

STELLUNGNAHME DES DEUTSCHEN FRAUENRATS

zum Entwurf eines Gesetzes für ein verlässliches Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt

Berlin, 20. November 2024

Zusammenfassung

Der Deutsche Frauenrat (DF) begrüßt den vorliegenden Entwurf als Meilenstein im Gewaltschutz. Angesichts steigender Gewaltzahlen mahnt der Deutsche Frauenrat eine schnellstmögliche Verabschiedung des sog. Gewalthilfegesetzes an.

Der DF hebt hervor, dass mit dem Entwurf durch die Verlagerung der Kosten für Schutz und Beratung von den Gewaltbetroffenen auf die Gesellschaft den Betroffenen endlich nicht mehr die Verantwortung für ihre Gewalterfahrung auferlegt wird. Positiv bewertet der DF außerdem, dass der Entwurf die finanzielle Beteiligung des Bundes vorsieht, eine inklusive und zeit- und bedarfsgemäße Definition von geschlechtsspezifischer Gewalt enthält, den bedarfsgerechten Ausbau des Unterstützungsangebots vorsieht und dabei auch die Bedarfe von Frauen mit Behinderungen oder Sprachbarrieren explizit einbezieht. Obwohl Gewaltbetroffene mit Migrations- und Fluchtbiografie explizit benannt werden, verpasst es der Entwurf allerdings, die gravierenden Schutzlücken für diese Gruppen durch aufenthaltsrechtliche Reformen zu schließen. Bemängelt wird außerdem, dass psychisch oder suchterkrankte sowie wohnungslose Betroffenen im Entwurf nicht aufgeführt werden. Hier empfiehlt der DF dringend Nachbesserungen im parlamentarischen Verfahren.

Bewertung

Verlässliche und infrastruktursichernde Finanzierung der Beratungsstellen und Schutzeinrichtungen

Vielerorts müssen gewaltbetroffene Frauen noch immer selbst für ihren Aufenthalt im Frauenhaus bezahlen oder aber sind in der Notsituation einer Flucht ins Frauenhaus mit hohen bürokratischen Hürden konfrontiert, um die Finanzierung über Sozialleistungen abzusichern.

Die Zusage, dass zur Erfüllung des Rechtsanspruchs auf Schutz, Unterstützung und Beratung „keine Kostenbeiträge der gewaltbetroffenen Person zu erheben“ sind, stellt deshalb aus Perspektive des Deutschen Frauenrats einen zentralen Baustein des Entwurfs dar, der zu einer umfassenden Verbesserung des Zugangs zu Schutzeinrichtungen führen kann. Insbesondere für sog.

Selbstzahler*innen, Student*innen oder EU-Bürger*innen entfällt mit Ref-E Artikel 1 § 4 eine zentrale Hürde. Auch für Empfänger*innen von Sozialleistungen wird der Zugang erleichtert durch den Zusatz, dass Schutz nicht von Kostenübernahmeerklärungen abhängig gemacht werden darf. Dies regelt auch Ref-E Artikel 6, der die Kostenübernahmen zwischen Kommunen aufhebt ab Inkrafttreten von Ref-E Artikel 1 § 3 und 4.

In Ref-E Artikel 1 § 5 Abs. 3 wird außerdem ausgeführt, dass die Träger der Einrichtungen „Anspruch auf angemessene öffentliche Finanzierung“ haben. Dazu wird in der Gesetzesbegründung näher ausgeführt, dass diese „infrastruktursichernd“ sein soll. Eine Objektförderung wird in der Begründung zu Absatz 3 nahegelegt.

Der DF bedauert, dass an dieser Stelle nicht die Tagessatzfinanzierung von Schutzeinrichtungen ausgeschlossen wird, um den bürokratiearmen Zugang abzusichern und damit lebensrettenden unmittelbaren Schutz zu gewährleisten.

Präventions-, Vernetzungs- und Öffentlichkeitsarbeit der Frauenhäuser und Beratungsstellen

In Artikel 1 § 1 stellt der Ref-E klar, dass auch Prävention von Gewalt, Öffentlichkeitsarbeit und strukturierte Vernetzungsarbeit zu den Aufgaben des Hilfesystems gehören. Mit der Benennung und finanziellen Förderung dieser Tätigkeiten setzt der Entwurf Vorgaben aus der Istanbul-Konvention (Artikel 7, 8 und 9 IK) um und würdigt die Tatsache, dass die Einrichtungen diesen Aufgaben bereits seit Jahrzehnten mit viel zu geringen Ressourcen nachkommen. Damit dieser Missstand behoben wird, empfiehlt der DF die oben benannte Klarstellung zur institutionellen Finanzierung der Einrichtungen inklusive dieser Aufgabefelder. Angesichts steigender Gewaltzahlen liegt im Ausbau der Präventionsarbeit eine zentrale gesellschaftliche Aufgabe des sog. Hilfesystems.

