

Umsetzung des Gewalthilfegesetzes (GewHG)

Gemeinsame Stellungnahme und Empfehlungen auf der Grundlage von sozialwissenschaftlicher Forschung zum Hilfesystem für Betroffene geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt in Deutschland

14. September 2026

Verfasserinnen der Stellungnahme

Dr. Maria Arnis, IfeS – Institut für empirische Soziologie an der Universität Erlangen-Nürnberg

Petra Kaps, ZEP – Zentrum für Evaluation und Politikberatung, Berlin

Sandra Kotlenga, Zoom – Sozialforschung und Beratung GmbH, Göttingen

Barbara Nägele, Zoom – Sozialforschung und Beratung GmbH, Göttingen

Pia Rohr, IRIS – Institut für regionale Innovation und Sozialforschung e.V., Dresden

PD Dr. Iris Stahlke, IfP – Institut für Psychologie an der Universität Bremen

Nora Stein, Zoom – Sozialforschung und Beratung GmbH, Göttingen

Unterstützer*innen der Empfehlungen

Prof. Dr. Petra J. Brzank, Hochschule Nordhausen

Paula Edling, WZB – Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Prof. i. R. Dr. Carol Hagemann-White, Institut für Erziehungswissenschaft, Universität Osnabrück

Prof. Dr. Barbara Kavemann, SoFFi e.V. – Sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut zu Geschlechterfragen Freiburg

Dr. Thomas Meysen, SOCLES International Centre for Socio-Legal Studies gGmbH

Marie-Theres Pooch, Institut für Erziehungswissenschaft, Universität Tübingen

Dr. Ralf Puchert, Forschung und Entwicklung – Männlichkeit, Gleichstellung und Gewalt

Dr. Renate Schwarz-Saage, DFK – Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention

Dr. Hartwig Schuck, EvH – Evangelische Hochschule Bochum

Zitationshinweis

Netzwerk Forschung Gewalthilfe (14.9.2026): Umsetzung des Gewalthilfegesetzes (GewHG) – Gemeinsame Stellungnahme und Empfehlungen auf der Grundlage von sozialwissenschaftlicher Forschung zum Hilfesystem für Betroffene geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt in Deutschland.

<https://netzwerk-forschung-gewalthilfe.de/stellungnahme-gewalthilfegesetz-2026.pdf>

Netzwerk Forschung Gewalthilfe

kontakt@netzwerk-forschung-gewalthilfe.de

Inhalt

Einleitung.....	4
1 Das GewHG – ein Meilenstein in der Geschichte des Hilfesystems für gewaltbetroffene Frauen.....	4
2 Entwicklung des Gewalthilfesystems und seiner Finanzierung.....	6
3 Anforderungen an ein „bedarfsgerechtes Hilfesystem“	8
3.1 Angebote für Schutz, Beratung und Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen (§ 3 Abs. 2 und 3 GewHG)	8
3.2 Schutz und fachliche Beratung für Kinder und Jugendliche, die geschlechtsspezifische oder häusliche Gewalt miterlebt haben (§ 3 Abs. 4 i.V.m. § 3 Abs. 2 und 3 GewHG und § 2 Abs. 3)	11
3.3 Bedarfsgerechtes Hilfesystem – diskriminierungsfreier Zugang	15
3.4 Strukturierte Vernetzung und Schnittstellen	17
3.5 Prävention, Arbeit mit Gewaltausübenden	19
4 Prozessqualität zur Realisierung des Rechtsanspruchs für gewaltbetroffene Frauen und Kinder (§ 4 Abs. 3 GewHG).....	24
4.1 Vorliegende Befunde und Anforderungen des GewHG	24
5 Entwicklungsplanung und Ausgangsanalysen nach § 8 GewHG als dauerhafter Prozess integrierter Sozialplanung	27
5.1 Vorliegende Befunde und Anforderungen des GewHG	27
5.2 Empfehlungen für die Umsetzung des GewHG zu wissenschaftlichen Ausgangsanalysen nach § 8 Abs. 1 und 2 GewHG	28
5.3 Empfehlungen für die Umsetzung des GewHG zur langfristigen Entwicklungsplanung nach § 8 Abs. 3 GewHG und zum Monitoring.....	29
6 Trägeranerkennung, Trägervielfalt und Anforderungen an die Einrichtungen (§§ 6 und 7 GewHG)	30
6.1 Trägeranerkennung.....	30
6.2 Anforderungen an die Einrichtungen	32
6.3 Finanzierung: Sicherung des Rechtsanspruchs und Gemeinnützigkeit der Leistungserbringer	33
7 Ausblick	34
Verwendete Literatur	36

Einleitung

Die unterzeichnenden Wissenschaftler*innen begrüßen, dass mit dem Gewalthilfegesetz (GewHG) vom 24.2.2025 eine gesetzliche Grundlage für ein verlässliches Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt geschaffen wurde. Den Bundesländern kommt dabei der Sicherstellungsauftrag zu. Unbestimmte Rechtsbegriffe und weitere Unklarheiten in den Formulierungen des Gesetzes führen zu intensivem Ringen um die Auslegung und erschweren die Vorbereitungsarbeiten zu seiner Umsetzung. Vor dem Hintergrund von Sparvorgaben bei Landeshaushalten und eines zumindest teilweisen Rückzugs der Kommunen aus der Finanzierung sowie der zeitlichen Begrenzung der Bundesmittel besteht in der Fachwelt die Sorge, dass die Länder ihre gesetzliche Verpflichtung zur Sicherstellung (zu) eng auslegen könnten. In der Folge könnte das Ziel des Gesetzgebers, mit dem GewHG die Lage der Betroffenen tatsächlich zu verbessern (Bundestags-Drucksache 20/14025¹, S. 18), verfehlt werden.

Dieses Policy Paper richtet sich deshalb v. a. an Politik und Verwaltungen der Bundesländer und Kommunen sowie an die Fachöffentlichkeit. Die unterzeichnenden Wissenschaftler*innen stellen ihre Expertise auf der Grundlage jahrelanger Forschungserfahrung zu geschlechtsbezogener Gewalt, deren Intervention und Prävention, Hilfestrukturen für Betroffene und Strukturen zur Arbeit mit Gewaltausübenden zur Verfügung, um zur bedarfsgerechten Umsetzung des GewHG beizutragen. Hierbei fließen wissenschaftliche Erkenntnisse sowohl aus Forschungsprojekten als auch aus Evaluationen, Bestandsaufnahmen und Bedarfsanalysen im Auftrag von Bund, Ländern und Kommunen ein. Angesichts der historischen Chance für den Aufbau eines bedarfsgerechten Hilfesystems halten die Unterzeichnenden zudem eine breite öffentliche Debatte gegen die Normalisierung aller Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und zu Ansätzen der Überwindung von Gewaltursachen für dringend erforderlich.

1 Das GewHG – ein Meilenstein in der Geschichte des Hilfesystems für gewaltbetroffene Frauen²

Seit Februar 2018 gilt in Deutschland die Istanbul-Konvention (IK) – das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (Europarat, 2011). Deutschland muss damit völkerrechtlich verbindlich sicherstellen, dass allen von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betroffenen Frauen und ihren Kindern Schutz und Unterstützung zur Verfügung stehen, dass diese diskriminierungsfrei zugänglich sind und sowohl akut und kurzfristig als auch – je nach individueller Situation – langfristig und in ausreichendem Maße geleistet werden.

