricht/items/machbar-und-laengst-faellig-staatlich-geregelte-verlaessliche-hilfen-fuer-gewaltbetroffene.html> (letzter Abruf am 21. 5. 2013), S. 29 unter Verweis *Sacksofsky*, Gleichheit in der neuen Vielfalt: Neuer Streit um Gleichberechtigung, Kritische Justiz (KJ) 2009, S. 147 (152 ff.)

⁵² *Oberlies*, Rechtliche Anforderungen und Möglichkeiten der Ausgestaltung und Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt, Rechtsgutachten o.J. (Juni 2012), S. 30, <https://www.frauen-gegen-gewalt.de/nachricht/items/machbar-und-laengst-faellig-staatlich-geregelte-verlaessliche-hilfen-fuer-gewaltbetroffene.html> (letzter Abruf am 21. 5. 2013), S. 30.

⁵³ *Baer*, Würde oder Gleichheit? Zur angemessenen grundrechtlichen Konzeption von Recht gegen Diskriminierung am Beispiel sexueller Belästigung am Arbeitsplatz in der Bundesrepublik Deutschland und den USA, 1995, S. 207.

⁵⁴ So der Titel des Beitrags von *Doris Liebscher/Tarek Naguib/Tino Plümecke/Juana Remus* in der Zeitschrift „Kritische Justiz“ (KJ) 2012, S. 204 ff.

Genau dies ist auch der Ansatz, der vorliegend verfolgt wird. Eine spezifische Gewaltbetroffenheit von Frauen (und ihrer Kinder) lässt sich empirisch sehr gut belegen, eine entsprechende Differenzierung ist sachlich begründet.

d) Verfassungsrechtliche Beobachtungspflicht

Allerdings muss der Landesgesetzgeber mit Blick auf die in Rede stehenden grundrechtlichen Schutzpflichten dafür sorgen, dass die Situation konsequent beobachtet wird (Berichtspflichten, Evaluationen), um nach etwaigen Änderungen der tatsächlichen Lage zu prüfen, ob der Erlass landesgesetzlicher Regelungen nunmehr erforderlich ist, also mit Blick auf die Gewaltbetroffenheit und den Unterstützungsbedarf gesetzliche Regelungen auf Menschen, die auch von Gewalt betroffen sind, erstreckt werden müssen. Diese (landes-)verfassungsrechtliche Beobachtungs- und ggf. Nachbesserungspflicht stellt sicher, dass der (Landes-)Gesetzgeber je neu prüft, ob bzw. inwieweit die Realisierung der grundrechtlichen Schutzpflichten aus (Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m.) Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG⁵⁵ (noch) mit (Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m.) Art. 3 Abs. 1, Abs. 3 S. 1 GG vereinbar ist.

II. Gesetzgebungskompetenz des Landes – keine Sperrwirkung bundesgesetzlicher Regelungen

1. Verfassungsrechtliche Ausgangslage

Gemäß Art. 70 Abs. 1 GG haben die „Länder [...] das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.“ Art. 72 Abs. 1 GG ordnet sodann an:

„Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.“

⁵⁵ Vgl. mit Blick auf Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG BVerfG, Urt. v. 28. 5. 1993 – 2 BvF 2/90, 2 BvF 4/92, 2 BvF 5/92 –, BVerfGE 88, 203, Rn. 307, 309; s. hierzu auch *Müller-Terpitz*, Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII, 3. Aufl. 2009, § 147 Rn. 97; zur Funktion der Beobachtungspflicht *Huster*, Die Beobachtungspflicht des Gesetzgebers. Ein neues Instrument zur verfassungsrechtlichen Bewältigung des sozialen Wandels?, Zeitschrift für Rechtssoziologie 24 (2003), S. 1 ff.

Üblicherweise wird dieser Effekt als „Sperrwirkung“⁵⁶ der bundesgesetzlichen Regelung gegenüber einer landesgesetzlichen Regelung bezeichnet.

Der Bund hat u.a. die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der „öffentlichen Fürsorge“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG). Die Gesetzgebungskompetenz „öffentliche Fürsorge“ wird vom BVerfG sehr weit verstanden, was starker Kritik ausgesetzt ist.⁵⁷ Das BVerfG erstreckt die Kompetenz auf das Vorfeld akuter Notlagen, also auf den Bereich der Notlagenprävention.⁵⁸ Der Gesetzgeber kann also bei einer gesetzlichen Regelung den Aspekt der frühzeitigen Notlagenprävention in den Vordergrund rücken. Das würde z.B. auch Regelungen über die Einrichtung niedrigschwelliger Unterstützungsangebote (z.B. Beratungsstellen) möglich machen, die der Entstehung akuter Bedrohungslagen entgegenwirken sollen, die nur noch durch die Flucht in eine Zufluchtseinrichtung abgewendet werden können.

Auf die Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG kann der Bund insbesondere auch gesetzliche Regeln zur Existenzsicherung (insb. Grundsicherung, Sozialhilfe,) einschließlich der Finanzierungsregelungen stützen,⁵⁹ wie dies mit dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) geschehen ist.⁶⁰ Auch das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) wurde u.a. auf Art. 74 Nr. 7 (heute: Art. 74 Abs. 1 Nr. 7) GG gestützt.⁶¹

⁵⁶ S. bspw. BVerfG, Urt. v. 30. 7. 2008 – 1 BvR 3262/07, 1 BvR 402/08, 1 BvR 906/08 –, BVerfGE 121, 317, Rn. 97: „Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG“.

⁵⁷ Hierzu *Höfling/Rixen*, Lotterie der Gesetzgebungskompetenzen im Heimrecht? Die Landesgesetzgebungskompetenz für das Heimrecht nach der Föderalismusreform, Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen (RsDE) H. 65/2007, S. 1 ff. mit umfangr. Nachw.

⁵⁸ *Oeter*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 74 Rn. 59 f.

⁵⁹ Allg. hierzu *Oeter*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 74 Rn. 55 ff., 58; BVerfG, Urt. v. 9. 2. 2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 –, BVerfGE 125, 175, Rn. 181 zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG als Kompetenztitel für den Erlass des SGB II; zu den Finanzierungsregelungen als Aspekt der Gesetzgebungskompetenz BVerfG, Urt. v. 24. 10. 2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE 106, 62, Rn. 285; BVerfG, Beschl. v. 17. 3. 2003 – 2 BvL 1/99 u.a. –, BVerfGE 108, 186, Rn. 111.

⁶⁰ Die Gesetzesbegründungen berufen sich durchweg auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, s. etwa Begr. zum SGB II i.d.F. des Gesetzes vom 24. 12. 2003 (BGBl. I S. 2954) – inoffiziell: „Hartz IV“ –, BT-Drucks. 15/1516, S. 49; Begr. zum Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 3. 8. 2010 (BGBl. I S. 1112), BT-Drucks. 17/1555, S. 15; Begr. zum SGB XII i.d.F. des Gesetzes vom 27. 12. 2003 (BGBl. I S. 3022), BT-Drucks. 15/1514, S. 51; Begr. zum Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. 3. 2011 (BGBl. I S. 453), BT-Drucks. 17/3404, S. 42.

⁶¹ Begr. zum Gesetz zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber v. 30. 6. 1993 (BGBl. I S. 1074), BT-Drucks. 12/4451, S. 5; zum Entstehungshintergrund des AsylbLG s. auch BVerfG, Urt. v. 18. 7. 2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 –, Rn. 2 ff.

2. Keine abschließende bundesgesetzliche Regelung

Die genannten Gesetze (traditionell „Fürsorgegesetze“ genannt) können sich zwar *auch* auf von Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder beziehen,⁶² allerdings sind diese Gesetze nach ihrem Regelungskonzept keine spezifisch auf die Unterstützung gewaltbetroffener Frauen (und ihrer Kinder) ausgerichteten Gesetze. Vielmehr wird das SGB II vom Gedanken der Arbeitsmarktintegration beherrscht, während das SGB XII eine Sozialhilfe für nicht-erwerbsfähige Menschen schafft, ohne dass auch hier der Gedanke der Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder das Regelungskonzept prägen würde.⁶³ Mit dem Erlass des AsylbLG wurden politische Absichten verfolgt, die eng mit dem seinerzeit verabschiedeten Asyl- und Ausländerrecht (heute: Aufenthaltsrecht) verbunden gewesen sind; die Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder war hierbei irrelevant.⁶⁴

Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 bezieht sich, wie erwähnt, auch auf die Finanzierungsregelungen, die die Fürsorgegesetze schaffen. Soweit der Staat die Aufgaben nach dem SGB II oder dem SGB XII nicht selbst erfüllt, kann er, gestützt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, externe Dritte heranziehen (s. insb. § 17 SGB II und §§ 75 ff. SGB XII).⁶⁵ Diese Regelungen sind wie auch die Leistungsregelungen nicht spezifisch auf die Situation von Einrichtungen zugeschnitten, die gewaltbetroffene Frauen (und ihre Kinder) unterstützen. Diese Situation ist nur eine von vielen, die mithilfe der Vorschriften des SGB II und des SGB XII erfasst werden können. Dafür, dass die (Finanzierungs-)Regelungen des SGB II, des SGB XII oder des AsylbLG speziell auf die Situation von Unterstützungseinrichtungen für gewaltbetroffene Frauen (und ihre Kinder) zugeschnitten wären, sprechen weder der Wortlaut noch die Gesetzessystematik noch die Regelungsabsicht des Gesetzgebers. Im Gegenteil:

⁶² Bestandsaufnahme bei *Rixen*, Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, Teil II: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: Bundesregierung, Bericht über die Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drucks. 17/10500 v. 16. 8. 2012, S. 201 (209).

⁶³ Hierzu *Rixen*, Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, Teil II: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: Bundesregierung, Bericht über die Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drucks. 17/10500 v. 16. 8. 2012, S. 201 (209).

⁶⁴ BT-Drucks. 12/4451, S. 5: mit dem AsylbLG werde „das Leistungsrecht wesentlich dem Ausländer- und Asylrecht angepaßt“.

⁶⁵ Die Einbindung externer Leistungserbringer ist im AsylbLG nicht wie im SGB II und insb. im SGB XII generell geregelt, sie kann aber punktuell (wie die Vorschriften zur Gesundheitsversorgung zeigen, s. etwa § 4 Abs. 3 AsylbLG) zulässig sein.

Der Bundesgesetzgeber hat mit dem SGB II, dem SGB XII oder dem AsylbLG erkennbar nicht die Absicht verfolgt, den Bundesländern einen anders akzentuierten Regelungszugriff im Interesse der gewaltbetroffenen Frauen und ihrer Kinder sowie der Unterstützungseinrichtungen zu „verbauen“. Insoweit hat der Bundesgesetzgeber von der Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG keinen Gebrauch gemacht (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG). Die Gesamtwürdigung der genannten Normenbereiche zeigt, dass der Bund weder eine erschöpfende und detaillierte Regelung erlassen noch im Wege des absichtsvollen Unterlassens einer Regelung (also durch beredtes Schweigen bzw. eine bewusste Regelungslücke) eine Landesgesetzgebung ausschließen wollte.⁶⁶

3. Insb. keine Sperrwirkung hinsichtlich finanzierungsrechtlicher Regelungen

Genau dies ist entscheidend für die Frage, ob der Bund mit seinen Gesetzen (insb. SGB II und SGB XII) einen konzeptionell anders ansetzenden Regelungsansatz auf Landesebene verhindert wollte. Ein Regelungsansatz etwa, der im Interesse eines möglichst einfachen Zugangs zu den Unterstützungseinrichtungen eine finanzielle Förderung dieser Einrichtungen ohne finanzielle Eigenbeteiligung der betroffenen Frauen (oder ihrer Kinder) vorsähe, wäre demnach möglich, weil die genannten Fürsorgegesetze einem ganz anderen Regelungsmodell folgen.

Daran ändert sich auch nichts dadurch, dass bspw. das SGB II durchaus die Möglichkeit einer finanziellen Förderung von Einrichtungen durch Zuwendungen (im haushaltsrechtlichen Sinne)⁶⁷ vorsieht (§ 17 Abs. 1 S. 2 SGB II).⁶⁸ Allerdings wird dadurch die finanzielle Förderung durch Zuwendungen nicht zu einem ausschließlich oder auch nur vorrangig einzusetzenden Finanzierungsinstrument, und zudem lässt sich aus dieser Möglichkeit, auch im Rahmen des SGB II Zuwendungen im haushaltsrechtlichen Sinne zu gewähren, nicht herleiten – dafür fehlt jeder Anhaltspunkt im Gesetz selbst oder in den Gesetzesmaterialien –, dass zuwendungsrechtlich ausgegerichtete Regelungsmodelle auf Landesebene ausgeschlossen werden sollten; zu Recht wird etwa

⁶⁶ Zu diesen Kriterien die Aufbereitung der einschlägigen Rspr. des BVerfG bei *Stettner*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 72 Rn. 26 ff.; *Oeter*, von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 72 Rn. 62; *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 72 Rn. 27 ff., insb. 29 ff.; *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Kommentar zum GG, 12. Aufl. 2011, Art. 72 Rn. 17 ff., 22a ff.

⁶⁷ §§ 23, 44 LHO.

⁶⁸ Hierzu *Rixen/Weißberger*, in: Eicher (Hrsg.), SGB II, Kommentar, 3. Aufl. 2013, § 17 Rn. 6; *Breitkreuz*, in: Löns/Herold-Tews (Hrsg.), SGB II, Kommentar, 3. Aufl. 2011, § 17 Rn. 5; *Münder*, in: ders. (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar SGB II (LPK-SGB II), 4. Aufl. 2011, § 17 Rn. 8. – § 17 Abs. 1 S. 2 SGB II lautet: „Die zuständigen Träger der Leistungen nach diesem Buch sollen Träger der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende angemessen unterstützen.“

§ 17 SGB II als „nur rudimentär[e]“⁶⁹ Regelung eingeordnet. Wohl aber muss das Land – das ist schon im Lichte von Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“) eine bundesstaatliche Selbstverständlichkeit – geltendes Bundesrecht beachten, wenn es ein eigenes Regelungsmodell umsetzt; auch im Lichte des Grundsatzes bundesfreundlichen Verhaltens⁷⁰ muss das Land darauf dringen, dass die landesgesetzlichen Regelungen die Wertungen des Bundesrechts nicht konterkarieren.

Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass dem Land Nordrhein-Westfalen nicht verwehrt ist, ein Landesgesetz zu erlassen, das auf der Basis eines eigenen Regelungskonzepts (insbesondere eines eigenen zuwendungsrechtlich ausgerichteten Finanzierungskonzepts) die finanzielle Förderung von Unterstützungseinrichtungen für von Gewalt betroffene Frauen (und ihre Kinder) regelt. Art. 72 Abs. 1 GG steht dem nicht entgegen. Das Land ist insoweit gesetzgebungsbefugt (vgl. Art. 70 GG), auch soweit es um Fragen der Bedarfsermittlung (Bedarfserhebung, -sichtung, -analyse) bzw. der Bedarfsplanung (zu diesen Begriffen sogleich unter 2.) geht.⁷¹

III. Regelung durch Verwaltungsvorschriften (Förderrichtlinien)?

1. „Wesentlichkeit“

Das Land kann zentrale Fragen der finanziellen Förderung von Unterstützungsangeboten auch durch Verwaltungsvorschriften (Förderrichtlinien) regeln, wie dies schon bislang der Fall ist. Jedenfalls nach immer noch herrschender Ansicht verlangt die dem effektiven Grundrechtsschutz dienende sog. Wesentlichkeitstheorie nicht,⁷² dass Zuwendungen zwingend durch parla-

⁶⁹ *Münder*, in: ders. (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar SGB II (LPK-SGB II), § 17 Rn. 3.

⁷⁰ Hierzu – jew. mit weit. Nachw. – *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Kommentar zum GG, 12. Aufl. 2011, vor Art. 70 Rn. 14; *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 70 Rn.; *Rozek*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 70 Rn. 20.

⁷¹ Näher *Rixen*, Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, Teil II: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: Bundesregierung, Bericht über die Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drucks. 17/10500 v. 16. 8. 2012, S. 201 (248) mit weiteren Nachweisen zur Gesetzgebungskompetenz des Landes für die soziale Infrastrukturplanung als Aspekt der allgemeinen „Daseinsvorsorge“, s. dazu auch BVerfG, Beschl. v. 17. 10. 2007 – 2 BvR 1095/05 –, BVerfK 12, 308 (339), Rn. 121.

⁷² *Zusf. zur Wesentlichkeitstheorie Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau (Hrsg.), Kommentar zum GG, 12. Aufl. 2011, Art. 20 Rn. 70 ff. oder *Sachs*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 20 Rn. 116 f.; *Herzog/Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Stand: August 2012, Art. 20 Rn. 105 ff.; *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Januar 2013, Art. 20 Rn. 163 f.

mentensgesetzliche Regelungen gesteuert werden. Für die Grundrechtsausübung sind Zuwendungen danach nicht derart grundlegend („wesentlich“), dass regelmäßig eine parlamentsgesetzliche Regelung bzw. eine auf ihr beruhende Regelung durch Rechtsverordnung geboten wäre.⁷³ Anders formuliert: Die Lehre vom sog. Totalvorbehalt – dass alles Verwaltungshandeln (auch die Gewährung von Zuwendungen) einer parlamentsgesetzlichen Grundlage bedürfe –⁷⁴ wird in der höchstrichterlichen Rechtsprechung bislang nicht anerkannt.⁷⁵ Vor diesem Hintergrund handelt es sich bei Förderrichtlinien grundsätzlich um ein rechtlich zulässiges Steuerungsinstrument, das im Lichte von Art. 3 Abs. 1 GG (Gleichbehandlungsgebot) freilich zur gleichen Anwendung verpflichtet.

2. Zwei Arten der Bedarfsplanung: Bedarfsermittlung oder Bedarfssteuerung

Allerdings ist zu unterscheiden: Es stellt sich nämlich die Frage, ob die sog. Wesentlichkeitstheorie zumindest dann gilt, wenn die Förderrichtlinien *bedarfssteuernd* wirken und nicht nur der Bedarfssichtung bzw. -ermittlung dienen. Beides kann eine Art der Bedarfsplanung sein, wobei die Bedarfsermittlung (Bedarfssichtung, Bedarfsanalyse) der Bedarfssteuerung vorgelagert ist. Es muss also mit anderen Worten klar unterschieden werden, ob mit „Bedarfsplanung“ nur eine (rein informatorische) Bedarfssichtung (Bedarfsermittlung) oder eine Bedarfssteuerung gemeint ist.

Sofern von Förderrichtlinien eine *bedarfssteuernde* Wirkung ausgeht, ist es im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 12 Abs. 1 GG (Berufsfreiheit) geboten, dass jedenfalls die normativen Grundlagen, die die Weichen dafür stellen, auf dem „Markt“ sozialer Dienstleistungen („sozialen Markt“)⁷⁶ zu bestehen, parlamentsgesetzlich vorgeordnet werden.⁷⁷ Eine durch die Verteilung

⁷³ Zusf. *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 11. Aufl. 2013, Rn. 284, 286.

⁷⁴ S. hierzu nur *Herzog/Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Stand: August 2012, Art. 20 Rn. 108; *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 11. Aufl. 2013, Rn. 284.

⁷⁵ Immer noch maßgebend BVerfG, Beschl. v. 8. 8. 1978 – 2 BvL 8/77 –, BVerfGE 49, 89 (125), Rn. 74: „Die konkrete Ordnung der Verteilung und des Ausgleichs staatlicher Macht, die das Grundgesetz gewahrt wissen will, darf nicht durch einen aus dem Demokratieprinzip fälschlich abgeleiteten Gewaltenmonismus in Form eines allumfassenden Parlamentsvorbehalts unterlaufen werden.“ Zusf. zum Meinungsstand *Storr*, Subventions- und Beihilfenrecht, in: *Ruthig/Storr*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Aufl. 2011, Rn. 804 ff. – Zu differenzierenden Ansätzen, die im Ergebnis darauf hinauslaufen, dass in aller Regel für Zuwendungen (Subventionen) ein Parlamentsgesetz erforderlich sein wird, *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 11. Aufl. 2013, Rn. 286 f.

⁷⁶ Formulierung (mit Blick auf Pflegeleistungen) bei BVerfG, Beschl. v. 17. 10. 2007 – 2 BvR 1095/05 –, BVerfK 12, 308 = DVBl 2007, 1555, Rn. 94.

von Fördergeldern erfolgende Bedarfssteuerung (bedarfssteuernde Planung) reguliert, wie sich ein Unterstützungsangebot in Konkurrenz zu anderen Unterstützungsangeboten (die ebenfalls auf dem „Markt“ sozialer Dienstleistungen tätig sind oder sein wollen) behaupten kann.⁷⁸ In der neueren fachgerichtlichen Rechtsprechung fallen daher die Anforderungen an die Bedarfssteuerung höher aus, weil der Bezug insbesondere zu Art. 12 Abs. 1 GG als „wesentlich“ (im Sinne der Wesentlichkeitstheorie) betrachtet wird.⁷⁹ Für eine bedarfssteuernde Fördermittelgewährung wäre demnach eine landesgesetzliche Regelung erforderlich, die freilich durch Förderrichtlinien konkretisiert werden könnte.

Anders ist eine rein informatorische Bedarfssichtung (Bedarfsermittlung, Bedarfserhebung, Bedarfsanalyse) einzuordnen, die von vornherein nicht mit der Gewährung von Fördergeldern verknüpft ist, sondern nur dazu dient, sich Klarheit über die bestehenden Bedarfe zu verschaffen. Mangels Grundrechtsrelevanz gilt hier die sog. Wesentlichkeitstheorie nicht, eine parlamentsgesetzliche Regelung ist also nicht erforderlich. Wie die Verwaltung eine rein informatorische Bedarfserhebung organisiert, obliegt ihrer administrativen Eigenverantwortung; Verwaltungsvorschriften können, aber müssen insoweit nicht erlassen werden.

