

20.12.24

Stellungnahme des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 1050. Sitzung am 20. Dezember 2024 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 (§ 2 Absatz 2 Satz 2 – neu – und § 4 Absatz 2 Satz 3 GewHG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In § 2 ist dem Absatz 2 folgender Satz anzufügen:

„Ein fester Wohnsitz der gewaltbetroffenen Frauen oder eine feste Haushaltszugehörigkeit sind nicht erforderlich.“

- b) In § 4 Absatz 2 Satz 3 ist das Wort „oder“ und durch ein Komma zu ersetzen und nach dem Wort „Sprachkenntnissen“ sind die Wörter „oder besonderen Lebensumständen, die mit sozialen Schwierigkeiten verknüpft sind“ einzufügen.

Begründung:

Auch bei zwischenmenschlichen Beziehungen, die nicht an eine feste Häuslichkeit gebunden sind (zum Beispiel obdachlose Paare, Paare in Notunterkünften), kann es zu gewaltsamen Handlungen kommen, deren Anknüpfungspunkt in der zwischenmenschlichen Beziehung zwischen den beteiligten Personen liegt. Insbesondere wohnungslose Frauen gehen nicht selten prekäre und ge-

waltgeprägte Beziehungen ein, sei es, um eine vorübergehende Bleibe zu finden und dadurch einem Leben auf der Straße zu entgehen, sei es um während des Lebens auf der Straße vermeintlich Schutz vor Angriffen Dritter zu finden. Dadurch entstehen Abhängigkeitsverhältnisse, die es den Frauen erschwert, sich gewaltsamen Übergriffen der vermeintlichen „Beschützer“ zu entziehen. Dadurch gehören sie zu einer besonders vulnerablen Gruppe.

Der Schutzanspruch dieser vulnerablen Gruppe, die in der Vergangenheit nicht immer Zugang in die Gewaltschutzsysteme gefunden hat, muss eindeutig und unmissverständlich zugestanden werden.

Sowohl in der Definition des Begriffs „häusliche Gewalt“ als auch in den Regelbeispielen zu vulnerablen Gruppen ist daher eine Klarstellung erforderlich, um in der Vergangenheit erfolgte Fehlinterpretationen künftig zu vermeiden.

2. Zu Artikel 1 (§ 4 Absatz 3 Satz 2 und Satz 3 GewHG)

In Artikel 1 ist § 4 Absatz 3 wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 2 sind die Wörter „die nach Landesrecht am bisherigen gewöhnlichen Aufenthaltsort der gewaltbetroffenen Person“ durch die Wörter „eine nach Landesrecht zu bestimmende“ zu ersetzen.
- b) Satz 3 ist zu streichen.

Begründung:

Es ist nicht umsetzbar, in jeder Kommune eine „zuständige Stelle“ einzurichten beziehungsweise zu benennen, die sich um die Aufnahme einer gewaltbetroffenen Person kümmert, die keinen Schutzplatz erhalten hat. Es sollte den Ländern überlassen werden, wie sie in einem solchen Fall verfahren und welche Strukturen sie etablieren.

Die Notwendigkeit, Strukturen zu schaffen, an die sich Schutzeinrichtungen wenden können, wenn kein Frauenhausplatz gefunden werden kann, wird damit anerkannt.

3. Zu Artikel 1 (§ 4 Absatz 4 Satz 3a – neu – GewHG)

In Artikel 1 ist in § 4 Absatz 4 nach Satz 3 folgender Satz einzufügen:

„Die Wahrnehmung der Aufgaben nach § 4 des Gesetzes zur Kooperation und Information im Kinderschutz und nach § 8a des Achten Buches Sozialgesetz-

buch bleiben unberührt.“

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht Aufgaben der Gewalthilfeeinrichtungen im Bereich des intervenierenden Kinderschutzes vor, berücksichtigt hierbei aber nicht hinreichend die geltende Rechtslage sowie mögliche Praxiskonstellationen. Zur (verpflichtenden) Einbindung des Jugendamtes (§ 4 Absatz 4 GewHG) kann daher festgestellt werden, dass diese rechtstechnisch nicht optimal umgesetzt ist. Die Formulierung „soll“ in § 4 Absatz 4 Satz 2 GewHG könnte dazu führen, dass eigene, gesetzlich geregelte Aufgaben, vgl. § 4 KKG (Berufsgeheimnisträgerinnen und -geheimnisträger) und § 8a Absatz 4 SGB VIII (Einrichtungen und Dienste der Kinder- und Jugendhilfe), unterlaufen werden, und somit die eigenen Aufgaben (Hinwirken auf Hilfen) zu Gunsten einer Verantwortungsdelegation an das Jugendamt nicht gänzlich wahrgenommen werden.