Nachdem die Ausgestaltung und Finanzierung des Hilfesystems mangels bundesgesetzlicher Regelungen jahrzehntelang von Freiwilligkeit und politischen Unwägbarkeiten geprägt waren, schafft das GewHG vom 24. Februar 2025 erstmals eine verbindliche Grundlage. Ab dem 1. Januar 2027 sind die Bundesländer verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Hilfesystem sowie

¹ Siehe <https://dserver.bundestag.de/btd/20/140/2014025.pdf>.

² Wenn im Folgenden von Frauen die Rede ist, sind damit alle gemeint, die sich so identifizieren oder aufgrund der Zuschreibung von misogynen geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen sind.

dessen angemessene Finanzierung (§ 5 Abs. 3 GewHG) sicherzustellen. Das Erfordernis für eine solche gesetzliche Grundlage ergibt sich aus zahlreichen Befunden, wonach die Vorgaben der IK in Deutschland noch nicht vollständig umgesetzt sind (siehe Berichterstattungsstelle / DIMR, 2024; GREVIO, 2022 sowie mehrere Bedarfsanalysen zur Umsetzung der IK und auch aktuelle Ausgangsanalysen gemäß § 8 GewHG im Auftrag von Bundesländern)³.

Laut § 1 Abs. 1 GewHG sind die zentralen Aufgaben eines künftig bedarfsgerechten Hilfesystems, „vor geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt zu schützen, bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt zu intervenieren, deren Folgen zu mildern sowie präventiv tätig zu werden“. Zur Erfüllung dieser Aufgaben sollen neben der Bereitstellung entsprechender Infrastrukturen durch die Länder auch Maßnahmen zur Prävention und strukturierten Vernetzung ergriffen werden (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 und 3 GewHG). Das GewHG ist seit dem 28. Februar 2025 in Kraft und wird nun in mehreren Etappen umgesetzt. Bis spätestens 31. Dezember 2026 müssen die Länder eine Entwicklungsplanung für den bedarfsgerechten Ausbau des Hilfesystems vorlegen und ein Finanzierungskonzept aufstellen (§ 8 Abs. 1 und 2 GewHG). Ab 1. Januar 2027 müssen die Länder gemäß § 5 GewHG ein „Netz an ausreichenden, niedrigschwelligen, fachlichen sowie bedarfsgerechten Schutz- und Beratungsangeboten“ sowie leicht zugängliche Informationen darüber sicherstellen; die nach § 7 GewHG anerkannten Träger der Einrichtungen haben dann Anspruch auf „angemessene öffentliche Finanzierung“. Dieses Sicherstellungsgebot ist wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Schutz und fachliche Beratung für betroffene Frauen und die in ihrer Obhut befindlichen Kinder gemäß § 3 GewHG, der ab 1. Januar 2032 gilt. Dann dürfen die Schutz- und Beratungsleistungen für die Betroffenen auch nicht mehr kostenpflichtig sein (§ 4 Abs. 5 GewHG).

Auch Männer und sich als männliche verstehende queere Personen sowie nichtbinäre und intergeschlechtliche Personen können Opfer von häuslicher Gewalt werden, in Paarbeziehungen und durch andere innerfamiliäre Gewalt. Auch können sie Opfer von sexualisierter Gewalt außerhalb von Paarbeziehungen werden. Eine angemessene Hilfestruktur für von häuslicher Gewalt betroffene Männer und queere Personen ist im Sinne der IK, zudem gilt gemäß der Richtlinie der EU (2024/1385) zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt⁴ der Schutz vor häuslicher Gewalt ab 14. Juni 2027 geschlechterunabhängig. Eine Finanzierung der Beratung von gewaltbetroffenen Männern ist bisher nicht über das GewHG möglich. Das Gesetz gilt gemäß der Begriffsbestimmung in § 2 für gewaltbetroffene Frauen (und ihre Kinder) und berücksichtigt damit, dass Frauen von diesen Gewaltformen stärker betroffen sind⁵. Daher bezieht dieses Papier diese Thematik nicht ein. Die Verfasserinnen empfehlen aber, dass im Zuge der jetzt anstehenden

³ Siehe die Bedarfs- und Ausgangsanalysen aus Baden-Württemberg (Vogl et al. 2023), Berlin (Kaps et al. 2026), Niedersachsen (Kotlenga et al. 2021b), Nordrhein-Westfalen (Nägele et al. 2021a), Sachsen (Rohr & Weber 2019), Sachsen-Anhalt (Nägele et al. 2021b), Schleswig-Holstein (Kotlenga et al. 2021a) sowie aktuelle Bedarfs- und Ausgangsanalysen für Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt unter <https://zoom-gmbh.de/gleichstellung-und-gewaltschutz/>.

⁴ Siehe Richtlinie (EU) 2024/1385 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401385.

⁵ So waren 2024 im polizeilichen Hellfeld 79,3 % der Betroffenen von Partnerschaftsgewalt und 85,9 % der Opfer von Sexualstraftaten weiblich (siehe Bundeskriminalamt 2026: Geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten – Bundeslagebild 2024, S. 10, unter <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/StraftatenGegenFrauen/StraftatengegenFrauen-BLB2024.html?nn=237578>).

umfassenden Gestaltung der Gewalthilfesysteme in den Ländern in Vorbereitung der Pflicht zur Umsetzung der EU-Gewaltschutzrichtlinie ab Sommer 2027 auch die Gewalthilfestruktur für betroffene Männer und queere Personen mitgeregelt werden sollte (siehe zur proaktiven Beratung nach einem Polizeieinsatz Kapitel 3.2, zu Hilfen für trans-, inter- und nicht-binäre Personen siehe Kapitel 3.3).

Im Folgenden wird zunächst die Entwicklung des Gewalthilfesystems und seiner Finanzierung dargestellt (Kapitel 2). In Kapitel 3 werden verschiedene Aspekte der bedarfsgerechten Ausgestaltung des Hilfesystems erörtert, im Hinblick auf die Angebote für Schutz und Beratung für gewaltbetroffene Frauen (3.1) und Kinder, die häusliche oder geschlechtsspezifische Gewalt miterlebt haben (3.2), auf diskriminierungsfreie Zugänge (3.3), Vernetzung und Schnittstellen (3.4) sowie Prävention und Arbeit mit Gewaltausübenden (3.5). In den weiteren Kapiteln werden übergreifende Aspekte diskutiert, zunächst der Rechtsanspruch (Kapitel 4), dann die Entwicklungsplanung und Ausgangsanalysen (Kapitel 5) und die Trägeranerkennung, Trägervielfalt und Anforderungen an die Einrichtungen (Kapitel 6).

2 Entwicklung des Gewalthilfesystems und seiner Finanzierung

Die heutigen Gewalthilfestrukturen entwickelten sich in Westdeutschland seit den 1970er Jahren aus der feministischen Frauen(haus)bewegung. Am Anfang stand neben der Selbsthilfe von Betroffenen die Skandalisierung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen und ihres strukturellen Charakters. Beim Aufbau von Frauenhäusern zum Schutz vor häuslicher Gewalt sowie von Beratungsstellen und Notrufen für vergewaltigte Frauen haben ehrenamtliche Graswurzelinitiativen und später Vereine engagierte Pionierinnenarbeit geleistet, unterstützt mit Spendengeldern.