IV. Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben der Landesverfassung, insb. das Konnexitätsprinzip (Art. 78 Abs. 3 LV)

1. Einbindung der Kommunen: Konnexitätsprinzip (Art. 78 Abs. 3 LV)

Bei der Frage der Finanzierung ist zunächst der allgemein bekannte Befund in Erinnerung zu rufen, dass die Tätigkeit der Unterstützungseinrichtungen, namentlich der Frauenhäuser, dadurch erschwert wird, dass sie bislang mit einer sog. Mischfinanzierung fertig werden müssen. Mischfinanzierung bedeutet, dass das Geld, das den Betrieb der Einrichtungen ermöglicht, aus ganz

⁷⁷ Zur Problematik im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 GG allg. *Rixen*, Sozialrecht als öffentliches Wirtschaftsrecht, 2005, S. 248 ff.

⁷⁸ Allg. hierzu *Rixen*, Wettbewerbsfreiheit – ein Leistungsgrundrecht? Fragen zur Marktzugangs(verhinderungs)freiheit aus Sicht des Sozialwirtschaftsrechts, WiVerw (Wirtschaft und Verwaltung) 2011, 219 ff. (insb. 224 ff.).

⁷⁹ Vgl. insb. OVG Hamburg, Beschl. v. 10. 11. 2004 – 4 Bs 388/04 –, JAmt 2004, 592 = ZfJ 2005, 118 = FEVS 56, 374; dazu *Münder*, Sozialraumkonzepte auf dem rechtlichen Prüfstand, ZfJ 2005, 89 ff.; s. auch allg. zum Verhältnis von Art. 12 Abs. 1 GG und Planung BVerwG, Urt. v. 25. 9. 2008 – 3 C 35/07 –, BVerwGE 132, 64 = NVwZ 2009, 525, Rn. 19 ff., s. hierzu auch *Rixen*, Wettbewerbsfreiheit – ein Leistungsgrundrecht? Fragen zur Marktzugangs(verhinderungs)freiheit aus Sicht des Sozialwirtschaftsrechts, WiVerw (Wirtschaft und Verwaltung) 2011, 219 ff. (insb. 226 ff.).

unterschiedlichen „Töpfen“ stammt und die Verteilung des Geldes ganz unterschiedlichen rechtlichen Regelungen und administrativen Abläufen unterliegt. Die im Auftrag des BMFSFJ erstellte „Bestandsaufnahme“ hat dies im Einzelnen dargelegt: Neben der sog. Tagessatzfinanzierung insbesondere nach dem SGB II, aber auch nach dem SGB XII stehen in aller Regel Zuwendungen des Landes und der Kommunen; vor allem die Frage, wie im Rahmen des SGB II Unterkunft und Heizung finanziert werden, hängt von hunderten Verwaltungsvorschriften ab, die nur in der jeweiligen Kommune gelten und zu ganz unterschiedlichen Berechnungen führen können.⁸⁰

a) Art. 78 Abs. 3 LV im Spiegel der Rechtsprechung des VerfGH NRW

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sich eine Finanzierung „aus einer Hand“ realisieren lässt. Bei den Überlegungen, eine Finanzierung „aus einer Hand“ zu organisieren, könnte auch die Option eine Rolle spielen, die Kommunen (Kreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden) nicht zuletzt in finanzieller Hinsicht in die Pflicht zu nehmen. Hierbei ist insbesondere Art. 78 Abs. 3 LV zu beachten.⁸¹ Die Vorschrift lautet:

„¹Das Land kann die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. ²Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen. ³Der Aufwendungsersatz soll pauschaliert geleistet werden. Wird nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt, wird der finanzielle Ausgleich für die Zukunft angepasst. ⁴Das Nähere zu den Sätzen 2 bis 4 regelt ein Gesetz; darin sind die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festzulegen und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen.“

⁸⁰ S. die Auswertung bei *Rixen*, Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, Teil II: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: Bundesregierung, Bericht über die Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drucks. 17/10500 v. 16. 8. 2012, S. 201 (219 ff. i.V.m. „Anhang rechtswissenschaftliches Gutachten“, S. 303 ff.); zu den Problemen der sog. Mischfinanzierung *Rixen* ebd., S. 209 ff., 231 ff.

⁸¹ Eingeführt mit Wirkung ab 1. 7. 2004 durch Art. I des Gesetzes zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen v. 22. 6. 2004 (GV. NRW. S. 360). – Überblick über die Vorschrift bei *Buschmann/Freimuth*, Das neue Konnexitätsgebot der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen, KommJur 2004, 412 ff.; *Meier/Greiner*, Die Neufassung des Art. 78 III LVerfG NRW – Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips?, NWVBl. 2005, 92 ff.

Mit dieser Vorschrift sollte ein striktes Konnexitätsprinzip statuiert werden, das dazu führt, dass das Land, wenn es Kommunen neue öffentliche Aufgaben zuweist bzw. diesen Aufgaben einen neuen Zuschnitt verleiht, auch die damit zusammenhängenden („Konnexität“) Aufwendungen gesondert zu tragen hat, also insoweit nicht auf die allgemeinen Finanzquellen der Kommunen verweisen darf.⁸² Vielmehr muss ein „konkrete[r] Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastungen“⁸³ erfolgen. Insofern hat Art. 78 Abs. 3 LV eine „Warnfunktion für den Landesgesetzgeber“⁸⁴.

In der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (VerfGH) für das Land Nordrhein-Westfalen ist geklärt, dass eine Verpflichtung der Gemeinden oder Gemeindeverbände zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben auf einem Landesgesetz oder einer Landesrechtsverordnung beruhen muss (Art. 78 Abs. 3 S. 1 LV);⁸⁵ die Aufgabenübertragung muss also auf eine Entscheidung des Landesgesetzgebers zurückgehen, ihm – als „originäre, eigene Entscheidung“⁸⁶ – ursächlich zuzurechnen sein (konnexitätsrelevante Verpflichtung).⁸⁷

Ferner muss eine konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung vorliegen, was der Fall ist, wenn den Gemeinden bzw. den Gemeindeverbänden neue Aufgaben übertragen werden oder wenn bestehende Aufgaben verändert werden (Art. 78 Abs. 3 S. 2 LV).⁸⁸ Hierbei genügt es, dass die Aufgabenzuständigkeit erstmals nach Maßgabe einer landesgesetzlichen Regelung festgelegt wird.⁸⁹ Zudem ist zu fragen, ob sich die übertragenen Aufgaben aufgrund der neuen gesetzlichen Grundlage inhaltlich ändern; ob diese Voraussetzung vorliegt, ist durch einen Vergleich der Rechtslage vor und nach Erlass der Neuregelung zu ermitteln.⁹⁰ Maßgeblich ist insoweit, ob für die betroffenen Kommunen eine entsprechende rechtliche Verpflichtung zur Aufgabenwahrnehmung bereits in diesem Umfang bestanden hat.⁹¹ Allerdings kommt nicht jeder inhaltlichen Mo-

⁸² Zur Begründung LT-Drucks. 13/5515, S. 20 ff.

⁸³ VerfGH NRW, Urt. v. 12. 10. 2010 – 12/09 –, NWVBl. 2011, 54, Rn. 71. – Zusf. zu dieser Entscheidung, *Henneke*, KiföG-Urteil des VerfGH NW auf zehn Flächenländer übertragbar, *Der Landkreis* 2011, 10 ff.; s. auch *Huber/Wollenschläger*, Durchgriffsverbot und landesverfassungsrechtliches Konnexitätsgebot, *VerwArch* 100 (2009), 305 (330 ff.).

⁸⁴ VerfGH NRW, Urt. v. 12. 10. 2010 – 12/09 –, NWVBl. 2011, 54, Rn. 71.

⁸⁵ VerfGH NRW, Urt. v. 12. 10. 2010 – 12/09 –, NWVBl. 2011, 54, Rn. 62.

⁸⁶ VerfGH NRW, Urt. v. 12. 10. 2010 – 12/09 –, NWVBl. 2011, 54, Rn. 66.

⁸⁷ VerfGH NRW, Urt. v. 12. 10. 2010 – 12/09 –, NWVBl. 2011, 54, Rn. 62.

⁸⁸ VerfGH NRW, Urt. v. 12. 10. 2010 – 12/09 –, NWVBl. 2011, 54, Rn. 62.

⁸⁹ VerfGH NRW, Urt. v. 12. 10. 2010 – 12/09 –, NWVBl. 2011, 54, Rn. 70.

⁹⁰ VerfGH NRW, Urt. v. 12. 10. 2010 – 12/09 –, NWVBl. 2011, 54, Rn. 73.

⁹¹ VerfGH NRW, Urt. v. 12. 10. 2010 – 12/09 –, NWVBl. 2011, 54, Rn. 73.

difizierung der übertragenen Aufgaben eine konnexitätsrelevante Bedeutung zu; es muss sich vielmehr um eine wesentliche Aufgabenänderung handeln,⁹² erforderlich sind „signifikante inhaltliche Änderungen“⁹³. Danach sei von einer wesentlichen Aufgabenänderung auszugehen, wenn den Vollzug prägende besondere Anforderungen an die Aufgabenerfüllung geändert werden.⁹⁴

Schließlich bedarf es einer konnexitätsrelevanten finanziellen Belastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, denn Art. 78 Abs. 3 S. 2 LV schränkt die Verpflichtung zu einer Kostenausgleichsregelung dahingehend ein, dass sie nur bei einer wesentlichen Belastung der von der Aufgabenübertragung betroffenen Kommunen ausgelöst wird, d.h. es muss eine Bagatellschwelle überschritten sein.⁹⁵ Wichtig ist hier der Wortlaut, der von der „Belastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände“ spricht, die „davon betroffen“ sind (also von der Aufgabenübertragung bzw. -veränderung). Es geht also um die Belastung der Gesamtheit der betroffenen Gemeinden bzw. Gemeindeverbände; die Situation der einzelnen Kommune ist unbeachtlich.⁹⁶

b) Folgerungen im Hinblick auf die politischen Gestaltungsoptionen des Landes NRW

Vor diesem Hintergrund ist hinsichtlich der Einbindung in ein Landesgesetz Folgendes festzuhalten:

Da bislang keine originäre *landesgesetzliche* Verpflichtung der Kommunen besteht, Frauenhäuser, andere Zufluchtsstätten oder Beratungseinrichtungen zu finanzieren, würde ein Landesgesetz, das eine entsprechende Pflicht vorsieht, gemessen an den Kriterien des VerFGH eine neue Aufgabe einführen.

⁹² VerFGH NRW, Urt. v. 12. 10. 2010 – 12/09 –, NWVBl. 2011, 54, Rn. 73.

⁹³ VerFGH NRW, Urt. v. 12. 10. 2010 – 12/09 –, NWVBl. 2011, 54, Rn. 74.

⁹⁴ VerFGH NRW, Urt. v. 12. 10. 2010 – 12/09 –, NWVBl. 2011, 54, Rn. 73 unter Verweis auf LT-Drucks. 13/5515, S. 21, S. 23; zum Problem, die „Wesentlichkeit“ zu quantifizieren, *Ammermann*, Das Konnexitätsprinzip im kommunalen Finanzverfassungsrecht, 2007, S. 173 f.

⁹⁵ VerFGH NRW, Urt. v. 12. 10. 2010 – 12/09 –, NWVBl. 2011, 54, Rn. 62 unter Verweis auf die Begr. zu Art. 78 Abs. 3 LV, LT-Drucks. 13/5515, S. 21, S. 23.

⁹⁶ LT-Drucks. 13/5515, S. 20 (zu § 1 KonnexAG); dazu auch *Laier*, Ausdifferenzierungen und Durchsetzung der kommunalen Finanzgarantien in der Rechtsprechung der Verfassungs- oder Staatsgerichtshöfe der Länder, NdsVBl. 2009, 217 (222).

Zur Frage, ob eine Finanzierungsverpflichtung „Aufgabe“ im Sinne des Art. 78 Abs. 3 LV ist, sogleich unter c).

„Neu“ ist sie, weil sie durch Landesgesetz als Pflicht auferlegt würde. Auch das durch Landesgesetz angeordnete Pflichtigwerden einer bislang freiwillig wahrgenommenen Aufgabe wird von Art. 78 Abs. 3 S. 1 und S. 2 LV erfasst.⁹⁷ Bislang ist es so,⁹⁸ dass die Kommunen sich an der Finanzierung von Frauenhäusern und anderen Einrichtungen im Rahmen ihrer freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben bzw. im Rahmen der dem Grunde nach bundesgesetzlich⁹⁹ geregelten (und durch Landesgesetz nur konkretisierten)¹⁰⁰ Refinanzierung der Kosten für Unterkunft und Heizung nach SGB II beteiligen. Daher kann *derzeit* von einer originär auf landesgesetzlichen Regelungen beruhenden Einbindung der Kommunen in die Finanzierung von Frauenhäusern und weiteren Unterstützungseinrichtungen keine Rede sein.

Eine solche Aufgabenübertragung wäre auch in inhaltlicher Hinsicht die Übertragung einer *neuen* Aufgabe, weil ein Landesgesetz sinnvollerweise das inhaltlich-organisatorische Profil der zu fördernden Unterstützungseinrichtungen definieren müsste, also der in Rede stehenden Aufgabe ein eigenständiges Profil geben würde. Bislang besteht zwar über die Förderrichtlinien¹⁰¹ ebenfalls eine Möglichkeit, das Angebotsprofil zu definieren, allerdings ist die mit einer finanziellen Förderpflicht verkoppelte Beachtung eines normativ festgelegten Profils eine inhaltlich signifikant – eine gegenüber dem derzeitigen Zustand abweichende – neue Situation.

⁹⁷ *Brems*, Die Aufgabenverlagerung des Landes Nordrhein-Westfalen auf die Kommunen und die Frage der Finanzierungsfolgen, 2006, S. 135.

⁹⁸ An einer vom MGEPA durchgeführten Abfrage haben sich von den 70 Frauenhäusern in NRW 62 beteiligt, darunter 58 landesgeförderte und 4 nicht landesgeförderte. Die kommunalen Leistungen freiwilliger Art beliefen sich im Jahr 2010 auf 2.966.924 Euro, die kommunalen Leistungen über Sozialleistungen und Tagessätze beliefen sich auf 6.189.696 Euro; insgesamt bestand also im Jahr 2010 eine kommunale Beteiligung an der Finanzierung in Höhe von 9.156.620 Euro (vgl. die Antwort der Landesregierung LT-Drucks. 15/4016, S. 2). Die durchschnittliche kommunale Leistung je Frauenhaus lag danach im Jahr 2010 bei 147.687 €. Rechnet man diesen Beitrag auf die 70 Frauenhäuser hoch, dann kommt man auf eine kommunale Beteiligung an der Finanzierung in Höhe von 10.338.118 Euro.

⁹⁹ Aus § 46 Abs. 5 SGB II folgt nur, dass der Bund sich an den KdU beteiligt, nicht aber ein direktes Rechtsverhältnis zwischen den Kommunen und dem Bund, BVerfG, Urt. v. 20. 12. 2007 – 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04 –, BVerfGE 119, 331 (360 f.), Rn. 141.

¹⁰⁰ § 6 AG-SGB II NRW.

¹⁰¹ Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Zufluchtsstätten für misshandelte Frauen (Frauenhäuser) v. 8. 12. 2009 (im Folgenden abgekürzt: RL Frauenhäuser NRW); Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Frauenberatungsstellen v. 14. 10. 2011 (im Folgenden abgekürzt: RL Frauenberatungsstellen NRW).

c) Keine Geltung des Art. 78 Abs. 3 LV für Finanzierungsverpflichtungen?

Allerdings wird – nicht bezogen auf Art. 78 Abs. 3 LV, wohl aber mit Blick auf die ähnliche Bestimmung des Art. 71 Abs. 3 der baden-württembergischen Landesverfassung¹⁰² – die Ansicht vertreten, dass die Auferlegung von Finanzierungs- oder Förderpflichten keine Aufgabenübertragung sei; insoweit wird auf die Vorschrift des Art. 49 Abs. 5 S. 1 Halbs. 2 der rheinland-pfälzischen Landesverfassung¹⁰³ verwiesen, die das Konnexitätsgebot ausdrücklich auch auf die Auferlegung von Finanzierungspflichten bezieht.¹⁰⁴ Hingewiesen wird zudem auf die Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts für das Land Sachsen-Anhalt, das den Begriff der „Aufgabe“ in Art. 87 Abs. 3 S. 1 der sachsen-anhaltinischen Landesverfassung¹⁰⁵ auf die Auferlegung einer *Handlungsverpflichtung* verengt hat und bloße *Finanzierungspflichten* ohne korrespondierende Handlungsverpflichtungen nicht genügen lässt.¹⁰⁶

Diese Ansicht überzeugt nicht. Zunächst ist schon fraglich, ob der Hinweis auf die Finanzierungspflichten in der rheinland-pfälzischen Landesverfassung konstitutive und nicht nur deklaratorisch-klarstellende Bedeutung hat. Die Begründung zur rheinland-pfälzischen Verfassungsvorschrift verhält sich dazu nicht. Sie geht vielmehr wie selbstverständlich davon aus, dass das Konnexitätsprinzip auch die Übertragung von Finanzierungspflichten erfasst.¹⁰⁷

¹⁰² Diese Vorschrift lautet: „Den Gemeinden und Gemeindeverbänden kann durch Gesetz die Erledigung bestimmter bestehender oder neuer öffentlicher Aufgaben übertragen werden. Gleichzeitig sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben, spätere vom Land veranlasste Änderungen ihres Zuschnitts oder der Kosten aus ihrer Erledigung oder spätere nicht vom Land veranlasste Änderung der Kosten aus der Erledigung übertragener Pflichtaufgaben nach Weisung zu einer wesentlichen Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Die Sätze 2 und 3 gelten entsprechend, wenn das Land freiwillige Aufgaben der Gemeinden oder Gemeindeverbände in Pflichtaufgaben umwandelt oder besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender, nicht übertragener Aufgaben begründet. Das Nähere zur Konsultation der in Absatz 4 genannten Zusammenschlüsse zu einer Kostenfolgeabschätzung kann durch Gesetz oder eine Vereinbarung der Landesregierung mit diesen Zusammenschlüssen geregelt werden.“

¹⁰³ Die Vorschrift lautet: „Überträgt das Land den Gemeinden oder Gemeindeverbänden nach Absatz 4 die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder stellt es besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat es gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen; dies gilt auch bei der Auferlegung von Finanzierungspflichten.“

¹⁰⁴ Engelken, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2009, S. 28 f. (Rn. 21).

¹⁰⁵ Art. 87 Abs. 3 der Landesverfassung Sachsen-Anhalt lautet: „Den Kommunen können durch Gesetz Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zugewiesen und staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Dabei ist gleichzeitig die Deckung der Kosten zu regeln. Führt die Aufgabenwahrnehmung zu einer Mehrbelastung der Kommunen, ist ein angemessener Ausgleich zu schaffen.“

¹⁰⁶ S. etwa LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 8. 12. 1998 – LVG 19/97 –, LVerfGE 9, 368 (383 f.), insb. Rn. 66; zuzuf. hierzu Ammermann, Das Konnexitätsprinzip im kommunalen Finanzverfassungsrecht, 2007, S. 134 i.V.m. S. 166, der diese Ansicht zu Recht ablehnt.

¹⁰⁷ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucks. 14/3016, insb. S. 3.

Soweit es um die baden-württembergische Landesverfassung geht, ist zu beachten, dass sich die in der Literatur herangezogene Stelle aus den Gesetzgebungsmaterialien auf die Äußerung eines Vertreters der Landesregierung (konkret: des baden-württembergischen Finanzministeriums) bezieht, der ausdrücklich hervorhebt, dass er sich mit seiner Auffassung „[i]m Gegensatz zur kommunalen Seite“ befinde.¹⁰⁸

Gegen eine Sichtweise, die die Finanzierungspflicht aus dem Begriff der „Aufgabe“ ausklammern will, spricht aber entscheidend der Sinn und Zweck der strikten Konnexitätsgarantie. Das Landesverfassungsgericht für das Land Mecklenburg-Vorpommern hat (im Blick auf das in Art. 72 Abs. 3 der mecklenburgischen Landesverfassung¹⁰⁹ garantierte strikte Konnexitätsprinzip)¹¹⁰ betont:

„Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips ist der Schutz der Finanzkraft der Gemeinden als Kernstück der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Mit Blick darauf macht es keinen Unterschied, ob der Kommune eine bestimmte Sachaufgabe einschließlich der Finanzierungslast oder allein die Finanzierungslast für die Erledigung dieser Sachaufgabe übertragen wird. Die Finanzierung einer Sachaufgabe stellt sich als deren Fortsetzung oder als deren besondere Ausprägung dar [...]“.¹¹¹

Dies leuchtet ein: Müsste die Kommune einem Privaten Sachleistungen zur Verfügung stellen, läge eine Handlungsverpflichtung vor, weil diese Pflicht durch von der Kommune realisierte Tätigkeiten, die ihr aufgegeben sind (Aufgabe), zu erfüllen wären.¹¹² Wieso dies bei Finanzierungspflichten anders sein soll, die der Kommune ebenfalls aufgegeben sind und sie zwingen, entsprechende Umsetzungstätigkeiten ins Werk zu setzen – also zu handeln –, leuchtet hingegen nicht ein.¹¹³ In beiden Fällen erfährt der Landeshaushalt, und zwar, weil ein Landesgesetz dies

¹⁰⁸ Landtag Baden-Württemberg, Drucks. 14/2623, S. 7.

¹⁰⁹ Die Vorschrift lautet: „Die Gemeinden und Kreise können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Kreise, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

¹¹⁰ Dazu *Ammermann*, Das Konnexitätsprinzip im kommunalen Finanzverfassungsrecht, 2007, S. 144 f.

¹¹¹ LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 26. 1. 2006 – 15/04 –, DÖV 2006, 340, Rn. 21, mit Verweis u.a. auf BVerfG, BVerfGE 83, 363 (385), Rn. 77: „Die Förderpflicht stellt die Fortsetzung der Sachaufgabe dar [...]“. Dazu auch *Ammermann*, Das Konnexitätsprinzip im kommunalen Finanzverfassungsrecht, 2007, S. 134. Zustimmung: *Cranshaw*, Insolvenz- und finanzrechtliche Perspektiven der Insolvenz von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere Kommunen, 2007, S. 44.

¹¹² Beispiel nach *Ammermann*, Das Konnexitätsprinzip im kommunalen Finanzverfassungsrecht, 2007, S. 134.