§ 4 Absatz 4 Satz 3 GewHG ist in den Fallkonstellationen, in denen eine Fachberatungsstelle als Träger der Jugendhilfe eine Vereinbarung mit dem Jugendamt nach § 8a SGB VIII hat, zudem rechtlich falsch, da in diesen Fällen die Pflicht zur Inanspruchnahme der Beratung durch eine insoweit erfahrene Fachkraft (InsoFa) besteht. Es ist daher eine Klarstellung erforderlich, dass die Regelungen nach § 4 KKG sowie nach § 8a SGB VIII von der Regelung unberührt bleiben.

4. Zu Artikel 1 (§ 8 Absatz 1 Satz 3 GewHG)

In Artikel 1 ist in § 8 Absatz 1 der Satz 3 zu streichen.

Begründung:

Es sollte den Ländern überlassen werden, ob und wenn ja, welche Akteurinnen und Akteure sie bei der Ausgangsanalyse und Entwicklungsplanung einbeziehen. Das schließt nicht aus, dass die Länder relevante Akteurinnen und Akteure einbeziehen werden.

5. Zu Artikel 1 (§ 8 Absatz 3 GewHG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, inwieweit eine Verschiebung der Frist zur Erstellung der Bedarfsanalyse und eine Entzerrung des Rhythmus zur Vorlage weiterer Berichte geboten sind.

Begründung:

Aus frauenpolitischer Sicht wird das Ziel, ein verlässliches Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt zu schaffen und den Zugang zu Schutz und Beratung der gewaltbetroffenen Person mittels eines entsprechenden Rechtsanspruchs abzusichern, befürwortet.

§ 8 Absatz 3 GewHG sieht vor, dass Ausgangsanalyse und Entwicklungsplanung sowie Aufstellung eines Finanzierungskonzeptes alle fünf Jahre zu einem durch das Land festzulegenden Stichtag erfolgen soll, erstmalig vor dem Jahr 2027. Die Länder sollen dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) dazu erstmalig zum 30. Juni 2029 und in der Folge vier Jahre nach dem jeweils nächsten durch das Land gemäß § 8 Absatz 3 Satz 1 GewHG festgelegten Stichtag einen Bericht vorlegen, der Angaben zur Ausgangsanalyse und Entwicklungsplanung, einschließlich des Finanzierungskonzeptes, sowie deren Umsetzungsstand enthält. Die Länder sind in diesem Rahmen dazu aufgefordert, den jeweils tatsächlichen Bedarf an bedarfsgerechten und niedrighschwelligem Schutz- und Beratungsangeboten in angemessener geografischer Verteilung zu analysieren und die Entwicklung des Netzes an Schutz- und Beratungsangeboten zu planen, was insbesondere mit Blick auf die durch die Länder noch vorzunehmenden notwendigen Konkretisierungen (zum Beispiel Begriffe der „angemessenen Personalausstattung“ und der „angemessen ausgestatteten räumlichen Gegebenheiten“ in § 6 Absatz 2 und Absatz 4 GewHG) und die Einbeziehung der relevanten Akteure, zum Beispiel der anerkannten Träger nach § 7 GewHG, der Fachverbände und der bestehenden Landesarbeitsgemeinschaften, einen besonders aufwändigen Prozess darstellt. Vor allem jedoch die Verpflichtung, dem BMFSFJ erstmalig zum 30. Juni 2029 einen Bericht vorzulegen, sollte vor dem Hintergrund der Erkenntnis, dass der erforderliche Ausbau des Unterstützungssystems bis zum 1. Januar 2030 nicht zu leisten sein wird, in zeitlicher Hinsicht modifiziert und gegebenenfalls an die Verlegung des Datums zum Inkrafttreten des Rechtsanspruchs angepasst werden. Die Schaffung der sachlichen, personellen und rechtlichen Voraussetzungen für die Erfüllung des Rechtsanspruchs ebenso wie die Weiterentwicklung in den Folgejahren wird jeweils mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Daher wird befürwortet, den Stichtag der ersten Analyse sowie die Frist zur Vorlage des ersten Berichts auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben und den Rhythmus zur Vorlage der weiteren Berichte zu entzerren.

6. Zu Artikel 5 (§ 1 Absatz 2 FAG)

Der Bundesrat stellt fest, dass der Gesetzentwurf eine Bundesbeteiligung an dem Aufbau und der Finanzierung des Hilfesystems befristet nur bis zum Jahr 2036 vorsieht. Für die Länder bedeutet der Ausbau des Hilfesystems dauerhaft eine erhebliche finanzielle Belastung, zumal auch die Mittel des Bundes, die bisher über Sozialleistungen in das Hilfesystem geflossen sind, mindestens teilweise wegfallen. Daher ist es von großer Bedeutung, dass der Bund sich an der Regelfinanzierung dauerhaft beteiligt.

