

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

21.01.2025

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Frau Vorsitzende Ulrike Bahr, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Bearbeitet von

Tanja Demmel, DST
Telefon +49 221 3771 330
E-Mail: tanja.demmel@staedtetag.de
Az: 15.08.32 D

per E-Mail: familienausschuss@bundestag.de

Jörg Freese, DLT
Telefon +49 30 590097 440
E-Mail: markus.mempel@landkreistag.de

Ursula Krickl, DStGB
Telefon +49 30 77307 244
E-Mail: ursula.krickl@dstgb.de

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
"Entwurf eines Gesetzes für ein verlässliches Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer und
häuslicher Gewalt" sowie weiteren Anträgen**

Sehr geehrte Frau Bahr,

für die Einladung zu einer Anhörung am 27.01.2025 betreffend den „Entwurf für ein Gesetz für ein verlässliches Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt (GewHG)“ und weiteren Anträgen sowie die Möglichkeit zur Stellungnahme bedanken wir uns. Gleichzeitig möchten wir festhalten, dass die Stellungnahmefrist ausgesprochen kurz bemessen war. Eine konstruktive Beteiligung der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren ist so kaum möglich. Dies ist insbesondere angesichts der Tragweite und der Bedeutung des Gesetzesvorhabens bedauerlich. Wir können uns daher qualifiziert nur zu dem Antrag der die Bundesregierung tragenden Fraktionen äußern.

Wir begrüßen grundsätzlich die Verbesserungen, die mit dem Gewalthilfegesetz beabsichtigt sind. Eine Finanzbeteiligung des Bundes kann dazu dienen, das Hilfesystem quantitativ und qualitativ besser auszugestalten. Einen individuellen Rechtsanspruch auf einen Platz im Frauenhaus halten wir derzeit auch aufgrund des Fachkräftemangels für nicht umsetzbar.

GewHG-E (BT-Drs. 20/14025)

Bevor auf einzelne Regelungen des Gesetzentwurfs eingegangen wird, stellen wir einige grundlegende Bemerkungen voran:

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen das Ziel, mit dem Gesetzesvorhaben den bedarfsgerechten Ausbau und die finanzielle Absicherung des Hilfesystems zu verbessern und einen niedrigschwelligen Zugang zu Schutz und Beratung zu gewährleisten. Die Kommunen verurteilen jede Form von geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt und bekräftigen ihre Bereitschaft, sich auch weiterhin der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe zu stellen, geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt zu bekämpfen. Dies schließt ausdrücklich die Berücksichtigung der Belange von Kindern mit ein. Wir unterstützen, dass den Schutzinteressen Betroffener mit Blick auf die höchstwertigen Rechtsgüter „Leben“ und „körperliche Unversehrtheit“ nun gesetzlich Rechnung getragen werden soll. Insbesondere der Abbau von Zugangshindernissen ins Hilfesystem und die Vorschläge, wie offene Finanzierungs- und Kostenerstattungsfragen im Rahmen der länder- und kommunalübergreifenden Aufnahme im Frauenhaus geklärt werden können, werden im Grundsatz begrüßt, weil sie praktische Probleme aufgrund der aktuellen Rechtslage aufgreifen.

Wir werten es zudem als wichtigen Schritt, dass der Bund erstmals explizit Mittel zum Ausbau des Hilfesystems zur Verfügung stellen will. Mit dem Vorhaben macht der Gesetzgeber klar, dass das Ausmaß geschlechtsspezifischer Gewalt in Deutschland ein gesellschaftliches Problem erheblichen Ausmaßes ist. Dies trägt zur Bewusstseinsbildung bei und stärkt die Rechte von Frauen, die weit überwiegend betroffen sind. Was den Ausbau und die Finanzierung des Hilfesystems angeht, sehen wir Bund und Länder in der Pflicht. Mit dem Gesetzentwurf wird unter Berücksichtigung von Art 84 Abs. 1, S. 7 GG ein bundeseinheitlicher Rahmen vorgegeben, dessen konkretere Ausgestaltung den Ländern nach Inkrafttreten vorbehalten ist. Erst dann wird sich beurteilen lassen, welche Auswirkungen das Gesetz auf die kommunale Ebene konkret(er) haben wird.

Die Einführung eines neuen individuellen Rechtsanspruchs halten wir derzeit für nicht umsetzbar. Wir sprechen uns daher für eine bundesgesetzliche Verankerung dahingehend aus, dass dem Schutzinteresse von Betroffenen durch eine einzelfallunabhängige, institutionelle Finanzierung von Frauenhäusern und Beratungsstellen Rechnung getragen wird.