¹¹³ *Ammermann*, Das Konnexitätsprinzip im kommunalen Finanzverfassungsrecht, 2007, S. 134.

anordnet, eine Entlastung auf Kosten der Kommunen.¹¹⁴ Daher ist richtigerweise davon auszugehen, dass auch Finanzierungspflichten dem Begriff der „Aufgabe“ unterfallen.¹¹⁵

Dieses Ergebnis passt zur nordrhein-westfälischen Verfassungslage, denn der VerfGH NRW geht für Art. 78 Abs. 3 LV von einem in gleicher Weise strengen Schutzzweck aus. Art. 78 Abs. 3 LV soll zur „Schärfung des Kostenbewusstseins“ im Interesse des „Schutz[es] der kommunalen Selbstverwaltung vor finanzieller Aushöhlung“ beitragen.¹¹⁶ Könnte der Landesgesetzgeber durch die Umdeklarierung von Handlungspflichten in Finanzierungspflichten dem strikten Konnexitätsprinzip entgegen, wäre der intendierte Schutzeffekt dahin.¹¹⁷

Ein Landesgesetz, das im Hinblick auf die finanzielle Förderung von Frauenhäusern, Frauenberatungsstellen und vergleichbaren Einrichtungen die Kommunen zur Mitwirkung verpflichten würde, hätte eine konnexitätsrelevante finanzielle Belastung im Sinne der Kriterien des VerfGH NRW zur Folge. Die bislang im Ansatz auf bundesrechtlicher Grundlage im Rahmen des SGB II erfolgenden Zahlungen für Unterkunft und Heizung (vgl. § 46 Abs. 5 SGB II i.V.m. § 6 AG-SGB II NRW) decken, soweit ersichtlich, nur einen Teil der Kosten der Unterbringung (z.B. nicht die psychosoziale Begleitung), so dass alles in allem *nicht* davon auszugehen ist, dass ein Landesgesetz, das die Kommunen verpflichten würde, vergleichsweise auskömmliche Zuwendungen an Unterstützungseinrichtungen zu gewähren, bloß bagatellartige Kostenfolgen hätte.

d) Zwischenresümee: Problematische Aspekte des Konnexitätsprinzips

Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten:

Ein Landesgesetz, das die Kommunen gesetzlich verpflichten würde, Frauenhäuser und andere Unterstützungseinrichtungen finanziell zu fördern, würde zur Anwendung des sog. Konnexitätsprinzips (Art. 78 Abs. 3 LV) führen. Damit wird das vergleichsweise aufwändige und für politische Strategien unterschiedlichster Art anfällige Verfahren der Kostenfolgenabschätzung

¹¹⁴ Ammermann, Das Konnexitätsprinzip im kommunalen Finanzverfassungsrecht, 2007, S. 134.

¹¹⁵ Ammermann, Das Konnexitätsprinzip im kommunalen Finanzverfassungsrecht, 2007, S. 135.

¹¹⁶ Alle Zitate: VerfGH NRW, Urt. v. 12. 10. 2010 – 12/09 –, NWVBl. 2011, 54, Rn. 71; s. auch die Begr. zu Art. 78 Abs. 3 LV, LT-Drucks. 13/5515, S. 20: „mehr Transparenz und [...] Schärfung des Kostenbewusstseins“.

¹¹⁷ In diesem Sinne auch Ammermann, Das Konnexitätsprinzip im kommunalen Finanzverfassungsrecht, 2007, S. 134 f.; Cranshaw, Insolvenz- und finanzrechtliche Perspektiven der Insolvenz von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere Kommunen, 2007, S. 44 f.

aktiviert (vgl. Art. 78 Abs. 3 S. 2 bis S. 5 LV i.V.m. mit dem Konnexitätsausführungsgesetz – KonnexAG).¹¹⁸

Die Anwendung dieser Regelungen ist konfliktträchtig. Die Wahrscheinlichkeit, dass vor dem VerFGH auszutragende Streitigkeiten entstehen, ist groß. Der Richter eines Landesverfassungsgerichts eines anderen Bundeslandes hat hierzu in einem Resümee zu seinem Überblick über die Konnexitätsregelungen in den Bundesländern angemerkt: Dass es „Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit Aufgabenübertragungen“ geben werde, liege „in der Natur der Sache, da die Beurteilung von Kostenlasten in allen Lebensbereichen unterschiedliche Bewertungen mit sich bringt.“¹¹⁹

Zwar soll Art.78 Abs. 3 LV i.V.m. dem KonnexAG in den Worten des VerFGH NRW „einen konsensorientierten partnerschaftlichen Dialog“¹²⁰ mit der kommunalen Seite ermöglichen, das schließt aber Rechtsstreitigkeiten nicht aus. Die Unwägbarkeiten eines Verfahrens vor dem VerFGH NRW sind angesichts der normtextlichen Unschärfen von Art. 78 Abs. 3 LV sowie des KonnexAG groß, ein Ergebnis ist kaum verlässlich zu prognostizieren.¹²¹ Trotz der bisherigen Entscheidungen des VerFGH NRW „bleiben zahlreiche Fragen offen, und mit weiteren Rechtsstreitigkeiten dürfte zu rechnen sein.“¹²²

All dies spricht in der Summe *gegen* eine gesetzlich verpflichtende Einbindung der Kommunen.

¹¹⁸ Das KonnexAG gilt als „politisch‘ gut gemeintes, aber rechtstechnisch eher schlechtes, weil schwer subsumierbares und umzusetzendes Recht“, so *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, Kommentar zur Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 78 Rn. 55.

¹¹⁹ *Kluth* (Richter des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt), Grundlagen und Begriffe des Konnexitätsprinzips, in: Bunzel/Hanke (Hrsg.), „Wer zahlt die Zeche?“ Das Konnexitätsprinzip – richtig angewandt. Dokumentation der Tagung in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Städtetag am 1. Dezember 2010, Reihe „Difu-Impulse“ Bd. 7, hrsgg. v. Deutschen Institut für Urbanistik, 2011, S. 31 (43 f.).

¹²⁰ VerFGH NRW, Urt. v. 23. 3. 2010 – 21/08 –, OVGE 53, 240 = Der Gemeindehaushalt 2010, 281, Rn. 91.

¹²¹ Zu den Problemen der gerichtlichen Durchsetzung des Konnexitätsprinzips *Engels*, Die gerichtliche Durchsetzbarkeit des Konnexitätsprinzips, in: Bunzel/Hanke (Hrsg.), „Wer zahlt die Zeche?“ Das Konnexitätsprinzip – richtig angewandt. Dokumentation der Tagung in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Städtetag am 1. Dezember 2010, Reihe „Difu-Impulse“ Bd. 7, hrsgg. v. Deutschen Institut für Urbanistik, 2011, S. 45 ff.

¹²² *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, Kommentar zur Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 78 Rn. 59.

e) Punktuelle Einbindung der Kommunen

Allerdings ist zu unterscheiden:

Sofern die Kommunen in den Vollzug eines solchen Landesgesetzes nur randseitig einbezogen würden (z.B. durch Auskunftspflichten an Landesbehörden), ist bereits fraglich, ob es sich überhaupt um eine „Aufgabe“ im Sinne des Art. 78 Abs. 3 S. 1 LV handelt.¹²³ Selbst wenn auf der Basis eines weiten Aufgabenbegriffs davon auszugehen wäre, dass auch mit solchen Auskunfts- oder vergleichbaren rein behördenintern wirkenden Pflichten eine neue Aufgabe übertragen wird, so könnte sich der Aufwand im bagatellartigen Bereich bewegen. Insoweit wäre entweder das hochkomplexe Kostenabschätzungsverfahren nach Maßgabe des KonnexAG durchzuführen¹²⁴ oder es müsste eine landesgesetzliche Regelung gefunden werden, die es den Kommunen ermöglicht, den Aufwand bei der Erfüllung solcher Auskunftspflichten zu dosieren.

In diesem Zusammenhang ist auch zu bedenken, dass nach der Rechtsprechung des VerfGH NRW die Landschaftsverbände (Landschaftsverband Rheinland [LVR] und Landschaftsverband Westfalen-Lippe [LWL]) zu den Gemeindeverbänden im Sinne des Art. 78 Abs. 1 LV gehören.¹²⁵ Konsequenterweise heißt das, dass Art. 78 Abs. 3 LV auch für die Landschaftsverbände gilt.¹²⁶

Ergänzend ist § 5 Abs. 5 der Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (LVerbO) zu beachten:

„¹Neue Aufgaben können den Landschaftsverbänden nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes übertragen werden. ¹Soweit ihnen dadurch zusätzliche Lasten erwachsen, ist gleichzeitig die Aufbringung der Mittel zu regeln.“

¹²³ Vgl. für die ähnliche Bestimmung in der baden-württembergischen Landesverfassung *Engelken*, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2009, S. 28 (Rn. 20).

¹²⁴ Hierzu *Oebbecke*, Konnexitätsprinzip: Die Kosten- und Mehrbelastungsermittlung, Der Gemeindehaushalt 2011, 60 ff.; *Engels*, Kostenfolgeabschätzung und Evaluation als Elemente landesverfassungsrechtlicher Konnexitätsprinzipien, *VerwArch* 102 (2011), S. 285 ff.

¹²⁵ VerfGH NRW, Urt. v. 26. 6. 2001 – 28/00, 30/00 –, *NWVBl.* 2001, 340, Rn. 37 ff.; VerfGH NRW, Urt. v. 23. 3. 2010 – 29/08 –, Rn. 46; ablehnend: *Ehlers*, Anm. zu VerfGH NRW, Urt. v. 26. 6. 2001 – 28/00, 30/00 –, *DVBBl* 2001, 1601 (1601 f.); s. auch *Henneke*, Sind Gemeindeverbände dem aufgabenumverteilenden Gesetzgeber schutzlos ausgeliefert?, *DÖV* 2002, 463 ff.

¹²⁶ VerfGH NRW, Urt. v. 23. 3. 2010 – 29/08 –, Rn. 47, 51 a.E.

In dem Landesgesetz selbst, das sich mit der Finanzierung von Unterstützungseinrichtungen für gewaltbetroffene Frauen (und ihre Kinder) befasst, müsste also – sofern administrativ die Landschaftsverbände nach dem Vorbild der derzeitigen Förderrichtlinien einbezogen werden –, die Aufbringung der Mittel geregelt werden (vgl. Art. 78 Abs. 3 S. 1 LV: „gleichzeitig“).¹²⁷ Die Regelung kann auch in einem Gesetz erfolgen, das „in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang“ erlassen wird; nicht zulässig ist es, dass die Regelung über die Kostendeckung erst im jährlichen Finanzausgleichsgesetz getroffen wird.¹²⁸ Ausgehend davon, müsste eine landesgesetzliche Regelung die Belastungen der Landschaftsverbände im bagatellartigen Bereich ansiedeln oder aber für die vorgenannten Kostendeckungsregelungen sorgen. Eine bagatellartige Belastung dürfte dort naheliegen, wo die Landschaftsverbände (wie bislang schon nach den einschlägigen Förder Richtlinien) nur in den administrativen Vollzug (Bevollziehungsbehörde)¹²⁹ eingebunden werden.

f) Empfehlung: Grundsätzliche Vermeidung der gesetzlichen Inpflichtnahme der Kommunen – zulässige Gestaltung, keine unzulässige Umgehung

Alles in allem bleibt im Blick auf Art. 78 Abs. 3 LV festzuhalten, dass jede substantielle durch landesgesetzliche Rechtspflicht erfolgende Einbindung der Kommunen zu einer auf einer Kostenfolgeabschätzung beruhenden Kostendeckungspflicht führt, die das Gesetzgebungsprojekt als Ganzes gefährden könnte. Es empfiehlt sich daher ein Landesgesetz, das die Kommunen zwar einbindet, hierbei aber auf Rechtspflichten verzichtet und stattdessen auf „weiche“ Anreize (einschließlich des rechtlich angestoßenen kommunalpolitischen Drucks vor Ort) setzt. Insofern gilt: „Reine Handlungsoptionen sind grundsätzlich nicht konnexitätsrelevant.“¹³⁰

Es ist deshalb auch falsch, wenn behauptet wird, in der Vermeidung rechtlicher Pflichten, liege deshalb eine unzulässige Umgehung, weil die Kommunen sich *politischem* Druck ausgesetzt sehen könnten, sich an der Finanzierung der Unterstützungsangebote zu beteiligen. Das Konnexitätsprinzip (Art. 78 Abs. 3 LV) verbietet aber nicht die Herbeiführung von Situationen, die

¹²⁷ Vgl. LT-Drucks. 13/5515, S. 21.

¹²⁸ Vgl. LT-Drucks. 13/5515, S. 21.

¹²⁹ Nr. 6.2 RL Frauenhäuser NRW; Nr. 6.2 RL Frauenberatungsstellen NRW.

¹³⁰ *Zieglmeier*, Das strikte Konnexitätsprinzip am Beispiel der Bayerischen Verfassung, NVwZ 2008, 270 (272) – Hervorhebung hinzugefügt. Sofern das „grundsätzlich“ als juristisches „grundsätzlich“ (= in der Regel) zu verstehen ist und nicht im Sinne von „ausnahmslos“, könnte eine Regelung, die der Kommune praktisch keine Entscheidungsfreiheit mehr lässt, nicht als Option gelten, sondern müsste als Pflicht qualifiziert werden. Das ist aber ein eher theoretischer Fall, dazu näher im Text.

Kommunen als politischen Druck erleben. In Art. 78 Abs. 3 LV geht es nur um die dort normierte finanzwirksame Inpflichtnahme der Kommunen. Situationen rein politischen Drucks will Art. 78 Abs. 3 LV nicht entgegenwirken.

Daran ließe sich allenfalls denken, wenn die Entscheidungsfreiheit der Kommune eindeutig „auf null“ reduziert wäre, also tatsächlich kein Entscheidungsspielraum mehr bestünde. Das ist aber nur eine theoretische Konstellation, die in der Praxis ausgeschlossen werden kann. Denn sieht sich eine Kommune gezwungen, die Förderung bestimmter Projekte zu beenden, dann handelt es sich gewissermaßen um den „Normalfall“ kommunalpolitischer Entscheidungszwänge. Reagiert die Öffentlichkeit auf entsprechende Pläne mit (kommunal)politischem Druck, dann gehört dies zu den üblichen Rahmenbedingungen einer auf Meinungs- und Medienfreiheit basierenden Öffentlichkeit. Dies stellt Art. 78 Abs. 3 LV nicht in Frage. Eine landesrechtliche Regelung, die Kommunen in eine Situation bringt, sich politisch für oder gegen die Finanzierung eines Projektes zu entscheiden, ist eine (landes)verfassungsrechtliche zulässige Gestaltung, keine unzulässige Umgehung.¹³¹

Die Einbindung der Landschaftsverbände sollte sich wie bisher im Wesentlichen auf deren punktuelle – im Hinblick auf die Kosten wohl „bagatellartige“ – Einbindung in den administrativen Vollzug (als Bewilligungsbehörde) beschränken. Werden die Landschaftsverbände substantiell in eine Regelung einbezogen, dann gelten die Schwierigkeiten, die aus dem Konnexitätsprinzip resultieren, auch für die Landschaftsverbände.

2. Kommunalen Finanzausgleich

a) Grundlinien der Rechtsprechung des VerFGH NRW

Zum Finanzsystem der Kommunen¹³² – in den Worten des VerFGH NRW ist das System „in hohem Maße komplex“¹³³ – gehört auch der kommunale Finanzausgleich,¹³⁴ der nur einen ge-

¹³¹ Im kommunalen Bereich wird dieser Regelungsansatz gelegentlich mit dem Etikett „goldener Zügel“ versehen. Das ist missverständlich, denn dieser Regelungsansatz hat nicht die Gängelung der Kommunen im Sinn, sondern ermöglicht nur in verfassungsrechtlich zulässiger Weise die Übernahme kommunalpolitischer Verantwortung.

¹³² Im Überblick hierzu *Waldhoff*, Das Finanzsystem der Kommunen aus rechtlicher Sicht: Steuern, Abgaben und Finanzausgleich, in: Wieland (Hrsg.), Kommunalsteuern und -abgaben, 2012, S. 11 ff.

¹³³ VerFGH NRW, Urte. v. 19. 7. 2011 – 32/08 –, NWVBl. 2011, 424, Rn. 39.

ringen Teil der Gesamteinnahmen der Kommunen ausmacht;¹³⁵ die kommunale Finanzausstattung ist „wesentlich durch eigene Einnahmen der Gemeinden und bundesrechtlich vorgegebene Steuererträge bestimmt“¹³⁶. In Art. 79 S. 2 LV heißt es dazu:

„Das Land ist verpflichtet, [...] im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten.“

Der kommunale Finanzausgleich macht nur einen geringen Teil der Gesamteinnahmen der Kommune aus.¹³⁷ Das hängt auch damit zusammen, dass der kommunale Finanzausgleich nur dazu dient, den von Art. 78 Abs. 1 LV (Selbstverwaltungsgarantie) mitgewährleisteten Anspruch auf aufgabengerechte *Mindestausstattung* umzusetzen; dies steht aber nach der Rechtsprechung des VerFGH unter dem Vorbehalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes.¹³⁸ „Daran“, so fährt der VerFGH fort,

„hat sich durch die Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips durch Art. 78 Abs. 3 LV NRW nichts geändert. Während Ausgleichsregelungen im Zusammenhang mit der Übertragung neuer oder der Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben nach Art. 78 Abs. 3 LV NRW finanzkraftunabhängig zu gewähren sind [...], erstreckt sich diese Verpflichtung ausdrücklich nicht auf den bisherigen Aufgabenbestand (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 23). Wegen der Einbindung der Gemeinden in das gesamtwirtschaftliche Gefüge der öffentlichen Haushalte kommt vielmehr im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes weiterhin wesentliche Bedeutung zu. Die Finanzausstattung, die den Gemeinden zur Gewährleistung der Selbstverwaltung bereitzustellen ist, kann nicht losgelöst von der finanziellen Lage des Landes allein nach den Bedürfnissen der örtlichen Gemeinschaft festgesetzt werden. Weil die Gemeinden über die ihnen zukommenden Zuweisungen mit dem Land und auch mit dem Bund in einem allgemeinen Steuerverbund zusammengeschlossen sind und auch das Land zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben auf Mittel aus diesem Verbund angewiesen ist, muss trotz des hohen Stellenwertes der Selbstverwaltungsgarantie die Höhe der gemeindlichen Finanzausstattung auch unter angemessener Berücksichtigung des finanziellen Bedarfs und der Haushaltssituation des Landes bestimmt werden. Die Angemessenheit der Finanzausstattung der Gemeinden hängt außerdem von der Aufgabenverteilung zwischen dem Staat, den Gemeinden und den Gemeindeverbänden ab, nach der sich die

¹³⁴ Eingehend zur rechtlichen Rahmung des kommunalen Finanzausgleichs in NRW *Brems*, Die Aufgabenverlagerung des Landes Nordrhein-Westfalen auf die Kommunen und die Frage der Finanzierungsfolgen, 2006, S. 186 ff., insb. S. 222 ff. (zu Art. 79 LV); Zusf. der aktuellen Situation in NRW bei *Wohltmann*, Der kommunale Finanzausgleich 2011/2012 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise: (Fiskalische) Entwicklung in den Ländern, Der Landkreis 2012, 441 (457 ff.).

¹³⁵ VerFGH NRW, Urt. v. 19. 7. 2011 – 32/08 –, NWVBl 2011, 424, Rn. 55.

¹³⁶ VerFGH NRW, Urt. v. 19. 7. 2011 – 32/08 –, NWVBl 2011, 424, Rn. 54, s. exemplarisch die Aufschlüsselung für das Jahr 2006 Rn. 41 ff.

¹³⁷ VerFGH NRW, Urt. v. 19. 7. 2011 – 32/08 –, NWVBl. 2011, 424, Rn. 55.

¹³⁸ VerFGH NRW, Urt. v. 19. 7. 2011 – 32/08 –, NWVBl. 2011, 424, Rn. 56.

Zuteilung der jeweiligen Mittel bestimmen muss [...]. Da es neben dem Selbstverwaltungsrecht noch zahlreiche andere, gleichwertige Güter zu schützen und zu erhalten gibt (etwa die innere Sicherheit, das Bildungswesen, die Justizgewährung), kann sich der den Gemeinden verbleibende Spielraum für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben bei sehr knappen finanziellen Möglichkeiten des Landes auf ein Minimum reduzieren.“¹³⁹

b) Prüf- und Abwägungspflicht des Landesgesetzgebers

Vor diesem Hintergrund trifft den Haushaltsgesetzgeber, gemessen am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, eine Prüf- und Abwägungspflicht, inwieweit er die Belange des Landes oder die Belange der kommunalen Ebene bereichsspezifisch differenziert gewichten und zu einem angemessenen (willkürfreien)¹⁴⁰ Ausgleich bringen kann.¹⁴¹ Er hat sich auf objektivierbare, möglichst aussagekräftige Daten zu stützen; auf nicht hinreichend aussagekräftige Daten darf er nur solange zurückgreifen, wie geeigneteres Material (noch) nicht verfügbar ist.¹⁴² Insbesondere sind keine bestimmten Quoten oder bezifferbare Beträge durch die Landesverfassung vorgegeben.¹⁴³ Nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 79 S. 2 LV ist nicht einmal eine kommunale Mindestausstattung unabhängig von der Finanzkraft des Landes zu gewähren.¹⁴⁴ Auch wird durch Art. 79 S. 2 LV nicht eine bestimmte Höhe der Schlüsselzuweisungen bzw. eine bestimmte prozentuale Steigerung vorgegeben.¹⁴⁵

Der VerfGH NRW stellt insoweit klar:

„Die Garantie der Selbstverwaltung verleiht den Gemeinden auch keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Beibehaltung einer einmal erreichten Struktur oder eines einmal erreichten Standards des Finanzausgleichs. Vielmehr steht es dem Gesetzgeber frei, veränderte Rahmenbedingungen, neue Erkenntnisse und gewandelte

¹³⁹ VerfGH NRW, Urt. v. 19. 7. 2011 – 32/08 –, NWVBl. 2011, 424, Rn. 62 i.V.m. Rn. 56; s. hierzu auch die Zusf. der Rspr. durch den Präsidenten des VerfGH NRW, *Bertrams*, 60 Jahre Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, NWVBl. 2012, 81 (84 f.); Kritik bei *Henneke*, Verfassungsfragen der Kommunal Finanzen 2010/2011, Der Landkreis 2011, 396 (406 ff.).