Die feministische Frauenbewegung erstritt nach und nach eine Förderung aus Landesmitteln und kommunaler (Ko-)Finanzierung für die Schutzeinrichtungen und Fachberatungsstellen, womit auch die Auflage verbunden war, qualifiziertes Personal einzustellen. Auch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Arbeitsämter und Mittel aus der Hilfe zur Arbeit der Kommunen nach dem Bundessozialhilfegesetz) spielten eine Rolle beim Aufbau professioneller Strukturen, die zumeist als Vereine organisiert waren. Für Frauenhausbewohnerinnen kamen nach und nach auch Einzelfalleistungen aus dem Bundessozialhilfegesetz zum Einsatz. In der Konsolidierungsphase der 1980er Jahre stiegen zunehmend auch die Wohlfahrtsverbände in diesen Bereich sozialer Arbeit ein.

In der DDR gab es Ende der 1980er Jahre nur vereinzelt Kriseneinrichtungen unter dem Dach der Kirche. Ab den 1990er Jahren erfolgte der bundesweite Auf- und Ausbau der Hilfeeinrichtungen. Mit Einführung des Gewaltschutzgesetzes (GewSchG) 2002 kam die proaktive Arbeit der Interventionsstellen gegen häusliche Gewalt und Stalking dazu. Teils wurden die Aufgaben bereits bestehenden Beratungsstellen zugeschrieben, teils wurden dafür Strukturen top down neu aufgebaut, was insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern der Fall war, wo die Hilfestrukturen zu dem Zeitpunkt insgesamt geringer ausgeprägt waren.

Die Arbeit der Gewalthilfe-Einrichtungen wurde zunehmend professionalisiert. Es gibt – mit unterschiedlichen Ausprägungen in den einzelnen Bundesländern – mittlerweile ein ausdifferenziertes Hilfesystem zu verschiedenen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und mit

verschiedenen Arten von Hilfen: Schutz in Akutfällen, Organisation von Sicherheitsmaßnahmen, Unterstützung bei der Bearbeitung und Überwindung von Gewalt(-folgen) und bei der Neuorganisation eines gewaltfreien Lebens, Hilfen zur psychosozialen Stabilisierung und Fallmanagement, einzelfallbezogene Kooperation und Vermittlung an andere spezialisierte Einrichtungen und Professionen.

Auch die fallübergreifende Arbeit ist unverzichtbarer Teil eines bedarfsgerechten Hilfesystems und Grundlage der bedarfsangemessenen Einzelfallarbeit. Dazu gehören Aktivitäten zur Prävention, Vernetzung und Kooperationspflege, Öffentlichkeitsarbeit, Organisation und Verwaltung.

Bis heute ist die Finanzierung der Schutz- und Beratungseinrichtungen ein Flickenteppich. In mehreren Bundesländern bestehen gesetzliche Regelungen zur Finanzierung von Frauenhäusern und anderen Einrichtungen des Gewaltschutzes. Unabhängig davon erfolgt die Finanzierung zu meist über eine Mischfinanzierung aus einer Vielzahl von Quellen. Dazu zählen Mittel der Länder und Kommunen, Projektmittel des Bundes und der Europäischen Union (EU), Eigenmittel der Träger, Spenden, Bußgelder. Darüber hinaus trägt auch weiterhin ehrenamtliches Engagement zur Arbeit der Einrichtungen bei. Die meisten Schutzeinrichtungen sind zudem auf eine Ko-Finanzierung aus Mitteln der Grundsicherung für Kosten der Unterkunft und für psychosoziale Betreuung nach § 16a SGB II angewiesen. Ein Viertel der Bewohnerinnen muss den Frauenhausaufenthalt (teilweise) selbst finanzieren (FHK, 2025, S. 36). Viele Gewaltbetroffene und ihre Kinder sind aufgrund der Selbst- und Zuzahlungsregelungen von wirksamem Schutz ausgeschlossen. Einige wenige Bundesländer finanzieren die Frauenhausarbeit zumindest teilweise auch unabhängig von einzelfallbezogenen Sozialleistungen.

Bei allen Unterschieden in der Art der Finanzierung (Projektförderung, institutionelle Förderung, Entgelt- und Leistungsverträge): Wesentliches Merkmal der bisherigen öffentlichen Finanzierung ist ihr Charakter als sogenannte freiwillige Leistung. Sie steht damit immer wieder zur Disposition, in Abhängigkeit von Haushaltslagen und politischem Willen. Neben Planungsunsicherheit bedeutet dies für die Einrichtungen einen hohen bürokratischen Aufwand durch regelmäßige Antragstellung und Abrechnung, Einwerben von Spenden und anderen Drittmitteln sowie kurzfristige, teils auch rückwirkende Bewilligungen mit weitreichenden Folgen für die Gesamtorganisation, die auch zu prekären Beschäftigungsbedingungen führen.

Die Verantwortung für die Akquise von Mitteln aus verschiedenen Quellen und den Umgang mit diversen Finanzierungsrisiken liegt bislang allein bei den Trägern, obwohl spätestens mit der IK Schutz und Unterstützung Betroffener bei geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen staatliche Pflichtaufgaben sind.

Wegen der historischen Entwicklung und der fehlenden rechtlichen Regulierung zeichnet sich das Gewalthilfesystem bisher auch durch starke strukturelle Unterschiede zwischen den Bundesländern, zwischen städtischen und ländlichen Räumen sowie durch fehlende oder nicht ausreichende Angebote aus. Das seit Jahrzehnten dominante Muster der Projektfinanzierung entspricht weder dem staatlichen Sicherstellungsgebot noch der professionalisierten Arbeit der Hilfeeinrichtungen mit spezialisierten Fachkräften.

Die unterzeichnenden Wissenschaftler*innen begrüßen, dass nach jahrzehntelanger fachlicher und politischer Auseinandersetzung mit dem GewHG nun eine bundesweite gesetzliche

Grundlage für eine flächendeckend verlässliche Infrastruktur mit einem vergleichbaren Angebotsspektrum sowie für eine verlässliche Finanzierung der Einrichtungen geschaffen wurde.

Es kommt zugleich darauf an, weitere präventive Maßnahmen im Sinne von Art. 13 bis 17 der IK umzusetzen. Diese sollen Angehörige aller relevanten Berufsgruppen in die Lage versetzen, Betroffene kompetent an geeignete Schutz- und Beratungseinrichtungen zu vermitteln und im eigenen Vorgehen sekundäre Viktimisierungen zu vermeiden. Sie sollen auch dazu beitragen, geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt von vornherein zu verhindern.

3 Anforderungen an ein „bedarfsgerechtes Hilfesystem“

Im GewHG ist der Begriff des Bedarfs Orientierungspunkt für die Gewährleistungspflicht der Länder. Ein „bedarfsgerechtes Hilfesystem“ umfasst zum einen quantitativ ausreichende Kapazitäten in angemessener geografischer Verteilung (§ 5 GewHG). Zum anderen müssen Schutz, Beratung und Unterstützung den individuellen Bedarfslagen der gewaltbetroffenen Frauen und Kinder, die geschlechtsspezifische oder häusliche Gewalt miterlebt haben, gerecht werden, unter Berücksichtigung von besonderen Bedarfen u. a. aufgrund von Migration, Flucht und Behinderung (siehe Abschnitt 3.3).