Wir betonen bereits jetzt, dass Bund und Länder die Kostenübernahme garantieren müssen, wenn bundesseitig neue Leistungsansprüche geschaffen werden. Die staatlichen Ebenen sind in der Pflicht, Antworten auf die fortlaufend steigenden Zahlen von Fällen geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt zu geben und den durch die Unterzeichnung der Istanbul Konvention gestiegenen Anforderungen an das Gewaltschutzsystem zu begegnen. Die Kommunen haben in der Vergangenheit bereits einen hohen Beitrag geleistet.

1. Zu Artikel 1 (§ 2 Absatz 3 GewHG-E)

Nach § 2 Absatz 3 GewHG-E fällt jede Person, die von Gewalt nach § 2 Absatz 1, 2 GewHG-E betroffen ist, unter den Anwendungsbereich des Gesetzes. Die Gesetzesbegründung führt aus, dass das GewHG-E der weiteren Umsetzung der Istanbul Konvention in Deutschland dient. Das Handbuch des Europarates für Parlamentarier/-innen zur Istanbul Konvention

führt zum Geltungsbereich der Konvention insofern aus „...*Die Konvention findet Anwendung auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt. Des Weiteren werden die Vertragsparteien **ermutigt**, die Konvention auf alle männlichen und älteren Opfer häuslicher Gewalt anzuwenden sowie auf Kinder.*“¹ Zwar ist von einer Ermutigung die Rede, auch andere Geschlechter bei der Umsetzung der Konvention zu adressieren und mitzudenken. Den Anwendungsbereich des GewHG-E auf jede gewaltbetroffene Person auszuweiten, ist aus hiesiger Sicht jedoch zu weitreichend. Zudem sind weit überwiegend Frauen von geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt betroffen. Angesichts möglicher Umsetzungsprobleme bei der Einführung des an die Gewaltbetroffenheit geknüpften Rechtsanspruchs in § 3 GewHG-E (unten) sprechen wir uns dafür aus, den Anwendungsbereich nicht weiter zu fassen als die zugrundeliegende Istanbul Konvention und daher auf gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder zu beschränken. Die Ausweitung der Zielgruppe ist deswegen so gravierend, weil der Gesetzentwurf einen individuellen Rechtsanspruch normieren will. Dieser gelte uneingeschränkt für alle Personen. Die Formulierung in der Gesetzesbegründung, nach der Frauen „stets zuvorderst mitzudenken und zu berücksichtigen seien“, ginge daher ins Leere. Die Rechtsordnung kennt keinen Rechtsanspruch „zweiter Klasse“. In der Gesetzesbegründung wird zur Erläuterung der voraussichtlichen Bedarfe im Hilfesystem sowie der Kostenfolgen Bezug genommen auf die vom BMFSFJ beauftragte Kostenstudie. Diese berücksichtigt zwar den Komplex „Gewalt gegen Männer“, erfasst aber nicht die umfassende Zielgruppe (alle Geschlechter) des Gesetzentwurfs. Insofern wäre auch kritisch zu hinterfragen, ob die geplante Beteiligung des Bundes unter dieser Maßgabe auskömmlich wäre. Aufschluss darüber können erst die Ausgangsanalysen und Entwicklungsplanungen der Länder geben.

2. Zu Artikel 1 (§ 3 Absatz 1 GewHG-E)

Der Gesetzentwurf sieht die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Schutz und Beratung für alle gewaltbetroffenen Personen vor. Die Begriffsbestimmungen sowohl zu den Gewaltformen als auch zur zeitlichen Dimension von Gewaltbetroffenheit in § 2 Absatz 1-3 GewHG-E sind weit gefasst. Wir begrüßen daher, dass § 3 Absatz 1 Satz 2 hinsichtlich der Inanspruchnahme von Schutz in Frauenhäusern bei der Gewaltbetroffenheit einschränkend eine gegenwärtige Gewaltgefährdung voraussetzt, wodurch eine Differenzierung nach stationären und ambulanten Angeboten erfolgt. Das Vorliegen einer gegenwärtigen Gewaltgefährdung kann sich gem. § 4 Absatz 2 GewHG-E aus den Angaben der betroffenen Person oder den Umständen ergeben, so dass Niedrigschwelligkeit (Stichwort Glaubhaftmachung) trotz dieser Einschränkung beim Anspruch auf Schutz gewährleistet ist. Angesichts der wenigen und weit gefassten Anspruchsvoraussetzungen begrüßen wir, dass die Gesetzesbegründung als (gewisses) Korrektiv vorsieht, dass die Länder Regelungen vorsehen können, aufgrund derer die Schutzeinrichtungen nach einer angemessenen Zeit die Dauer des Aufenthalts der gewaltbetroffenen Person im Frauenhaus überprüfen (BT-Drs. 20/14025, Seite 31). Der neue Leistungsanspruch und der damit verbundene Ausbau der Schutzinfrastruktur ist nicht geeignet, dem allgemeinen Mangel an ausreichendem Wohnraum auf dem Wohnungsmarkt zu begegnen.