¹⁴⁰ Hierzu (mit Blick insb. auf das interkommunale Gleichbehandlungsverbot) VerfGH NRW, Urt. v. 26. 5. 2010 – 17/08 –, NWVBl. 2010, 393, Rn. 32; s. hierzu auch *Laier*, Der kommunale Finanzausgleich, 2008, S. 35, S. 88.

¹⁴¹ VerfGH NRW, Urt. v. 19. 7. 2011 – 32/08 –, NWVBl. 2011, 424, Rn. 57.

¹⁴² Hierzu (mit Blick insb. auf das interkommunale Gleichbehandlungsverbot) VerfGH NRW, Urt. v. 26. 5. 2010 – 17/08 –, NWVBl. 2010, 393, Rn. 33.

¹⁴³ VerfGH NRW, Urt. v. 19. 7. 2011 – 32/08 –, NWVBl. 2011, 424, Rn. 58.

¹⁴⁴ VerfGH NRW, Urt. v. 19. 7. 2011 – 32/08 –, NWVBl. 2011, 424, Rn. 57.

¹⁴⁵ VerfGH NRW, Urt. v. 19. 7. 2011 – 32/08 –, NWVBl. 2011, 424, Rn. 58.

Präferenzen bei der jährlichen Regelung des kommunalen Finanzausgleichs zu berücksichtigen [...].“¹⁴⁶

c) Zweckgebundene Zuweisungen – Vorbild Schleswig-Holstein

Der „weite Gestaltungsspielraum“¹⁴⁷ des Landesgesetzgebers bezieht sich grundsätzlich auch darauf, ob er sich entscheidet, im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zweckgebundene Zuweisungen vorzusehen:¹⁴⁸

„Zweckgebundene Zuweisungen sind grundsätzlich mit dem Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung vereinbar. Der Verfassungsgerichtshof hat Zweckzuweisungen in ständiger Rechtsprechung als verfassungskonformen Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichs angesehen (vgl. VerfGH NW, OVGE 38, 301, 308; VerfGH NW, OVGE 38, 312, 318; VerfGH NW, OVGE 43, 252, 265 f.).“¹⁴⁹

Allerdings gilt dies nicht unbegrenzt:

„Je *mehr* allerdings die Finanzausstattung der Gemeinden sich der Grenze der verfassungswidrigen Unangemessenheit nähert und je mehr Gemeinden einen unausgeglichene Haushalt haben, desto *zurückhaltender* muß der Gesetzgeber mit Zweckzuweisungen sein, um den Handlungsspielraum der Gemeinden nicht zusätzlich einzunengen. Dem ist hier Rechnung getragen. Die mit den Zweckzuweisungen in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1996 und 1997 einhergehende staatliche Einflußnahme auf die kommunale Aufgabenerfüllung beläßt den Gemeinden einen substantiellen Spielraum zu eigenverantwortlicher Gestaltung [...]. Die angegriffenen Zweckzuweisungen sind sowohl im Verhältnis zu den allgemeinen Zuweisungen als auch im Verhältnis zu den kommunalen Gesamteinnahmen von eher ungeordneter finanzieller Bedeutung.“¹⁵⁰

Bezogen auf die Gemeindefinanzierungsgesetze 1996 und 1997 heißt es weiter:

„Der Anteil der Zweckzuweisungen am Gesamtzuweisungsvolumen betrug rund 15 % (1996) bzw. 10 % (1997). Gemessen an den Gesamteinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahre 1996 (vgl. Statistisches Jahrbuch Nordrhein-

¹⁴⁶ VerfGH NRW, Urt. v. 19. 7. 2011 – 32/08 –, NWVBl. 2011, 424, Rn. 59.

¹⁴⁷ VerfGH NRW, Urt. v. 19. 7. 2011 – 32/08 –, NWVBl. 2011, 424, Rn. 55; s. auch VerfGH NRW, Urt. v. 26. 5. 2010 – 17/08 –, NWVBl. 2010, 393, Rn. 32: „Dem Gesetzgeber ist ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt, nach welchem System er Finanzmittel auf die Kommunen verteilt.“ S. hierzu ferner *Laier*, Der kommunale Finanzausgleich, 2008, S. 133 f.

¹⁴⁸ S. hierzu auch *Tettinger*, in: Löwer (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 79 Rn. 45.

¹⁴⁹ VerfGH NRW, Urt. v. 9. 7. 1998 – 16/96, 7/97 –, NWVBl. 1998, 390, Rn. 139.

¹⁵⁰ VerfGH NRW, Urt. v. 9. 7. 1998 – 16/96, 7/97 –, NWVBl. 1998, 390, Rn. 142 – Hervorhebungen hinzugefügt.

Westfalen 1997, S. 522) betrug der Anteil der in Rede stehenden Zweckzuweisungen lediglich 1,85 % (die Vergleichszahlen für 1997 liegen noch nicht vor). Dieser gegenüber früheren Jahren erheblich gesunkene prozentuale Anteil der Zweckzuweisungen im Verhältnis zu den sonstigen kommunalen Einnahmen [...] beläßt den Kommunen einen hinreichenden Spielraum zu eigenverantwortlicher Ausgabenwirtschaft.“

Das bedeutet: Wenn sich der Landesgesetzgeber entscheidet, ein Landesgesetz zu erlassen, das die finanzielle Förderung von Unterstützungseinrichtungen bei Gewalt gegen Frauen vorsieht, und wenn er hierbei die Kommunen in einer Weise einbindet, die *nicht* konnexitätsrelevant ist, dann steht es dem Landesgesetzgeber von Verfassungswegen frei, entsprechende Fördermittel über zweckgebundene Zuweisungen zur Verfügung zu stellen, wenn dadurch den Kommunen im Verhältnis zu den sonstigen kommunalen Einnahmen ein hinreichender Spielraum eigenverantwortlicher Ausgabenwirtschaft nicht genommen wird. Der Landesgesetzgeber kann sich hierbei an den genannten Prozent- bzw. Verhältniszahlen orientieren. Generell gilt, wie erwähnt, dass der Landesgesetzgeber bei der Regelung des kommunalen Finanzausgleichs einen weiten Gestaltungsspielraum hat; die Regelungen sind daher „nur in begrenztem Umfang einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung zugänglich“¹⁵¹. Das lässt dem Landesgesetzgeber Raum für „politische Leitentscheidungen“¹⁵², z.B. für eine verlässliche zuwendungsorientierte Finanzierung von Unterstützungseinrichtungen. Orientiert an diesen politischen Leitentscheidungen kann er das bisherige System des kommunalen Finanzausgleichs modifizieren bzw. weiterentwickeln.

Der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber kann sich hierbei an einer Regelung im schleswig-holsteinischen Landesrecht orientieren, vgl. § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 („Zuweisungen zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen nach § 23“) i.V.m. § 23 (amtl. Überschrift: „Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen“) Finanzausgleichsgesetz Schleswig-Holstein.¹⁵³

¹⁵¹ Brems, Die Aufgabenverlagerung des Landes Nordrhein-Westfalen auf die Kommunen und die Frage der Finanzierungsfolgen, 2006, S. 214; Laier, Der kommunale Finanzausgleich, 2008, S. 134: „Willkür- und Evidenzkontrolle“.

¹⁵² Brems, Die Aufgabenverlagerung des Landes Nordrhein-Westfalen auf die Kommunen und die Frage der Finanzierungsfolgen, 2006, S. 214.

¹⁵³ I.d.F. der Bekanntmachung vom 7. 3. 2011 (mit spät. Änd.), GOVBl. Schl.-Holst. 2011, S. 76 (79/83) mit Berichtigung GOVBl. Schl.-Holst. 2011, S. 123 sowie insb. den Änderungen durch Art. 1 Nr. 3 und Nr. 7 Haushaltsbegleitgesetz v. 23. 1. 2013 (GVOBl. Sch.-Holst. S. 16/17) und Art. 65 der Landesverordnung v. 4. 4. 2013 (GVOBl. Schl.-Holst. S. 143).

V. Kommunen in der Haushaltssanierung

Besondere Problemen ergeben sich im Hinblick auf die Kommunen, die sich in einer besonders schwierigen Haushaltssituation befinden (vgl. §§ 1 ff. Stärkungspaktgesetz¹⁵⁴ sowie § 76 GO NRW). Für die Genehmigung des Haushaltssanierungskonzepts (§ 76 GO NRW) bzw. des Haushaltssanierungsplans (§ 6 Stärkungspaktgesetz) gelten – vorbehaltlich abweichender Regelungen – die Vorschriften über das Haushaltssanierungskonzept (vgl. § 76 GO NRW i.V.m. § 5 GemHVO) entsprechend (so § 6 Abs. 4 S. 2 Stärkungspaktgesetz). Die materiellen Anforderungen an Haushaltssicherungskonzepte und -pläne sind daher „synchron [zu] entwickeln“¹⁵⁵.

Konsolidierungspotenziale sind zunächst im Hinblick auf die Pflichtaufgaben, genauer: auf das „Wie“ der Aufgabendurchführung, zu eruieren.¹⁵⁶ Sie sind „[e]rst recht“¹⁵⁷ im Hinblick auf die freiwilligen Aufgaben zu prüfen, etwa überall dort, wo die Gemeinde Zuwendungen gewährt. „Bei allen freiwilligen Leistungen, die die Gemeinde erbringt, hat sie im Einzelnen zu prüfen, ob sie aufgegeben werden können. Soweit freiwillige Leistungen nicht völlig aufgegeben werden sollen, sind Möglichkeiten zur Reduzierung des Aufwandes zu prüfen. [...] Neue freiwillige Leistungen sind nur zulässig, wenn sie durch den Wegfall bestehender freiwilliger Leistungen mindestens kompensiert werden.“¹⁵⁸ D.h., sowohl im freiwilligen wie im pflichtigen Aufgabebereich sind Kostenreduzierungen vorzunehmen.¹⁵⁹ Ein rechtlicher Automatismus, dass Einsparungen insbesondere bei den freiwilligen Aufgaben vorzunehmen sind, besteht also nicht, allerdings werden sie dort in aller Regel leichter zu begründen sein. Dennoch ist zu betonen, dass das „Zurückfahren“ aller freiwilligen Aufgaben kein alternativloser Zwang ist,¹⁶⁰ sondern auch deren

¹⁵⁴ Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) vom 9. 12. 2011, GV. NRW S. 661; dazu die Gesetzesbegr. LT-Drucks. 15/2859 sowie der Bericht und Beschlussempfehlung des Ausschusses, LT-Drucks. 15/2859. – Zu diesem Gesetz *Klieve*, Das nordrhein-westfälische Stärkungspaktgesetz, Gemeindehaushalt 2012, 52 ff.

¹⁵⁵ *Knirsch*, Zur Genehmigungsfähigkeit von Haushaltssanierungsplänen nach dem nordrhein-westfälischen Stärkungspaktgesetz, Gemeindehaushalt 2012, 97 (98); im Überblick zum Haushaltssicherungskonzept *Pünder*, Haushaltsrecht im Umbruch, 2003, S. 240 ff., S. 295 f.

¹⁵⁶ *Ministerium für Inneres und Kommunales NRW*, Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssanierung (6. 3. 2009), S. 33, http://www.mik.nrw.de/fileadmin/lf_haushaltsicherungnkf.pdf (letzter Abruf am 21. 5. 2013); zur Absenkung der Standards der Aufgabendurchführung *Klieve*, Haushaltssicherungskonzept und kein Ende?, Gemeindehaushalt 2011, 245 (245 f.).

¹⁵⁷ *Klieve*, Haushaltssicherungskonzept und kein Ende?, Gemeindehaushalt 2011, 245 (246).

¹⁵⁸ *Ministerium für Inneres und Kommunales NRW*, Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssanierung (6. 3. 2009), S. 33 f., http://www.mik.nrw.de/fileadmin/lf_haushaltsicherungnkf.pdf (letzter Abruf am 21. 5. 2013).

¹⁵⁹ *Flüshöh*, in: Kleebaum/Palmen (Hrsg.), Kommentar zur GO NRW, 2008, S. 885 (zu § 76 GO NRW).

¹⁶⁰ *Bolwin*, Haushaltssicherung und freiwillige Aufgabe Kultur am Beispiel NRW, Kulturpolitische Mitteilungen Nr. 126/2009, 4 (5), <http://www.kupoge.de/kumi/kumi126.html> (letzter Abruf am 21. 5. 2013).

zumindest vereinzelte Fortführung bei entsprechender Begründung möglich bleibt.¹⁶¹ (All dies gilt entsprechend auch für die Situation der vorläufigen Haushaltsführung gemäß § 82 GO NRW, d.h. hier ist „besonders bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben“¹⁶² Einsparpotential zu prüfen, etwa bei der Gewährung freiwilliger Zuschüsse.¹⁶³) Danach ist die Weiterführung freiwilliger Aufgaben, etwa die Gewährung von Zuwendungen an Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder, zwar rechtlich nicht ausgeschlossen, jedoch ist es bei realistischer Betrachtung mehr als wahrscheinlich, dass eine Gemeinde je nach Haushaltssituation (auch) hier nach Einsparpotential suchen wird.

Um im Einzelfall kaum prognostizierbare Ergebnisse zu vermeiden, die insbesondere für die Planungssicherheit der Unterstützungsangebote von Nachteil wären, sollte – *entweder* – in der GO NRW bzw. im Stärkungspaktgesetz (oder in einer anderen parlamentsgesetzlichen Regelung) näher bestimmt werden, dass und unter welchen Voraussetzungen freiwillige Leistungen bestimmten Umfangs bzw. zur Umsetzung der grundrechtlichen Schutzpflicht „Schutz und Unterstützung bei erlittener Gewalt“ der Genehmigungsfähigkeit eines Haushaltssicherungskonzepts bzw. -plans (oder auch der vorläufigen Haushaltsführung gemäß § 82 GO NRW) nicht entgegenstehen. *Oder* es wäre zu erwägen, dass – wenn im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs eine bestimmte zweckgebundene Zuweisung für die Finanzierung von Unterstützungsangeboten (Frauenhäuser, Beratungsstellen etc.) vorgesehen wird –, diese auch von Kommunen in der Haushaltssanierung (bzw. der vorläufigen Haushaltsführung) abgerufen werden dürfen, ohne dass das Haushaltssicherungs- bzw. -sanierungsrecht dem entgegensteht.

¹⁶¹ In diesem Sinne *Bolwin*, Haushaltssicherung und freiwillige Aufgabe Kultur am Beispiel NRW, Kulturpolitische Mitteilungen Nr. 126/2009, 4 (5), <http://www.kupoge.de/kumi/kumi126.html> (letzter Abruf am 21. 5. 2013).

¹⁶² *Flüshöh*, in: Kleebaum/Palmen (Hrsg.), Kommentar zur GO NRW, 2008, S. 929 (zu § 82 GO NRW).

¹⁶³ *Flüshöh*, in: Kleebaum/Palmen (Hrsg.), Kommentar zur GO NRW, 2008, S. 929 (zu § 82 GO NRW).

C. Regelungsoptionen auf Landesebene

I. Regelungsoptionen auf Landesebene: Leitgedanken

1. Nicht-konnexitätsrelevante Kooperation zwischen Land und Kommunen

Die obigen Ausführungen zu Art. 78 Abs. 3 LV haben gezeigt, dass eine *verpflichtende* substantielle Einbindung der Kommunen in ein Gesetz zu erheblichen Friktionen im Hinblick auf das Konnexitätsprinzip führen wird. Um dem Korsett des Konnexitätsprinzips zu entgehen sollte eine landesrechtliche Regelung geschaffen werden, die die Finanzierung von Frauenhäusern und anderen Unterstützungseinrichtungen *nicht konnexitätsrelevant* ausgestaltet. D.h., die Einbindung der Kommunen kann nur mittels eines *indirekt wirkenden Ansatzes* geschehen, der maßgeblich auf die Anreizwirkung (kommunal)politischen „Drucks“ setzt. Auf die explizite Anreizwirkung, die durch eine (konnexitätsrelevante) gesetzliche Verpflichtung der Kommunen entsteht, muss daher verzichtet werden.

Als funktionales Äquivalent muss folglich eine rechtliche Regelung gefunden werden, die den Kommunen unter dem Aspekt der politischen Klugheit vernünftigerweise keine andere Wahl lässt, als sich freiwillig an dem gesetzlich geschaffenen Regelungskonzept zu beteiligen. Die landesgesetzliche Regelung muss, mit anderen Worten, eine Situation schaffen, die den politischen Rechtfertigungsdruck für die Kommunen für den Fall, dass sie erwägen, sich zu verweigern, derart hoch ausfallen lässt, dass sie sich nach Abwägung des Für und Wider wahrscheinlich für eine Beteiligung an dem Regelungsmodell entscheiden.

2. Konsequent zuwendungsrechtlicher (förderrechtlicher) Regelungsansatz – Folgen für den kommunalen Finanzausgleich

Ein solches Modell sollte konsequent einen zuwendungsrechtlichen (förderrechtlichen) Weg wählen. Die Beteiligung an der Finanzierung zwischen Land und Kommune kann unterschiedlich ausfallen. Vier Varianten sind denkbar:

Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 4
Reine Landesfinanzierung <i>außerhalb</i> des GFG	Landesfinanzierung <i>außerhalb</i> des GFG	<i>Keine</i> Landesfinanzierung <i>außerhalb</i> des GFG	<i>Keine</i> Landesfinanzierung <i>außerhalb</i> des GFG
	Zweckgebundene GFG-Zuweisungen	Zweckgebundene GFG-Zuweisungen	<i>Keine</i> zweckgebundenen GFG-Zuweisungen
	Kommunale Eigenfinanzierung (in der Regel auch aus GFG-Schlüsselzuweisungen)	Kommunale Eigenfinanzierung (in der Regel auch aus GFG-Schlüsselzuweisungen)	Kommunale Eigenfinanzierung (in der Regel auch aus GFG-Schlüsselzuweisungen)

In *Variante 1* übernimmt das Land die Finanzierung alleine direkt aus dem Landeshaushalt.

In *Variante 2* wird die Finanzierung zwischen Land und Kommune aufgeteilt, wobei neben eine Landesfinanzierung aus dem Staatshaushalt eine zweckgebundene Zuweisung nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) sowie die (u.a. auch aus den GFG-Schlüsselzuweisungen gespeiste) kommunale Eigenfinanzierung tritt. Nach dem Vorbild anderer Bundesländer könnten die Anteile des Landes und der Kommune an der Finanzierung im Verhältnis 30 zu 70 aufgeteilt werden.¹⁶⁴

In *Variante 3* fehlt ein Finanzierungsanteil, der direkt aus dem Landeshaushalt stammt. Die Finanzierung beschränkt sich auf die (aus dem Landeshaushalt stammenden) zweckgebundenen GFG-Zuweisungen und die kommunale Eigenfinanzierung (vgl. Variante 2).

In *Variante 4*, die den Gegenpol zu Variante 1 darstellt, erfolgt die Finanzierung allein über die Kommunen, die allerdings Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich, also dem Landeshaushalt, erhalten.

¹⁶⁴ Vgl. zu Schleswig-Holstein (33% der Personal- und Sachkosten Land, die übrigen 67% aus kommunalem Finanzausgleich/Zweckzuwendungen) die Informationen bei „Frauenhausfinanzierung im Ländervergleich“, http://www.paritaet-alsopfleg.de/downloads/Ueber/Versch/Finanzierung_Frauenhaeuser_praes.pdf (letzter Abruf am 21. 5. 2013). Allerdings ist zu betonen, dass solche Verhältniszahlen nur eine Groborientierung darstellen und sich je nach den Bezugs- und Berechnungsgrößen, die zugrunde gelegt werden, aber auch mit Blick auf eine veränderte Förderpraxis die Finanzierungsanteile verändern können. Im Übrigen ist die (empirisch im Einzelnen schwer zu rekonstruierende) Mischfinanzierung unter Verwendung auch von Eigenmitteln (Spenden etc.) faktisch wohl die Regel, vgl. *Helfferrich/Kavemann*, Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder – Teil I: Sozialwissenschaftliche Ist-Analyse, in: Bundesregierung, Bericht über die Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drucks. 17/10500 v. 16. 8. 2012, S. 56; zur Situation in Schleswig-Holstein S. 161 ff.

Wie immer ein Finanzierungsmodell ausfällt, sollte eine landesrechtliche Regelung vorsehen, dass die Zahlung der Gesamtfördersumme praktisch-administrativ „aus einer Hand“ erfolgt, wobei bei der Einbindung der Kommunen, die ggfs. die einzige Ansprechstelle auch für die Auszahlung der Landesförderung sein könnte, das Konnexitätsprinzip zu beachten ist (dazu noch unten unter dem Aspekt des One-stop-government unten C. II. 4 d.).

Vorteil dieses förderrechtlichen Ansatzes wäre, dass damit dem Grunde nach an die bewährten administrativen Routinen der derzeitigen Lage angeschlossen werden kann; das Rad muss also nicht in jeder Hinsicht neu erfunden werden.

Außerdem kann sich ein konsequent zuwendungsrechtlicher Ansatz, der zweckgebundene Zuweisungen vorsieht, an das Vorbild anderer Bundesländer anlehnen, wobei in erster Linie an das schon erwähnte Vorbild Schleswig-Holsteins zu denken ist (oben B. IV. 2. c.). Diese Regelung kann natürlich nicht eins zu eins übernommen werden, aber sie kann doch als Orientierungshilfe dienen. Es sollte also geprüft werden, ob im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (nach dem Vorbild der Rechtslage in Schleswig-Holstein) eine zweckgebundene Zuweisung vorgesehen wird, die nur für die Finanzierung der Frauenhäuser bzw. sonstiger Zufluchtsstätten sowie der Beratungseinrichtungen eingesetzt werden kann.

