

Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zur Umsetzung des Gewalthilfegesetzes (GewHG)

Die Empfehlungen (DV 16/25) wurden am 25. März 2026 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.

1. Vorbemerkung

► Gewalttaten gegen Frauen und Mädchen sind ein gewichtiges und zunehmendes Problem in Deutschland. Die aktuellen Bundeslagebilder „Geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten“ und „Häusliche Gewalt“ des Bundeskriminalamtes (Berichtszeitraum 2024), die nur das Hellfeld abdecken, zeigen, dass Straftaten gegen Frauen und Mädchen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum weiter angestiegen sind.¹ Das umfasst u.a. Sexualdelikte, digitale Gewalt, frauenfeindliche Straftaten, häusliche Gewalt, und darunter Partnerschaftsgewalt. Obwohl von generell niedrigen Anzeigequoten auszugehen ist – im Bereich häuslicher Gewalt von unter 10 % und im Bereich Partnerschaftsgewalt sogar von unter 5 % – hat häusliche Gewalt im Jahr 2024 einen neuen Höchststand erreicht. Mit dem Gewalthilfegesetz² (GewHG) wurde in Deutschland erstmals eine bundesgesetzliche (Rahmen)Regelung für ein Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt geschaffen. Dieses soll für gewaltbetroffene Frauen und (mit)betroffene Kinder einen kostenfreien und niedrigschwelligen Zugang zu Schutz- und Beratungsangeboten durch einen Rechtsanspruch ab dem Jahr 2032 bundesweit sicherstellen. Es sieht den Ausbau und eine Verbesserung des bestehenden Hilfesystems vor, das bislang relevante Versorgungslücken bei Schutz, Intervention und Beratung aufweist. Das GewHG ist von den Ländern umzusetzen und stellt diese im Hinblick auf zeitliche und inhaltliche Maßgaben vor besondere Herausforderungen:



Ihre Ansprechpartnerin im Deutschen Verein:

Nicola Leiska-Stephan,

wissenschaftliche Referentin, AF III

„Grundlagen sozialer Sicherung, Sozialhilfe, soziale Leistungssysteme“ im Deutschen Verein.

Foto: Carolin-Weinkopf

- Zum einen tritt zum 1. Januar 2027 die Sicherstellungsverantwortung der Länder in Kraft, die Unklarheiten in der Vorbereitung enthält und bereits heute mit einem hohen Einsatz verschiedener Ressourcen verbunden ist.
- Zum anderen sind maßgebliche inhaltliche Anforderungen durch den Bundesgesetzgeber an unterschiedlichen Stellen im Gesetz durch Verwendung ähnlicher Begriffe sowie bewusst offen formuliert. Sie geben den adressierten Ländern dadurch Gestaltungsspielraum für länderspezifische Lösungen, schaffen jedoch auch Unsicherheiten im Hinblick auf die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und die Interpretation konkreter Umsetzungsanforderungen.

Der bundesweite Rechtsanspruch bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt macht ein bedarfsgerechtes Hilfesystem über alle Bundesländer hinweg erforderlich, um wohnortunabhängig einen gleichen Zugang zu Schutz und Beratung zu gewährleisten. Dies ist insbesondere für Frauen und (mit)betroffene Kinder eine Vorgabe der Istanbul Konventi-

1 Bundeskriminalamt (Hrsg.): Bundeslagebilder „Geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten 2024“ und „Häusliche Gewalt 2024“, veröffentlicht am 21. November 2025.

2 Das Gesetz zur Sicherung des Zugangs zu Schutz und Beratung bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt (Gewalthilfegesetz – GewHG) wurde als Artikel 1 des Gesetzes für ein verlässliches Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt vom 24. Februar 2025, BGBl. Jahrgang 2025 Teil I Nr. 57 vom 27. Februar 2025 beschlossen.



on³ (IK). Hierfür stellen aus Sicht des Deutschen Vereins aufeinander abgestimmte Länderregelungen mit möglichst einheitlichen Kriterien eine notwendige Grundvoraussetzung dar. Sie tragen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für Betroffene bei und ermöglichen Planungssicherheit für Träger des Hilfesystems und Kommunen sowie eine effiziente Ressourcennutzung. Der Deutsche Verein gibt den Ländern mit diesen Empfehlungen Hinweise für eine bundeseinheitliche Umsetzung und Überführung der Anforderungen des GewHG in Landesrecht bis 31. Dezember 2026. Sie knüpfen an die Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Absicherung des Hilfesystems für von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffene Mädchen, Frauen und ihre Kinder aus dem Jahr 2022 an.⁴ Finanzierungsfragen werden thematisiert, sind aber nicht Gegenstand der vorliegenden Empfehlungen.⁵

Der Deutsche Verein betont an dieser Stelle vorab, dass das ambulante System der Beratungsstellen für Betroffene von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt nicht zweitrangig hinter dem stationären System der Schutzeinrichtungen zurückbleiben darf. Das ambulante System kann eine Gewaltgefährdung frühzeitig identifizieren sowie fallspezifische Versorgungs- und Schutzbedarfe in die Wege leiten. Eine einseitige Fokussierung auf den Ausbau von Schutzplätzen wird der Zielsetzung des GewHG und den Bedarfen gewaltbetroffener und -gefährdeter Personen nicht gerecht. Die im Folgenden formulierten Empfehlungen beziehen sich, wenn nicht anders benannt, sowohl auf Schutzeinrichtungen als auch auf Beratungsstellen.

2. Ziel des Gewalthilfegesetzes gemäß § 1 GewHG durch strukturellen Ausbau erreichen

Das GewHG zielt gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 auf ein bedarfsgerechtes Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt ab. Zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse⁶ (Art. 72 Abs. 2 GG) sollen Lücken im bisherigen Hilfesystem geschlossen werden, damit dem staatlichen Auftrag auf Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) Rechnung getragen wird. Laut GREVIO-Bericht 2022⁷ sowie der durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) in Auftrag gegebenen Kostenstudie zum Hilfesystem aus 2024⁸ und verschiedener Bestandsanalysen der Bundesländer⁹ ist hierzu ein **struktureller Ausbau des Hilfesystems** und damit ein höherer Gesamteinsatz als bisher erforderlich. Im Hinblick auf die staatliche Gesamtverantwortung für das Hilfesystem fordert der Deutsche Verein alle Beteiligten (Bund, Länder, Kommunen) dazu auf, trotz der starken Belastungen ihrer Haushalte weiterhin Maßnahmen im Kampf gegen geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt zu ergreifen, den derzeitigen Bestand des Hilfesystems zu erhalten und seinen strukturellen Ausbau gemeinsam zu erreichen. Die Kommunen haben hier bislang im Rahmen von freiwilligen Leistungen eine bedeutsame Verantwortung übernommen.

Der Deutsche Verein empfiehlt den Ländern, bei der näheren Ausgestaltung der qualitativen Standards dafür Sorge zu tragen, dass es unter Berücksichtigung sowie Nutzung aller vorhandenen Ressourcen zu einer qualitativen und quantitativen Verbesserung der Versorgung in der Fläche kommt. Des Weiteren hält er es für erforderlich, dass eine dauerhafte finanzielle

3 Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht vom 11. Mai 2011. Die IK fordert ein abgestimmtes, bundesweites Netz an Hilfs- und Schutzangeboten, Art. 22, 23 IK sowie umfassende und koordinierte politische Prozesse, Art. 7 IK.

4 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Absicherung des Hilfesystems für von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffene Mädchen, Frauen und ihre Kinder vom 20. September 2022 (DV 9/21), NDV 2022, 538 ff sowie NDV 2022, 602 ff.

5 Vgl. hierzu Empfehlungen DV 9/21, Fußn. 4.

6 Siehe auch: Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (2023): Begriff der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“. Eine Übersicht zum Begriffsverständnis im rechtlichen und politisch-wissenschaftlichen Kontext, WD 3 – 3000 – 162/22, WD 1 – 3000 – 041/022.

7 (Grundlagen-)Evaluierungsbericht von GREVIO über gesetzgeberische und andere Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) DEUTSCHLAND, verabschiedet von GREVIO am 24. Juni 2022, veröffentlicht am 7. Oktober 2022, GREVIO/Inf (2022) 9, S. 55.

8 Ruschmeier, R./Ornig, N./Gordon, J./Himbert, E./Ogarev, A./Weis, S. (2024): Kostenstudie zum Hilfesystem für Betroffene von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt. Kienbaum Consultants International GmbH; Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, S. 37, veröffentlicht im Juni 2024.

9 Z.B. basierend auf Modellprojekten in Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt im Rahmen des Bundesmodellprojekts „Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung zur Weiterentwicklung zum Schutz von Frauen vor Gewalt und häuslicher Gewalt“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Beteiligung des Bundes auch und insbesondere über das Jahr 2036 hinaus erfolgt.¹⁰

3. Sicherstellungsauftrag vorbereiten und umsetzen, §§ 5, 8 GewHG

Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 GewHG müssen die Länder zur Gewährleistung der Rechtsansprüche nach § 3 GewHG ein Netz an ausreichenden, niedrigschwelligen, fachlichen sowie bedarfsgerechten Schutz- und Beratungsangeboten sicherstellen (siehe Kap. 7). Dieser Sicherstellungsauftrag der Länder tritt zum 1. Januar 2027 in Kraft.

In Vorbereitung darauf wurde gemäß § 8 Abs. 1 bis 3 GewHG ein herausfordernder Zeitplan für den Auf- und Ausbau des Gewalthilfesystems geschaffen, von welchem diese nicht durch landesrechtliche Regelungen abweichen können (§ 8 Abs. 4 GewHG).

Danach haben die Länder bis zum 31. Dezember 2026 folgende Umsetzungsschritte vorzunehmen:

- ▶ Durchführung einer ersten **Ausgangsanalyse** und **Entwicklungsplanung** inklusive Aufstellung eines **Finanzierungskonzepts**. Die Analyse muss sich an dem tatsächlichen Bedarf an bedarfsgerechten und niedrigschwelligen Schutz- und Beratungsangeboten in ausreichender Zahl und angemessener geografischer Verteilung ausrichten.¹¹ Sie muss regionale Strukturen und in Schutzeinrichtungen die Vorhaltenotwendigkeit angemessen berücksichtigen. Darüber hinaus sind die bedarfsgerechte Weiterentwicklung von Angeboten proaktiver Beratung und Intervention, der Maßnahmen zur Prävention einschließlich der Arbeit

mit gewaltausübenden Personen sowie die Erfordernisse strukturierter landesweiter und regionaler Vernetzung einzubeziehen.

- ▶ Bis dahin müssen die Gesetzgebungsverfahren der jeweiligen Landesausführungsgesetze abgeschlossen sein.

Daneben haben die Länder ebenso das Verfahren der Trägeranerkennung nach § 7 Abs. 6 GewHG zu regeln.