Wir halten das Instrument eines individuellen Rechtsanspruches auf Schutz und Beratung für Betroffene von Gewalt ungeachtet der vorgenannten Ausführungen derzeit nicht für umsetzbar. Es fehlt an Fachkräften, mit denen der geplante Aufwuchs an zusätzlichen Schutzeinrich-

¹ [ES141775_PREMS_059316_DEU_3014_Manuel_usage_parlementaire_Convention_Istanbul_Web_A5.pdf](#), Seite 20

tungen und Beratungsstellen praktisch umgesetzt werden kann. Die kommunalen Spitzenverbände haben bereits im Jahre 2021 in einem gemeinsamen Papier herausgestellt, dass aufgrund des demografischen Wandels bis zum Jahr 2030 eine Personallücke von über 700.000 Personen im öffentlichen Dienst entstehen wird, womit sich die Zahl von offenen Stellen bis dahin auf 16 Prozent aller Beschäftigten erhöht.² Bereits heute können vorhandene Schutzplätze im Hilfesystem aufgrund von Platz- und Fachkräftemangel vielfach nicht ausgebaut werden. Ein (noch) nicht näher zu quantifizierender Bedarf könnte somit nicht gedeckt werden. Auch ist die Nachfrage nach Schutzplätzen in Großstädten aufgrund der sozialen Infrastruktur besonders hoch, während im ländlichen Raum nicht selten weniger Schutzplätze und Beratungsangebote vorhanden sind. Dadurch kann eine Sogwirkung in Ballungsräume entstehen, insbesondere weil der Anspruch auf Unterbringung in einer Schutzeinrichtung nicht auf die Wohnortkommune der betroffenen Person begrenzt ist. Die geplanten Regelungen begründen zwar einen Rechtsanspruch auf Ebene der Länder. Dieser ist aber vielfach mit einem Anspruch auf Sozialleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und demjenigen auf Kindertagesbetreuung verbunden, wodurch insbesondere die (Groß-)Städte nicht planbar belastet werden könnten. Zwar sieht der Gesetzentwurf die Umsetzung des Rechtsanspruchs mit Blick auf die länderseitigen Bedarfsplanungen erst ab dem 01.01.2030 vor. Jedoch wird es trotz des zeitlichen Vorlaufs eine große und kaum zu bewältigende Herausforderung sein, ausreichende Schutzplätze zu schaffen und durch qualifiziertes Personal zu betreuen. Dieses fehlt in den Sozialberufen bereits heute vielerorts. Wir sehen insofern die Gefahr, dass durch das Gesetz bei Anspruchsberechtigten Erwartungen geschaffen werden, die praktisch nicht umgesetzt werden können. Dies kann zu Enttäuschung und Unmut führen, der sich letztlich vor Ort niederschlägt, in den Kommunen. Unter Bezugnahme auf die Ausführungen unter Ziffer 1. sprechen wir uns daher für eine bundesgesetzliche Verankerung dahingehend aus, dass dem Schutzinteresse von Betroffenen durch eine einzelfallunabhängige, institutionelle Finanzierung von Frauenhäusern und Beratungsstellen Rechnung getragen wird.

3. Zu Artikel 1 (§ 4 Abs. 3 GewHG-E)

Kann die erstkontaktierte Einrichtung keine der individuellen Bedarfslage entsprechenden Schutz-, Beratungs- oder Unterstützungsleistungen anbieten, unterstützt sie die gewaltbetroffene Person bei der Kontaktaufnahme zu anderen Einrichtungen. Diese Regelung ist bereits vielerorts gängige Praxis, in der Regel allerdings sehr zeitaufwändig. Die Hinzuziehung einer nach Landesrecht zu bestimmenden Stelle, die bei der Suche nach einem Platz unterstützt oder diese vollständig übernimmt, würde die Gewaltschutzeinrichtungen von dieser Aufgabe entlasten und mehr Raum für die eigentliche Arbeit mit den schutzsuchenden Personen schaffen. Gleichzeitig könnte so eine gleichmäßige Belegung aller Einrichtungen gefördert werden.