Vgl. zu Schleswig-Holstein § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 („Zuweisungen zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen nach § 23“) i.V.m. § 23 (amtl. Überschrift: „Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen“) Finanzausgleichsgesetz Schleswig-Holstein (dazu oben B. IV. 2. c.).

Ob und inwieweit die dort genannten Summen auf NRW übertragbar sind, wäre, gemessen an den fiskalischen Besonderheiten des Landes Nordrhein-Westfalen, von den zuständigen Stellen des Landes zu prüfen; entsprechende Schätzungen bzw. Mutmaßungen soll das vorliegende Gutachten auftragsgemäß nicht vornehmen. – Näher dazu noch unten C. II. 4.

Bezüglich der kommunalen Eigenfinanzierung ist zu bedenken, dass die Schlüsselzuweisungen finanzkraftabhängig gewährt werden.¹⁶⁵ Das kann dazu führen, dass eine hinreichend finanzkräf-

¹⁶⁵ Vgl. hierzu *Ministerium für Inneres und Kommunales NRW*, Eckpunkte für das GFG 2012, http://m.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/kommunale_finanzen/Eckpunkte_fuer_das_Gemeindefinanzierungsgesetz_2012.pdf; Eckpunkte für das GFG 2013, http://m.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/kommunale_finanzen/2012-08-22_Eckpunkt Papier.pdf (jeweils letzter Abruf am 21. 5. 2013).

tige Gemeinde keine Schlüsselzuweisungen erhält (sog. *abundante Gemeinden*)¹⁶⁶. Darum heißt es in der obigen Grafik auch, dass die Schlüsselzuweisungen in der Regel erfolgen.¹⁶⁷ Das könnte im Hinblick auf die Finanzierung der hier in Rede stehenden Unterstützungsangeboten zu Fehlanreizen führen: Eine abundante Gemeinde könnte nämlich den Eindruck haben, im Gegensatz zu nicht-abundanten Gemeinden zu kurz zu kommen, weil diese neben den zweckgebundenen Zuweisungen auch auf die GFG-Schlüsselzuweisungen zurückgreifen können. Insbesondere bei Gemeinden, die die Grenze zur Abundanz so gerade überschritten haben, könnte dies zu Unverständnis führen. Insoweit wäre zu prüfen, ob die zweckgebundene Zuweisung ggf. für abundante Gemeinden etwas höher ausfällt (etwa aufgrund eines der Höhe nach gestaffelten Zuschlags). So könnte die denkbare Sorge, mit dem finanziellen Engagement für die Unterstützungsangebote die eigene Abundanz zu mindern, entkräftet werden. Auf diese Weise würde ein Anreiz gesetzt, sich an der Finanzierung der Unterstützungsangebote mit eigenen Mitteln zu beteiligen.

Politisch entschieden werden muss schließlich auch, inwieweit *Eigenmittel* der Träger von Unterstützungsangeboten in die Finanzierung einfließen sollen.¹⁶⁸

3. Kommunale Kooperation bei der Finanzierung von Unterstützungsangeboten

Das Land kann auch darauf dringen, dass die Kommunen die schon jetzt im Landesrecht bestehenden Möglichkeiten nutzen, die finanzielle Verantwortung für Unterstützungsangebote zu teilen. Das gilt insbesondere für Kommunen, die davon profitieren, dass andere Kommunen Unterstützungsangebote vorhalten. Das Recht der kommunalen Zusammenarbeit, aber auch das allge-

¹⁶⁶ Abundanz (vom lat. *abundantia*) = Überfluss, Reichtum. – S. allg. hierzu *Strotmeier*, Der kommunale Finanzausgleich NW im Spannungsfeld von allokativer und redistributiver Funktion, Der Gemeindehaushalt 2009, S. 169 ff.; s. auch *Obermann*, Abundanzumlage bei „reichen“ Gemeinden als Notnagel der Kommunalfinanzierung?, LKV 2011, 289 ff.

¹⁶⁷ Nach der 2. Modellrechnung des Ministerium für Inneres und Kommunales NRW zum GFG 2013 (Stand: Oktober 2012) erhalten zahlreiche Kommunen keine Schlüsselzuweisungen; der überwiegende Teil der 396 Städte und Gemeinden, der 30 Kreise sowie der Städteregion Aachen erhält allerdings Schlüsselzuweisungen, http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/kommunale_finanzen/gfg2013_mr2.pdf (letzter Abruf am 21. 5. 2013).

¹⁶⁸ Zu deren Bedeutung bei der Finanzierung von Frauenhäusern *Helfferich/Kavemann*, Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder – Teil I: Sozialwissenschaftliche Ist-Analyse, in: Bundesregierung, Bericht über die Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drucks. 17/10500 v. 16. 8. 2012, S. 57.

meine Organisationsrecht der kommunalen Einrichtungen kennt vielfältige Organisationsformen, die hier genutzt und ggfs. kombiniert werden können.

So können Kommunen einen Zweckverband in der Form des sog. Freiverbands (bezogen auf die hier in Rede stehenden freiwilligen kommunalen Aufgaben) gründen (vgl. § 4 Abs. 1 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit), der beispielsweise die Funktion einer Trägereinrichtung für alle Angebote übernimmt. Zu denken ist auch an gemeinsame Kommunalunternehmen (vgl. §§ 27 f. Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit). Angebote können auch in gemeinsamen privatrechtlichen Organisationen gebündelt werden (vgl. § 1 Abs. 3 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit i. V. m. § 108 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Gemeindeordnung [GO] NRW und § 107 Abs. 2 Nr. 2 GO NRW, der „Frauenhäuser“ explizit nennt). Denkbar ist auch der Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung (vgl. §§ 23 ff. Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit).

Schließlich können Kreise, die Unterstützungsangebote vorhalten, ihre Verantwortung bei der Festsetzung der Kreisumlage berücksichtigen, wobei die Höhe des Umlagebeitrags nach dem Nutzen für die kreisangehörigen Gemeinden differenziert werden kann (hierzu im Einzelnen § 56 KreisO NRW, insb. Abs. 4 S. 1 und S. 2).

4. „Rechtsanspruch“ – was ist gemeint?

Ein konsequent auf die verlässliche Zuwendungsfinanzierung der Unterstützungseinrichtungen ausgerichteter Ansatz lässt es vertretbar erscheinen, auf die Normierung eines „Rechtsanspruchs“ der gewaltbetroffenen Frauen zu verzichten. Wenn von „Rechtsanspruch“ die Rede ist, dann sind zwei Ebenen zu unterscheiden: Zum einen hat „Rechtsanspruch“ eine symbolisch-bewusstseinsbildende Bedeutung, weil dieses Wort die Rechtssubjektivität der betroffenen Frauen unterstreicht, die Achtung und eine Unterstützung, an denen sich diese Achtung real ablesen lässt, erwarten dürfen.

Wenn von „Rechtsanspruch“ die Rede ist, wird aber auch eine administrativ-rechtstechnische Seite angesprochen. Es gehört zu den Eigenheiten des Leistungsrechts, dass es sich nicht selbst vollzieht, sondern durch die Verwaltung erst festgestellt werden muss. Dies geschieht nach den

Regeln des Verwaltungsverfahrenrechts,¹⁶⁹ d.h. die gewaltbetroffene Frau muss nach diesen Regeln in die Feststellung des Rechtsanspruchs eingebunden werden. „Rechtsanspruch“ in diesem für den Verwaltungsalltag maßgeblichen Sinne würde also für die betroffenen Frauen eine Belastung bedeuten. Darauf ist in jüngerer Zeit zu Recht hingewiesen worden.¹⁷⁰ Zwar wäre es denkbar, ein besonderes (Landes-)Verwaltungsverfahrenrecht zu schaffen, das die Belastung der Frauen reduziert, aber es dürfte kaum möglich sein, den „Rechtsanspruch“ ohne jede Einbindung der betroffenen Frau in administrativ-bürokratische Abläufe festzustellen.

Dies spricht dafür, keinen „Rechtsanspruch“ vorzusehen, aber durch ausreichende finanzielle Förderung eine Infrastruktur zu schaffen, auf die sich die Frauen verlassen können. Ob dies dann noch zusätzlich mit einem rechtstechnischen „Rechtsanspruch“ verkoppelt ist, dürfte aus Sicht der Frauen unerheblich sein, wenn nur die schützende Infrastruktur tatsächlich vorhanden ist. Die in ihren Menschenrechten wurzelnde Rechtssubjektivität der Frauen wird durch eine verlässliche Infrastruktur geachtet.

Ein im Gesetz- und Verordnungsblatt dokumentierter „Rechtsanspruch“ hingegen wäre zwar ein politisches Signal, das aber auf der Umsetzungsebene zu erheblichen Belastungen für die betroffenen Frauen und Unterstützungseinrichtungen führt, wie die Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (ZIF) zu Recht betont.¹⁷¹ All diese Probleme lassen sich vermeiden, wenn der Blick auf die Unterstützungseinrichtungen gerichtet wird. Bildhaft gesprochen: Wer in Not ist, dem oder der ist es egal, ob er oder sie einen Rechtsanspruch auf Tätigwerden von Hilfskräften hat, entscheidend ist nur, dass effektiv Hilfe geleistet wird. Effektivitäts- und Praktikabilitätsgesichtspunkte sprechen für einen konsequent bei der finanziellen Förderung der Unterstützungseinrichtungen ansetzenden Regelungszugriff.

¹⁶⁹ Soweit es um sozialrechtliche Leistungsansprüche geht, gelten hier insbesondere die Vorschriften des SGB X, aber z.B. auch die §§ 60 ff. SGB I.

¹⁷⁰ ZIF (Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser), Positionspapier „Hilft die Forderung nach einem Rechtsanspruch auf sofortigen Schutz und Hilfe den von Gewalt betroffenen Frauen und ihren Kindern wirklich weiter?, 15. 5. 2012, S. 3, abrufbar unter <http://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/pdf/2012/2012-05-ZIF-Positionspapier-Frauenhausfinanzierung-ssub.pdf> (letzter Abruf am 21. 5. 2013).

¹⁷¹ ZIF (Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser), Positionspapier „Hilft die Forderung nach einem Rechtsanspruch auf sofortigen Schutz und Hilfe den von Gewalt betroffenen Frauen und ihren Kindern wirklich weiter?, 15. 5. 2012, S. 3, abrufbar unter <http://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/pdf/2012/2012-05-ZIF-Positionspapier-Frauenhausfinanzierung-ssub.pdf> (letzter Abruf am 21. 5. 2013).

5. Einstweiliger „Bestandsschutz“ bei der Fortentwicklung der unterstützenden Infrastruktur

Die Neuregelung sollte sich – für eine Übergangszeit – an den bisherigen Fördersummen orientieren. Für eine Übergangszeit wird so – nicht im rechtlichen, aber doch im politischen Sinne – „Bestandsschutz“ gewährt, der die Unterstützungseinrichtungen nicht zu schnell mit Neuerungen konfrontiert.

6. Bedarfsplanung

Wie auch die vom BMFSFJ in Auftrag gegebene Bestandsaufnahme gezeigt hat,¹⁷² ist die realitätsgerechte Feststellung des Bedarfs ein großes Problem. Im Interesse der betroffenen Frauen und ihrer Kinder muss die jetzige Situation zu einer bedarfsgerechten Angebotsstruktur fortentwickelt werden. Deshalb sollte *zunächst* eine rein informatorische Bedarfssichtung (Bedarfsermittlung, Bedarfserhebung) in Angriff genommen werden, die den Bedarf nicht steuern will (dazu oben B. III. 2.). Denn bevor der Bedarf gesteuert werden kann, muss er bekannt sein. Die Bedarfsermittlung kann sich am Vorbild anderer Sozialplanungen orientieren. Hierbei kann auch vorgesehen werden, wie die Erhebung des Bedarfs regelmäßig aktualisiert werden kann. Wichtig ist allerdings, wie oben bereits erwähnt (B. III. 2.), dass die Bedarfssichtung (Bedarfsermittlung, Bedarfserhebung, Bedarfsanalyse) klar von einer Bedarfssteuerung unterschieden wird (dazu noch unten C. II. 3.).

II. Wesentliche Bausteine („Module“) einer Regelung auf Landesebene

1. Modul „Zeitliche Abfolge der Regelungsschritte“

Bislang ist Verlässliches über die Bedarfe auf Landesebene nicht bekannt. Es gibt zwar Vorstellungen der Einrichtungen oder der Politik darüber, was bedarfsgerecht ist. Von diesen Bedarfseinschätzungen sind aber Bedarfsanalysen (Bedarfserhebungen, Bedarfsermittlungen) zu

¹⁷² *Helfferich/Kavemann*, Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder – Teil I: Sozialwissenschaftliche Ist-Analyse, in: Bundesregierung, Bericht über die Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drucks. 17/10500 v. 16. 8. 2012, S. 42 f.

unterscheiden; auch die Gutachten auf Bundesebene enthalten keine Bedarfsanalyse und sagen nicht, was bedarfsgerecht ist; sie dokumentieren Bedarfseinschätzungen der Einrichtungen.¹⁷³ Darüber hinaus gehende Bedarfsanalysen oder Verständigungen über Kriterien (insb. Qualitätsstandards) eines bedarfsgerechten Angebots, an denen sich eine solche Bedarfsanalyse orientieren müsste, fehlen bislang auch für Nordrhein-Westfalen.

Die Frage, was bedarfsgerecht ist, hängt von vorher getroffenen (Be-)Wertungen dazu ab, was eine qualitativ angemessene Unterstützung leisten *soll*. Hierüber bestehen bei den Unterstützungsangeboten zwar dem Grunde nach vergleichbare Vorstellungen, sie können aber je nach Angebot im Detail deutlich voneinander abweichen.

In Anlehnung an vergleichbare Prozesse in anderen Bundesländern (insbesondere Hamburg)¹⁷⁴ empfiehlt sich folgendes Vorgehen:

- Zunächst könnte, sozialwissenschaftlich begleitet, ein „Dialogischer Qualitätsentwicklungsprozess“ (so die Bezeichnung in Hamburg)¹⁷⁵ initiiert werden, der entweder mit allen oder mit, soweit methodisch möglich, repräsentativ ausgewählten Unterstützungseinrichtungen eine erste landesweite Sichtung der tatsächlich praktizierten Qualitätsstandards durchführt und sodann Standards definiert, bei deren Einhaltung von einem bedarfsgerechten Angebot ausgegangen werden kann (verifizierte Standards).
- Vor diesem Hintergrund könnten die Standards, die bislang in den Förderrichtlinien oder künftig ggf. in landesrechtlichen Regelungen enthalten sind, angepasst werden. Hierbei müsste darauf geachtet werden, dass etwaige Änderungen der Qualitätsstandards von den Einrichtungen in aller Regel nicht kurzfristig herbeigeführt werden können, d.h., geänderte Standards müssen mit genügender Vorlaufzeit in Kraft gesetzt werden.

¹⁷³ *Helfferich/Kavemann*, Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder – Teil I: Sozialwissenschaftliche Ist-Analyse, in: Bundesregierung, Bericht über die Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drucks. 17/10500 v. 16. 8. 2012, S. 42 f.

¹⁷⁴ Dazu Hamburgische Bürgerschaft, Drucks. 20/6541 vom 15. 1. 2013 (Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft), S. 8 ff.

¹⁷⁵ Hamburgische Bürgerschaft, Drucks. 20/6541 vom 15. 1. 2013, S. 8.

- Auf der Basis verifizierter Standards könnte in einem ersten strukturierten Bedarfsermittlungs- und -planungsprozess, der sich an Vorbilder der Bedarfsermittlung und -planung bei anderen sozialen Dienstleistungen anlehnt (dazu bereits oben C. I. 6. und sogleich C. II. 3.), ein bedarfsgerechtes Versorgungsangebot entwickelt werden. Hierbei müsste der ggf. über mehrere Jahre andauernde Umbau von einer derzeit partiell nicht bedarfsgerechten zu einer bedarfsgerechten Lage geplant werden.

- In einem nächsten Schritt wäre die Bedarfsplanung „auf Dauer“ zu stellen, d.h., es muss (ebenfalls in Anlehnung an vergleichbare Verfahren für andere soziale Dienstleistungen) eine regelmäßige Anpassung der Bedarfsermittlung vorgesehen werden. Außerdem muss entschieden werden, ob bzw. ab wann die rein informatorische Bedarfserhebung auf eine (regelmäßig angepasste) bedarfssteuernde Bedarfsplanung umgestellt wird. Generell gilt: Um den Einrichtungen eine gewisse Planungssicherheit zu garantieren, aber auch, um die Verwaltung nicht über Gebühr zu belasten, sollten die Zeiträume zwischen den Anpassungen der rein informatorischen Bedarfserhebungen bzw. den bedarfssteuernden Bedarfsplanungen nicht zu kurz bemessen sein.

Soll auf Dauer der Aufbau einer bedarfsgerechten Unterstützungsinfrastruktur gelingen, reicht es nicht, nur über mehr oder weniger Geld zu sprechen, sondern es müssen nachvollziehbare Kriterien entwickelt werden, die klar machen, wieso das vorhandene Geld genau dort und nicht anderswo benötigt wird. *Wer ein Bedarfsermittlungs- und -planungsverfahren durchführt, wird möglicherweise zu der Erkenntnis kommen, dass vorhandenes Geld teilweise anders verteilt werden muss, weil anders bedarfsgerechte Zustände nicht herzustellen sind.*

2. Modul „Landesgesetz oder Verwaltungsvorschriften“

Oben (B. III.) wurde bereits erläutert, dass bei einer *Bedarfssteuerung* im Hinblick auf die betroffenen grundrechtlichen Interessen ein Landesgesetz geboten ist. Sofern es nur um eine reine Bedarfserhebung (Bedarfsermittlung, Bedarfsanalyse, Bedarfssichtung) *ohne* bedarfssteuernde Wirkung geht, müssen weder landesgesetzliche noch Verwaltungsvorschriften erlassen werden.

Mittel- bzw. langfristig – also spätestens dann, wenn über eine reine Bedarfssichtung (Bedarfsermittlung, Bedarfserhebung, Bedarfsanalyse) hinaus Fragen verbindlich zu regeln sind – bietet sich ein umfassender angelegtes Landesgesetz als Basis einer Neuregelung an, die alle wesentli-

chen Regelungsparameter definiert. Denkbar wäre – alternativ – eine vergleichsweise knapp gefasste parlamentsgesetzliche Regelung, die mit einer Ermächtigung an die Landesregierung verbunden wäre, Näheres in einer Rechtsverordnung zu regeln. Insofern könnte sich Nordrhein-Westfalen am Vorbild anderer Bundesländer orientieren.¹⁷⁶ Neben einer parlamentsgesetzlichen oder verordnungsrechtlichen Regelung könnten Detailfragen (insb. technisch-administrative Aspekte der Förderpraxis) wie bislang in Förderrichtlinien (Verwaltungsvorschriften) geregelt werden.

Aus Sicht der Verwaltung mag es keinen Unterschied machen, ob die Thematik in einem Landesgesetz, einer Rechtsverordnung oder in Verwaltungsvorschriften geregelt ist. Die Verankerung der wesentlichen Regelungsparameter in einem Landesgesetz verleiht diesen Normen jedoch eine erhöhte Stabilität. Natürlich kann auch ein Landesgesetz bei entsprechenden Mehrheiten geändert werden, allerdings ist eine Gesetzesänderung dem erhöhten politischen Legitimationsdruck des Parlamentes ausgesetzt, sodass tendenziell die Veränderungswahrscheinlichkeit etwas begrenzter ausfallen dürfte als bei rein internen, von der Verwaltung verfassten Förderrichtlinien. Die politische Bedeutung des Themas wird akzentuiert, wenn die wesentlichen Regelungsaspekte einem Landesgesetz vorbehalten bleiben, das durch das demokratisch am stärksten legitimierte Organ – den Landtag – verabschiedet wird.

3. Modul „Bedarfsermittlung, Bedarfsplanung“

a) Landesplan „Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen“

Das Land (konkret: das zuständige Ministerium) wäre danach für die regelmäßige (z.B. im vier- oder fünfjährigen Abstand erfolgende) Fortentwicklung des Hilfesystems zuständig. Es würde einen „Landesplan „Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen““ verabschieden bzw. fortschreiben. Damit schließt eine künftige landesrechtliche Regelung an vergleichbare Planungsinstrumente im sozialen Bereich an.¹⁷⁷ So gibt es etwa im Bereich der kommunalen Sozialplanung

¹⁷⁶ Thüringer Verordnung zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenschutzwohnungen (Thüringer Frauenhausförderverordnung -ThürFHFöVO-) v. 7. 12. 2007 (ThürGVBl 2007, S. 297), auch abgedruckt in BT-Drucks. 17/10500, S. 308 ff.

¹⁷⁷ Rixen, Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, Teil II: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: Bundesregierung, Bericht über die Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drucks. 17/10500 v. 16. 8. 2012, S. 201 (237).

ähnliche Steuerungsansätze, z.B. im Bereich der Jugendhilfeplanung¹⁷⁸ oder der Pflegeplanung¹⁷⁹. Das Instrument der zielgerichteten Planung ist nicht zuletzt aus dem Bereich der Krankenhausplanung bekannt.¹⁸⁰ Bei diesem Steuerungsinstrument handelt es sich um einen bewährten Ansatz, eine bedarfsgerechte Versorgung mit sozialen Dienstleistungen zu gewährleisten.

Der Plan müsste auf der realitätsgerechten Ermittlung der Unterstützungsbedarfe basieren. Hierbei sollte das Land, falls erforderlich, (ergänzende) (sozial-)wissenschaftliche Gutachten einholen, die die empirische Basis der Planung einschließlich der Bedarfsprognosen absichern und Vorschläge für die quantitative sowie qualitative Fortentwicklung der Angebotsstruktur einschließlich der Kosteneffekte formulieren.

Der Landesplan würde die Fortentwicklung des Hilfesystems auch insoweit betreffen, als er die Grundlage für die Neubemessung der Zuwendungsfinanzierung nach Ablauf der Zeit des politisch gewollten „Bestandsschutzes“ wäre (dazu oben C. I. 5.), in der bewusst noch keine Änderungen der Zuwendungen vorgenommen werden, um den Einrichtungen genügend Zeit für eine Anpassung an veränderte Verhältnisse zu geben.