Der nun eingeführte ab 2032 geltende individuelle Rechtsanspruch (§ 3 GewHG, siehe Kapitel 4) umfasst Schutz durch sichere und geeignete Unterkunft und Hilfestellung zur Gewährleistung von Sicherheit bei gegenwärtiger Gewaltgefährdung sowie den Anspruch auf fachliche Beratung und Unterstützung „zur kurz- oder langfristigen Bewältigung der Gewaltsituation sowie zur Überwindung und Verarbeitung der Gewalterfahrung“. Beratung und Unterstützung müssen gemäß § 2 Abs. 1 und 2 GewHG bei körperlicher, sexueller oder psychischer geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt verfügbar sein (siehe Abschnitt 3.1). Der Rechtsanspruch erstreckt sich auch auf Kinder in Obhut der gewaltbetroffenen Frau (siehe Abschnitt 3.2).

Auch fallübergreifende Aufgaben sind gemäß § 1 Abs. 2 GewHG Teil des bedarfsgerechten Hilfesystems und zudem Voraussetzung zur Erfüllung des Rechtsanspruchs. Hierzu gehören zentrale und dezentrale Maßnahmen der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit, um den Zugang zum Hilfesystem zu ermöglichen, die Sensibilisierung und Beratung von Fachkräften, Fortbildungs- und Präventionsmaßnahmen sowie Vernetzung und Pflege von multilateralen Kooperationsbeziehungen (siehe Abschnitte 3.4 und 3.5). Hinzu kommen Organisation und Verwaltung zur Aufrechterhaltung des Betriebs inkl. Immobilien- und Mittelbewirtschaftung sowie die konzeptionelle Weiterentwicklung der fachlichen Arbeit (siehe Kapitel 6). Zudem sind unter Prävention ausdrücklich Maßnahmen vorgesehen, die sich an gewaltausübende Personen richten (§ 1 Abs. 2 S. 2 GewHG, siehe Abschnitt 3.5).

3.1 Angebote für Schutz, Beratung und Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen (§ 3 Abs. 2 und 3 GewHG)

3.1.1 Vorliegende Befunde und Anforderungen des GewHG

In der öffentlichen Debatte wird der Schutz vor Gewalt häufig auf Platzkapazitäten in Frauenhäusern für akute Gewaltfälle beschränkt. Entscheidend sind jedoch auch Beratung zu Gefährdungslagen, eine mit den Betroffenen gemeinsame Entwicklung von Sicherheitsmaßnahmen sowie bei Bedarf die Begleitung zu Polizei und Gericht. Sowohl Frauenhäuser als auch Beratungsstellen

müssen dies leisten können. Gerade bei langjährigen bzw. massiven Gewalterfahrungen sind über die akute Gewalt- und Krisensituation hinaus längerfristige Beratungs- und Unterstützungsleistungen erforderlich, um zusammen mit den Gewaltbetroffenen nachhaltige Sicherheitsmaßnahmen zu entwickeln, den Aufbau eines gewaltfreien Lebens zu unterstützen und die Verarbeitung und Überwindung von Gewaltfolgen zu fördern. Untersuchungen im Auftrag der Bundesländer zeigen, dass diese Aufgaben vielfach und erfolgreich von Schutzeinrichtungen und ambulanten Fachberatungsstellen übernommen werden. Sie zeigen, wie wichtig Nachbetreuungsangebote für die psychosoziale Stabilisierung nach einem Frauenhausaufenthalt oder einem anderen Weg des Ausstiegs aus der Gewaltspirale sind. Auch für Betroffene sexualisierter Gewalt sind längerfristige Stabilisierungs- und Überbrückungsangebote von Fachberatungsstellen von großer Bedeutung, insbesondere vor dem Hintergrund, dass eine Vermittlung an nachfolgende therapeutische Angebote oft nur schwer gelingt.

Befragungen von Nutzerinnen ergaben, dass diese zumeist nicht nur Beratung „am Schreibtisch“ benötigen, sondern konkrete Unterstützungsleistungen, wie sie in § 3 GewHG unter dem Oberbegriff „fachliche Beratung“ auch vorgesehen sind. Darunter fallen z. B. die Vermittlung und Begleitung zu anderen Stellen, die Klärung und Vertretung von Anliegen gegenüber anderen Institutionen (z. B. Jugendamt), bei Einverständnis der Betroffenen Informationsaustausch und Absprachen mit Dritten (Fachkräfte, Angehörige) und vielfach Hilfe bei der Beantragung von Geld- und Gesundheitsleistungen.

Bedarfsanalysen und andere wissenschaftliche Untersuchungen unterstreichen die überaus große Relevanz privater Bezugspersonen als erste Ansprechpersonen, für den Aufbau eines Sicherheitsnetzes, als Lotsinnen und Lotsen zum gewaltspezifischen Hilfesystem und zur langfristigen Stabilisierung. Die Beratung von privaten Unterstützungspersonen ist daher ein unverzichtbarer Teil des Leistungsspektrums der Einrichtungen.

Bisherige Bestandsaufnahmen und Bedarfsanalysen zeigen zugleich, dass die Anforderungen der IK und des GewHG an ein bedarfsgerechtes Hilfesystem in vielerlei Hinsicht noch nicht erfüllt sind und einen deutlichen Auf- und Ausbau des Hilfesystems verlangen. Zum einen besteht ein Mangel an kurzfristig verfügbaren Schutzunterkünften bzw. Frauenhausplätzen, mittlerweile auch außerhalb von Ballungsräumen. Die Problematik wird durch lange Verweildauern erschwert. Auszüge – und damit freiwerdende Plätze – scheitern oft daran, dass Bewohnerinnen keinen im Rahmen von Sozialleistungen bezahlbaren Wohnraum finden, eine anhaltende Bedrohung oder Verfolgung durch den Gewaltausübenden besteht oder aufgrund aufenthaltsrechtlicher Restriktionen lange ungeklärt bleibt, wo sich geflüchtete Frauen nach dem Auszug aus dem Frauenhaus ansiedeln dürfen.

Der Bedarf an Beratung und Unterstützung endet nicht mit der Aufnahme in eine Schutzeinrichtung oder dem Beginn eines Beratungsprozesses im Hilfesystem. Während für Fälle akuter häuslicher Gewalt proaktive Beratungsangebote nach Polizeieinsatz etabliert wurden und die Interventionsabläufe zwischen Polizei und Hilfesystem vielfach gut funktionieren, fehlen an vielen Orten und für andere Formen von Gewalt gegen Frauen mittel- und längerfristige ambulante Unterstützungs- und Beratungsmöglichkeiten. Für viele Gewalthilfeeinrichtungen besteht angesichts nicht auskömmlicher Personalressourcen eine Aufgaben- und Ressourcenkonkurrenz zwischen längerfristiger Unterstützung und der vorrangigen Bearbeitung von Fällen mit akuten Gefährdungslagen und Krisen.

Ein niedrigschwelliger Zugang zu Beratung hängt bislang stark vom Wohnort ab. In vielen ländlichen Gebieten fehlen Beratungsangebote zu allen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt oder der Zugang zur nächstgelegenen Beratungsstelle wird durch weite Fahrwege bzw. unzureichenden ÖPNV erschwert. Auch wenn mobile und zugehende Beratung teilweise zum Leistungsspektrum gehören, lässt diese sich für die Einrichtungen aufgrund des höheren Zeitaufwands bisher oftmals nicht realisieren. Onlineberatung erweist sich als gute Möglichkeit, jüngere Zielgruppen und Betroffene aus ländlichen Gebieten anzusprechen und kann persönliche Beratung ergänzen, in der Mehrheit der Fälle jedoch nicht ersetzen.