Im Hinblick auf den Zeitrahmen für die Sicherstellung des Hilfenetzes durch die Länder ergibt sich eine wesentliche Unschärfe daraus, dass diese Verantwortung auf die Gewährleistung der Rechtsansprüche ausgerichtet ist, die erst fünf Jahre nach Geltung des Sicherstellungsauftrags am 1. Januar 2032 in Kraft treten. Es ist davon auszugehen, dass der Ausbau des Hilfesystems und die Schließung bestehender Schutzlücken in den Ländern mehrere Jahre in Anspruch nehmen werden. Der Deutsche Verein mahnt an und empfiehlt den Ländern, hiermit frühestmöglich zu beginnen, den an sie gerichteten Sicherstellungsauftrag frühzeitig ernst zu nehmen und die notwendigen Regelungen für Ausführungsgesetze oder -bestimmungen unverzüglich auf den Weg zu bringen.

Der Deutsche Verein unterstreicht an dieser Stelle die Bedeutung höherrangigen Rechts für die Auslegung des GewHG und verweist insbesondere auf die Vorgaben der **IK**, der **UN-Kinderrechtskonvention**¹² sowie der **EU-Gewaltschutzrichtlinie**¹³, die in den Mitgliedstaaten bis zum 14. Juni 2027 in nationales Recht umzusetzen ist und im Wesentlichen auch der Umsetzung der IK dient. Hiernach steht Deutschland bereits heute in der Verantwortung, schnellstmöglich dafür zu sorgen, insbesondere gewaltbetroffenen Frauen¹⁴ und (mit)betroffenen Kindern bedarfsgerechte Schutz- und Unterstützungsangebote bereitzustellen und bestehende Lücken im Gewalthilfesystem zu schließen¹⁵ – unabhängig von den Fristen des

10 Vgl. Entschließungsantrag der Länder im Bundesrat, Anlage zu Bundesrat-Drucksache 74/25 (Beschluss) vom 14. Februar 2025 bzw. FACHINFORMATION Nr. 2, 2024 der Frauenhauskoordinierung e.V.

11 Vgl. § 5 Abs. 1 Satz 1 GewHG.

12 United Nations (1989): Übereinkommen über die Rechte des Kindes, UN-Doc. 27531, 1577 UNTS 3 (United Nations Treaty Series). Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention) wurde 1989 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet und trat 1992 in Deutschland in Kraft.

13 Die Richtlinie (EU) 2024/1385 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 ist der erste umfassende Rechtsakt der Europäischen Union (EU) zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Die EU nimmt damit eine aktive Rolle bei der Förderung der Umsetzung der IK ein und enthält einen Katalog von Mindestvorschriften in Bezug auf Schutz und Unterstützung für die Opfer (Art. 17, 18, 25–30), Prävention (Art. 34) und frühzeitiges Eingreifen (Art. 35 und 37).

14 Das GewHG begrenzt in seiner geltenden Fassung den Kreis der anspruchsberechtigten Personen bei häuslicher Gewalt auf Frauen und (mit)betroffene Kinder und schließt somit männliche Opfer häuslicher Gewalt sowie oft trans*, inter* und nicht-binäre Personen aus. Trans*, inter* und nicht-binäre Personen werden jedoch gemäß Art. 4 der IK als schutzwürdig definiert und die EU-Gewaltschutzrichtlinie sieht auch Schutz- und Beratungsangebote für männliche Betroffene vor. Vor diesem Hintergrund sollte der gesetzliche Regelungsbedarf geprüft werden.

15 Nach der Umsetzung in nationales Recht können sich Betroffene auf die daraus resultierenden nationalen Vorschriften stützen und ggf. Ansprüche geltend machen. Wird die Richtlinie nicht fristgerecht oder unvollständig umgesetzt, droht ein Vertragsverletzungsverfahren, was zu einer Klage gegen Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshof und zu finanziellen Sanktionen führen kann. Vgl. Factsheet „Die EU-Gewaltschutzrichtlinie“ des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DifMR).

GewHG. Auch mit Blick auf die betroffenen Grundrechte der gefährdeten Frauen und (mit)betroffenen Kinder empfiehlt der Deutsche Verein den Ländern, entschlossen und zügig zu handeln. Die Auslegung des Sicherstellungsauftrags darf aus seiner Sicht nicht dazu führen, dass Schutzlücken weiterhin für mehrere Jahre oder gar bis zum Inkrafttreten des Rechtsanspruchs 2032 fortbestehen und Gefahren an Leib und Leben für gewaltbetroffene Frauen und (mit)betroffene Kinder in Kauf genommen werden.

Durch das GewHG wird der Sicherstellungsauftrag für ein bedarfsgerechtes Hilfesystem zu einer Pflichtaufgabe der Länder. Ihnen obliegt gemäß § 5 Abs. 3 GewHG die Finanzierung.¹⁶ Die Länder erhalten vom Bund für die Jahre 2027 bis 2036 einen bereits festgelegten Ausgleich für ihre Belastungen. Dabei handelt es sich aber nur um eine nicht auskömmliche Mitfinanzierung des Bundes. Bereits die Gesetzesbegründung prognostiziert wesentlich höhere Kosten allein für das Frauenhilfesystem. Kosten für die Täterarbeit (siehe Kapitel 8) sind z.B. nicht mitkalkuliert.¹⁷ Für den Ausbau müssen die Länder aufgrund der geringeren jährlichen Bundesbeteiligung in den ersten drei Jahren höhere Eigenmittel des Hilfesystems einplanen und aufwenden. Der Deutsche Verein empfiehlt, dies zwingend bei den ersten Planungen der Länder bis Ende 2026 ausreichend zu berücksichtigen. Darüber hinaus gilt es zum Schutz betroffener Frauen und (mit)betroffener Kinder zu verhindern, dass ein bereits heute notwendiger Ausbau bis zur Vorlage der Bedarfsanalyse durch die Länder stagniert. Der Deutsche Verein empfiehlt den Ländern, sich an der Bedarfsplanung der IK zu orientieren.

4. Für Analysen und Planungen Expertise nutzen und Daten vereinheitlichen

Der Deutsche Verein empfiehlt den Ländern, **bereits im Rahmen der frühen Ausgangsanalyse und Entwicklungsplanung** gemäß § 8 GewHG auf das reichhaltige Erfahrungswissen von Praktiker*innen aus der Versorgungspraxis sowie auf bestehende Auswertungen¹⁸ zurückzugreifen, um hier ein hohes Maß an Fachlichkeit sicherzustellen. Betroffenenperspektiven sind dabei einzubeziehen. Aus Sicht des Deutschen Vereins sollten darüber hinaus Träger des Hilfesystems, Fachverbände, Wohlfahrtsverbände, Träger der Kinder- und Jugendhilfe, Wohnungsnotfallhilfe, kommunale und regionale Runde Tische, Landesvernetzungsstellen sowie weitere zivilgesellschaftliche Akteure und insbesondere die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten als zentrale Koordinierungsstellen und Akteure im Schnittstellenmanagement auf kommunaler und regionaler Ebene von Beginn an sowie fortlaufend beteiligt werden.

Um in der Kürze der Zeit, in der die Länder **ihre ersten Finanzierungskonzepte** den jeweiligen Finanzministerien zur haushälterischen Berücksichtigung ab dem Kalenderjahr 2027 vorlegen müssen¹⁹, ein vollumfängliches Bild über den Ist-Zustand des Hilfesystems zu erhalten und daraus Schlüsse zur Schließung von Versorgungslücken ziehen zu können, ist eine frühzeitige Beteiligung nicht nur hilfreich, sondern auch notwendig. Selbst wenn zeitliche Fristen den Umfang und die Form der Beteiligung an den frühen Analyse- und Planungsschritten einschränken, empfiehlt der Deutsche Verein, Informationsflüsse an das Hilfesystem sicherzustellen, um frühzeitig eine Praxisorientierung der Bedarfsplanung zu etablieren. Hierdurch kann ein fortlaufend notwendiges Nachjustieren in enger Zusammenarbeit gelingen. Auch für die **Ausarbeitung der Landesausführungsgesetze und notwendiger Verordnungen** schlägt der Deutsche Verein Beteiligungsformate vor, die die Fachpraxis und ihre Perspektiven einbinden. Der Deut-

16 Gemäß § 5 Abs. 3 GewHG haben anerkannte Träger von Einrichtungen einen Rechtsanspruch auf eine „angemessene“ öffentliche Finanzierung gegenüber den Ländern.

17 Laut Begründung zum Entwurf eines Gesetzes für ein verlässliches Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 3. Dezember 2024 (BT-Drucks. 20/14025, S. 20) (Gesetzesbegründung) schätzt der Gesetzgeber die Gesamtkosten des Hilfesystems nach Maßgaben des GewHG auf Basis der Kostenstudie auf rund 686 Mio. € pro Jahr. Daran beteiligt sich der Bund ab 2030 und bis 2036 mit einem Zuschuss in Höhe von 306,5 Mio. € pro Jahr, also zu rund 40%. Die übrigen 60% der Kosten des Hilfesystems (379,5 Mio. € pro Jahr) sind entsprechend durch die Länder zu tragen.

18 Siehe hierzu Fußn. 9; Darüber hinaus: Bundesweite Frauenhaus-Statistik der Frauenhauskoordinierung e.V. (FHK); Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V. (KOK); Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff); Unabhängige Berichterstattung durch die Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt beim Deutschen Institut für Menschenrechte (DifMR) im Rahmen des Monitorings zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland, Monitor Gewalt gegen Frauen (Erster Periodischer Bericht, Dezember 2024), mit enthaltenen Analysen der Landesaktionspläne im Bereich geschlechtsspezifische Gewalt und Umsetzung der Istanbul-Konvention; weitere Auswertungen bundeslandspezifischer Projekte, wie z.B. die interne Frauenhausplatzampel und deren monatliche Auswertung in Niedersachsen.

19 Die interministerielle Abstimmung des Haushalts erfolgt in der Regel im Februar des Vorjahres, um ihn im Herbst parlamentarisch beschließen zu können. Daher müssen eine erste Abschätzung des Bedarfs und der Kosten bereits dann abgeschlossen sein.

sche Verein hält darüber hinaus eine systematische Beteiligung der Fachpraxis an der **stetigen Weiterentwicklung des Hilfesystems** und der dazu genutzten Verfahren und Methoden für erforderlich und empfiehlt, diese Beteiligung zu verstärken und institutionell zu verankern, im Hinblick auf § 8 Abs. 3 GewHG am besten im Sinn eines standardisierten Sozialplanungsprozesses.²⁰

Um den tatsächlichen Bedarf an Schutz- und Beratungskapazitäten und die erforderliche Versorgungsdichte hinreichend abzubilden, sind eigene Erhebungen durch die Länder erforderlich. Auch wenn sich diese für die initiale Ausgangsanalyse vielfach bereits im Prozess befindet, hält es der Deutsche Verein zur **Entwicklung eines bundesweiten Netzes an Schutz- und Beratungsangeboten auf fachlicher Grundlage** für zwingend erforderlich, dass die Bundesländer ihre fortlaufende Datenerhebung weitestgehend aufeinander abstimmen. Nur durch die Verwendung einheitlicher Definitionen und Kategorien kann Vergleichbarkeit zwischen den Ländern sichergestellt und gezieltes Nachsteuern ermöglicht werden. Der Deutsche Verein empfiehlt, die vorliegenden Kategorien der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt beim Deutschen Institut für Menschenrechte (DifMR) zu nutzen, die auch im Monitor Gewalt gegen Frauen verwendet werden.²¹ Um hier zu möglichst einheitlichen Regelungen zwischen den Ländern zu gelangen, schlägt der Deutsche Verein vor, die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenminister*innen der Länder (GFMK) einzubeziehen. Darüber hinaus empfiehlt der Deutsche Verein den Ländern, sich gegenüber dem Bund dafür einzusetzen, dass die im Rahmen der Ausgangsanalysen erhobenen Daten und entwickelten Abläufe mit den Parametern aus der Bundesstatistik gemäß § 10 GewHG inhaltlich und zeitlich synchronisiert werden. Hierdurch können Verfahren vereinfacht, Ressourcen gebündelt und Systembrüche vermieden werden.