Auf der Grundlage des Landesplans könnte in regelmäßigen Abständen – im Sinne einer bedarfssteuernden Bedarfsplanung – geprüft werden, inwieweit die bisherigen (und in der Zeit des politisch gewollten „Bestandsschutzes“ akzeptierten) Kostenansätze angemessen sind. Folge dieser Prüfung wären entsprechende Anpassungen des Gesetzes bzw. der auf Grundlage des Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung. Ähnliche Vorgehensweisen, die eine Neuberechnung ermöglichen sollen, kennt das Landesrecht von Nordrhein-Westfalen schon jetzt.¹⁸¹

¹⁷⁸ § 80 SGB VIII.

¹⁷⁹ LPflegeG NRW: § 5 (Pflegekonferenzen), § 6 (Kommunale Pflegeplanung).

¹⁸⁰ §§ 12 ff. KHGG NRW, u.a. § 14 (Regionale Planungskonzepte). – Zum Begriff „Landeskonferenz“ vgl. § 13 Abs. 1, 5, 6 Brandenburgisches Krankenhausentwicklungsgesetz (BbgKHEG); s. dort auch das Konzept der „Gebietskonferenzen“ (§ 13 Abs. 1 – 4 Brandenburgisches Krankenhausentwicklungsgesetz [BbgKHEG]).

¹⁸¹ Vgl. § 8 Abs. 1 AG SchKG NRW v. 23. 5. 2006 (GV. NRW. S. 267): „Die Anzahl der zu fördernden Fachkraftstellen und ihre Verteilung auf die zu fördernden Beratungsstellen wird alle fünf Jahre zu Beginn des auf die Antragstellung folgenden Jahres überprüft und neu festgelegt.“

b) Partizipation: Landeskonzferenz „Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen“

In einer Landeskonzferenz „Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen“ würden Empfehlungen erarbeitet, die vom zuständigen Ministerium bei der Verabschiedung des Landesplans zu berücksichtigen wären. Mit dieser Landeskonzferenz soll sichergestellt werden, dass alle im Feld tätigen Akteurinnen bei der Bedarfsermittlung beteiligt werden. Die Planungsverantwortung, die formal beim Land liegt, wird auf diese Weise interessengerecht ergänzt. Der Gedanke der Partizipation führt dazu, dass der Kreis der zu beteiligten Akteure und Akteurinnen nicht zu klein gezogen werden darf. Dementsprechend sollten der Landeskonzferenz jeweils mit einer Stimme neben den im Land vertretenen kommunalen Spitzenverbänden und den beiden Landschaftsverbänden alle im Land tätigen Verbände der Freien Wohlfahrtspflege sowie sonstige Dachorganisationen angehören, die Unterstützungseinrichtungen vertreten bzw. betreiben. Zu diesen Dachorganisationen gehören etwa Dachverbände bzw. Landesarbeitsgemeinschaften.¹⁸² Allerdings muss im Interesse größtmöglicher Pluralität auch sichergestellt werden, dass Einrichtungen und Initiativen, die keiner Dachorganisation angehören, in der Landeskonzferenz vertreten sind.

Die Umsetzung der Tätigkeit der Landeskonzferenz müsste sinnvollerweise durch eine Geschäftsstelle gesteuert werden, die beim zuständigen Ministerium einzurichten wäre, sofern dort personelle Ressourcen verfügbar sind. Wenn der Plan nur bspw. alle vier oder fünf Jahre angepasst wird, dürfte sich die Arbeitsbelastung für das zuständige Ministerium in Grenzen halten. Das Nähere zur Tätigkeit der Landeskonzferenz und der Geschäftsstelle, auch zur Zahl sowie zur Bestellung der Vertreterinnen und Vertreter der beteiligten Stellen, zum Geschäftsgang und zum Erlass einer Geschäftsordnung, könnte durch Gesetz oder Verwaltungsvorschrift geregelt werden.

Näher definiert werden sollte auch, worauf sich die Empfehlungen der Landeskonzferenz zur Fortentwicklung des Unterstützungssystems beziehen. Solche Empfehlungen sollen sich sinnvollerweise auf folgende Aspekte beziehen:

- Bestandsaufnahme des vorhandenen Angebots an Unterstützungseinrichtungen, die insbesondere auch möglichst verlässliche und differenzierte Auskünfte zur Kostenstruktur beinhaltet;

¹⁸² Vgl. Nr. 3 RL Frauenberatungsstellen NRW.

- Überprüfung, ob die Unterstützungseinrichtungen quantitativ wie qualitativ den Bedürfnissen der gewaltbetroffenen Frauen und ihrer Kinder entsprechen, wobei insbesondere die unterschiedlichen Bedürfnisse der betroffenen Frauen und ihrer Kinder, Aspekte der demografischen Entwicklung der Bevölkerungsverteilung im Land, der angemessenen Erreichbarkeit von Angeboten unter Beachtung heutiger Mobilitätsmöglichkeiten und weitgehender Barrierefreiheit sowie der inhaltlichen wie methodischen Angebotsvielfalt zu berücksichtigen sind;
- Klärung der Frage, ob und ggf. welche konzeptionellen inhaltlich-methodischen, personellen oder baulichen Maßnahmen von den Unterstützungseinrichtungen unternommen und zur Sicherung und Weiterentwicklung des Unterstützungsangebots vom Land oder den Kommunen gefördert werden sollten;
- perspektivische Fortentwicklung der Unterstützungseinrichtungen über den jeweiligen (z.B. vier- oder fünfjährigen) Planungszeitraum hinaus.

Diese Vorgaben orientieren sich an vergleichbaren Vorschriften aus dem Bereich der Planung sozialer Dienstleistungen in Nordrhein-Westfalen.¹⁸³

Insgesamt würde eine solche Regelung sicherstellen, dass durch eine möglichst starke Partizipation der beteiligten Kreise und durch die Einbindung des zivilgesellschaftlichen sowie kommunalen Sachverständigen eine möglichst realitätsgerechte Bedarfsklärung erfolgen kann und die Fortentwicklung der Angebotsstruktur an den Bedürfnissen der Klientinnen (und ihrer Kinder) und der für sie eintretenden Unterstützungsangebote ausgerichtet bleibt.

c) Partizipation: Kommunale Konferenzen „Unterstützung bei Gewalt gegen Frauen“

Dem Gedanken der Partizipation ließe sich ferner dadurch Rechnung tragen, dass kommunale Konferenzen zum Thema „Unterstützung gewaltbetroffener Frauen“ eingerichtet werden. Diese Konferenzen könnten, bezogen auf den jeweiligen örtlichen Zuständigkeitsbereich, Empfehlungen vorlegen, die sich an den Aspekten orientieren, die auch für die Landeskongress maßgeb-

¹⁸³ Vgl. § 6 Abs. 1 S. 1 LPflegeG NRW.

lich sind. Die Empfehlungen der kommunalen Konferenzen wären von der Landeskonferenz zu berücksichtigen.

Angesichts der Friktionen, zu denen die Anwendung des sog. Konnexitätsprinzips führen kann, sollte den Kommunen die Einrichtung kommunaler Konferenzen nicht verpflichtend aufgegeben werden. Vielmehr obliegt es ihrem pflichtgemäßen Ermessen, solche Konferenzen einzurichten. Allerdings wird es in aller Regel ein Gebot (kommunal)politischer Klugheit sein, sich auch mit kommunalen Konferenzen an den Anstrengungen zu beteiligen, die die Angebotsstruktur im Interesse der gewaltbetroffenen Frauen und ihrer Kinder verbessern.

d) Gesetzesevaluation, insb. Evaluation der Bedarfsplanung

Entsprechend den Standards moderner Gesetzgebung sollte eine landesgesetzliche Regelung eine Berichtspflicht vorsehen. Danach müsste das zuständige Ministerium dem Landtag über die Auswirkungen des Gesetzes, etwaige Probleme der Gesetzesanwendung sowie möglichen Nachbesserungsbedarf berichten. Das müsste vor allem im Hinblick auf die Instrumente der Bedarfsermittlung (Bedarfserhebung, Bedarfsanalyse, Bedarfssichtung) bzw. der bedarfssteuernden Bedarfsplanung gelten.

Der Zeitraum bis zum ersten Bericht sollte nicht zu kurz bemessen sein, denn nur ein längerer Zeitraum gewährleistet, dass genügend aussagekräftige Erfahrungen gesammelt und ausgewertet werden können. Eine landesgesetzliche Regelung sollte vorsehen, dass das zuständige Ministerium externen (sozial-)wissenschaftlichen Sachverstand hinzuziehen darf. Das würde auch bedeuten, dass das Ministerium, soweit entsprechende Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, entsprechende Forschungsaufträge nach den insoweit relevanten Vorschriften des Vergaberechts beschaffen kann.

4. Modul „Konnexitätskompatibles Finanzierungsmodell/Folgen für den Gemeindefinanzausgleich“

a) Verknüpfung von Landes- und kommunaler Förderung

Wie schon erläutert (B. IV. 1.), lässt sich ein konnexitätskompatibles Finanzierungsmodell nur realisieren, wenn die Kommunen nicht zu einer (anteiligen) Zuwendungsfinanzierung verpflichtet werden. Allerdings kann eine landesrechtliche Regelung vorsehen, dass das Land seine Zuwendung von einer (geringer bemessenen) Zuwendung abhängig macht, die die Kommune leisten soll. Verweigert die Kommune eine (anteilige) Beteiligung an der Finanzierung, wäre das Land seinerseits nicht verpflichtet, eine Einrichtung zu finanzieren.

Eine solche Regelung könnte beispielsweise so aussehen:

„Eine Förderung durch das Land kommt in der Regel nur in Betracht, wenn sich die Kommune [kreisfreie Stadt, Kreis, kreisangehörige Gemeinde], in der die Zufluchtsstätte [oder das sonstige Unterstützungsangebot] gelegen ist, allein oder gemeinsam mindestens in Höhe von [Zahl] Prozent an der Förderung beteiligt.“

b) Finanzierung der kommunalen Förderung durch eine zweckgebundene Zuweisung im Gemeindefinanzierungsgesetz

Damit die Kommunen durch ein solches Modell nicht finanziell überfordert werden, sollte – entsprechend dem Vorbild Schleswig-Holsteins (oben B. IV. 2. c.) – eine zweckgebundene Zuwendung im kommunalen Finanzausgleich vorgesehen werden, die den Kommunen die anteilige Finanzierung der Unterstützungsangebote ermöglicht. Im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG NRW) könnte demgemäß vorgesehen werden, dass jeder Gemeinde bzw. jedem Gemeindeverband, der ein Unterstützungsangebot fördert, eine bestimmte Summe zur Verfügung gestellt wird.

Zur Situation der Kommunen in der Haushaltssanierung schon oben B. V.

Eine derartige zweckgebundene Zuwendung gibt es bislang nicht. Sie wäre aber, wenn das politisch gewollt ist, in das GFG NRW integrierbar. Das Beispiel Schleswig-Holstein zeigt, dass die

regelungstechnischen Strukturen des kommunalen Finanzausgleichs fortentwickelt werden können.

Im Übrigen kennt das GFG NRW schon jetzt die Unterscheidung zwischen Schlüsselzuweisungen und sonstigen Zuweisungen bzw. Pauschalen (vgl. § 4 GFG NRW). Diese Systematik würde mit Blick auf die zweckgebundenen Zuweisungen an die Kommunen zur Finanzierung von Unterstützungsangeboten nur „weitergedacht“. Der denkbare Einwand, dass eine zweckgebundene Zuweisung „systematisch“ nicht passe, überzeugt schon deshalb nicht.

Allerdings ist absehbar, dass eine mit der Einführung zweckgebundener Zuweisungen erfolgende Neuaufteilung der Finanzausgleichsmasse ein weiterer Aspekt der politisch ohnehin nicht einfachen Debatte über den kommunalen Finanzausgleich wäre. Wenn alle Beteiligten eine praktikable, konnexitätskompatible Lösung wollen, gibt es zu einer Lösung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs kaum eine realistische Alternative. Rechtstechnisch wäre sie möglich.

c) Problem: Umfang der Zuwendung (Unterkunftskosten) und Erstattung der KdU-Kosten nach dem AG-SGB II NRW

Je nachdem, ob die insbesondere an Frauenhäuser gerichtete Zuwendung künftig auch die Unterkunftskosten (Kosten der Unterkunft – KdU) abdeckt, müsste geklärt werden, wie sich das mit der bisherigen Bundesfinanzierung der KdU zugunsten der Kommunen verträgt (vgl. § 6 AG-SGB II). Zunächst dürfte sich eine solche durch eine landesrechtliche Umwegfinanzierung (zweckgebundene Zuweisung an die Kommunen aus dem Gemeindefinanzausgleich) erfolgende Abdeckung der KdU kaum noch als ein Fall darstellen lassen, der durch § 6 AG SGB II NRW geregelt werden soll: dass nämlich die KdU einer Person im Alg II-Bezug durch Bundesmittel, die das Land an die Kommune weiterleitet, finanziert wird.¹⁸⁴ § 6 Abs. 1 SGB II spricht von „tatsächlich verausgabten Leistungen“. Es müssen also Leistungen nach § 22 Abs. 1 SGB II (KdU) kostenwirksam bewilligt bzw. bezogen worden sein. Allein der Umstand, dass eine aus dem Gemeindefinanzausgleich erfolgte Zuweisung z.B. für die Unterkunftskosten, die während des Aufenthalts in einem Frauenhaus entstehen, wirtschaftlich betrachtet wie die nach SGB II gezahlten KdU-Leistung gemäß § 22 Abs. 1 SGB II wirkt, macht die Zuwendung an das Frauen-

¹⁸⁴ Vgl. BVerfG, Urt. v. 20. 12. 2007 – 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04 – BVerfGE 119, 331 (360), Rn. 140.

haus (und die ihr vorgelagerte zweckgebundene Zuweisung an die Kommune) noch nicht zur Leistung gerade nach § 22 Abs. 1 SGB II.

Es läge nahe, § 6 Abs. 1 AG SGB II auch auf solche wirtschaftlich vergleichbare Konstellationen zu erweitern. Das lässt sich aber kaum mit § 46 Abs. 5 bis Abs. 8 SGB II vereinbaren, der eben von bewilligten bzw. bezogenen „Leistungen“ nach dem SGB II ausgeht; Voraussetzung ist also, dass im Einzelfall feststeht, dass eine Person leistungsberechtigt gewesen ist, und zwar auch, soweit es um die Hilfebedürftigkeit geht (§§ 9, 11 ff. SGB II). Das lässt sich bei einer landesrechtlichen Zuwendungsfinanzierung, die sich auch auf die Unterkunftskosten bezieht und gerade keine Einzelfallprüfung aufseiten der betroffenen Frauen (und Kinder) vornimmt, nicht darstellen.

Im Ergebnis dürfte das System der Kostenerstattung nach § 46 Abs. 5 ff. SGB II i.V.m. § 6 AG-SGB II ein erhebliches Hindernis sein, die Unterkunftskosten allein durch eine Zuwendung nach Landesrecht zu finanzieren, denn dadurch gehen den Kommunen die möglichen Erstattungssummen nach § 46 Abs. 5 ff. SGB II i.V.m. § 6 AG-SGB II verloren, und außerdem müssen sie noch Umschichtungen in der Finanzausgleichsmasse akzeptieren. Hier muss letztlich auf *bundesgesetzlicher* Ebene nachgesteuert werden (dazu unten D.), um *landesrechtliche* Gestaltungsspielräume (hier: für eine zuwendungsrechtliche Lösung) zu eröffnen.

d) Administrative Verklammerung der Zuwendungen von Land und Kommunen

In Anlehnung an die bisherigen Förderrichtlinien¹⁸⁵ könnten auch künftig die Landschaftsverbände Bewilligungsbehörde für alle im räumlichen Zuständigkeitsbereich tätigen Unterstützungsangebote sein.¹⁸⁶

Eine landesgesetzliche Regelung sollte vorsehen, dass Gemeinden und Gemeindeverbände (Kreise) im Interesse eines einfachen, zweckmäßigen und zügigen Bewilligungsverfahrens die zeitgleiche Auszahlung ihres Förderanteils durch die Bewilligungsbehörde vorsehen *können*. Davon sollte die Möglichkeit umfasst sein, dass die Landschaftsverbände zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden Empfehlungen über die Modalitäten der zeitgleichen Auszah-

¹⁸⁵ Nr. 6.2 RL Frauenhäuser NRW; Nr. 6.2 RL Frauenberatungsstellen NRW.

¹⁸⁶ Zur Einbindung der Landschaftsverbände oben B. IV. 1. e.

lung der Gesamtfördersumme (Landesanteil, kommunaler Anteil) erarbeiten *können*. Im Lichte des Konnexitätsprinzips wird *keine gesetzliche Pflicht* der Gemeinden und Gemeindeverbände vorgesehen. Allerdings verbindet sich dieser Ansatz mit der Hoffnung, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände schon aus politischen Gründen sich einer entsprechenden Vereinfachung des Verfahrens nicht entziehen werden. Letztlich geht es um die Idee des sog. One-stop-government (nur eine behördliche Ansprechstelle)¹⁸⁷, der die Arbeit der Unterstützungsangebote erleichtern soll. Die Empfehlungen erstrecken sich insbesondere auch auf den administrativen Ablauf der Auszahlung der Gesamtfördersumme. Um von vornherein Friktionen mit dem Konnexitätsprinzip zu vermeiden, aber auch die Freiwilligkeit der kommunalen Mitwirkung zu betonen, sollte das Gesetz nicht vorschreiben, dass solche Empfehlungen zwingend abgegeben werden müssen, sondern nur abgegeben werden können.

5. Modul „Gesetzesziele und Anwendungsgrundsätze“

a) Ziel des Gesetzes: Effektive Unterstützung durch finanzielle Förderung der Infrastruktur

Für die einheitliche Gesetzesanwendung sind bestimmte allgemeine auslegungs- und ermessensleitende Zielnormen und Anwendungsgrundsätze von zentraler Bedeutung. Eine landesrechtliche Regelung sollte eine integrale Unterstützungsperspektive zum Ausdruck bringen, die verdeutlicht, dass die bisherigen Teilregelungen (dazu noch C. II. 6.) verbunden werden. So könnte es bspw. in einem Gesetz (unter „Ziel des Gesetzes“) heißen:

„¹Frauen, die von Gewalt betroffen sind, und Kinder, für die sie Erziehungsverantwortung tragen, sind bei der Bewältigung ihrer Lebenssituation durch Frauenhäuser und vergleichbare Zufluchtsstätten, ferner durch allgemeine und spezialisierte Frauenberatungsstellen und vergleichbare [Beratungs-]Einrichtungen verlässlich zu unterstützen. ²Zu diesem Zweck regelt dieses Gesetz die finanzielle Förderung der in Satz 1 genannten Unterstützungsangebote und die Fortentwicklung einer bedarfsgerechten Angebotsstruktur.“

So würde klargestellt, dass die Unterstützung sich auf Frauenhäuser sowie vergleichbare Zufluchtsstätten bezieht; die Formulierung „vergleichbare Zufluchtsstätten“ würde verdeutlichen,

¹⁸⁷ Ein praktisches Beispiel hierfür ist der auf die sog. EU-Dienstleistungsrichtlinie (ABl. 2006, L 376/36) zurückgehende sog. Einheitliche Ansprechpartner (vgl. Art. 6 der Richtlinie, engl.: „points of single contact“), s. hierzu das Gesetz zur Bildung Einheitlicher Ansprechpartner in Nordrhein-Westfalen (EA-Gesetz NRW) v. 8. 12. 2009 (GV. NRW. S. 748).

dass innovative Ansätze, eine Zufluchtsstätte zu organisieren selbstverständlich nicht ausgeschlossen, sondern im Gegenteil auch gefördert werden sollen. Das gilt in entsprechender Weise auch für die Frauenberatungsstellen. Hier könnte eine künftige landesrechtliche Regelung die bislang in Nordrhein-Westfalen praktizierte Unterscheidung von allgemeinen und spezialisierten Frauenberatungsstellen aufgreifen und zugleich verdeutlichen, dass vergleichbare (Beratungs-) Einrichtungen, die beispielsweise innovative Ansätze verfolgen, die über die bisherige Praxis hinausgehen, auch gefördert werden können. Der Begriff der „Einrichtung“ wird hier bewusst nicht in einem technischen, nur auf (teil)stationär realisierte Einrichtungen bezogenen Sinne verstanden, wie er etwa aus dem Sozialhilferecht bekannt ist.¹⁸⁸ „Einrichtungen“ wird hier weiter verstanden:¹⁸⁹ „Einrichtungen“ ist nur eine Sammelbezeichnung für alle Angebote bzw. sozialen Dienstleistungen, die in Form von Frauenhäusern, anderen Zufluchtsstätten, Frauenberatungsstellen oder ähnlichen Angeboten durchgeführt werden.

b) Unterstützung auch der Kinder

Die Formulierung „Kinder, für die sie Erziehungsverantwortung tragen“ würde verdeutlichen, dass für die Frage, ob Unterstützung nach diesem Gesetz in Anspruch genommen wird, keine Klärung der familienrechtlichen Lage erforderlich ist. Im Regelfall wird nach aller Lebenserfahrung davon auszugehen sein, dass die Kinder, die die Frau begleiten, in einer familienrechtlichen Verantwortungsbeziehung zu der Frau stehen. Entscheidend ist aber, ob die Frau tatsächlich über die Kinder, die mit ihr beispielsweise eine Zufluchtsstätte aufsuchen, Erziehungsverantwortung ausübt. Dieser weit gefasste Begriff von „Erziehungsverantwortung“ lehnt sich in etwa an die Unterscheidung von Personensorgeberechtigten und Erziehungsberechtigten (§ 7 Abs. 1 Nr. 5 und Nr. 6 SGB VIII) an, ohne dass diese Unterscheidungen erschöpfend wären. Wesentlich für den Begriff der „Erziehungsverantwortung“ ist, dass faktisch die Kinder von der gewaltbetroffenen Frau erzogen werden. Solange nicht evidente, für die Mitarbeiterin eines Frauenhauses oder einer anderen Unterstützungseinrichtung erkennbare Anzeichen dafür ersichtlich sind, dass die Frau die Erziehungsverantwortung nicht trägt, ist davon auszugehen, dass sie hier die erziehungsverantwortliche Person ist.