3.1.2 Empfehlungen für die Umsetzung des GewHG zum bedarfsgerechten Hilfesystem

Die konkreten Aufgaben und die dafür erforderliche Strukturqualität eines bedarfsgerechten Hilfesystems sollten in den Ausführungsgesetzen der Länder, den folgenden Rechtsverordnungen und fachlichen Richtlinien definiert und in den Entwicklungs- und Finanzplanungen berücksichtigt werden. Folgende quantitative und qualitative Kriterien für eine bedarfsdeckende Verfügbarkeit und Verteilung fachlich bedarfsgerechter Angebote sollten darin aufgenommen und konkretisiert werden:

3.1.3 Schutzeinrichtungen (§ 3 Abs. 2 GewHG)

- In allen Landkreisen und kreisfreien Städten Vorhalten ausreichender fachlich betreuter Familienplätze nach dem Standard der IK, inklusive Akutkapazitäten und Möglichkeiten flexibler Nutzung, und Finanzierung aller Aufgaben der Schutzunterkünfte
- Bei der Planung von Kapazitäten Orientierung an der „Vorhaltefunktion“ (DPWV, 2023, S. 31) bzw. der „Vorhaltenotwendigkeit“ der „Schutzeinrichtungen als Kriseneinrichtungen“ ([Gesetzesbegründung](#) zu § 5 Abs. 3 GewHG, S. 37⁶)
- Verfügbarkeit eines ausreichenden Personalschlüssels für Beratung, Betreuung und Begleitung vor, während und nach dem Frauenhaus: 1 VZÄ pro vier bis fünf Frauen bzw. Kinder, aufgabenbezogene Ermittlung in Abhängigkeit von Konzept (z. B. zusätzliche Aufwände für die Betreuung / Beratung in Schutzwohnungen), Aufgabenspektrum (Integration oder Zentralisierung bestimmter Aufgaben, z. B. Wohnungssuche), spezifischen Zielgruppen (z. B. suchterkrankte Frauen) und Inklusionsbedarfen (z. B. Frauen mit Behinderungen) (DPWV, 2023, S. 25)

3.1.4 Ambulante fachliche Beratung und Unterstützung (§ 3 Abs. 3 GewHG)

- Verfügbarkeit ausreichender personeller Kapazitäten für fachliche Beratung in Fachberatungsstellen für Krisenintervention sowie sonstige Hilfestellungen in Eilfällen, inklusive praktischer Unterstützungsleistungen, etwa die Begleitung zu Ämtern, Gerichten, Polizei und anderen allgemeinen Hilfsdiensten im Sinne von Art. 20 IK
- Verfügbarkeit und Finanzierung von Hilfe und Unterstützung zu allen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt gemäß Definition IK

⁶ Während in der Gesetzesbegründung zum GewHG eine Auslastung von 85 % (Familienplätze gemäß IK) als Maximum definiert wurde, sollte nach den Empfehlungen der Fachverbände sowie des DPWV eine Auslastungsquote von höchstens 75 % der Kapazitäten nicht überschritten werden (siehe Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., 2026, S. 14). In der aktuellen Situation liegen die durchschnittlichen Auslastungsquoten eines Großteils der Frauenhäuser darüber.

- Verfügbarkeit und Finanzierung ausreichender Kapazitäten für längerfristige Beratung und Unterstützung zur „langfristigen Bewältigung der Gewaltsituation sowie zur Überwindung und Verarbeitung der Gewalterfahrung“ (§ 3 Abs. 3 GewHG)
- Standards der Fachverbände⁷ für die Personalausstattung ambulanter Fachberatungsstellen als Grundlage für die Bestimmung eines Zielwerts zur Personalausstattung
- Flächenabdeckung ambulanter Fachberatungsstellen und proaktiver Beratung nach Polizeieinsatz in allen kreisfreien Städten und Landkreisen, Ausbau von Außenstellen mit Standards für Personal und Präsenzzeiten, Finanzierung mobiler Beratung
- Verfügbarkeit von Fachberatung für Fachkräfte und Beratung von privaten Unterstützungspersonen (z. B. Angehörige, Nachbar*innen und Kolleg*innen), die Betroffenen den Zugang zu Schutz und Beratung ermöglichen können und auch darüber hinaus als Unterstützungspersonen fungieren
- Bereitstellung und Finanzierung verschiedener Zugangsmöglichkeiten und Formen der Beratung (Einzelberatung, Gruppenberatung, qualifizierte Onlineangebote)

3.2 Schutz und fachliche Beratung für Kinder und Jugendliche, die geschlechtsspezifische oder häusliche Gewalt miterlebt haben (§ 3 Abs. 4 i. V. m. § 3 Abs. 2 und 3 GewHG und § 2 Abs. 3)

3.2.1 Vorliegende Befunde und Anforderungen des GewHG

Aus der bisherigen Forschung ist bekannt, dass Kinder/Jugendliche, die häusliche Gewalt miterleben, ähnliche psychische und physische Belastungen zeigen wie direkt von Gewalthandlungen betroffene Personen. Häusliche Gewalt wirkt als chronischer Stressor, der Angst, Loyalitätskonflikte, Traumatisierungen und Entwicklungsverzögerungen hervorrufen kann. Kinder und Jugendliche können daher sowohl durch direkte als auch durch indirekte Gewalterfahrungen von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen sein. Zudem steigt das Risiko, dass Kinder/Jugendliche im Erwachsenenalter selbst Gewalt erfahren oder anwenden. Die Auswirkungen des Miterlebens häuslicher Gewalt erstrecken sich über die Familie hinaus auf Schule, Peers und soziale Teilhabe. Daraus ergibt sich ein besonderer Bedarf an geschlechts- und gewaltsensibler Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zur Unterstützung bei der Bewältigung und Aufarbeitung miterlebter Gewalt – auch im Sinne indizierter Prävention.

Bisher existierte keine einheitliche bundesrechtliche Regelung dazu, welche Unterstützung Kinder/Jugendliche, die häusliche oder geschlechtsspezifische Gewalt gegen eine nahestehende Person miterlebt haben, erhalten sollen und wie dies im Kontext von Gewalthilfe berücksichtigt werden muss. Artikel 26 der IK verpflichtet zur Bereitstellung von zielgruppenspezifischen Maßnahmen zur psychosozialen Unterstützung von Kindern und Jugendlichen als „Zeuginnen und Zeugen“ geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt. Angebote variieren zwischen Ländern, Kommunen und Trägern erheblich und die Zuständigkeit für deren Bereitstellung ist zwischen Gewalthilfeeinrichtungen und der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) teils strittig. In vielen Frauenhäusern gibt es Angebote für Kinder/Jugendliche, allerdings ist die Finanzierung in den

⁷ Bundesverband Frauenberatungsstellen e.V. und Frauenhauskoordinierung e.V. sehen einen Personalbedarf von 10,6 VZÄ (inklusive Fachberatung sexualisierte Gewalt und Beratung für Mädchen) bzw. 6 VZÄ (ohne diese Anteile) für 100.000 Einwohner*innen vor (siehe bff e.V., 2019, S. 36 f. und FHK e.V., 2014, S. 28).