5. Hilfenetz an besonderen Bedarfen vulnerabler gewaltbetroffener Personen ausrichten

§ 5 Abs. 1 Satz 3 GewHG sieht vor, dass das Netz an Schutz- und Beratungsangeboten durch die Länder an den Bedarfen der gewaltbetroffenen Personen auszurichten ist. Es adressiert ausdrücklich vulnerable, insbesondere mehrfach-diskriminierte Personen, die einem besonders hohen Risiko von geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt ausgesetzt sind. Für sie sind Schutz- und Beratungsangebote schwerer oder weniger vollständig zugänglich als für andere gewaltbetroffene Personen.²² Dadurch ist die Inanspruchnahme bei ihnen noch geringer. Es ist aufgrund des höheren Risikos von einer höheren Betroffenheit auszugehen. Bisher wird nur ein Teil der Betroffenen mit Hilfsangeboten erreicht.²³ In einer nicht abschließenden Aufzählung benennt das GewHG Behinderungen im Sinne von § 2 Abs. 1 SGB IX²⁴, Migrations- und Fluchtbiografien, Geschlecht und Geschlechtsidentität²⁵, die sexuelle Orientierung sowie die besonderen Bedarfe von Kindern (siehe dazu Kap. 6), die bei der Ausgestaltung von Schutz- und Beratungsangeboten besonders zu berücksichtigen sind. Die Angebote sollen gemäß § 5 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 GewHG unabhängig von der gesundheitlichen Verfassung, vom Wohnort, vom aufenthaltsrechtlichen Status oder Sprachkenntnissen zeitnah bereitstehen.

Der Deutsche Verein empfiehlt, über die im GewHG genannten Bedarfe hinaus, diejenigen aus Beeinträchtigung, Obdach- und Wohnungslosigkeit, Suchterkrankung, Alter und Hochaltrigkeit, Pflegebedürftigkeit, psychischer Erkrankung (einschließlich Traumatisierung), Betroffenheit von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung sowie Armut (Einkommen am Existenzminimum) zu berücksichtigen. Die Länder sollten gezielte Maßnahmen zum Abbau von Barrieren und zur Verbesserung der Möglichkeiten der Inanspruch-

20 Vorschläge dazu liegen seit 2012 vor (vgl. Helfferich/Kavemann/Rixen [2012]: Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, Bundestags-Drucksache 17/10500, S. 237 ff.).

21 Vgl. hierzu Fußn. 18.

22 Siehe FHK 2025: Bundesweite Frauenhausstatistik 2024, Langfassung S. 10/11.

23 Vgl. Fußn. 22 sowie DifMR Monitor Gewalt gegen Frauen, S. 194–198 (siehe Fußn. 18); vgl. auch Pressemitteilung FHK zur Frauenhaus-Statistik 2020 vom 7. Dezember 2020 „Die Mehrheit der Bewohner_innen bringt (...) vielzählige und sehr komplexe Beratungsbedarfe mit. Aus der Praxis wissen wir aber, dass oft kaum Mittel für entsprechende Angebote wie Sprachmittlung, Kinderbetreuung oder Unterstützung für Frauen mit Beeinträchtigungen zur Verfügung stehen.“ Für gewaltbetroffene Frauen ohne Aufenthaltstitel stellt es eine Zugangshürde dar, wenn sie befürchten müssen, aufgrund dessen abgeschoben zu werden.

24 Frauen mit Behinderungen erleben deutlich mehr Gewalt als Frauen im Bevölkerungsdurchschnitt, vgl. Beschlüsse Deutscher Frauenrat „Gewaltschutz von Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen verbessern“ vom 27. Juni 2024.

25 § 2 Abs. 3 Satz 1 GewHG: Gewaltbetroffene Personen sind neben mitbetroffenen Kindern Frauen. Mangels eigenständiger Definition im GewHG wird grundsätzlich die personenstandsrechtliche Geschlechtszuordnung maßgeblich. Die IK fasst auch Mädchen unter 18 Jahren unter den Begriff „Frauen“, Art. 3 Buchstabe f IK, ebenso trans* Frauen und intergeschlechtliche Menschen, die in der weiblichen Geschlechtsrolle leben. Die Ausrichtung an der Istanbul-Konvention und der EU-Richtlinie (EU) 2024/1385 verlangt, dass Betroffene, die von intersektionaler Diskriminierung betroffen sind, besondere Aufmerksamkeit und passgenaue Unterstützungswege erhalten.

nahme ergreifen und diese systematisch bereits bei Planungen und Analysen, Finanzierung und Ausgestaltung der Schutz- und Beratungsangebote auf der Grundlage von § 8 GewHG verankern. Ein besonderer Schwerpunkt der Ausgangsanalysen der Länder sollte darauf liegen, die besonderen und teilweise komplexen Bedarfe der genannten Personen zu ermitteln und daraus Rückschlüsse für die Ausgestaltung der notwendigen Angebote zu ziehen. Dabei hält es der Deutsche Verein für erforderlich, dass die Länder eine konsequent intersektionale Perspektive einnehmen. Hierzu sind potenzielle Mehrfachdiskriminierung und komplexe individuelle Problemlagen in der Sicherstellung der Inanspruchnahme von Schutz und Beratung dringend zu berücksichtigen. Hierzu empfiehlt der Deutsche Verein den Ländern, sich eng mit Betroffenenorganisationen und weiteren relevanten Akteuren zu vernetzen und auf die spezifischen Erfahrungen der Träger mit Betroffenen zurückzugreifen, diese einzubeziehen und sie zu beteiligen.

Aus Sicht des Deutschen Vereins müssen Einrichtungen befähigt werden, auf komplexe Lebensrealitäten und Diskriminierungserfahrungen sensibel zu reagieren. Dies erfordert Schulungen zum intersektionalen Fallverstehen, mehrsprachige und barrierefreie Informationswege, den Ausbau von Beratungsangeboten mit diversitätssensibler Fachkompetenz sowie Strukturen, die Vertrauen und Sicherheit für marginalisierte Gruppen schaffen.

Abschließend sind aus Sicht des Deutschen Vereins folgende Mindestanforderungen zur Sicherstellung der Erreichbarkeit und Wirksamkeit von Schutz und Beratung vulnerabler Personengruppen durch die Länder vorzusehen:

- ▶ mehrsprachige Informationen, professionelles Dolmetschen sowie digitale und physische Barrierefreiheit²⁶;
- ▶ kontinuierliche Qualifizierung des Personals in Intersektionalität, rassismuskritischer Sensibilisierung, Antidiskriminierung und Traumakompetenz;
- ▶ Verfügbarkeit spezialisierter Angebote für vulnerable Personen;

- ▶ verbindliche Vernetzung mit Gesundheitswesen, Pflegeeinrichtungen, Kinder- und Jugendhilfe, Wohnungsnotfallhilfe und (kommunaler) Wohnungsvermittlung, Bildungs- und Arbeitsmarktinstitutionen sowie Betroffenenorganisationen sowie
- ▶ Monitoring der Zugänglichkeit und Wirkung einschließlich qualitativer Erhebungen zu intersektionalen Effekten.

6. Besondere Bedarfe von (mit)betroffenen Kindern und Jugendlichen berücksichtigen

Das GewHG benennt im Hinblick auf die Sicherstellungsverpflichtung der Länder ausdrücklich die notwendige Berücksichtigung der besonderen Bedarfe von (mit)betroffenen Kindern²⁷ (§ 5 Abs. 1 Satz 4 GewHG). Der Deutsche Verein betont, dass aktuell deutlich mehr Kinder und Jugendliche als Erwachsene in Frauenhäusern leben.²⁸ Er weist mit Nachdruck darauf hin, dass das Miterleben von häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt eine eigene Gewalterfahrung darstellt und sie daher als eigenständige Zielgruppe des Gewalthilfesystems verstanden werden müssen.²⁹ Diese Kinder gelten als gewaltbetroffen im Sinne des Gesetzes und haben einen eigenen Rechtsanspruch auf bedarfsgerechte Schutz-, Beratungs- und Unterstützungsleistungen gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1, § 3 Abs. 4 GewHG. Der Deutsche Verein empfiehlt den Ländern, dringend darauf hinzuwirken, dass Schutzlücken im GewHG gegenüber direkt von Gewalt betroffenen Kindern oder Kindern, die Gewalt gegen eine ihnen nahestehende nicht-weibliche Person (mit)erlebt haben, schnellstmöglich geschlossen werden.³⁰

An Kinder gerichtete Angebote des Hilfesystems dürfen weder qualitativ noch quantitativ hinter denen für betroffene (erwachsene) Frauen zurückbleiben. Der Deutsche Verein hält es für erforderlich, dass (mit)betroffene Kinder aus intersektionaler Perspektive (vgl. Kap. 5) unterstützt werden. Es sind

26 Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) verpflichtet die Vertragsstaaten gemäß Art. 16 dazu, für Menschen mit Behinderungen den Zugang zu Präventions- und Schutzangeboten sicherzustellen sowie sie vor jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch, einschließlich geschlechtsspezifischer Aspekte, zu schützen. Nach Art. 9 UN-BRK sind die Vertragsstaaten außerdem dazu verpflichtet, Zugangshindernisse und -barrieren festzustellen und zu beseitigen. Des Weiteren muss gemäß Art. 25 RL 2024/1385/EU spezielle Unterstützung für Betroffene bereitstehen, die intersektionale Diskriminierung erfahren.

27 Kind im Sinne des GewHG ist gemäß § 2 Abs. 3 Satz 2 GewHG, unabhängig vom Geschlecht, wer das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat.

28 Vgl. FHK 2025, Frauenhausstatistik: Im Jahr 2024 haben etwa 13.700 Frauen und 15.300 Kinder Schutz in Frauenhäusern gesucht. Grundlage der Statistik sind in diesem Jahr Daten zu 6.477 Frauen und 7.224 Kindern aus insgesamt 189 der ca. 400 Frauenhäuser in Deutschland.