¹⁸⁸ Vgl. § 75 Abs. 1 i.V.m. § 13 SGB XII, wonach „Einrichtungen“ nur die (teil)stationär realisierten Angebot, nicht aber die ambulanten Angebote umfasst, *Höfer/Krahmer*, in: Bieritz-Harder/Conradis/Thie (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar SGB XII (LPK-SGB XII), 9. Aufl. 2012, § 13 Rn. 12 f.

¹⁸⁹ Vgl. insoweit § 71 Abs. 1 SGB XI: „Ambulanten Pflegeeinrichtungen (Pflegedienste) [...]“, die von stationären Einrichtungen (§ 71 Abs. 2 SGB XI) unterschieden werden; der Begriff „Einrichtung“ ist also der Oberbegriff, s. hierzu *Schütze*, in: Udsching (Hrsg.), SGB XI, Kommentar, 3. Aufl. 2010, § 71 Rn. 3 ff.

Eine landesrechtliche Regelung müsste klären, wer „Kind“ ist. Hierbei ist zu bedenken, dass Unterstützungsangebote (etwa Frauenhäuser) vor unterschiedlichen Herausforderungen stehen, je nachdem, wie alt die Kinder der Zuflucht suchenden Frau sind.¹⁹⁰ Die landesrechtliche Regelung könnte sich am Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII) orientieren. Kind i.S. des § 7 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII ist, wer noch nicht 14 Jahre alt ist; Jugendlicher i.S. des § 7 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII ist, wer 14, aber noch nicht 18 Jahre alt ist. Diese Unterscheidung entspräche der Unterscheidung von Art. 6 Abs. 2 LV,¹⁹¹ die Kindern und Jugendlichen ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung ihrer Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und den Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung gewährt und sich ersichtlich ebenfalls an die Unterscheidung von Kindern und Jugendlichen im Kinder- und Jugendhilferecht anlehnt.

c) Differenzierter Umgang mit den Gewalterfahrungen

Zu den Grundsätzen einer landesrechtlichen Regelung müsste auch die Vorgabe gehören, dass die Unterstützungsangebote den unterschiedlichen Gewalterfahrungen Rechnung tragen müssen, denen die betroffenen Frauen und Kinder ausgesetzt gewesen sind. Damit soll sichergestellt werden, dass die vorhandenen Unterstützungsangebote sich entsprechend ausrichten und so eine den tatsächlichen Bedürfnissen der Frauen und Kinder gerecht werdende Unterstützung erfolgt.

Der Gewaltbegriff wäre weit zu fassen. Gewalt sind alle Formen psychischer, physischer oder sexualisierter Gewalt, und zwar innerhalb (häusliche Gewalt) oder außerhalb von Paar-, Familien- oder vergleichbaren Beziehungen im sozialen Nahraum.¹⁹² Von Gewalt „betroffen“ ist, wer Gewalt im vorgenannten Sinne erlitten hat, Gewalt aktuell erleidet, also entsprechenden gewalttätigen Verhaltensweisen schon bzw. immer noch ausgesetzt ist; von Gewalt betroffen ist aller-

¹⁹⁰ *Helferich/Kavemann*, Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder – Teil I: Sozialwissenschaftliche Ist-Analyse, in: Bundesregierung, Bericht über die Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drucks. 17/10500 v. 16. 8. 2012, S. 69 f.

¹⁹¹ Vgl. den Wortlaut: „Kinder und Jugendliche [...]“. S. außerdem die amtl. Überschrift zu Art. 6 LV: „Kinder und Jugendliche“; beachte hierzu auch *Müller-Terpitz*, in: Löwer (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 6 Rn. 10. – Die Begründung zum geltenden Art. 6 Abs. 1, Abs. 2 LV bezieht u.a. auch die UN-Kinderrechtskonvention (vgl. LT-Drucks. 13/472, S. 5 (sub A. 2.)). Gemäß Art. 1 der UN-Kinderrechtskonvention ist Kind jeder Mensch, der das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, also noch nicht volljährig ist (BGBl. 1992 II S. 122 [124]).

¹⁹² Vgl. etwa die Begründung zum Hilfefestsetzungsgesetz v. 7. 3. 2012 (BGBl. I S. 448), BT-Drucks. 17/7238, S. 9.

dings auch, wer von Gewalt bedroht ist. Hierbei geht es um Wahrscheinlichkeiten, wobei an die aus dem Gefahrenabwehrrecht bekannten Unterscheidungen des Gefahrenbegriffs zurückgegriffen werden kann.¹⁹³ Insoweit ist anerkannt, dass bei zentralen Rechtsgütern wie Leib und Leben die Anforderungen an das Vorliegen einer Gefahr nicht zu hoch ausfallen dürfen; m.a.W. ist eine Gewaltbedrohung zu bejahen, wenn nach den allgemeinen Lebenserfahrungen die Wahrscheinlichkeit eines baldigen beispielsweise tätlichen Übergriffs nicht gering ist.

Auf den Begriff „Opfer“, wie er in anderen Gesetzen Verwendung findet,¹⁹⁴ sollte verzichtet werden. Das Wort „Opfer“ ist zumindest missverständlich, weil es den Eindruck entstehen lassen könnte, gewaltbetroffenen Frauen seien als Opfer ihrer Situation ausgeliefert. So sehr es zutrifft, dass Frauen (und ihre Kinder) in zum Teil kaum vorstellbarem Maße traumatisiert werden, so soll doch die Perspektive hervorgehoben werden, dass Frauen gestärkt werden sollen, ihr Leben nach den traumatisierenden Erlebnissen aktiv wieder in die Hand zu nehmen. Daher sollte neben dem Wort „Hilfe“ auch das Wort „Unterstützung“ verwendet werden, um zu verdeutlichen, dass Frauen bei dem Weg, ihre Biografie neu auszurichten, begleitet und gestärkt werden sollen und hierbei immer auf ihre Perspektive zu achten ist.

d) Diversity, Antidiskriminierung, Teilhabe und Integration

Eine landesrechtliche Regelung sollte sicherstellen, dass das Gesetz in der Praxis diskriminierungsfrei, teilhabe- und integrationsfreundlich sowie insgesamt diversity-gerecht angewandt wird. Dies könnte z.B. so formuliert werden:

„¹Bei der Anwendung dieses Gesetzes sind die besonderen Belange von Frauen mit gleichgeschlechtlichem oder transsexuellem Lebensentwurf, von Migrantinnen, von Frauen mit behinderungsbedingtem besonderem Assistenzbedarf, von Frauen mit chronischen Erkrankungen sowie von Frauen, die multiple Problemlagen zu bewältigen haben, zu berücksichtigen. ²Weltanschaulichen, soziokulturellen und religiösen Unterschieden ist ebenso Rechnung zu tragen wie den Unterschieden, die durch das Lebensalter bedingt sind.“

¹⁹³ Überblick etwa bei *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizeirecht, 6. Aufl. 2010, § 4 Rn. 56 ff.

¹⁹⁴ S. etwa das Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz - OEG) i.d.F. der Bekanntmachung v. 7. 1. 1985 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes v. 20. 6. 2011 (BGBl. I S. 1114); s. ferner (für die Schweiz) Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG) v. 23. 3. 2007 (mit spät. Änderungen), http://www.admin.ch/ch/d/sr/c312_5.html (letzter Abruf am 21. 5. 2013).

Eine solche Regelung entspräche Vorbildern im geltenden Landesrecht (s. insbesondere § 1 Abs. 1 S. 8 LPflegeG NRW, § 3 Abs. 1 S. 2 Krankenhausgestaltungsgesetz [KHGG] NRW; § 7 S. 1 [amtl. Überschrift: „Diskriminierungsverbot“] Kinderbildungsgesetz [Kibiz]; § 2 [amtl. Überschrift: „Frauen mit Behinderung“] Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen – BGG NRW; s. außerdem die Änderungen durch das „Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung anderer gesetzlicher Vorschriften“¹⁹⁵).

6. Modul „Sachliche Voraussetzungen der Förderung (insb. Qualitätsstandards)“

a) Allgemeine Vorgaben und Differenzierung nach Angebotsprofil

Bisher sind die Voraussetzungen für eine Förderung in verschiedenen Verwaltungsvorschriften (Förderrichtlinien) geregelt.¹⁹⁶ Das Land kann sich bei der Fortentwicklung des Unterstützungssystems an diesen Förderrichtlinien orientieren, aber zumindest ergänzend auch auf Regelungen anderer Bundesländer zurückgreifen bzw. prüfen, ob die dort getroffenen Regelungen sich nicht auch für Nordrhein-Westfalen eignen.¹⁹⁷

Generell sollten im Interesse der Verwaltungsvereinfachung, aber auch, um eine bessere Orientierung über die geltenden Regelungen zu ermöglichen, möglichst viele Aspekte gleichsam „vor die Klammer“ gezogen werden. Das gilt namentlich für den förderungsfähigen Personalkostenanteil, die relevanten Sachausgaben oder eine Honorarmittelpauschale z.B. für DolmetscherInnen oder RechtsanwältInnen.¹⁹⁸ Außerdem sollte der Kreis der Zuwendungsempfängerinnen einheitlich umschrieben werden.¹⁹⁹ Überdies sollte geprüft werden, ob die bisherige Unterscheidung

¹⁹⁵ Gesetz v. 14. 2. 2012, GV. NRW. 2012 S.97; in Kraft getreten am 25. 2. 2012 (vgl. Art. 13 des Gesetzes). – Zu dem zugrundeliegenden Konzept von Teilhabe und Integration s. den Gesetzentwurf, LT-Drucks. 15/2944, S. 39 ff.; außerdem LT-Drucks. 15/3895 (Ausschussbericht).

¹⁹⁶ Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Zufluchtsstätten für misshandelte Frauen (Frauenhäuser) v. 8. 12. 2009 (im Folgenden abgekürzt: RL Frauenhäuser NRW); Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Frauenberatungsstellen v. 14. 10. 2011 (im Folgenden abgekürzt: RL Frauenberatungsstellen NRW).

¹⁹⁷ S. etwa die Thüringer Verordnung zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenschutzwohnungen (Thüringer Frauenhausförderverordnung -ThürFHFöVO-) v. 7. 12. 2007 (ThürGVBl 2007, S. 297), auch abgedruckt in BT-Drucks. 17/10500, S. 308 ff.

¹⁹⁸ Vgl. Nr. 4.6 RL Frauenberatungsstellen NRW.

¹⁹⁹ Vgl. derzeit Nr. 3 RL Frauenhäuser NRW zur Gemeinnützigkeit; auch alle durch Nr. 3 RL Frauenberatungsstellen NRW angeschlossenen Einrichtungen dürften in der Regel gemeinnützig sein. Außerdem

zwischen „allgemeinen Frauenberatungsstellen“, „spezialisierten Beratungsstellen“ und „Einrichtungen gegen sexualisierte Gewalt“ aus Gründen der Rechtsklarheit vereinfacht werden kann.²⁰⁰

Auch die Standards (Qualifikation, Personalschlüssel, Einsatz von Honorarkräften, bauliche Aspekte etc.), die erfüllt sein müssen, um Zuwendungen zu erlangen, sollten aufeinander abgestimmt werden. Hierbei wäre – auch vor dem Hintergrund des hier empfohlenen „Dialogischen Qualitätsentwicklungsprozesses“ – zu klären, welche Kosten für eine qualitätsgesicherte Arbeit zuwendungsfähig sein müssen.²⁰¹

b) Mögliche Fördervoraussetzungen im Einzelnen

Orientiert an derzeit bestehenden Förderrichtlinien²⁰² könnten z.B. folgende sachliche Voraussetzungen für eine Förderung normiert werden:

- Es müsste, dort wo es um Unterkunftsplätze geht, eine Mindestplatzzahl festgelegt werden, und zwar für die gewaltbetroffenen Frauen als auch für ihre Kinder. Auch im Übrigen könnten Kapazitätsgrenzen festgelegt werden.
- Des Weiteren wäre festzulegen, dass das Unterstützungsangebot über hinreichend qualifiziertes, grundsätzlich hauptberuflich tätiges Personal verfügen muss und was hierunter zu verstehen ist. Neben der adäquaten, zum Profil der Einrichtung passenden Aus- und Fortbildung gehören hierzu etwa fachliche Unabhängigkeit und Verschwiegenheit, die Orientierung am Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe und an dem Prinzip der freiwilligen Inanspruchnahme.²⁰³

könnte klargestellt werden, dass auch Kommunen, soweit sie Träger eines Unterstützungsangebots sind, gefördert werden können. Soweit ersichtlich ist derzeit nur eine Kommune in NRW – der Rhein-Sieg-Kreis – Träger eines Frauenhauses, <http://www.rhein-sieg-kreis.de/cms100/buergerservice/aemter/amt50/artikel/00456/> (letzter Abruf am 21. 5. 2013). Gemäß Nr. 3 RL Frauenhäuser NRW wird dieses kommunale Frauenhaus nicht gefördert; es fehlt dementsprechend in der Auflistung geförderter Frauenhäuser, LT-Drucks. 15/4009, Anlage S. 1 f.

²⁰⁰ Vgl. Nr. 1.2 RL Frauenberatungsstellen NRW.

²⁰¹ Dazu oben C. II. 1.

²⁰² Vgl. Nr. 4.5 der Richtlinie für die Förderung von Frauenhäusern in Bayern, AllMBI. 2009, S. 9.

²⁰³ Nr. 4.1 RL Frauenberatungsstellen NRW.

- Ferner wäre vorzusehen, dass die Einrichtung den Bedürfnissen einschließlich der Sicherheitsbedürfnisse der Unterstützung Suchenden und der Mitarbeiterinnen gerecht werden kann; das betrifft auch die bauliche Situation.
- Überdies müsste verlangt werden, dass eine Konzeption vorgelegt wird, nach der aufgenommene Frauen mit ihrer spezifischen Lebenslage als Gegenüber ernst genommen und unterstützt werden. Das würde etwa in einem Frauenhaus bedeuten, dass eine Konzeption verdeutlichen muss, ob bzw. inwieweit Frauen ihre Kinder eigenverantwortlich versorgen und die Erziehungsaufgabe gegenüber ihren Kindern mit Unterstützung geeigneten Fachpersonals wahrnehmen können.
- Das Aufgabengebiet des Unterstützungsangebots müsste genauer umschrieben werden. So könnte es bezüglich einer Zufluchtstätte z.B. verwiesen werden auf die telefonische und persönliche Beratung von Hilfe suchenden Frauen einschließlich der verlässlichen Weitervermittlung an eine andere Unterstützungseinrichtung, die Rufbereitschaft „Rund-um-die-Uhr“, die fachliche Beratung und Begleitung der in der Zufluchtstätte lebenden Frauen und Kinder, die Hilfestellung bei gewünschter Kontaktaufnahme mit dem Ehemann oder Partner, die nachgehende Arbeit mit ehemaligen Frauenhausbewohnerinnen in enger Zusammenarbeit mit den örtlichen Beratungseinrichtungen sowie den zuständigen Einrichtungen und Diensten im öffentlichen Bereich, die präventive Arbeit sowie Öffentlichkeitsarbeit.
- Außerdem sollten zur Vorgabe gemacht werden, dass die Zufluchtstätte bzw. das Frauenhaus Maßnahmen der internen und externen Qualitätssicherung vorsieht, wozu auch ein anonymisierter Erfahrungsbericht gehört, der über Art und Umfang der im Bewilligungszeitraum geleisteten Unterstützungen anonymisiert berichtet. (Dieser Bericht könnte Teil des im Rahmen des Zuwendungsverfahrens erforderlichen Verwendungsnachweises sein). Interne Qualitätssicherung bedeutet, dass die Einrichtung selbst über strukturierte Qualitätssicherungsvorgaben verfügt. Externe Qualitätssicherung bedeutet, dass sich die Einrichtung in irgendeiner Weise auch extern an Qualitätssicherungsmaßnahmen beteiligt. Dazu würde auch gehören, dass die MitarbeiterInnen der Einrichtung regelmäßig die Gelegenheit zur Supervision haben, was entsprechend in den zuwendungsfähigen Kosten abgebildet sein müsste.
- Eine landesgesetzliche Regelung könnte auch vorsehen, dass die Zufluchtstätte, die „überbelegt“ ist, verpflichtet ist, darauf hinzuwirken, dass die Frau und ihre Kinder in einer ande-

ren Zufluchtsstätte aufgenommen werden können; dazu beteiligt sich die Unterstützungseinrichtung an lokalen, regionalen und landesweiten Angebotsnetzungen.

c) Vermeidung bürokratischer Mehrfachfinanzierung

Eine landesgesetzliche Regelung müsste sicherstellen, dass die Finanzierung der Unterstützungsangebote allein durch die Zuwendungen erfolgt. Weitere Finanzierungsquellen wären den Einrichtungen also verschlossen (z.B. aufgrund einer Leistungsvereinbarung gemäß SGB XII). Eine Mehrfachfinanzierung soll so vermieden werden. Das entlastet Angebote von der bürokratischen Tagessatzfinanzierung bzw. dem Abschluss entsprechender Vereinbarungen.

D. Regelungsoptionen des Landes auf Bundesebene

I. Optimierung des konnexitätskompatiblen Finanzierungsmodells im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs durch Änderung des § 46 SGB II

Wie oben erläutert (C. II. 4. c.), steht dem hier vorgeschlagenen Modell – soweit es für eine Zuwendungsfinanzierung aus einer Hand sorgt, die auch die Kosten der Unterkunft für SGB II-leistungsberechtigte Frauen (und ihre Kinder) umfasst – die Vorschrift des § 46 Abs. 5 ff. SGB II i.V.m. § 6 Abs. 1 AG-SGB II entgegen. Sie verhindert, dass der KdU-Anteil, der *wirtschaftlich* in einer die Unterkunftskosten abdeckenden Zuwendung enthalten wäre, im Rahmen der Bundesfinanzierung der KdU zugunsten des Landes bzw. der Kommunen abgerufen werden kann.

Das Land Nordrhein-Westfalen sollte im Rahmen des Bundesrates (zum Antragsrecht vgl. § 26 Abs. 1 Geschäftsordnung des Bundesrates [GO BR]) darauf hinwirken, dass ein Gesetzentwurf zur Änderung des SGB II auf den Weg gebracht wird, der Bundesländern, die eine auf die Deckung aller Kosten von Frauenhäusern bzw. Zufluchtstätten gerichtete Zuwendungsfinanzierung praktizieren, bei der Refinanzierung der Unterkunftskosten nicht benachteiligt werden.

Hier müsste im Vorfeld geklärt werden, wie hoch die nach SGB II finanzierten Unterkunftskosten der Frauen sind, die sich in einem Frauenhaus bzw. einer Zufluchtstätte aufhalten. Bund und

Land müssten sich auf eine Regelung einigen, die es dem Bund gestatten würde, dem Land die relevanten Kosten pauschal zu erstatten.

II. Änderung des Art. 104a oder des Art. 104b GG

Die Frage, ob eine direkte Bundesfinanzierung von Unterstützungsangeboten verfassungsrechtlich zulässig ist, ist umstritten. Das rechtswissenschaftliche Gutachten zum „Bericht über die Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“²⁰⁴ hat erläutert, dass sich Art. 104a Abs. 3 und Abs. 4 GG nach überwiegender Auslegung nicht so verstehen lässt, dass eine direkte Einrichtungsfinanzierung zulässig ist. Daran ändert auch die Idee einer sog. Bundesstiftung nichts. Sie ist zwar mit den Verwaltungskompetenzen des Grundgesetzes vereinbar (vgl. Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG),²⁰⁵ gestattet aber nicht die Umgehung der Finanzierungs Kompetenzen des Grundgesetzes. Auch eine Bundesstiftung ist an Art. 104a Abs. 3 und Abs. 4 GG gebunden. Soweit diese Bestimmungen, wie die derzeit überwiegende Ansicht in der Verfassungsrechtslehre dies annimmt, eine direkte Einrichtungsfinanzierung ausschließen, kann sie nicht durch eine Bundesstiftung bewirkt werden; dies wäre eine unzulässige Umgehung des Art. 104a Abs. 3, Abs. 4 GG. Ebenso wenig gestattet Art. 104b GG die Gewährung von Finanzhilfen für die Zwecke der Finanzierung einer Antigewalt-Infrastruktur auf Landesebene.²⁰⁶

²⁰⁴ *Rixen*, Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, Teil II: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: Bundesregierung, Bericht über die Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drucks. 17/10500 v. 16. 8. 2012, S. 201 (249 ff.); a.A. *Schuler-Harms/Wieland*, Der Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder, Rechtsgutachten vorgelegt am 4. 6. 2012, hrsgg. v. „Der Paritätische Gesamtverband“, Juni 2012, <http://www.der-paritaetische.de/pressebereich/artikel/news/bundesregierung-in-der-pflicht-buendnis-praesentiert-rechtsgutachten/> (letzter Zugriff am 21. 5. 2013).

²⁰⁵ *Rixen*, Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, Teil II: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: Bundesregierung, Bericht über die Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drucks. 17/10500 v. 16. 8. 2012, S. 201 (249).

²⁰⁶ Näher *Rixen*, Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, Teil II: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: Bundesregierung, Bericht über die Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drucks. 17/10500 v. 16. 8. 2012, S. 201 (251).

Das Land Nordrhein-Westfalen könnte durch einen entsprechenden Antrag auf einen Gesetzentwurf des Bundesrates hinwirken, der eine entsprechende Verfassungsänderung vorsieht. Eine Änderung des Art. 104b GG würde den Interessen des Landes mehr entgegen kommen als eine Änderung des Art. 104a Abs. 3, Abs. 4 GG, weil Art. 104b GG gewissermaßen einen „Bypass“ darstellt, der eine direkte Bundesfinanzierung von Landesaufgaben ermöglicht, ohne dass dies mit einem Einfluss des Bundes auf die Verwaltungsabläufe der Länder wie in Art. 104a Abs. 3, Abs. 4 GG verbunden wäre.