Bundesländern sehr unterschiedlich und nicht alle Bundesländer fördern diese Arbeit. Zudem gibt es Einschränkungen für die Aufnahme männlicher Jugendlicher. Im ambulanten Bereich gibt es nur vereinzelt auf die Bearbeitung häuslicher Gewalt spezialisierte Beratungsangebote für Kinder/Jugendliche. Bedarfsanalysen verschiedener Bundesländer haben gezeigt, dass in den meisten Bundesländern ein deutlicher Mangel an geeigneten Unterstützungsangeboten für Kinder/Jugendliche besteht, die direkt oder indirekt von häuslicher Gewalt betroffen sind. Unterschiedliche Träger- und Finanzierungsformen führen zu struktureller Fragmentierung, erschweren den Zugang zu Hilfe und führen zu geringer Nachhaltigkeit.

Zudem sind auch die fachlichen Positionen der Jugendhilfe zum Kinderschutz und die des Gewalt- hilfesystems zum Schutz der Gewaltbetroffenen im Kontext von Umgangs- und Sorgerecht im Sinne des Art. 31 Abs. 2 IK noch nicht überall gut aufeinander abgestimmt.

In manchen Bundesländern sind mittlerweile die Interventionsstellen für die proaktive Beratung aller Betroffenen und aller Konstellationen häuslicher Gewalt zuständig, da eine Aufsplitterung von Zuständigkeiten für proaktive Arbeit nach Polizeieinsatz nicht funktional ist (Vernetzungsvo- raussetzungen, Verringerung von Verweisnotwendigkeit, Handhabbarkeit auf Seiten der Polizei). In einigen Bundesländern gibt es auch für Kinder und Jugendliche Vorgaben für eine proaktive Be- ratung nach einem Polizeieinsatz. In Mecklenburg-Vorpommern ist die proaktive Beratung von Kin- dern und Jugendlichen bei den Interventionsstellen angesiedelt, jedoch nur für eine kurzfristige bzw. Erstberatung. In Schleswig-Holstein verpflichtet das Polizeigesetz (§ 201a LVwG⁸) dazu, auch Kinder und Jugendliche nach einem Polizeieinsatz zu häuslicher Gewalt an geeignete proaktiv ar- beitende Beratungsstellen für Kinder und Jugendliche zu vermitteln. Der anstehende Aufbau wird vom Land gefördert. In Rheinland-Pfalz sind an acht der 20 Interventionsstellen sog. Kinder-Inter- ventionsstellen angesiedelt: Diese beraten Elternteile mit Kindern unter sechs Jahren zu den Fol- gen häuslicher Gewalt und Interventionsmöglichkeiten und sie nehmen – vermittelt über die In- terventionsstelle für Frauen – proaktiv mit Kindern und Jugendlichen zwischen sechs und 17 Jah- ren Kontakt auf, die häusliche Gewalt miterlebt haben.

Der individuelle Rechtsanspruch im GewHG auf Schutz und fachliche Beratung gilt auch für Kin- der/Jugendliche (§ 3 Abs. 4 GewHG), „die geschlechtsspezifische oder häusliche Gewalt gegen- über nahestehenden Dritten miterlebt haben oder miterleben“ (§ 2 Abs. 3 GewHG). Damit erkennt das Gesetz sie auch – unabhängig davon, ob das direkt gewaltbetroffene Familienmitglied Hilfe in Anspruch nimmt – als eigenständige Adressat*innen von Schutz- und Unterstützungsmaßnah- men im Sinne des GewHG an. Zugleich sind sie in den Anspruch der gewaltbetroffenen Person eingeschlossen, sofern sie sich in deren Obhut befinden (§ 3 Abs. 4 GewHG).

Damit stellt sich die Frage nach dem Verhältnis von SGB VIII und GewHG. Das GewHG definiert in § 9 den Vorrang des SGB VIII. In der Gesetzesbegründung wird auf den Schutzauftrag bei Kindes- wohlgefährdung (§ 8a SGB VIII) verwiesen: Wenn Kinder selbstständig Schutzeinrichtungen auf- suchen, müssen die Einrichtungen den Träger der öffentlichen Jugendhilfe informieren, damit die- ser den Schutzauftrag realisieren kann. Wenn eine Mutter mit Kind(ern) eine Schutzeinrichtung nutzt, ist zunächst eine Einschätzung des Risikos von Kindeswohlgefährdung vorzunehmen, und – sofern für das Kind ein solches Risiko gesehen wird – der zuständige Träger der öffentlichen

⁸ Siehe https://verkuendungsportal.schleswig-holstein.de/home/gvobl/veroeffentlichun- gen/2025/2025_april/2025-51_april14.

Jugendhilfe einzubinden, damit das Jugendamt eine Gefährdungsprüfung vornehmen und geeignete Hilfen anbieten kann. Bei der Einschätzung einer Kindeswohlgefährdung im Einzelfall haben die Fachkräfte des Gewalthilfesystems Anspruch auf eine Beratung durch eine insoweit erfahrene Fachkraft nach § 8b Absatz 1 SGB VIII, wobei vielfach auch in den Schutzeinrichtungen und Fachberatungsstellen der Gewalthilfe entsprechend ausgebildete Kinderschutzfachkräfte tätig sind. Die Einrichtungen informieren die gewaltbetroffene Person und die Kinder/Jugendlichen über Beratungsangebote vor Ort. Die Vernetzung der Gewalthilfeeinrichtungen für Frauen mit der Kinder- und Jugendhilfe ist daher essenziell, um dem staatlichen Auftrag des Kinderschutzes gerecht zu werden und bestehende Hilfeangebote für (mit)betroffene Minderjährige zu erschließen.

Die Schwierigkeit liegt vielerorts darin, dass zwar eine grundsätzliche Zuständigkeit der Jugendhilfe besteht, diese aber vor Ort nicht mit einem spezifischen Beratungsangebot für Minderjährige realisiert wird. Zugleich ist im GewHG geregelt, dass die Gewalthilfeeinrichtungen (nachrangig zum SGB VIII) unterhalb der Schwelle der Kindeswohlgefährdung selbst Beratung und Unterstützung für alle Kinder/Jugendlichen anbieten sollen, die häusliche oder geschlechtsspezifische Gewalt miterlebt haben.

3.2.2 Empfehlungen für die Umsetzung des GewHG zu Schutz und fachlicher Beratung für Kinder und Jugendliche

Die Einbindung der Jugendhilfe ist notwendig, aber nicht ausreichend. Die Länder dürfen ihre Verantwortung für die gewaltspezifische Unterstützung von Kindern nicht allein an die Jugendhilfe delegieren.

Eine klare Zuständigkeitsregelung im Rahmen der Ausführungsgesetze ist erforderlich, um sicherzustellen, dass die spezifischen Bedarfe von Kindern in Gewalthilfeeinrichtungen fachlich und systematisch erfüllt werden.