7. Zu Artikel 6 Absatz 2 (Inkrafttreten)

- a) Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, inwieweit es sachdienlich ist, das Datum des Inkrafttretens des Rechtsanspruchs um zwei Jahre auf den 1. Januar 2032 zu verschieben, um den Ländern eine verlängerte Phase von fünf Jahren zum Ausbau des Hilfesystems zu geben.
- b) Weiterhin bittet der Bundesrat, die notwendigen Folgeänderungen in § 8 Absatz 3 Satz 2 GewHG in Bezug auf die Berichtspflicht sowie die Änderungen von § 1 Absatz 2 FAG in Artikel 4 und 5 sowie in Artikel 6 Absatz 3 in Bezug auf das Inkrafttreten der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes zu prüfen.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Der Gesetzentwurf sieht die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Schutz und Beratung bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt vor. Hierzu werden die Länder verpflichtet, ein Netz an zahlenmäßig ausreichenden und den Bedarfen verschiedener Personengruppen berücksichtigenden Schutz- und Beratungsangeboten bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt in angemessener geographischer Verteilung sicherzustellen.

Die Schutz- und Unterstützungsstruktur in mehreren Ländern wird dieser Vorgabe qualitativ und quantitativ derzeit noch nicht gerecht. Um die Sicherstellungsverpflichtung erfüllen zu können, ist insbesondere ein erheblicher Ausbau der Schutz- und Beratungsangebote erforderlich. Die finanzielle Beteiligung des Bundes an dem Ausbau beginnt Anfang des Jahres 2027, der Rechtsanspruch tritt nach dem vorliegenden Gesetzentwurf am 1. Januar 2030 in Kraft. Angesichts des Fachkräftemangels sowie der Dauer von Bauprojekten ist diese Phase von drei Jahren zu kurz, um eine Infrastruktur im Sinne des Gesetzes zu realisieren.

Durch den späteren Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gewalthilfegesetzes Anfang des Jahres 2032 soll sichergestellt werden, dass der vorgesehene Rechtsanspruch auch tatsächlich gewährleistet werden kann.

Zu Buchstabe b:

Verschiebt sich das Inkrafttreten des Rechtsanspruchs um zwei Jahre, erfordert das Folgeänderungen in § 1 Absatz 2 FAG in Bezug auf die Angabe der Jahreszahlen. Darüber hinaus ist der Beginn der periodischen Berichtspflicht ebenfalls um zwei Jahre auf das Jahr vor Inkrafttreten des Rechtsanspruchs zu verschieben.

8. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Das von Deutschland ratifizierte und am 1. Februar 2018 in Kraft getretene Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) enthält umfassende Verpflichtungen zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und zum Schutz der Betroffenen. Der Bundesrat begrüßt vor diesem Hintergrund die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigte Sicherstellung eines niederschweligen Zugangs zu Schutz- und Beratungseinrichtungen bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt zur weiteren Umsetzung der Istanbul-Konvention.
- b) Er bezweifelt jedoch, dass die im Gesetzentwurf vorgenommene Kostenschätzung, die den Ländern und Kommunen infolge der Einführung eines Rechtsanspruchs gerade auch hinsichtlich der Vorhaltekosten entstehen, auskömmlich ist, und fordert im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens eine aktualisierte datenbasierte Kostenschätzung unter Beteiligung der Länder.
- c) Er begrüßt das im Gesetzentwurf enthaltene Angebot einer Beteiligung des Bundes an den durch den Vollzug verursachten Kosten, fordert jedoch eine dauerhafte gesetzliche Regelung und eine dynamische Ausgestaltung der Kompensation über eine höhere Beteiligung der Länder am gesamtstaatlichen Umsatzsteueraufkommen. Der Finanzierungsanteil des Bundes sollte dabei deutlich höher sein als er im Gesetzentwurf vorgesehen ist.
- d) Der Bundesrat lehnt die im Gesetzentwurf enthaltenen Berichtspflichten der Länder an den Bund ausdrücklich ab, da die Länder nach der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen (Artikel 83 Grundgesetz) und keine Aufsicht des Bundes über die Verwendung originärer Steuereinnahmen der Länder besteht.
- e) Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren um Prüfung, ob der in § 2 Absatz 1 und Absatz 2 GewHG festgelegte sachliche und persönliche Anwendungsbereich enger gefasst werden kann.
- f) Der Bundesrat bittet zudem, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die in § 10 GewHG vorgesehene Einführung und Ausgestaltung einer Bundesstatistik zu überprüfen.

Begründung:Zu Buchstabe a bis c:

Das Vorhaben der Einführung eines Anspruches auf Schutz und Beratung für Betroffene von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt wird ausdrücklich begrüßt.