29 Vgl. hierzu auch Art. 31 Abs. 1 und 2 EU-Gewaltschutzrichtlinie; Ziegenhain, Ute/Kindler, Heinz/Meysen, Thomas (2021): Häusliche Gewalt und Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB, in: Meysen, Thomas (Hrsg.): Kindschaftssachen und häusliche Gewalt. Umgang, elterliche Sorge, Kindeswohlgefährdung, Familienverfahrensrecht, Heidelberg: SOCLES International Center for Socio-Legal Studies, S. 71–101.

30 Die Definitionen zu geschlechtsspezifischer (§ 2 Abs. 1 GewHG) und häuslicher Gewalt (§ 2 Abs. 2 GewHG) knüpfen an den Begriff der Frau an. Darüber hinaus geht die Gesetzesbegründung davon aus, dass ebenso Kinder von geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt betroffen sein können, vgl. BT-Drucks. 20/14025, S. 29.

beispielsweise die Bedarfe von Kindern mit eigener Fluchterfahrung, Migrationshintergrund, Armut sowie Behinderungen zu berücksichtigen. In Schutzeinrichtungen und Fachberatungsstellen ist es wünschenswert, neben einer altersgerechten Ausstattung der räumlichen Gegebenheiten eigene geschlechts- und altersspezifische sozialpädagogische und psychosoziale (inklusive traumapädagogischer) Angebote zur Stabilisierung und Entlastung vorzuhalten. Spezifische Angebote für Kinder sollten bei entsprechendem Bedarf auch örtliche Aspekte berücksichtigen, etwa mit Blick auf die Aufrechterhaltung des Schulbesuchs und weitere stabilisierende Kontakte.³¹

Darüber hinaus empfiehlt der Deutsche Verein, separate Unterbringungsmöglichkeiten für die Aufnahme von Frauen mit jugendlichen Söhnen in Frauenhäusern vorzuhalten, die in der Praxis wegen bestehender Altersgrenzen von zwölf bzw. 14 Jahren (mit ihrer Mutter) keinen Zugang zu Schutzangeboten erhalten.

Der Deutsche Verein hat bereits verschiedentlich darauf hingewiesen, dass häusliche Gewalt für Kinder immer eine schwere Belastung darstellt und ein gewichtiger Anhaltspunkt für eine mögliche Kindeswohlgefährdung ist.³² Die (frühzeitige) Einbindung von Trägern der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe wird durch die Verfahrensregelungen in § 4 Abs. 4 GewHG abgesichert.³³ Gemäß § 9 Abs. 1 GewHG haben die Regelungen des SGB VIII grundsätzlich Vorrang vor Leistungen nach dem GewHG.³⁴ Der Vorrang der Kinder- und Jugendhilfe kann dabei nur im Fall tatsächlich vorhandener gleichwertiger Angebote geltend gemacht werden, soweit diese tatsächlich ergriffen werden können. Auch wenn die konkrete Ausgestaltung der komplexen Schnittstelle zwischen der Kinder- und Jugendhilfe und dem GewHG nicht Gegenstand der vorliegenden Empfehlungen ist, betont der Deutsche Verein, dass die Verhinderung bzw. Abwendung einer Kindeswohlgefährdung gemeinsame Aufgabe aller Akteure im Sinne einer Verantwortungsgemeinschaft im Kinderschutz ist. In jedem Fall sollte der gemeinsamen Unterbringung von Kindern mit ih-

rer (gewaltbetroffenen) Bezugsperson dabei – auch mit Blick auf Art. 31 Abs. 3 EU-Gewaltschutzrichtlinie³⁵ – Priorität beigemessen werden. Daher empfiehlt der Deutsche Verein, die Angebote für (mit)betroffene Kinder, frühzeitige Interventionen und Hilfen als Teil eines verlässlichen Gesamtkonzeptes zu gewährleisten, indem präventive, beratende und schützende Maßnahmen zwischen den Jugendämtern, den freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe, den Schutzeinrichtungen, Fachberatungsstellen und weiteren Unterstützungsstrukturen abgestimmt werden. Um den Aufbau von Parallelstrukturen zu vermeiden sowie gleichzeitig Schutzlücken zu schließen, regt der Deutsche Verein dringend an, kinder- und jugendspezifische Angebote im Rahmen des GewHG in Zusammenarbeit mit den Trägern der Kinder- und Jugendhilfe zu erbringen und ihre Verzahnung mit sonstigen Bedarfen und Regelangeboten des SGB VIII oder anderen Leistungsgesetzen zu prüfen. Der Deutsche Verein empfiehlt zu diesem Zweck, die Kooperation mit lokalen und regionalen Kinderschutznetzwerken sowie der Kinder- und Jugendhilfeplanung personell abzusichern und bereits vorhandene Vernetzungsstrukturen zu nutzen.

7. Unbestimmte Rechtsbegriffe in § 5 Abs. 1 GewHG einheitlich auslegen

Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 GewHG sind die Länder verpflichtet, zur Gewährleistung der Ansprüche nach § 3 GewHG ein Netz an „ausreichenden“, „niedrigschwelligen“, „fachlichen“ sowie „bedarfsgerechten“ Schutz- und Beratungsangeboten „in angemessener geografischer Verteilung“ sicherzustellen. Der Gesetzgeber hat keine konkreten Vorgaben zur Umsetzung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe formuliert. Dies macht eine Auslegung dieser Begriffe nach Sinn und Zweck des Gesetzes (teleologische Auslegung) erforderlich. Aus Sicht des Deutschen Vereins ist dabei eine in den Ländern möglichst einheitliche Auslegung geboten, um die örtlich bestehenden unterschiedlichen Schutzniveaus nicht zu verfestigen und die Gewähr eines länderübergreifenden diskriminierungsfreien

-
- 31 Schweigler, Daniela (2025): Schutz und Beratung nach dem Gewalthilfegesetz: Erste Einordnungen und Klärungsbedarfe – Teil I: Anspruchsvoraussetzungen und -inhalte, Verhältnis zu anderen Leistungen, in: Das Jugendamt (JAmt). Zeitschrift für Jugendhilfe und Familienrecht, 2025: Nrn. 7–8, S. 388.
- 32 Vgl. hierzu Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine Reform des Familien- und Familienverfahrensrechts unter Berücksichtigung von häuslicher Gewalt (DV 16/21) vom 20. September 2022, NDV 2022, 558 ff.
- 33 Gemäß § 4 Abs. 4 Satz 3 GewHG haben Einrichtungen bei der Einschätzung einer Kindeswohlgefährdung im Einzelfall einen Anspruch auf Beratung „durch eine insoweit erfahrene Fachkraft nach § 8b Abs. 1 SGB VIII“, wenn die gewaltbetroffene Person Schutzleistungen gemeinsam mit in ihrer Obhut befindlichen Kindern in Anspruch nimmt oder sich ein Kind als gewaltbetroffene Person selbstständig an eine Fachberatungsstelle nach dem GewHG wendet.
- 34 Zwar treten Schutzleistungen nach § 3 Abs. 2 und 4 GewHG grundsätzlich hinter Maßnahmen nach dem SGB VIII, z.B. einer Inobhutnahme, zurück, wenn die Voraussetzungen vorliegen. Diese müssen jedoch auch tatsächlich ergriffen werden können. Vgl. Schweigler, Daniela (2025): Schutz und Beratung nach dem Gewalthilfegesetz: Erste Einordnungen und Klärungsbedarfe – Teil I: Anspruchsvoraussetzungen und -inhalte, Verhältnis zu anderen Leistungen, in: Das Jugendamt (JAmt). Zeitschrift für Jugendhilfe und Familienrecht, 2025: Nr. 7–8, S. 389 f.
- 35 Art 31 Abs. 3 Satz 1 EU-Gewaltschutzrichtlinie: „Wenn eine vorübergehende Unterbringung erforderlich ist, werden Kinder [...] vorrangig zusammen mit anderen Familienangehörigen in einer dauerhaften oder vorläufigen Unterkunft, die mit Unterstützungsdiensten ausgestattet ist, untergebracht, insbesondere mit einem nicht gewalttätigen Elternteil oder Träger der elterlichen Verantwortung.“

Gesamthilfesystems sicherzustellen. Der Deutsche Verein regt eine Orientierung an in der Praxis entwickelten Qualitätsempfehlungen³⁶ an und unterbreitet vorliegend Vorschläge für eine am Schutzzweck des GewHG und an der praktischen Umsetzbarkeit orientierte Auslegung der benannten Rechtsbegriffe.

Ausreichende Schutz- und Beratungsangebote

Die Länder sollen gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 GewHG **ausreichende** Schutz- und Beratungsangebote sicherstellen. Dies ist aus Sicht des Deutschen Vereins dahingehend auszulegen, dass das Netz quantitativ derart ausgestaltet sein muss, dass der aufkommende Bedarf im Hinblick auf die Anzahl der nach Schutz und Beratung suchenden gewaltbetroffenen Personen gedeckt wird.

Für eine ausreichende Anzahl an **Beratungsangeboten** empfiehlt der Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe in Deutschland – Frauen gegen Gewalt e.V. (bff), **pro 100.000 Einwohner*innen mindestens 4,5 Vollzeitstellen** für (Fach-)Beratung und Gruppenangebote bereitzustellen.³⁷ Für eine ausreichende Anzahl an **Schutzplätzen** verweist die Gesetzesbegründung³⁸ auf Art. 22 und 23 der IK und den erläuternden Bericht, der wiederum eine Empfehlung der Task Force des Europarats³⁹ aufgreift: Danach soll **pro 10.000 Einwohner*innen ein Familienplatz** vorgehalten werden.⁴⁰ Um hieraus die benötigten Betten für Frauen und Kinder zu berechnen, empfiehlt der Deutsche Verein, die aktuelle Ge-

burtenziffer heranzuziehen. Daraus ergäbe sich für das Jahr 2024 ein Bedarf an 19.620 Betten, davon entfielen 11.270 auf Kinder. Gleichzeitig soll jedoch auch eine Ausrichtung am tatsächlichen Bedarf erfolgen.⁴¹ Um dies zuverlässig einschätzen und berücksichtigen zu können, werden belastbare Daten benötigt. Hierzu sollte die bundesweite Frauenhaus-Statistik, aber auch die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) herangezogen werden. Hierbei ist zu bedenken, dass diese Zahlen nur das Helffeld der Taten bzw. der Aufnahmen in Schutzeinrichtungen abdecken und von einer hohen Dunkelziffer auszugehen ist (siehe Vorbemerkung).⁴² Insoweit sind darüber hinaus belastbare Daten zu abgewiesenen Aufnahmeanfragen und deren Gründen, etwa weil Kapazitäten nicht ausreichten oder individuelle Bedarfe (z. B. Barrierefreiheit, Mehrsprachigkeit, Mitnahme von Kindern oder älterer Söhne) nicht versorgt werden konnten, zu erheben.⁴³ Dies ist aus Sicht des Deutschen Vereins eine wichtige Voraussetzung, um das Hilfesystem entsprechend auszubauen und weiterzuentwickeln. Er empfiehlt den Ländern daher, sich auf bundeseinheitliche methodische Vorgaben zur Erfassung der Ablehnungsgründe zu verständigen, die im Rahmen des Fördermittelcontrollings von den Schutzeinrichtungen umgesetzt werden müssen, und diese mit der vorgesehenen Bundesstatistik nach § 10 GewHG zu harmonisieren. Dadurch können Schutzlücken erkannt und diese im weiteren Entwicklungsprozess zielgerichtet geschlossen werden.