Aus fachlicher Sicht empfehlen wir, die Ausgestaltung der Hilfen an den folgenden Grundsätzen zu orientieren:

- Besondere Schutz- und Unterstützungsbedarfe bestehen in Schutzeinrichtungen nach dem GewHG, in denen mittlerweile mehr Kinder als Frauen leben. Vor dem Hintergrund, dass für viele Kinder aufgrund ihres Aufenthalts die vertraute Umgebung, Schule, Kita und soziale Bezüge nicht mehr verfügbar sind und aufgrund ihrer starken psychischen Belastungen sollten Schutzeinrichtungen neben kindgerecht ausgestatteten Räumen und ausreichend pädagogischen Fachkräften über altersgerechte traumapädagogische Angebote und psychologische Unterstützung in Einzel- und Gruppenarbeit sowie über Stabilisierungsangebote (z. B. Freizeitpädagogik und Förderung von Selbstwirksamkeit) verfügen. Die Erhaltung sozialer Bezüge ist auch im Interesse der Kinder vordringlich. Eine wohnortnahe Schutzunterkunft ist daher – sofern keine Sicherheitsbedenken dagegensprechen – zu ermöglichen. Der Rechtsanspruch auf angemessene Unterstützung gilt auch für Jungen bis 18 Jahre. Ein Frauenhausaufenthalt darf weder für die Mutter noch für den Jungen an Altersgrenzen scheitern, die Schutzeinrichtungen müssen entsprechend gestaltet sein.
- Ein regelhaftes Angebot einer proaktiven Beratung für Kinder als Mitbetroffene häuslicher Gewalt nach einem Polizeieinsatz sollte vorgehalten und die Weiterleitung von Kontaktdaten in den Polizeigesetzen der Länder entsprechend geregelt werden. Sinnvoll ist eine

organisatorische Bündelung der proaktiven Beratung für Frauen und von häuslicher Gewalt mitbetroffene Kinder sowie auch für Männer als Betroffene. Eine Finanzierung unter Beteiligung verschiedener Ressorts wäre sachangemessen.

- Auch über die proaktive Beratung hinaus sollten gewaltspezifische Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Kinder, die häusliche oder geschlechtsspezifische Gewalt miterlebt haben, auf- oder ausgebaut oder bei bestehenden Fachberatungsstellen etabliert werden. An diese sollten gewaltbetroffene Kinder (gemäß § 2 Abs. 3 GewHG) sich auch eigenständig wenden können, weshalb auf niedrigschwellige Zugänge zu achten ist. Hier sollte unter Einbindung der Jugendhilfe eine Risikoeinschätzung bzgl. der Kindeswohlgefährdung vorgenommen werden und zu Aspekten unterhalb einer Kindeswohlgefährdung beraten werden können.
- Eine eigenständige Unterstützung für die Kinder, z. B. durch dafür speziell ausgebildete Fachkräfte, sollte ebenso wie eine Unterstützung von Müttern mit ihren Kindern im Rahmen des Familiensystems gewährleistet sein. Wenn Kinder in Einrichtungen nach dem GewHG Leistungen nach dem SGB VIII in Anspruch nehmen – sei es durch die Jugendhilfe oder durch die Einrichtung selbst, sofern sie ein anerkannter Träger der Jugendhilfe ist – kann eine Beratung der Kinder nach § 8 Abs. 3 SGB VIII auch ohne Einholung des Einverständnisses der Personensorgeberechtigten (so auch des Täters) erfolgen, wenn dies ansonsten das Beratungsziel vereiteln würde.
- Der Fokus in der Ausgestaltung der Angebote für Kinder und Jugendliche sollte auf den empirisch belegten Zusammenhang zwischen geschlechtsspezifischer Gewalt (auch Nachtrennungsgewalt) und Kindeswohlgefährdung gelegt werden.
- Ein integrierter Schutzansatz ist sowohl für Schutzeinrichtungen als auch für Beratungsstellen erforderlich. Hier sind die unmittelbare Nähe zur betroffenen Mutter und die auf Gewaltdynamiken/-folgen spezialisierte Kompetenz der professionellen Mitarbeiterinnen der Frauenhäuser und Beratungsstellen gegeben. Zugleich bietet die Vernetzung mit der Jugendhilfe an dieser Stelle etablierte Strukturen, Fachkompetenz für das Kindeswohl und sozialpädagogische Kontinuität. In vielen Gewalthilfeeinrichtungen arbeiten Mitarbeiter*innen, die als insoweit erfahrene Fachkraft nach § 8b Absatz 1 SGB VIII ausgebildet sind und somit über spezifische Kompetenzen an der Schnittstelle zwischen Gewalthilfe und Kinderschutz verfügen.
- Der erforderliche Aufbau spezialisierter Angebote für mitbetroffene Kinder kann auf verschiedenen Wegen erfolgen: Zum einen können Einrichtungen des Gewalthilfesystems solche Beratung im Rahmen des GewHG oder als anerkannte freie Träger der Jugendhilfe leisten und neu im Profil aufnehmen. Denkbar ist auch, dass es bereits etablierte und fachlich geeignete Einrichtungen außerhalb des Gewalthilfesystems gibt, die als anerkannte Träger der Jugendhilfe diese Leistung erbringen. Unabhängig von der Anbindung sind eine Vernetzung der unterschiedlichen Systeme und eine Integration von Kompetenzen aus den Bereichen Kinderschutz und Schutz vor geschlechtsspezifischer häuslicher Gewalt sowie Nachtrennungsgewalt erforderlich.
- Bestehende Beratungs- und Betreuungsangebote für Kinder und Jugendliche im Gewalthilfesystem sind zu sichern, zu stabilisieren und auszubauen, um Fachkompetenz und Kontinuität zu gewährleisten.

- In die Analyse des Bedarfs sollten Beratungs- und Unterstützungsformate für Kinder und Jugendliche, welche sich in der Obhut ihrer gewaltbetroffenen Mütter befinden oder auch eigenständig Beratung aufsuchen, unbedingt einbezogen werden.

3.3 Bedarfsgerechtes Hilfesystem – diskriminierungsfreier Zugang

3.3.1 Vorliegende Befunde und Anforderungen des GewHG

Das GewHG benennt explizit verschiedene Zielgruppen, für die der Zugang zu Schutz und Hilfe garantiert sein muss. Der Rechtsanspruch besteht nach § 5 Abs. 1 GewHG „unabhängig von der gesundheitlichen Verfassung, vom Wohnort, vom aufenthaltsrechtlichen Status oder Sprachkenntnissen. Das Netz an Schutz- und Beratungsangeboten ist an den Bedarfen der gewaltbetroffenen Personen auszurichten. Hierbei sind insbesondere Behinderungen im Sinne von § 2 Abs. 1 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch, Migrations- und Fluchtbiografien, Geschlecht und Geschlechtsidentität, die sexuelle Orientierung sowie die besonderen Bedarfe von Kindern zu berücksichtigen.“

Damit knüpft das GewHG an die IK (Art. 4) an, wonach effektiver und umfassender Schutz vor und Hilfe bei Gewalt gegen Frauen diskriminierungsfrei zugänglich und ausgestaltet sein müssen. Im GREVIO-Bericht zur Umsetzung der IK in Deutschland bis 2022 wurde explizit darauf hingewiesen, dass neben den allgemeinen Problemen, mit denen Frauen beim Zugang zu und der Inanspruchnahme von Schutz und Unterstützung konfrontiert sind, bestimmte Gruppen von Frauen mit besonderen Hindernissen zu kämpfen haben.