Durch die im Gesetzentwurf verankerten Anforderungen an die Beratungs- und Hilfestrukturen in den Ländern, insbesondere um einen Rechtsanspruch für alle Betroffenen erfüllen zu können, kommen auf die Länder dauerhaft erhebliche Mehrkosten zu. Diese können nur mit einer dauerhaften und ausreichenden finanziellen Beteiligung des Bundes erbracht werden.

Der Gesetzentwurf sieht eine anteilige Finanzierung des Bundes an der Regelfinanzierung der Hilfestrukturen vor. Der Bund hat hierzu die Kostenstudie zum Hilfesystem für Betroffene von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt in Auftrag gegeben. Die Studie selbst kann jedoch nicht als adäquate Grundlage zur Berechnung der in den einzelnen Bundesländern ankommenden Kosten herangezogen werden. Sie bildet nicht alle in den Ländern anfallenden Kosten ab. Insbesondere wurden präventive Angebote, Angebote für alle Geschlechter und investive Kosten zum Ausbau nicht oder nicht vollständig berücksichtigt.

Die Kosten für ein auskömmliches Hilfesystem in Sinne der Vorgaben des vorliegenden Gesetzentwurfes entstehen den Ländern dauerhaft. Daher ist auch die Beteiligung des Bundes dauerhaft anzulegen und über das Jahr 2036 hinaus zu gewährleisten.

Zu Buchstabe e:

Der Gesetzentwurf umfasst alle von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt betroffenen Personen. Gleichzeitig wird der Begriff der häuslichen Gewalt weit verstanden. Damit geht der Gesetzentwurf weit über den Zielbereich der Istanbul-Konvention hinaus. Der Gesetzentwurf umfasst so auch Gewaltphänomene, die nicht mehr vom Hilfesystem, welches hier im eigentlichen Fokus des Gesetzesvorhabens steht, abgedeckt werden. Dieser weite Anwendungsbereich führt zu nicht abschätzbaren Folgekosten für die Länder. Eine Einschränkung des sachlichen und/oder personellen Anwendungsbereichs ist zu prüfen, auch im Hinblick auf die zahlenmäßig weitaus überproportionale Gewaltbetroffenheit von Frauen sowie deren strukturellen Hintergrund.

Zu Buchstabe f:

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist seit dem Jahr 2022 mit dem Monitoring der Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland betraut. Hierfür hat es die Berichterstattungsstelle „geschlechtsspezifische Gewalt“ eingerichtet. Finanziert wird die unabhängige Einrichtung durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).

Vor diesem Hintergrund ist unklar, weshalb und in welcher Form die in § 10 GewHG normierte Bundesstatistik erforderlich ist und in welcher Weise die durch die Berichtserstattungsstelle gesammelten Daten berücksichtigt werden.

Neben der Befürchtung von Parallelerhebungen birgt die Regelung insbesondere für die Einrichtungen aber auch für die Länder einen erheblichen Mehraufwand.

Zu Bedenken wird auch gegeben, dass der Datenerhebung durch die Berichtserstattungsstelle „geschlechtsspezifische Gewalt“ ein anderthalbjähriger Vorbereitungsprozess mit den Ländern vorausging, in dem man sich auf die zu erfassenden Parameter verständigte und sich ein gemeinsames Verständnis der aufbereiteten Daten erarbeitete. Mit den statistischen Landesämtern werden nun Stellen eingeführt, die keinerlei Bezug zu der Materie haben. Fraglich ist vor diesem Hintergrund, wie die Qualität der erfassten Daten gesichert wird. Aktuell sieht der Gesetzentwurf lediglich vor, dass die Einrichtungen zur Auskunft verpflichtet sind.

Außerdem wird angemerkt, dass die Formulierung in § 10 Absatz 2 GewHG, „die Bundesstatistik kann insbesondere folgende Sachverhalte umfassen“ möglicherweise zu unbestimmt ist, um den rechtlichen Anforderungen zu genügen.

Es wird zudem darauf hingewiesen, dass zu der in § 10 Absatz 2 Nummer 2 GewHG normierten Auskunft zu Geschlecht und zum Beschäftigungsumfang des eingesetzten Personals erhebliche Bedenken bestehen. Zum einen dürfte eine zwangsweise Erfassung des Geschlechts diskriminierend sein, weil es hier an einem normierten Bezug zu den Anforderungen des Personals in den Einrichtungen fehlt. Zum anderen ist das Kriterium „Beschäftigungsumfang“ kein geeignetes Kriterium für eine statistische Erfassung. Nach hiesiger Erfahrung unterfällt der individuelle Beschäftigungsumfang des Personals stetigem Wandel in den Einrichtungen, zum Beispiel durch Fluktuation, temporäre Zusatzaufgaben oder Krankheit. Es wird deshalb vorgeschlagen, auf die der Einrichtung zugesprochenen Vollzeitäquivalente abzustellen.