- 36 Z.B. die Qualitätsstandards für Fachberatungsstellen des Bundesverbands Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe – Frauen gegen Gewalt e. V. (bff) (3. überarbeitete Aufl. 2024), die aktualisierten Qualitätsempfehlungen für Frauenhäuser der Frauenhauskoordinierung e. V. (FHK) (2025), Paritätische Anforderungen Bundesweite Standards für die notwendige Ausstattung und fachliche Arbeit von Frauenhäusern (2023) und Anforderungen an die Personal- und Sachmittelausstattung sowie die räumliche Ausstattung von Frauenhäusern der Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (ZIF e.V. 2019).
- 37 Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff): Stark gegen Gewalt. Warum Fachberatungsstellen gegen geschlechtsspezifische Gewalt unverzichtbar sind – und was sie brauchen, S. 15.
- 38 BT-Drucks. 20/14025, S. 36.
- 39 The Council of Europe Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence (EG-TFV).
- 40 Diese Maßgabe reicht auf eine Resolution des Europäischen Parlaments zu Gewalt gegen Frauen aus 1986 zurück (Doc. A2-44/86, Official Journal of the European Communities, No. C 176/73, General Consideration 26). Eine fachliche Herleitung ist heute nicht mehr zu rekonstruieren. Übertragen auf Deutschland ergibt diese Empfehlung bei einer geschätzten Gesamtbevölkerung von rund 83,5 Millionen Einwohner*innen im Jahr 2024 (Statistisches Bundesamt [Destatis], Juni 2025 https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/_inhalt.html [letzter Abruf 2. Dezember 2025]) einen Bedarf an 8.350 Familienplätzen.
- 41 Erläuternder Bericht zur IK, NR. 135, S. 69.
- 42 Die am 10. Februar 2026 veröffentlichte Dunkelfeldstudie „LeSuBiA“, die die Lebenssituation, Sicherheit und Belastung von Bürgern im Alltag untersucht, um eine Grundlage für bessere Schutzmaßnahmen zu schaffen, wurde durch das Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das Bundesministerium des Innern und das Bundeskriminalamt gemeinsam durchgeführt und verantwortet. Sie offenbart u.a. ein riesiges Ausmaß nicht angezeigter Gewalttaten gegen Frauen in Deutschland, denn sie bestätigt, dass weniger als 5 % der Gewalttaten in Partnerschaften zur Anzeige gebracht werden.
- 43 Laut Kostenstudie wurden im Jahr 2022 26.668 Frauen von Schutzeinrichtungen abgewiesen – davon 16.392 aufgrund von Platzmangel (Mehrfachzahlungen möglich). Eine Länderabfrage der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt beim DfMR im Rahmen des Monitorings zur Umsetzung der Istanbul-Konvention hat ergeben, dass im Jahr 2022 im Bundesdurchschnitt an ¼ aller Tage Schutzeinrichtungen keine weitere Frau (mit ihren Kindern) aufnehmen konnten, weil die räumlichen und/oder personellen Kapazitäten ausgeschöpft waren. Laut Frauenhaus-Statistik 2024 (S. 10 f.) liegen weitere Abweisungsgründe u. a. in dem Wunsch, ältere Söhne mit in die Schutzeinrichtung zu bringen, in psychischen Erkrankungen, Suchtmittelkonsum, Obdachlosigkeit, einer zu hohen Gefährdungslage, exklusiven Finanzierungsvorbehalten der Kommunen oder auch der Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe.

Darüber hinaus sollte auch ein Bezug zu der bisherigen Auslastung der Schutzunterkünfte hergestellt werden. Bisher existieren auch hierfür keine bundeseinheitlichen Kriterien. Als Notfall- und Kriseneinrichtungen haben Schutzeinrichtungen Plätze für Akutfälle bereitzuhalten. Der Gesetzgeber hält hierzu eine Auslastung von 85 % für akzeptabel.⁴⁴ Die Fachverbände empfehlen hingegen eine durchschnittliche jährliche Auslastungsquote von höchstens 75 % bzw. im Fall von 24/7 Notaufnahmestellen, von höchstens 65 %.⁴⁵

Hilfesystem in angemessener geografischer Verteilung

§ 5 Abs. 1 Satz 1 GewHG verpflichtet die Länder, ein Hilfesystem in angemessener geografischer Verteilung sicherzustellen. Das bedeutet, dass Schutzeinrichtungen und Beratungsstellen in allen Regionen flächendeckend und wohnortnah verfügbar sein müssen. Der Deutsche Verein empfiehlt, „wohnortnah“ dahingehend auszulegen, dass für jede betroffene Frau bedarfsgerechte Beratungsangebote in höchstens 50 Kilometer Entfernung bzw. mit einer Stunde Fahrtzeit, auch mit dem Öffentlichen Personennahverkehr, erreichbar sein müssen.⁴⁶ Schutzeinrichtungen sollten in höchstens 90 Minuten mit dem PKW oder dem ÖPNV erreichbar sein, in akuter Lebensgefahr ist umgehender Schutz erforderlich. Darüber hinaus sind regionale Besonderheiten (z. B. ländlich/städtisch), die Verfügbarkeit ausreichender Angebote in dünn besiedelten Regionen und spezifische Schutz-, Beratungs- und Unterstützungsangebote für besonders vulnerable Gruppen (siehe Kap. 5, 6) bei der Planung zu berücksichtigen.

Bedarfsgerechte Schutz- und Beratungsangebote

Aus Sicht des Deutschen Vereins und nach Sinn und Zweck des GewHG sind die Schutz- und Beratungsangebote dann **bedarfsgerecht ausgestaltet**, wenn sie zielgruppenspezifisch auf die Bedürfnisse der Betroffenen ausgerichtet sind. Dies schließt **unterschiedliche Gewaltformen** (häusliche, geschlechtsspezifische und damit jede körperliche, sexuelle oder psychische Gewalt, inklusive digitaler Begehungformen, z.B. aber auch Genitalverstümmelung, Zwangsheirat, ökonomische Gewalt⁴⁷, Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung, Spätfolgen von sexualisierter Gewalt in Kindheit und Jugend) ein, aber auch **unterschiedliche Zeithorizonte** (kurz- und langfristige Angebote) und erforderliche **Zugangswegen**, verschiedene Altersgruppen, kulturelle Hintergründe und besondere Schutzbedarfe. Schutz- und Beratungsleistungen

müssen **geschlechtergerecht, intersektional und diskriminierungssensibel** ausgerichtet sein, um der zunehmenden Komplexität und Schwere vieler Fälle (Multiproblemlagen) gerecht zu werden. Hierfür ist eine systematische Einbeziehung der Betroffenenperspektive erforderlich (siehe Kap. 5 und 6).

Ein bedarfsgerechtes Netz **ambulanter Beratungs- und Unterstützungsangebote** muss aus Sicht des Deutschen Vereins, über die oben genannten Anforderungen hinaus, nach Art und Intensität der Beratung differenzieren (Krisenintervention, pro-aktive Beratung nach Polizeieinsätzen, längerfristige psychosoziale Beratung/Begleitung) und eine systematische Erfassung der Qualitätssicherung in den Einrichtungen sicherstellen.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass die Maßgabe der Bedarfsgerechtigkeit für das Netz an Schutz- und Beratungsangeboten nach § 5 GewHG höher ist als diejenige zur Umsetzung des Rechtsanspruchs nach § 4 Abs. 6 GewHG. Für letzteres reicht es aus, „wenn ein **im Einzelfall geeignetes** sowie [...] **angemessenes** Schutz- oder Beratungsangebot [...] **unterbreitet wurde**.“ Während das GewHG für die Erfüllung des Rechtsanspruchs eine Fiktion ausreichen lässt, muss im Interesse Gewaltbetroffener eine Auslegung im Lichte der IK dergestalt erfolgen, dass das unterbreitete Angebot unter Berücksichtigung der Lebensumstände auch tatsächlich angenommen werden kann, damit der Rechtsanspruch wirksam werden kann.

Niedrigschwellige Schutz- und Beratungsangebote

Der Zugang zu Schutz- und Beratungsangeboten muss möglichst **niedrigschwellig** gestaltet sein, damit dieser allen gewaltbetroffenen Personen die Inanspruchnahme unabhängig von ihrer individuellen Lebenssituation erleichtert (siehe Kap. 5). Das umfasst aus Sicht des Deutschen Vereins insbesondere mehrsprachige Informationsangebote inklusive Leichter Sprache, barrierefreie Online-Angebote, bedarfsweise aufsuchende Beratung, (video-)telefonische, Mail- und Chat-Beratung, bauliche Barrierefreiheit, Vermeidung von Formalitäten oder Vorbedingungen sowie eine diskriminierungsarme Versorgung. Schutzeinrichtungen müssen für alle gewaltbetroffenen Personen in räumlicher Nähe erreichbar und **zeitnah zugänglich** sein, d. h. rund um die Uhr eine Ruf- und Aufnahmebereitschaft sicherstellen (vgl. § 6 Abs. 5 GewHG), Wartezeiten

⁴⁴ Gesetzesbegründung, BT-Drucks. 20/14025, S. 37.

⁴⁵ Stellungnahme der Zentralen Informationsstelle autonomer Frauenhäuser (ZIF) zum Referentenentwurf eines Gesetzes für ein verlässliches Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt, S. 11. Im Vergleich dazu ermittelte die Kostenstudie eine durchschnittliche Belegungsquote der Betten in den Schutzeinrichtungen im Jahr 2022 in Höhe von ca. 82 %; Ruschmeier u. a. (2024), S. 42.

⁴⁶ Hierbei sollten besondere Anforderungen, z. B. aufgrund von Pflegebedürftigkeit/Hochaltrigkeit mitgedacht werden. Vgl. bff: Stark gegen Gewalt. Warum Fachberatungsstellen gegen geschlechtsspezifische Gewalt unverzichtbar sind – und was sie brauchen, S. 13.