III. Änderung einzelner Sozialgesetze auf Bundesebene, insb. des SGB XII (Einfügung neuer §§ 69a ff. SGB XII)

1. „Vollregelung“ im SGB XII

Auf Bundesebene werden neben einem umfassenden Bundesgesetz, das sich der hier interessierenden Problematik widmet, zwei Ansätze eher „mittlerer Reichweite“ diskutiert:

- Zum einen geht es um punktuelle Ergänzungen des bestehenden thematisch einschlägigen Bundesrechts (insb. des Grundsicherungs- sowie des Sozialhilferechts, SGB II und SGB XII, aber auch des Asylbewerberleistungsgesetzes).²⁰⁷
- Zum anderen wird dafür geworben, im Rahmen des SGB XII (Sozialhilferechts) eine querschnittlich angelegte Vollregelung (ggf. einschl. der Unterkunftskosten) für die hier interessierenden Unterstützungsangebote zu schaffen, die für alle Bereiche des Fürsorgerechts (SGB II, SGB XII, AsylbLG) Anwendung finden könnte.²⁰⁸ Hierbei ist daran zu erinnern, dass schon bislang je nach kommunaler Praxis die psychosoziale Beratung im Rahmen etwa von Frauenhäusern z.T. nach den §§ 67 ff. SGB XII („Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierig-

²⁰⁷ Vgl. *Rixen*, Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, Teil II: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: Bundesregierung, Bericht über die Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drucks. 17/10500 v. 16. 8. 2012, S. 201 (211 ff.).

²⁰⁸ *Rixen*, Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, Teil II: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: Bundesregierung, Bericht über die Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drucks. 17/10500 v. 16. 8. 2012, S. 201 (222 ff., insb. 224); schon jetzt sind z.B. bestimmte Vorschriften des SGB XII auch für SGB II-Bezieher anwendbar, *Rixen*, ebd., S. 222 (vgl. § 5 Abs. 2 SGB II).

keiten“) finanziert wird bzw. finanziert werden kann.²⁰⁹ Eine Finanzierung ist auch heute schon gemäß § 16a S. 2 Nr. 3 SGB II möglich.²¹⁰

Sofern es nur um punktuell-quantitative Ergänzungen einzelner Vorschriften geht, besteht im Hinblick auf das bundesverfassungsrechtliche „Durchgriffsverbot“ (Art. 84 Abs. 1 S. 7 i.V.m. Art. 125a Abs. 1 GG), wonach Kommunen durch Bundesgesetz keine neuen Aufgaben übertragen werden dürfen, nach dem derzeitigen, allerdings nicht unumstrittenen verfassungsrechtlichen Diskussionsstand keine Bedenken.²¹¹ Aber auch eine querschnittlich angelegte „Vollregelung“ – durch Präzisierung der §§ 67 ff. oder durch neue §§ 69a ff. SGB XII – wären im Ergebnis, gemessen an Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG (und dem gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Diskussionsstand), unproblematisch, wenn und soweit dadurch nur bislang ohnehin schon den Kommunen obliegende Aufgaben zusammengefasst und nur äußerlich (durch eine neue Paragraphenbezeichnung) „umetikettiert“ würden.²¹² Dann handelte es sich nämlich nicht um qualitativ neue Aufgaben, sondern im Kern um die Beibehaltung quantitativ schon jetzt zu erfüllender Aufgaben und allenfalls um ihre quantitative Erweiterung.²¹³

²⁰⁹ Rixen, Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, Teil II: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: Bundesregierung, Bericht über die Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drucks. 17/10500 v. 16. 8. 2012, S. 201 (222 f.).

²¹⁰ Rixen, Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, Teil II: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: Bundesregierung, Bericht über die Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drucks. 17/10500 v. 16. 8. 2012, S. 201 (222).

²¹¹ Rixen, Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, Teil II: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: Bundesregierung, Bericht über die Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drucks. 17/10500 v. 16. 8. 2012, S. 201 (222).

²¹² Zusf. zum Diskussionsstand Schoch, Rechtsdogmatische Fundierung der kommunalen Selbst-Verantwortung nach der Föderalismusreform I, Vortrag auf dem „Professorengespräch“ des Deutschen Landkreistages am 4. 4. 2013 (der Beitrag erscheint demnächst in einem im Boorberg-Verlag erscheinenden Tagungsband).

²¹³ Zum selben Ergebnis käme die Ansicht, die eine Aufgabenerweiterung gar nicht für einen Fall der Aufgabenübertragung nach Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG hält, sondern insoweit Art. 125a Abs. 1 GG für einschlägig hält (in diesem Sinne wohl auch BVerfG, Urt. v. 20. 12. 2007 – 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04 –, BVerfGE 119, 331 [359 f.], Rn. 136) und der Ansicht ist, Art. 125a Abs. 1 GG verbiete nur grundlegende Neukonzeptionen, die der Aufgabe eine im Wesentlichen andere Bedeutung und Tragweite verleihe, vgl. Broß/Mayer, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Kommentar, Bd. II, 6. Aufl. 2012, Art. 84 Rn. 37; dagegen Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), Kommentar zum GG, 12. Aufl. 2011, Art. 84 Rn. 26, 29; ausführlich zur Problematik Knitter, Das Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, 2008. – Manche Ansichten zu Art. 125a Abs. 1 GG gehen allerdings weiter und gestatten unter Verweis auf Art. 125a Abs. 1 GG jede Aufgabenerweiterung, soweit es bspw. um sozialrechtliche Regelungen geht, die (wie grundsätzlich das SGB XII) vor Inkrafttreten der Föderalismusreform I (1. 9. 2006, vgl. Art. 2 des Gesetzes v. 28. 8. 2006 (BGBl. I S. 2034/2038)) erlassen wurden; eine Entscheidung des BVerfG steht noch aus, zum Ganzen Schoch (Fußn. 211).

Allerdings dürfte die Grenzziehung zwischen einer (noch) zulässigen quantitativen Aufgabenerweiterung und der Auferlegung einer qualitativ neuen Aufgabe dort schwerer zu ziehen sein, je mehr auf Bundesebene in einer neuen Regelung der §§ 69a ff. SGB XII Qualitätsstandards festgelegt würden, die der Aufgabe ein bestimmtes qualitatives Gepräge geben würden. Je mehr sich bundesrechtlich verpflichtend festgelegte Qualitätsstandards von den derzeit maßgeblichen unterscheiden, desto wahrscheinlicher dürfte eine konflikträchtige Auseinandersetzung darüber werden, ob eine neue Aufgabe vorliegt. Deshalb sollte, wie dies etwa auch in anderen Bereichen sozialer Dienstleistungen der Fall ist,²¹⁴ auf Bundesebene nur eine rahmenartige Mindestregelung geschaffen werden, die von den Ländern, etwa hinsichtlich der Qualitätsstandards, ausgefüllt werden könnte. Auch in diesem Zusammenhang ist das Konnexitätsprinzip zu beachten (oben B. IV. 1.).

2. Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen

Darüber hinaus sollte ein solcher im Rahmen des Bundesrates vom Land Nordrhein-Westfalen initiiertes Gesetzentwurf auf eine Anpassung der Regeln über den Einsatz von Einkommen und Vermögen erstreckt werden (vgl. § 19 SGB XII), damit insofern Zugangshindernisse von vornherein abgebaut werden. Hier sind verschiedene Optionen denkbar: zwischen einem gänzlichen Absehen von Einkommen und Vermögen bis hin zu einer nachträglichen Kostenbeitragspflicht, die durch Härtereregulungen abgefedert werden könnte.²¹⁵

3. Einbindung der Kommunen

Da das Sozialhilferecht typischerweise von den Kommunen umgesetzt wird, ist allerdings abzu- sehen, dass die kommunale Seite die Frage, ob es sich um eine qualitativ neue Aufgabe handelt oder nicht, anders einschätzen wird. Das bedeutet, dass letztlich die Klärung der Finanzierung die Voraussetzung dafür sein wird, ob eine Änderung des SGB XII politisch möglich ist oder

²¹⁴ Etwa im Kinder- und Jugendhilferecht, wo z.B. die Qualitätsstandards zum Kita-Recht auf Landesebene festgelegt werden (§ 26 S. 1 SGB VIII), vgl. *Rixen*, Kein Kita-Platz trotz Rechtsanspruch? Zum Aufwendungsersatz bei selbstorganisierter Kinderbetreuung, NJW 2012, 2839 (2840).

²¹⁵ Näher *Rixen*, Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, Teil II: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: Bundesregierung, Bericht über die Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drucks. 17/10500 v. 16. 8. 2012, S. 201 (215 f.).

nicht. Eine zeitgleiche Änderung des Art. 104b GG, die die Gewährung zweckgebundener Finanzhilfen des Bundes ermöglichen würde, könnte die Wahrscheinlichkeit, dass das SGB XII geändert wird, steigern. Ohne dass hier rechtzeitig die kommunale Seite „mitgenommen“ wird, drohen Auseinandersetzungen über die Konnexitätsrelevanz einer (vermeintlich) neuen Aufgabe auf Landesebene oder die Berücksichtigung einer (möglicherweise) nicht neuen Aufgabe im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.

IV. Optimierung der Anwendung von Bundesgesetzen auf Landesebene

Das rechtswissenschaftliche Gutachten zum Bericht der Bundesregierung über die „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“ enthält zahlreiche Anregungen dazu, wie auf Landesebene, etwa durch Verwaltungsvorschriften oder durch eine gute Verwaltungspraxis („good practice“), die Tätigkeit der Unterstützungsangebote ohne eine explizite Änderung des Gesetzestextes verbessert werden kann. Das ist etwa bezüglich der Verwaltungsvorschriften über die Kosten der Unterkunft (KdU) der Fall²¹⁶ oder bei der Gestaltung des Verwaltungsverfahrens (Antragstellung etc.).²¹⁷

Insoweit kann das Land, möglichst in enger Abstimmung mit den Kommunen und den Jobcentern, zur Verbesserung der Verwaltungspraxis beitragen, auch, indem Änderungen der Verwaltungspraxis angeregt oder Vorschläge für neugefasste Verwaltungsvorschriften unterbreitet werden. Hierbei handelt es sich zwar nicht um Änderungen von Bundesgesetzen, sondern um deren Optimierung für die Verwaltungspraxis. Allerdings können diese vom Land angeregten Änderungen der Verwaltungspraxis unterhalb des Gesetzes auch dazu dienen, auf Änderungen der relevanten Gesetzestexte hinzuwirken.

²¹⁶ Näher *Rixen*, Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, Teil II: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: Bundesregierung, Bericht über die Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drucks. 17/10500 v. 16. 8. 2012, S. 201 (219 f. i.V.m. S. 303 ff.).

²¹⁷ Näher *Rixen*, Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, Teil II: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: Bundesregierung, Bericht über die Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drucks. 17/10500 v. 16. 8. 2012, S. 201 (227 ff.).

E. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens

- (1) Das Gutachten erläutert die verfassungsrechtlichen Handlungsspielräume für die Fortentwicklung der Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Nordrhein-Westfalen. Wesentliche Regelungsoptionen („Module“) für eine künftige landesrechtliche Regelung werden dargestellt und bewertet. Die Frage, wie das Ziel einer verbesserten Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder durch eine stabile Finanzierung von Frauenhäusern, Frauenberatungsstellen und sonstigen Unterstützungsangeboten rechtstechnisch erreicht werden kann, spielt hierbei eine entscheidende Rolle. Im Sinne des Auftraggebers waren insbesondere der Gedanke der Verwaltungspraktikabilität sowie der Aspekt begrenzter Finanzmittel bei Land und Kommunen zu beachten. In erster Linie sollten Regelungsoptionen auf Landesebene gesichtet werden, außerdem auch Regelungsoptionen auf Bundesebene, soweit sie das Land initiieren kann. Zu den fiskalischen Rahmenbedingungen bzw. den (mutmaßlichen) fiskalischen Konsequenzen sollte nicht Stellung genommen werden. Das Gutachten konzentriert sich auf die rechtliche Rahmung und Strukturierung des politischen Reformprojektes.
- (2) Die Staatsaufgabe „Schutz vor Gewalt“ und „soziale Unterstützung gewaltbetroffener Menschen“, die auch eine Aufgabe der „örtlichen Gemeinschaft“ ist (vgl. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG), darf und muss im Interesse der gewaltbetroffenen Frauen und ihrer Kinder erfüllt werden, weil der Schutz- und Hilfebedarf hier unstreitig in besonderer Weise gegeben ist. Die gesamte Antigewalt-Infrastruktur ist im Lichte der grundrechtlichen Schutzpflicht und mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz auch im Hinblick auf andere schutz- und unterstützungsbedürftige gewaltbetroffene Personen weiterzuentwickeln. Das gebietet die in der grundrechtlichen Schutzpflicht wurzelnde Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht des Landesgesetzgebers.
- (3) Der Landesgesetzgeber ist befugt, gesetzliche Regelungen zu erlassen, die die allgemeinen auf Bundesebene erlassenen Sozialgesetze im Interesse gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder ergänzen. Die bundesrechtlichen Regelungen entfalten keine Sperrwirkung. Das gilt insbesondere für finanzierungsrechtliche Bestimmungen, die der Landesgesetzgeber erlassen will.

- (4) Ob ein Landesgesetz erlassen werden muss, hängt von dessen Inhalt ab. Sofern zunächst nur eine nicht bedarfssteuernde, also rein informatorische Bedarfserhebung (Bedarfsanalyse, Bedarfsermittlung, Bedarfssichtung) vorgenommen werden soll, ist eine parlamentsgesetzliche Regelung nicht erforderlich, denn hierdurch werden die Grundrechte derjenigen, die Unterstützungsangebote vorhalten, noch nicht berührt („Wesentlichkeitstheorie“). Sofern mittel- bzw. langfristig eine umfassende landesrechtliche Regelung angestrebt wird, liegt der Erlass eines Parlamentsgesetzes nahe. Er ist geboten, wenn Fördergelder in gezielt bedarfssteuernder Weise eingesetzt (oder verweigert) werden. Generell gilt, dass ein Parlamentsgesetz die demokratische Legitimation einer Regelung besonders deutlich zum Ausdruck bringt. Eine parlamentsgesetzliche Regelung ist zudem „veränderungsfester“ als eine bloße Verwaltungsvorschrift, die nur von der Exekutive erlassen und geändert werden kann. Verwaltungsvorschriften in Form sog. Förderrichtlinien können in jedem Fall eine landesgesetzliche Regelung, die über eine rein informatorische Bedarfssichtung hinausgeht, sinnvoll ergänzen.
- (5) Das Konnexitätsprinzip engt den Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers erheblich ein. Die erstrebenswerte zuwendungsrechtliche Finanzierung unter Beteiligung der Kommunen sollte landesgesetzlich nicht zur Pflicht gemacht werden, weil ansonsten eine konfliktträchtige Auseinandersetzung bei Anwendung des dann zu beachtenden Konnexitätsprinzips droht. Allerdings darf das Land seine Zuwendungen an Unterstützungsangebote von (anteiligen) Zuwendungen der Kommunen abhängig machen, die sich entscheiden müssen, ob sie Mittel für die Förderung aufwenden wollen. Damit wird das Konnexitätsprinzip nicht unzulässig umgegangen, sondern die kommunalpolitische Verantwortung eingefordert. Die Zuwendungsfinanzierung „aus einer Hand“ lässt sich praktisch durch administrative Abstimmungen mit den Kommunen organisieren. Finanziell wird dieses Modell für die Kommunen tragbar, weil im kommunalen Finanzausgleich zweckgebundene Zuweisungen vorgesehen werden können, die (nach dem Vorbild Schleswig-Holsteins) die Finanzierung von Unterstützungsangeboten (Frauenhäusern, Beratungsstellen und sonstigen Angeboten) ermöglichen. Für Kommunen in der Haushaltssanierung muss sichergestellt werden, dass sie die Mittel zur Finanzierung von Unterstützungsangeboten verwenden dürfen, ohne dadurch die Haushaltssanierung zu gefährden.
- (6) Die Regelungsoptionen auf Landesebene bestehen in erster Linie darin, dass im Rahmen eines Landesgesetzes die nicht-konnexitätsrelevante Kooperation zwischen Land und

Kommunen bei der Zuwendungsfinanzierung von Unterstützungsangeboten normiert wird. Hierbei kann der Landesgesetzgeber auf die Statuierung eines Rechtsanspruchs der gewaltbetroffenen Frauen und ihrer Kinder verzichten, weil dies mit administrativ-bürokratischen Nachteilen verbunden wäre, die sich zulasten der gewaltbetroffenen Frauen und ihrer Kinder auswirken würden. Stattdessen sollte sich das Land auf die Fortentwicklung einer effektiven Hilfe-Infrastruktur konzentrieren. Eine ausreichende Infrastruktur gewährleistet, dass die Rechtssubjektivität der Frauen und ihrer Kinder gewahrt wird.

- (7) Das Land sollte sich in einem ersten Reformschritt darauf konzentrieren, ggf. unterstützt durch sozialwissenschaftliche Expertise (nach dem Vorbild Hamburgs), die Qualitätsanforderungen zu klären, die für Unterstützungsangebote relevant sind. Sodann könnte ein Bedarfsermittlungs- bzw. ein Bedarfsplanungsprozess eingeleitet werden, der über verschiedene partizipativ ausgerichtete Konferenzen auf kommunaler und auf Landesebene dem Land die Verabschiedung eines regelmäßig (z.B. alle vier oder fünf Jahre) aktualisierten Landesplans über die bedarfsgerechte Versorgung mit Unterstützungsangeboten ermöglicht. Ferner könnten die einzelnen Fördervoraussetzungen überarbeitet bzw. weiterentwickelt werden. Bis zu einer Neuregelung der Fördervoraussetzungen empfiehlt es sich, die derzeit bestehenden Förderrichtlinien im Interesse der Planungssicherheit im Wesentlichen unverändert zu lassen („politischer Bestandsschutz“).
- (8) Zu den einzelnen Bausteinen („Modulen“) einer Landesregelung gehören die Regelungskomplexe „Zeitliche Abfolge der Regelungsschritte“, „Regelungstyp (Landesgesetz oder Verwaltungsvorschriften)“, „Bedarfsermittlung/Bedarfsplanung“, „Konnexitätskompatibles Finanzierungsmodell/Folgen für den kommunalen Finanzausgleich“, „Gesetzesziele und Anwendungsgrundsätze“, „Sachliche Voraussetzungen der Förderung (insb. Qualitätsstandards)“.
- (9) Die Regelungsoptionen auf Bundesebene, die das Land Nordrhein-Westfalen initiieren kann, bestehen zunächst darin, dass es die vielfältigen Möglichkeiten nutzt, die Anwendung der Bundesgesetze (etwa durch Verwaltungsvorschriften oder eine verbesserte Verwaltungspraxis) zu optimieren. Außerdem kann das Land im Bundesrat Änderungen der Art. 104a Abs. 3, Abs. 4 GG und/oder des Art. 104b GG initiieren, die eine verbesserte Finanzierung der Unterstützungsangebote auf Landesebene ermöglichen würden. In erster Linie ist hier an eine Änderung des Art. 104b GG (Gewährung von Finanzhilfen) zu denken.

Überdies kann das Land im Bundesrat Änderungen des Sozialhilferechts (SGB XII) anregen, die dazu führen würden, dass eine umfassende sozialrechtliche Regelung für die hier interessierenden Unterstützungsangebote entstünde. Um Friktionen mit dem die Kommunen schützenden Aufgabenübertragungsverbot (Art. 84 Abs. 1 S. 7 i.V.m. Art. 125a Abs. 1 GG) von vornherein zu vermeiden, sollte sich die bundesrechtliche Regelung auf Mindest-Qualitätsstandards beschränken; über die Qualitätsstandards im Einzelnen würden die Länder bestimmen. Die Kommunen sind frühzeitig in ein solches Gesetzgebungsprojekt einzubinden, weil die Frage, ob es sich bei dieser Neuregelung um eine qualitativ neue Aufgabe handelt oder nicht, aus Sicht der Kommunen vermutlich so beantwortet wird, dass es sich um eine konnexitätsrelevante neue Aufgabe handelt. Ob das der Fall ist, hängt wesentlich von der konkreten Ausgestaltung ab.

- (10) Generell gilt: Der Gestaltungsspielraum des Landes ist insbesondere wegen der strengen Vorgaben des Konnexitätsprinzips begrenzt. Dennoch kann das Land die gegenwärtige Regelungslage in nicht-konnexitätsrelevanter Weise umgestalten. Hierzu muss – einerseits – die den Unterstützungsangeboten zugutekommende Zuwendungsfinanzierung mit dem kommunalen Finanzausgleich verkoppelt und diese – andererseits – auf der Basis einer aussagekräftigen Bedarfserhebung und -planung stetig fortentwickelt werden. Das Land kann zudem die Kommunen ermutigen, die finanziellen Belastungen, die durch Unterstützungsangebote entstehen, zu teilen; das Recht der kommunalen Gemeinschaftsarbeit hält geeignete Organisationsformen bereit (z. B. Zweckverband, gemeinsames Kommunalunternehmen, gemeinsame privatrechtlich organisierte Einrichtungen; Kreise können die finanzielle Verantwortung für die von ihnen vorgehaltenen Unterstützungsangebote u.a. im Rahmen der Kreisumlage berücksichtigen). Parallel oder alternativ kann das Land Nordrhein-Westfalen auch auf Bundesebene Änderungen der Rechtslage anregen, die die Situation der Unterstützungsangebote und damit die Lage der gewaltbetroffenen Frauen und ihrer Kinder verbessern.

Bayreuth, den 21. 5. 2013

Prof. Dr. Stephan Rixen

Impressum

Herausgeber

Ministerium für Gesundheit,
Emanzipation, Pflege und Alter
des Landes Nordrhein-Westfalen
Referat Presse, Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation
Horionplatz 1, 40213 Düsseldorf
Telefon: 0211 8618-50
E-Mail: info@mgepa.nrw.de
Internet: www.mgepa.nrw.de

Kontakt

Referat "Gewalt gegen Frauen"
Frau Sabine Scharrenbroch
E-Mail: sabine.scharrenbroch@mgepa.nrw.de

Druck

Hausdruck

© 2013/MGEPA

Die Druckfassung kann im Internet heruntergeladen werden unter
www.mgepa.nrw.de/ministerium/service

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerberinnen und -werbern oder Wahlhelferinnen und -helfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt. Unabhängig davon, wann, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin oder dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.