4. Zu Artikel 1 (§§ 5 Absatz 1 und § 8 GewHG-E)

§ 5 Absatz 1 GewHG-E enthält eine Reihe von unbestimmten Rechtsbegriffen, wie beispielsweise „ein Netz an *ausreichenden...bedarfsgerechten* Angeboten in *angemessener geografischer Verteilung*“. Ausgefüllt werden sollen diese Vorgaben durch die in § 8 GewHG-E vorgesehene Ausgangsanalyse und Entwicklungsplanung der Länder, die erstmals vor dem

² [Gemeinsames Papier zur Situation des Fachkräftemangels in den Kommunen – Handlungsmöglichkeiten und -empfehlungen: Deutscher Städtetag](#)

31.12.2026 abgeschlossen sein soll. Zwar enthält die Gesetzesbegründung Hinweise zu einer angemessenen regionalen Verteilung und Versorgungsdichte von Schutzeinrichtungen und erwähnt die Berücksichtigung von Ballungsräumen und ländlichen Regionen. Ohne gesetzliche Konkretisierung der unbestimmten Vorgaben haben die Länder einen weiten Gestaltungsspielraum. Wir mahnen dringend an, dass auch die Expertise der Kommunen bei der Erstellung der Ausgangsanalyse und Entwicklungsplanung der Länder einbezogen wird. Denn anders als die Träger und Fachverbände sowie Landesarbeitsgemeinschaften finden diese in der Gesetzesbegründung an der Stelle keine ausdrückliche Erwähnung (BT-Drs. 20/14025, Seite 37). Die kommunale Gestaltungsfreiheit und die Leistungsfähigkeit der kommunalen Infrastruktur müssen angesichts der umfangreichen Ausbaumaßnahmen zwingend Berücksichtigung finden.

5. Zu Artikel 1 (§§ 5 Absatz 2 GewHG-E)

Gemäß § 5 Absatz 2 Satz 2 GewHG-E trifft alle Länder die Sicherstellungspflicht für die länderübergreifende Aufnahme in Frauenhäusern. Die Gesetzesbegründung führt aus, dass die Kosten für Aufenthalte von landesfremden Personen dadurch pauschal abgegolten seien. Falls dies nicht der Fall sein sollte, sollen die Länder gemäß § 5 Absatz 2 Satz 3 erforderlichenfalls Vereinbarungen treffen. Schutzeinrichtungen und Beratungsangebote werden mit einem mehrjährigen Vorlauf ausgebaut werden. Es ist daher zu erwarten, dass es in den Ländern Unterschiede beim Fortschritt des Ausbaus geben wird, wodurch eine Sogwirkung in bestimmte Länder und damit auch Kommunen entstehen kann. Wir kritisieren, dass das Gesetz zur wichtigen Frage der länderübergreifenden Aufnahme keine Antwort gibt, sondern diese „Baustelle“ auf die Länderebene zurückverweist. Flächendeckende Vereinbarungen unter den Ländern konnten bereits in den vergangenen Jahren nicht getroffen werden. Wir zweifeln an, dass dies in der Zukunft gelingen wird.

6. Zu Artikel 1 (§ 9 Absatz 1 Satz 2 GewHG-E)

§ 9 Absatz 1 Satz 2 GewHG-E verweist auf § 10 SGB Absatz 7 SGB VIII, der nicht existiert. Es handelt sich vermutlich um ein redaktionelles Versehen und bedarf der Korrektur, auf welche Vorschrift in SGB VIII verwiesen werden soll.