⁴⁷ Die IK definiert Gewalt gegen Frauen als „alle Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen führen“ und zählen wirtschaftliche Gewalt zu dem Begriff der häuslichen Gewalt, Art. 3 Buchstaben a und b IK.

möglichst vermeiden sowie sofortige Versorgungsmöglichkeiten für Akutfälle vorhalten. Für ein bestmögliches Erreichen aller gewaltbetroffenen Personen empfiehlt der Deutsche Verein darüber hinaus eine umfassende Vernetzung mit öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren (siehe Kap. 8.3). Des Weiteren wird auf genannte Qualitätsstandards⁴⁸ verwiesen.

Fachliche Schutz- und Beratungsangebote

Das GewHG formuliert **Fachlichkeit** als eine weitere Anforderung an die Schutz- und Beratungsangebote (vgl. auch § 3 Abs. 1 Satz 1 GewHG), an die konzeptionelle Ausrichtung der Einrichtungen (vgl. auch § 6 Abs. 3 Satz 2, 4 GewHG) sowie an das in den Einrichtungen tätige Personal (§ 6 Abs. 2 Satz 1 f. GewHG). Zur Sicherung der Fachlichkeit müssen Einrichtungen ein entsprechendes **Konzept** formulieren (§ 6 Abs. 3 Satz 2 GewHG). Im Zentrum dieses Konzeptes stehen Mitarbeiter*innen, die durch eine **umfassende Grundausbildung⁴⁹, Zusatzqualifikationen und/oder Erfahrung** in der Arbeit mit Betroffenen häuslicher und/oder geschlechtsspezifischer Gewalt, angemessene **Qualitätssicherungs- und Kontrollmaßnahmen sowie Fortbildungs- und Supervisionsangebote** der Einrichtungen zur Arbeit mit gewaltbetroffenen Personen qualifiziert sind.⁵⁰ Fachlich ist ein Angebot aus Sicht des Deutschen Vereins dann, wenn es **anerkannten Qualitätsstandards** (s.o.) sowie wissenschaftlichen Erkenntnissen entspricht und dadurch in der Lage ist, tatsächliche Bedarfe zu erkennen und zu versorgen. Interdisziplinäre Fachkompetenz kann durch das **Zusammensetzen multiprofessioneller Teams** sichergestellt werden. Um qualifizierte Fachkräfte gewinnen zu können, sollten die Mitarbeiter*innen tarifgerecht bezahlt werden. Darüber hinaus müssen die Räumlichkeiten und die Ausstattung eine fachgerechte Leistungserbringung ermöglichen – das schließt z. B. Räume für Kinder oder für Gruppenangebote ein.

8. Gewalthilfe bedeutet auch Täterarbeit, Prävention und Vernetzung, § 1 GewHG

Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 GewHG gehören zu einem breitgefächerten und zuverlässigen Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt auch die Maßnahmen der Prävention, einschließlich der Arbeit mit Gewaltausübenden (Täterarbeit⁵¹), Öffentlichkeitsarbeit sowie strukturierte Vernetzungsarbeit innerhalb des Hilfesystems sowie mit anderen relevanten Akteuren. Der Deutsche Verein unterstreicht den damit gesetzlich verankerten ganzheitlichen Ansatz und empfiehlt, das Gewalthilfegesetz als Gesamtkonzept zu verstehen und entsprechend auszugestalten. Er empfiehlt, hierfür genügend finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Der Deutsche Verein unterstreicht dabei das Potenzial eines frühzeitigen Ansatzens im Bereich des Gewaltschutzes. Diesbezüglich kommen insbesondere Prävention und Täterarbeit als vorgelagerte bzw. weitergehende Schutzdimensionen besondere Bedeutung zu. Dadurch können gesellschaftliche Veränderungen hin zu einem gewaltärmeren oder gar -freien Leben angestoßen und erreicht werden.

8.1 Täterarbeit fest verankern und Qualität sichern

Internationale und nationale Vorgaben fordern den Ausbau von Täterarbeit unter Berücksichtigung relevanter Qualitätskriterien.⁵² Der Deutsche Verein betont dabei auch die präventive Perspektive von Täterarbeit durch geschlechterreflektierte und transformativ angelegte Ansätze der Jungen- und Männerarbeit und hält es für dringend erforderlich, breite flächendeckende sowie qualitativ und quantitativ angemessene Angebotsformate der Täterarbeit bereitzustellen, um Gewalt sowie Wiederholungstaten zu verhindern und den Tätern einen Weg aus der Gewalt zu eröffnen.⁵³ Er empfiehlt den Ländern, dies bereits in die Ausgangsanalysen und Entwicklungsplanungen zu integrieren und sich bei der Ausgestaltung der Förderung der Täterarbeit an anerkannten Qualitätsstan-

48 Siehe Fußn. 36.

49 Abgeschlossene Berufsausbildung als Erzieher*in, Heilerziehungspfleger*in und/oder Hochschulstudium im Bereich Soziale Arbeit, (Sozial-/Heil-/Sonder-) Pädagogik, Psychologie, oder vergleichbar.

50 Gesetzesbegründung, BT-Drucks. 20/14025, S. 33 f.

51 Ein Großteil der Gewalttaten wird von Männern verübt. Auch weiblich gelesene Menschen können Täter*innen sein. Sie gelten unter diesem Begriff mitumfasst.

52 Vgl. Art. 16 IK; EU-Gewaltschutzrichtlinie, Erwägungsgründe/Präambel Punkte (80)–(82); Gewaltschutzstrategie der Bundesregierung 2025–2030, S. 32, 35.

53 Vgl. hierzu Beschlüsse der 35. GFMK (Sommer 2025), TOP 7.6 „Täterarbeit als festen Bestandteil des Gewaltschutzes verankern“; Im Rahmen der aktuellen Reform des Gewaltschutzgesetzes ist ebenso eine Stärkung der Täterarbeit durch die Ermöglichung einer verpflichtenden Anordnung durch das Familiengericht vorgesehen, vgl. https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2025_Gewaltschutzgesetz.html (letzter Abruf: 18. Dezember 2025).

dards⁵⁴ zu orientieren. Diese sollten die Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Gewaltursachen und die enge Kooperation mit Polizei, Justiz, Jugendämtern und Frauenunterstützungsstellen beinhalten.

Um im Einzelfall zeitnah auch aufseiten der Tatverdächtigen bzw. -beschuldigten intervenieren zu können, ist die umgehende Weiterleitung deren personenbezogener Daten an Einrichtungen der Täterarbeit von großer Bedeutung.⁵⁵ Informationen zum Indexdelikt, zu (einschlägigen) Vordelikten, zur polizeilichen Gefährdungseinschätzung, zu bereits getroffenen polizeilichen Maßnahmen (z.B. Kontakt- und Näherungsverbot) und zu besonderen Schutzinteressen der Gewaltbetroffenen sollten aus Sicht des Deutschen Vereins schnellstmöglich bereitgestellt werden. Erfolgt dies nicht mittels freiwilliger Einwilligung (gemäß Art. 4 Abs. 1 Datenschutz-Grundverordnung), ist eine Weitergabe auf Grundlage der polizeilichen Gefahrenabwehr sowie im Rahmen des Gesetzes zur Stärkung der Täterverantwortung möglich. Dies wird jedoch in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich umgesetzt.⁵⁶ Der Deutsche Verein empfiehlt die Schaffung einer bundesweit einheitlichen Regelung zur Weitergabe der Daten. Datenschutzrechtliche Vorgaben und das Erfordernis einer dringend gebotenen Verbesserung von Intervention und Prävention sind miteinander zur Gewährleistung des Schutzes von Gewaltbetroffenen in Einklang zu bringen.

8.2 Umfassende Präventionsangebote schaffen und Öffentlichkeitsarbeit leisten

Der Deutsche Verein betont die Wichtigkeit, über die Arbeit mit Tätern und gewaltbetroffenen Personen hinaus auch die Gesellschaft durch Präventionsangebote und Öffentlichkeits-

arbeit umfassend über geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt aufzuklären und zu sensibilisieren.⁵⁷ Gewaltprävention umfasst sämtliche Maßnahmen, die darauf abzielen, Gewalt zu verhindern, frühzeitig zu erkennen und ihre Auswirkungen zu mildern.⁵⁸ Nach den Vorgaben der IK und der EU-RL⁵⁹ müssen Präventionsmaßnahmen langfristig angelegt und ressortübergreifend geplant werden, um sie mit Gewaltschutz und Intervention zu verbinden und dadurch strukturelle Gewaltursachen zu überwinden. Das soziale Umfeld kann eine entscheidende Rolle dabei spielen, Gewaltgefährdungen zu erkennen.⁶⁰ Außenstehende müssen daher Verdachtsfälle zeitnah melden können, ohne negative Konsequenzen befürchten zu müssen.

Aufklärung, Öffentlichkeitsarbeit⁶¹ und sonstige Sensibilisierungsmaßnahmen müssen große Bevölkerungsteile erreichen und zielgruppenspezifische Informationsangebote (z. B. Gewalt in jugendlichen Paarbeziehungen, Kinderschutz oder Gewalt im Alter) bereitgestellt werden – im Sinne von § 5 Abs. 2 GewHG auch niedrighschwelliges und mehrsprachiges Informationsmaterial über aktuell vorhandene Unterstützungsangebote des Hilfesystems. Der Deutsche Verein empfiehlt den Ländern, gemeinsame und/oder koordinierte Kampagnen unter Beteiligung von Bund und Kommunen sowie der Fachorganisationen zu planen und durchzuführen. Darüber hinaus empfiehlt er, Aufklärung und Prävention in Kooperation mit Bildungseinrichtungen (Kindergärten, Schulen, Erwachsenenbildung), lokalen Netzwerken und Nachbarschaften⁶² sowie in Betrieben breitflächig und systematisch zu betreiben.

54 Standard der Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt e.V. (TäHG) „Arbeit mit Tätern in Fällen häuslicher Gewalt“. Zur Notwendigkeit der Qualifikation des Fachpersonals sowie einer erforderlichen Personalausstattung hat sich die BAG TäHG in ihrer Stellungnahme zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gewaltschutzgesetzes vom 16. Dezember 2024 geäußert.

55 Dies unterliegt strengen rechtlichen Vorgaben, insbesondere dem Sozialdatenschutz (§ 67a SGB X) und der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO).

56 Siehe: BAG TäHG (2023): „Proaktiver Ansatz‘ in der Täterarbeit. Aktueller Stand zur Umsetzung des proaktiven Ansatzes in Fällen von häuslicher Gewalt in Deutschland. Bedarfe an erforderlichen Maßnahmen und Handlungen bei der Kooperation von Täterarbeitseinrichtungen und Polizei“, S. 24; BMFSFJ (2025): Gewaltschutzstrategie nach der Istanbul Konvention, S. 60.