Beteiligung des Bundes

Einen weiteren Meilenstein für den Gewaltschutz legt der Ref-E mit der Festlegung einer Beteiligung des Bundes über das Finanzausgleichsgesetz (Ref-E Artikel 4 und 5). Hiermit soll der Bund seiner Verpflichtung nachkommen, gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen und überall im Bundesgebiet Schutz und Unterstützung vor Gewalt vorzuhalten. Der DF weist darauf hin, dass im Entwurf dabei von den minimal anzunehmenden Kosten für einen bedarfsgerechten Ausbau und die nachhaltige Finanzierung der Unterstützungsstruktur nach der Kostenstudie¹ ausgegangen wird. Es ist daher festzuhalten, dass die tatsächliche Kostendeckung bei der Evaluation untersucht werden muss, um ggf. ab 2036 nachzubessern.

¹ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2023), [Kostenstudie zum Hilfesystem für Betroffene von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt](#).

Bedarfsgerechter Ausbau – auch barrierefrei

In Deutschland herrscht einerseits insgesamt ein Mangel an Schutz- und Beratungsplätzen, insbesondere barrierearmen². Andererseits gleicht die Schutz- und Beratungslandschaft noch immer einem Flickenteppich aus Regionen mit sehr guter Ausstattung und solchen, in denen eine starke Unterversorgung vorliegt.³ Beides gefährdet Gewaltbetroffene und steht der Verarbeitung des Erlebten und einem gewaltfreien Neuanfang im Weg.

Zu begrüßen ist deshalb, dass der Ref-E die Länder dazu verpflichtet, ein „Netz an Schutz- und Beratungsangeboten [ist] an den Bedarfen der gewaltbetroffenen Personen auszurichten“ und dabei die besonderen Bedarfe von Betroffenen aufgrund von Behinderungen, „Migrations- und Fluchtbiografien, Geschlecht und Geschlechtsidentität, die sexuelle Orientierung sowie die besonderen Bedarfe von Kindern zu berücksichtigen.“.

Kritisch sieht der DF dagegen, dass der Ref-E keine Standards für die Bedarfserhebungen vorsieht. Der DF weist dabei auf den Erläuternden Bericht zur Istanbul Konvention mit seinen Empfehlungen zu Frauenhausplätzen sowie auf die Empfehlungen des Bündnis Istanbul-Konvention hin. Das BIK führt in seinem Alternativbericht von 2021 aus, „gewaltbetroffene Frauen sollten nicht länger als eine Stunde Anfahrt ohne PKW zur nächstgelegenen spezialisierten Fachberatungsstelle benötigen. In allen Bundesländern braucht es spezialisierte Schutzunterkünfte für gewaltbetroffene Mädchen sowie für junge volljährige Frauen.“⁴ Zudem betont der DF, dass es nicht zu einer Verschlechterung in Regionen mit aktuell guter Ausstattung kommen darf.

Aus Perspektive des DF sollte es Teil der vorgesehenen Gesetzesevaluation sein, zu prüfen, ob es mit den ländereigenen Bedarfsanalysen gelingt, dem Verfassungsgebot der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet in Bezug auf Gewaltschutz Rechnung zu tragen.

Durchsetzbarer Rechtsanspruch

Der Ref-E führt in Artikel 1 § 3 neu einen gesetzlich geregelten Anspruch auf Schutz (bei gegenwärtiger Gewaltgefährdung) und Beratung für gewaltbetroffene Personen ein. Anspruchsgegner sind die Länder. Gerade angesichts erstarkender frauen- und queerfeindlicher Parteien in den Bundesländern ist dieser Rechtsanspruch als Schutz für die Finanzierung der Einrichtungen bedeutsam. Unklar bleibt in Bezug auf den Anspruch auf Schutz jedoch, wie die „gegenwärtige Gewaltgefährdung“ zu verstehen ist. Um den Rechtsanspruch auf Beratung für die Betroffenen wirksam auszugestalten, muss das Angebot zur Beratung zudem zeitnah zur Anfrage erfolgen und dies im Gesetzentwurf auch Erwähnung finden.