7. Zu Artikel 2 (Streichung des § 36 a SGB II)

Durch Artikel 2 des GewHG-E soll es ab Inkrafttreten des Rechtsanspruchs keine Erstattung unter den kommunalen Trägern für Aufenthaltskosten von Leistungsberechtigten in Frauenhäusern mehr geben. Wir begrüßen den Wegfall der Kostenerstattung im Grundsatz, weil er der Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung dient. Bei den Aufenthaltskosten im Frauenhaus i.S.v. § 36 a SGB II handelt es sich zum einen um die Kosten der Unterkunft und zum anderen um Kosten für kommunale Eingliederungsleistungen nach § 16 a SGB II. Bei Frauenhausaufenthalten geht es dabei insbesondere um die psychosoziale Betreuung nach § 16 a Nr. 3 SGB II. Die Gesetzesbegründung führt zum Wegfall des § 36 a SGB II aus, dass die Bedarfe für Unterkunft nicht mehr unter den kommunalen Trägern erstattungsfähig sein sollen. Es bedarf in der Gesetzesbegründung der Klarstellung, dass auch die den kommunalen Trägern entstehenden Kosten gem. § 16 a SGB II nicht mehr erstattungsfähig sein sollen. Die Kommunen befürchten bei vollständigem Wegfall der Kostenerstattung, dass die Bundesmittel, die durch Änderung des Finanzausgleichsgesetzes an die Länder fließen, nicht kompensatorisch bei den kommunalen Trägern der Jobcenter, in deren Gebiet ein Frauenhaus betrie-

ben wird, ankommen. Um dem zu begegnen, schlagen wir vor, § 46 SGB II, um einen weiteren Absatz mit dem Regelungsinhalt zu ergänzen, dass den kommunalen Trägern im SGB II Kosten für Frauenhausaufenthalte, die wegen des Wegfalls von § 36 a SGB II nicht mehr erstattungsfähig sind, mit einem adäquaten Prozentsatz ausgeglichen werden.

8. Zu Artikel 4 und 5 GewHG-E (Änderung des Finanzausgleichsgesetzes)

Durch die befristete Änderung des Finanzausgleichsgesetzes stellt der Bund den Ländern zum Lastenausgleich in Umsetzung des GewHG ab dem Jahre 2027 bis einschließlich 2036 Bundesmittel von insgesamt etwa 2,6 Mrd. Euro zur Verfügung. Die Kommunen begrüßen dies. Gleichzeitig mahnen wir bereits jetzt an, dass diese Mittel im weiteren Verlauf des Ausbaus des Hilfesystems auch bei den Kommunen vor Ort ankommen müssen, sofern länderseitig Aufgaben in Umsetzung des GewHG auf die Kommunen übertragen werden. Durch das GewHG-E fallen bisherige Finanzierungsbeiträge des Bundes dauerhaft weg, weil der Aufenthalt in einer Schutzeinrichtung zukünftig kostenfrei sein soll. Laut Gesetzesbegründung bleibt lediglich die Sicherung des Lebensunterhalts unberührt, was sich im Fall von Leistungsbeziehenden nach dem SGB II auf den Regelsatz beschränkt. Während Finanzierungsbeiträge des Bundes nunmehr dauerhaft entfallen sollen, erfolgt eine Bereitstellung der Bundesmittel befristet auf zehn Jahre. Angesichts stetig steigender Sozialausgaben befürchten wir, dass diese Rechnung nicht aufgeht. Zwar wird bezüglich der Angemessenheit des Lastenausgleichs auf die Kostenstudie des BMFSFJ abgestellt, nach der diese Effekte berücksichtigt worden seien. Wir verweisen jedoch darauf, dass die Validität aufgrund der nunmehr erweiterten Zielgruppe angezweifelt wird (s. o. unter Ziffer 1).

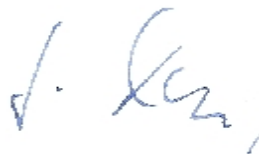
9. Zu Artikel 6 GewHG-E (Inkrafttreten)

Die finanzielle Beteiligung des Bundes am Ausbau des Hilfesystems beginnt Anfang 2027, während der Rechtsanspruch auf Schutz und Beratung bereits zum 01.01.2030 in Kraft treten soll. Unter Bezugnahme auf unsere Ausführungen zum Fachkräftemangel sowie der Dauer von Bauvorhaben, halten wir einen Zeitraum von drei Jahren für zu kurz, um die erforderlichen Kapazitäten zu schaffen, damit dann bestehende Rechtsansprüche erfüllt werden können. Offen lässt der Gesetzentwurf auch die Frage, welche Konsequenzen die Nichterfüllbarkeit des Rechtsanspruchs haben wird.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Daniela Schneckenburger
Beigeordnete
des Deutschen Städtetages



Jörg Freese
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages



Marc Elxnat
Beigeordneter
des Deutschen Städte- und
Gemeindebundes