57 Vgl. Empfehlungen DV 9/21, NDV 2022, 602 (604).

58 Man unterscheidet zwischen Primär-, Sekundär- und Tertiärprävention. Primärprävention zielt darauf ab, die Ursachen der Gewalt zu bekämpfen und die Allgemeinbevölkerung zu sensibilisieren. Sekundärprävention umfasst Intervention, Schlichtung und Mediation im Gewaltfall, und Tertiärprävention leistet erste Betreuung und Unterstützung im Nachgang einer Tat. Vgl. VBG: Ansätze der Gewaltprävention, [https://www.vbg.de/cms/gewaltpraevention/ansaeetze-der-gewaltpraevention/](https://www.vbg.de/cms/gewaltpraevention/ansaeetze-der-gewaltpraevention) (letzter Abruf: 12. Dezember 2025).

59 Art. 4 und 13 IK bzw. Art. 34, 35 EU-Gewaltschutzrichtlinie.

60 Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union über Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt: Prävention, Früherkennung und Intervention, 14029/25 vom 17. Oktober 2025, Punkt 7 (S. 3) und 17 (S. 6): Der Rat der Europäischen Union betont, dass Sensibilisierung und Aufklärung der gesamten Bevölkerung notwendig sind, um Gewaltbetroffenen sicher und wirksam Hilfe und Unterstützung zu leisten und schließlich wirksam intervenieren zu können.

61 Wie z.B. die Schweizer Kampagne „Toxic Love“ gegen psychische Gewalt.

62 Z. B. Initiative „Stärker als Gewalt“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Projekt StOP – Stadtteil ohne Gewalt, <https://stop-partnergewalt.org/> (letzter Abruf 13. November 2025).

8.3 Hilfesystem vernetzen und breitflächig verankern

Das GewHG sieht in § 1 Abs. 2 Nr. 3 ausdrücklich die Unterstützung der strukturierten Vernetzungsarbeit innerhalb des Hilfesystems sowie darüber hinaus mit anderen Hilfsdiensten und Behörden, den Einrichtungen des Gesundheitswesens, den öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe, den Polizei- und Ordnungsbehörden, der Justiz, mit Bildungseinrichtungen, zivilgesellschaftlichen Strukturen und mit sonstigen relevanten Einrichtungen oder Berufsträgern vor. Um das Hilfesystem kooperativ, professionell und bedarfsgerecht auszugestalten, ist der Informationsfluss zwischen allen relevanten Akteuren aus Sicht des Deutschen Vereins erforderlich und eine institutionalisierte Vernetzung von zentraler Bedeutung.⁶³

Der Deutsche Verein verweist an dieser Stelle auf die Ausführungen in Kap. 4 und empfiehlt den Ländern darüber hinaus, die ressortübergreifende Zusammenarbeit sowie die Vernetzung innerhalb des Hilfesystems durch eine systematische und umfassende Koordinierung auf regionaler, Landes- und Bundesebene durch die teils bereits vorhandenen Koordinierungsstellen sicherzustellen bzw. diese zu diesem Zweck einzurichten. Dabei sollten die Runden Tische auf Grundlage der IK eingebunden werden. Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass diese rechtlich vorgesehene Vernetzungsarbeit bisher nicht mit entsprechenden finanziellen, sachlichen oder personellen Ressourcen hinterlegt ist. Er empfiehlt eine entsprechende Berücksichtigung durch die Länder.

Im Rahmen der Vernetzungsarbeit betont der Deutsche Verein die Notwendigkeit von Fortbildungen und die Sensibilisierung von allen potenziell beteiligten Professionen außerhalb der primären Schutz- und Beratungseinrichtungen.⁶⁴ Das können zum Beispiel Schulungen zur Sensibilisierung von Fachkräften/Lehrkräften für die besondere Lebenslage von Kindern aus Familien mit Gewalterfahrung sein. Das GewHG benennt in § 1 Abs. 2 Nr. 3 eine Reihe von Akteuren (s. o.), die eine vermittelnde Funktion zwischen dem allgemeinen Hilfesystem und dem Gewalthilfesystem einnehmen können. Der Deutsche Verein regt an, auch Jobcenter, die Wohnungsnotfallhilfe, Erziehungsberatungsstellen und Betreuungspersonen in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen oder bei Flucht und Migration als solche zu berücksichtigen. Auf diese Weise kann eine Gewaltgefahr frühzeitig identifiziert und Schaden vermieden werden.

9. Anonymität und Datenschutz gewaltbetroffener Personen sicherstellen

Gewaltbetroffene Frauen und (mit)betroffene Kinder befinden sich in vielen Fällen in Lebensgefahr. Für ihre Sicherheit haben Anonymität und Datenschutz oberste Priorität, auch wenn hierzu eine ausdrückliche Regelung im GewHG fehlt. Der Deutsche Verein empfiehlt daher den Ländern, Strukturen für Schutz- und Beratungsangebote und die in § 4 Abs. 3 GewHG (siehe Kap. 10) geforderten Prozesse zu schaffen, die den Schutz gewaltbetroffener Frauen und (mit)betroffener Kinder beim Zugang zum Hilfesystem gewährleisten und im gesamten Verfahren sicherstellen. Die Gewährleistung der Anonymität ist aus seiner Sicht eine spezifische Anforderung an das Hilfesystem und alle an der Unterstützung der Person beteiligten Ämter, Gerichte und Behörden. Sie lässt sich für Beratungsangebote in Anlehnung an existierende vergleichbare Regelungen (z.B. im Schwangerschaftskonfliktgesetz, § 6 Abs. 2 SchKG) und im Hinblick auf Schutzangebote durch eine grundsätzlich infrastruktursichernde Förderung der Einrichtungen und anonymisierte Dokumentation der Belegung erreichen.⁶⁵

Aus Sicht des Deutschen Vereins muss auch bei der Umsetzung der Bundesstatistik gemäß § 10 GewHG sowie der damit verbundenen Dokumentations- und Auskunftspflichten seitens der Schutz- und Beratungsstellen der Opferschutz an erster Stelle stehen. Jeglicher Rückschluss mittels personenbezogener Daten muss aufgrund der vorrangigen Rechtsgüter von Datenschutz und Betroffenenrecht gegenüber dem staatlichen Informationsinteresse verhindert werden. Der Deutsche Verein empfiehlt den Ländern, in ihren landesrechtlichen Regelungen ein besonderes Augenmerk auf den Datenschutz zum Opferschutz zu legen.

10. Bei der Inanspruchnahme von geeigneten Schutz- und Beratungsangeboten gemäß § 4 GewHG unterstützen

Der Gesetzgeber geht davon aus, dass nicht jede Schutz- oder Fachberatungsstelle die gesamte Bandbreite des Schutz- oder Beratungsspektrums für sämtliche Zielgruppen anbieten kann. Insoweit sind die Einrichtungen des Hilfesystems bei Bedarf dazu verpflichtet, bei der Erbringung von Schutz-, Beratungs- und Unterstützungsleistungen zur Gewährleistung der Ansprüche nach § 3 GewHG zusammen-

⁶³ Zu Aspekten des Datenschutzes siehe Kap. 8.1.

⁶⁴ DV-Empfehlungen DV 16/21, NDV 2022, 558 ff.

⁶⁵ Vgl. Empfehlungen DV 9/21, NDV 2022, 602 (605).

zuwirken (§ 4 Abs. 1 Satz 2 GewHG). Die erstkontaktierte Einrichtung hat dabei die gewaltbetroffene Person bei der Kontaktaufnahme zu einer anderen Einrichtung ausdrücklich zu unterstützen, wenn sie selbst keine der individuellen Bedarfslage entsprechenden Leistungen erbringen kann (§ 4 Abs. 3 Satz 1 GewHG).⁶⁶ Für eine wirkungsvolle Unterstützung sind eine effektive Vernetzung der Einrichtungen untereinander sowie freie Kapazitäten in erreichbarer Nähe erforderlich. Durch eine an die Bedarfslage angepasste Planung der Länder muss erreicht werden, dass alle Betroffenen die für sie notwendige und ihnen zustehende Versorgung erhalten. Ins Leere laufende Weiterverweisungen oder Schutzlücken durch Verantwortungsdiffusion sind dringend zu verhindern.

In Fällen einer Gefährdungslage, in denen eine erforderliche Schutzleistung nicht gewährleistet werden kann,⁶⁷ muss stets die nach Landesrecht am bisherigen gewöhnlichen Aufenthaltsort der gewaltbetroffenen Person zuständige Stelle (kurz: nach Landesrecht zuständige Stelle) hinzugezogen werden (§ 4 Abs. 3 Satz 2 GewHG). Durch ihre Einschaltung bei der Unterstützung der Vermittlung der gewaltbetroffenen Person in eine Einrichtung mit freien Kapazitäten und geeigneten und angemessenen⁶⁸ Schutzangeboten trägt das betroffene Land die Verantwortung, dass diese tatsächlich Schutz erhält.⁶⁹ Im Falle einer örtlichen Schutzlücke muss unbürokratisch ermöglicht werden, dass die gewaltbetroffene Person in einer Einrichtung – gegebenenfalls auch eines anderen Bundeslandes (siehe Kap. 11) – den der individuellen Bedarfslage entsprechenden Schutz erhält (siehe Kap. 5 und 6).

Der Deutsche Verein schlägt vor, Struktur und Arbeitsweise der nach Landesrecht zuständigen Stelle anhand folgender (einheitlicher) Maßstäbe auszurichten, um einen vergleichbaren Zugang zu Schutzleistungen zu erreichen, es sei denn es ist bereits eine adäquate Anlaufstelle/ ein adäquates Angebot vorhanden:

- ▶ Für die Kontakt aufnehmende Einrichtung muss gewährleistet sein, dass die zuständige Stelle für sie jederzeit und unmittelbar erreichbar ist.
- ▶ Durch ihre rechtliche, fachliche und personelle Ausstattung muss die zuständige Stelle in der Lage sein, gemeinsam mit der erstkontaktierten Einrichtung die gewaltbetroffenen Personen unmittelbar in eine andere Einrichtung zu vermitteln, die den tatsächlichen Schutzbedarf angemessen ver-

sorgen kann. Hierbei sind individuelle Bedarfe und Lebensumstände zu berücksichtigen (siehe Kap. 5 und 6) und eine weitere Gefährdung zu verhindern.

- ▶ Die zuständige Stelle trägt die Verantwortung für die Kontaktaufnahme zu der weiteren Schutzeinrichtung, ebenso für die Sicherstellung ihrer Aufnahmefähigkeit und Eignung. Bei der Entscheidung ist die gewaltbetroffene Person einzubinden.
- ▶ Die zuständige Stelle unterstützt die gewaltbetroffenen Personen bei der Organisation der tatsächlichen Inanspruchnahme schnell und unbürokratisch.
- ▶ Für gewaltbetroffene Personen ist aus Schutzgründen die Möglichkeit zu schaffen, die Übermittlung der erforderlichen Daten ohne Einverständnis der gewaltbetroffenen Person auszuschließen sowie anonym bleiben zu dürfen (siehe Kap. 9).