Einheitliche Definition von geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt

Der Deutsche Frauenrat begrüßt, dass der Ref-E in Artikel 1 § 2 Begriffsbestimmungen vornimmt und damit der Aufforderung des Europarats⁵ innerhalb der Frist bis Ende 2025 nachkommt. Der DF bewertet positiv, dass sich die Definitionen an der Istanbul-Konvention orientieren und über sie

² Vgl. Bündnis Istanbul-Konvention (2021): [Alternativbericht](#), Ausführungen zu Artikel 18-23 Istanbul-Konvention.

³ Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung der Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) in Deutschland, GREVIO/Inf(2022)9, Absatz 129.

⁴ Bündnis Istanbul-Konvention (2021): [Alternativbericht](#), S. 81.

⁵ Recommendation on the implementation of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence by Germany, IC-CP/Inf(2022)8, Absatz A 1.

hinausgehen, indem in Einklang mit der fortentwickelten Gesetzeslage die Gewalt aufgrund von Geschlecht und Geschlechtsidentität miteinbezogen wird.⁶

In der Gesetzesbegründung wird außerdem klargestellt, dass auch digitale Gewalt unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fällt. Eine explizite Nennung unter Ref-E Artikel 1 § 2 wäre angesichts des massiven Anstiegs der digitalen Gewalt⁷ aus Sicht des DF zudem empfehlenswert.

Zugang zu Schutz und Beratung für – fast – alle Gewaltbetroffenen

Mit dem Entfall von Finanzierungshürden, dem Rechtsanspruch, der inklusiven Gewaltdefinition sowie der Vorgabe an die Länder, ein bedarfsgerechtes Netz an Einrichtungen vorzuhalten, enthält der Ref-E verschiedene wichtige Elemente, um den Zugang für alle Gewaltbetroffenen zu ermöglichen.

Der Ref-E sieht auch vor, dass Personen mit besonderen Bedarfen durch die Einrichtungen angemessen unterstützt werden. Genannt sind Behinderungen, Beeinträchtigungen und mangelnde Sprachkenntnisse. Die besonderen Bedarfe von Frauen mit psychischen oder Sucherkrankungen sowie von wohnungslosen Frauen sollten hier ebenfalls genannt werden. Diese Personengruppe ist besonders häufig Gewalt ausgesetzt, findet aber oftmals nicht den Weg zu bedarfsgerechten Angeboten.⁸

Gravierende Schutzlücken bleiben auch für Migrant*innen und Geflüchtete bestehen. Dies betrifft geflüchtete Frauen, die aufgrund der Wohnsitzauflage auch im Fall von akuten Gewaltbedrohungen nicht in der Lage sind, Schutz zu suchen. Auch für Frauen mit eheabhängigen Aufenthaltsstatus bleibt das Recht auf Gewaltschutz weiter ausgehebelt, wenn es ihnen nicht möglich ist, sich von einem gewalttätigen Partner zu trennen, ohne einen Verlust des Aufenthaltstitels zu befürchten. Der DF fordert den Gesetzgeber dringend auf, im parlamentarischen Verfahren Reformen von §12a und §31 AufenthG einzubringen, um Gewaltbetroffenen ein eigenständiges Aufenthaltsrecht zu ermöglichen und die Wohnsitzauflage zu streichen.

⁶ Vgl. Bündnis Istanbul-Konvention, [Definition-geschlechtsspezifische-Gewalt-des-BIK-final.pdf](#).

⁷ Vgl. Bundesministerium des Inneren (2023): [Bundeslagebilder - Geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten 2023](#).

⁸ Bündnis Istanbul-Konvention (2021): [Alternativbericht](#), S. 11.

Deutscher Frauenrat

Der Deutsche Frauenrat, Dachverband von rund 60 bundesweit aktiven Frauenorganisationen, ist die größte frauen- und gleichstellungspolitische Interessenvertretung in Deutschland. Wir sind die starke Stimme für Frauen. Wir vertreten Frauen aus Berufs-, sozial-, gesellschafts- und frauenrechtspolitischen Verbänden, aus Parteien, Gewerkschaften, aus den Kirchen, aus Sport, Kultur, Medien und Wirtschaft. Wir engagieren uns für die Rechte von Frauen in Deutschland, in der Europäischen Union und in den Vereinten Nationen. Unser Ziel ist die rechtliche und faktische Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Lebensbereichen. Wir setzen uns für einen geschlechterdemokratischen Wandel ein und für eine gerechte und lebenswerte Welt für alle.

////////////////////////////////////

Deutscher Frauenrat
Axel-Springer-Straße 54a
10117 Berlin

Fon + 49/30/204 569-0
kontakt@frauenrat.de
www.frauenrat.de