Zur Gewährleistung bundesweiten Schutzes für gewaltbetroffene Personen und zur Erreichung einer zügigen und bürokratiearmen sowie ressourcensparenden Vermittlung von bedarfsgerechten Schutzplätzen schlägt der Deutsche Verein vor, die Bündelung von Aufgaben der nach Landesrecht zuständigen Stellen in Form der Einrichtung einer bundesweiten Koordinierungsstelle auf Länderebene zu prüfen. Dazu müsste die Stelle über weitreichende Kenntnisse über die lokalen Gegebenheiten in den einzelnen Bundesländern verfügen. Diese betreffen allgemeine und spezifische Angebote der örtlichen Frauenhäuser und Fachberatungsstellen sowie weiterer beteiligter Akteure und ihre Erreichbarkeit sowie Zugänglichkeit für die von Gewalt betroffenen Frauen und ihre Kinder. Die konkreten Anforderungen an die nach Landesrecht zuständigen Stellen (s.o.) müssen daher genauso für eine bundesweite Stelle gelten.

11. Landesweiten und länderübergreifenden Schutz verbindlich regeln

Eine zunehmende Zahl gewaltbetroffener Frauen und Kinder muss ihr bisheriges Umfeld im Rahmen der Schutzsuche verlassen. Das GewHG sieht in § 5 Abs. 2 Satz 2 vor, dass die Länder eine landesweite und länderübergreifende Aufnahme in Schutzeinrichtungen sicherstellen. Der Deutsche Verein hält es für erforderlich, zu diesem Zweck verbindliche Länderver-

⁶⁶ Einrichtungen können auch trotz angemessener Entwicklungsplanung ausgelastet sein.

⁶⁷ Laut aktueller Bewohnerinnen-Statistik der Frauenhauskoordinierung e.V. finden zwei Drittel der Betroffenen keinen Frauenhaus-Platz in ihrer Nähe. Sie müssen in eine andere Stadt oder einen anderen Landkreis fahren. Vgl. Kap. 11.

⁶⁸ § 4 Abs. 2 Satz 1 GewHG formuliert dies als „entsprechend der individuellen Bedarfslage“. In Abs. 2 Satz 3 wird dabei nochmals explizit auf Menschen mit besonderen Bedarfslagen hingewiesen, (siehe dazu Kap. 5).

⁶⁹ Gesetzesbegründung, BT-Drucks. 20/14025, S. 32.

einbarungen zu treffen und frühzeitig spezialisierte Angebote grenzüberschreitend zu planen. Hierbei ist aus Sicht des Deutschen Vereins zu berücksichtigen, dass Länderregelungen eine niedrigschwellige bundesweite Inanspruchnahme der Schutzleistungen gewährleisten müssen und Betroffene im Falle einer Flucht nicht belastet werden dürfen.⁷⁰

Die übergreifende Koordinierung der Beratungs- und Schutzangebote stellt die Länder aufgrund aktueller Regelungen zur Finanzierung der Frauenhäuser und zur Kostenerstattung bis heute jedoch vor besondere Herausforderungen. Unklarheiten in der Kostenübernahme wirken sich derzeit noch zulasten der gewaltbetroffenen Frauen aus, die aus diesen Gründen abgewiesen werden. Ungeachtet dessen geht der Gesetzgeber davon aus, dass eine länderübergreifende Aufnahme in Schutzeinrichtungen regelmäßig zu einem automatischen Ausgleich der Kosten zwischen den Ländern dadurch führe, dass alle Länder gleichermaßen gewaltbetroffene Personen aus anderen Ländern versorgen würden.⁷¹ Gemäß § 5 Abs. 2 Satz 3 GewHG sollen die Länder (nur), „soweit erforderlich“, Vereinbarungen zur Kostenerstattung schließen.⁷² Aus Sicht des Deutschen Vereins ist demgegenüber davon auszugehen, dass es zu einem nicht proportionalen Aufwuchs von Plätzen kommt und es weiterhin beispielsweise eine höhere Inanspruchnahme von Schutzleistungen in Großstädten oder größeren Landkreisen im Vergleich zu ländlichen Gegenden geben wird.⁷³ Er hält es daher für erforderlich, vorsorgliche Maßnahmen für den Fall zu treffen, dass Ansprüche auf Kostenerstattung gestellt werden. Dabei empfiehlt der Deutsche Verein, möglichst bürokratiearme Verfahren zu wählen.

Nicht zuletzt regt er an, entweder bilateral oder mittels bundeseinheitlicher Grundsätze die landesrechtliche Ausgestaltung der Versorgungsstrukturen sowie die Konkretisierung der Vorgaben und Qualitätsansprüche für Einrichtungen (§ 6 GewHG) weitestgehend zu harmonisieren, sodass es nicht zu Abbrüchen der Versorgungsstrukturen in Grenzregionen und zu allgemeinen Versorgungsunterschieden kommt. In Grenzregionen müssen dafür Kooperationsräume geschaffen werden, die länderübergreifenden Austausch und Vernetzung ermöglichen.

Der Deutsche Verein weist auf die Notwendigkeit hin, dass von Gewalt betroffene Frauen und (mit)betroffene Kinder unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus bedarfsgerechte Schutzangebote wahrnehmen können. Er betont, dass der Schutz und die Versorgung gewaltbetroffener Personen immer Vorrang haben muss. Der Deutsche Verein empfiehlt dazu, bei etwaigen Wohnsitzregelungen die Verpflichtung zu beenden (§ 49 Abs. 2 AsylG), eine Verpflichtung oder Zuweisung aufzuheben (§ 12a Abs. 5 Nr. 2c AufenthG)⁷⁴ sowie bei etwaigen räumlichen Beschränkungen – oft als sog. Residenzpflicht bezeichnet – zumindest das vorübergehende Verlassen zu erlauben (§ 57 Abs. 2, § 58 Abs. 1 Satz 1 AsylG) bzw. von der räumlichen Beschränkung abzuweichen (§ 61 Abs. 1 Satz 2 AufenthG).

70 Eine Kostenbeteiligung der gewaltbetroffenen Personen ist gemäß § 4 Abs. 5 GewHG grundsätzlich ausgeschlossen.

71 Gesetzesbegründung, BT-Drucks. 20/14025, S. 33.

72 Diese müssen eine Beteiligung der gewaltbetroffenen Person ausschließen (vgl. § 4 Abs. 5 GewHG); Gesetzestext: „(5) Für Schutz-, Beratungs- und Unterstützungsleistungen durch Einrichtungen nach diesem Gesetz zur Erfüllung der Ansprüche nach § 3 sind keine Kostenbeiträge der gewaltbetroffenen Person zu erheben. Die Inanspruchnahme darf nicht von Kostenübernahmeerklärungen abhängig gemacht werden. Eine nachträgliche Heranziehung der gewaltbetroffenen Person zur Kostenerstattung ist ausgeschlossen.“ Tritt gemäß Art. 6 Abs. 2 Satz 1 Gesetz vom 27. Februar 2025 I Nr. 57 (erst) am 1. Januar 2032 in Kraft.

73 Vgl. Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 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 vom 21. Januar 2025, S. 4: „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.“

74 Für § 12a Abs. 5 Satz 1 Nr. 2c Aufenthaltsgesetz benennt bereits die Gesetzesbegründung Schutz vor Gewalt als Härte, BT-Drucks. 18/8615, S. 46, ebenso Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Gemeinsames Rundschreiben des BMI und des BMFSFJ zur Wohnsitzregelung des § 12a des Aufenthaltsgesetzes in Gewaltschutzfällen, 14. Februar 2020, II.1; ebenso Begründung zu späterem Gesetzgebungsverfahren in BT-Drucks. 19/8692, S. 10.

Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen

Die Empfehlungen (DV 12/25) wurden am 25. März 2026 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.

1. Einleitung

Das Recht der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen wurde durch das 2016 verabschiedete Bundesteilhabegesetz (BTHG) umfassend reformiert. Mehr als fünf Jahre nach Inkrafttreten der dritten Reformstufe zum 1. Januar 2020 bestehen zum Teil immer noch große Herausforderungen bei der Umsetzung des BTHG. Dies betrifft u.a. das Bedarfsermittlungsverfahren, welches von allen beteiligten Akteuren als deutlich zu aufwendig und komplex angesehen wird. Anspruchsvoll und herausfordernd bleibt auch die Sicherstellung einer personenzentrierten Leistungserbringung. Das zeigt sich auch an den zum Teil langandauernden und schwierigen Verhandlungen zu den Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen. Der jährlich veröffentlichte Teilhabeverfahrensbericht zeigt, dass zudem das trägerübergreifende Teilhabeplanverfahren in der Praxis noch eher selten zum Einsatz kommt.¹ Eine weitere Herausforderung stellt der Mangel an bezahlbarem und barrierefreiem Wohnraum dar, der Menschen mit Behinderungen betrifft, die außerhalb von besonderen Wohnformen leben möchten.

Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Rahmenbedingungen für die Umsetzung des BTHG zunehmend verändern. In der Eingliederungshilfe zeichnet sich seit Längerem ein Arbeits- und Fachkräftemangel ab, der sich weiter zuspitzt und vielerorts zu der kritischen Situation führt, dass Angebote für Menschen mit Behinderungen teilweise eingeschränkt oder sogar zurückgefahren werden müssen. Eine große Anzahl an Arbeits- und Fachkräften in der Eingliederungshilfe wird zu-



Ihre Ansprechpartnerin im Deutschen Verein:

Alexandra Nier,

wissenschaftliche Referentin, AF VI „Alter, Pflege, Rehabilitation, Sozialplanung“ im Deutschen Verein, Berlin.

Foto: Carolin-Weinkopf

dem in den kommenden Jahren in den Ruhestand gehen. Demgegenüber steht ein steigender Bedarf an Arbeits- und Fachkräften aufgrund des wachsenden Bedarfs an Unterstützung für Menschen mit Behinderungen und der notwendigen personenzentrierten Weiterentwicklung von Angeboten.

Zudem sind die deutlich gewachsenen Kosten in der Eingliederungshilfe und der damit einhergehende steigende Kostendruck in den Kommunen und Ländern auch aufgrund der prekären finanziellen Haushaltslagen ein großes Problem. Vor diesem Hintergrund hat sich die Diskussion um die Weiterentwicklung der Leistungen der Eingliederungshilfe verschärft. In dem Zusammenhang werden auch Fragen von Qualität und Standards kritisch verhandelt. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes sind die Nettoausgaben in der Eingliederungshilfe bundesweit in den Jahren 2017 bis 2024 von 17,2 Milliarden Euro² auf 28,7 Milliarden Euro³ gestiegen (plus 66,86 %). Die Ursachen für die erhebliche Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe sind dabei komplex. Nach dem Abschlussbericht der Finanzuntersuchung zum BTHG ist ein

1 Vgl. Teilhabeverfahrensbericht 2024 der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR), www.bar-frankfurt.de/fileadmin/dateiliste/THVB/6_THVB_2024.pdf (letzter Abruf: 25. August 2025).

2 https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/08/PD18_298_221.html (letzter Abruf: 30. März 2026).

3 <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialhilfe/eingliederungshilfe.html> (letzter Abruf: 30. März 2026).