Bedarfsanalysen in verschiedenen Bundesländern haben vielfache Zugangshürden für verschiedene Gruppen gezeigt. Spezifische Zugangs- und Aufnahmehürden bestehen in Frauenhäusern z. B. für pflegebedürftige Frauen, Frauen mit älteren Söhnen oder mit Verantwortung für Haustiere, aber auch für sehr junge Frauen, die noch in den Zuständigkeitsbereich der Jugendhilfe (bis 21 Jahre) fallen. In Schutzeinrichtungen und ambulanter Fachberatung bestehen Zugangshürden hinsichtlich Sprache und kognitiven Kompetenzen, mangelnder Barrierefreiheit, digitaler Ausstattung und Kompetenz oder räumlicher Erreichbarkeit. Gewaltbetroffene Frauen in prekären Lebenslagen (mit psychischen Erkrankungen in akuten Phasen, wohnungslose Frauen oder Frauen mit Substanzmittelkonsum) stehen in allen Einrichtungsformen vor erheblichen Zugangshürden, in Frauenhäusern können sie oftmals nicht aufgenommen werden. Zugleich sind die entsprechenden vorrangigen Regelsysteme (Sucht- und Wohnungslosenhilfe, psychiatrische Kliniken) zu meist nicht ausreichend kompetent in der Bearbeitung gewaltbezogener Bedarfe und können nicht genug Schutz vor besonders aggressiven Gewaltausübenden garantieren. Obwohl in den Regelsystemen zumindest stationäre Einrichtungen zur Erstellung und Umsetzung von Gewaltschutzkonzepten verpflichtet sind, werden die Anforderungen für den Gewaltschutz in diesen Einrichtungen vielfach noch nicht oder nicht spezifisch für Betroffene geschlechtsspezifischer Gewalt erfüllt. Auch in der ambulanten Versorgung im Gesundheitssystem, der Eingliederungshilfe und der Pflege bestehen deutliche Verbesserungsbedarfe in Bezug auf Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt.

Es hat sich gezeigt, dass lokale Koordinierungsmechanismen oftmals nicht zur Klärung und Entwicklung von Alternativen ausreichen, u. a., weil die Einrichtungen oder kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, bei denen die Aufgabe der strukturierten Vernetzung typischerweise liegt, keine entsprechenden Durchgriffsmöglichkeiten haben.

3.3.2 Empfehlungen für die Umsetzung des GewHG zum diskriminierungsfreien Zugang

- Diskriminierungsfreiheit und Intersektionalität sollten als Querschnittsthemen bei der Umsetzung des GewHG behandelt werden, so wie es die IK vorsieht. Die Bedarfe vulnerabler bzw. besonders unterstützungsbedürftiger Gruppen und die Perspektiven der betroffenen Personen sollten in allen Phasen der Gestaltung und Umsetzung des GewHG erhoben und berücksichtigt werden; vorhandene Interessenvertretungen sollten in die Entwicklungsprozesse einbezogen werden.
- In den Landesgesetzen sollte deutlich gemacht werden, dass für die Umsetzung die im GewHG genannten spezifischen Merkmale und Bedarfe nicht als abschließend verstanden werden, z. B. mit Verweis auf die in der IK und der EU-Gewaltschutzrichtlinie genannten Gruppen.
- Verschiedene Formen geschlechtsspezifischer Gewalt sind eng verknüpft mit bzw. führen zu besonderer Vulnerabilität; dies gilt vor allem für die auch in der IK gesondert behandelten und in Bundesgesetzen strafrechtlich definierten Gewaltformen Genitalverstümmelung, Zwangsprostitution und Zwangsheirat. Eine Kombination von übergreifenden Fachstellen und lokaler Unterstützung hat sich für diese Themenfelder bewährt. Übergreifende Fachstellen sollten primär für Aufklärung, Sensibilisierung, Prävention und Fachberatung des allgemeinen und spezialisierten Hilfesystems zuständig sein und, wo erforderlich, in Einzelfällen unterstützen. Ausreichend sensibilisierte und geschulte Fachkräfte im lokalen, spezialisierten Hilfesystem sollten Verweisberatung leisten und ggf. mit Unterstützung der Fachstellen selbst Unterstützung leisten können.
- In den Landesausführungsgesetzen sollte als Ziel formuliert werden, Zugangs- und Aufnahmeürden für bestimmte Gruppen in sämtlichen Einrichtungen, die mit gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen arbeiten, abzubauen bzw. die Einrichtungen baulich und konzeptionell inklusiv auszubauen. Im Hinblick auf den Umgang mit diversen Problemlagen und Unterstützungsbedarfen in Gewalthilfeeinrichtungen sollten die Herausforderungen für die Einrichtungen (bauliche und räumliche Gestaltung, Sprachmittlung, Kompetenzerweiterung, Vernetzungsarbeit und Weitervermittlung in angrenzende Hilfesysteme, etc.) im Rahmen der Bedarfs- und Bestandsanalysen erörtert werden. Um die genannten Bedarfe decken zu können und die genannten Personengruppen stärker als Zielgruppe anzusprechen, sollten zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden. Insbesondere die Vernetzungsarbeit vor Ort spielt in diesem Kontext eine wichtige Rolle, da diverse Problemlagen und Bedarfe aus dem Gewalthilfesystem heraus in Kooperation mit angrenzenden Unterstützungssystemen bearbeitet werden müssen (siehe Abschnitt 3.4).
- Für Frauen mit psychiatrischen Erkrankungen oder Suchterkrankungen und für wohnungslose Frauen sollte einerseits das gewaltspezifische Unterstützungssystem perspektivisch ausgebaut und ggf. konzeptionell weiterentwickelt werden. Sinnvolle Ansätze sind hierbei, das Konzept Frauenhaus sowohl als Gemeinschaftsunterkunft weiterzuentwickeln als auch um getrennte Wohneinheiten sowie die Anmietung externer oder separat erschlossener Schutzwohnungen mit Betreuungs- und Unterstützungsleistungen zu erweitern. In enger Kooperation mit spezialisierten Hilfen kann durch solche flexiblen, räumlich getrennten Familienplätze eine sichere Unterkunft für Frauen mit spezifischen Bedarfen ermöglicht werden. Zudem sollten auch Kooperationen mit weiteren Hilfesystemen, etwa der Suchthilfe, der Schuldnerberatung oder der Eingliederungshilfe nach dem Vorbild der Kooperation mit der Jugendhilfe ausgebaut werden, damit entsprechende Beratungs- und

Unterstützungsangebote direkt im Frauenhaus umgesetzt werden können. Andererseits sollten die Fachkräfte in den angrenzenden Regelsystemen wie beispielsweise in Suchtkliniken, Wohnungsloseneinrichtungen oder Einrichtungen der Eingliederungshilfe noch stärker als bisher befähigt werden, mit dem Thema geschlechtsspezifische Gewalt umzugehen – zumal für viele dieser Systeme gesetzliche Schutzverpflichtungen bestehen.

- Während das GewHG den Kreis der anspruchsberechtigten Personen bei häuslicher Gewalt auf Frauen (und mitbetroffene Kinder) einschränkt, schlagen wir für die Gestaltung der Landesausführungsgesetze vor, darunter alle Personen zu fassen, die sich als Frauen identifizieren oder aufgrund von Zuschreibungen von geschlechtsspezifischer, misogynen Gewalt betroffen sind. Hierunter fallen auch trans*, inter* und nicht-binäre Personen, die gemäß Art. 4 der IK als schutzwürdig definiert sind.

3.4 Strukturierte Vernetzung und Schnittstellen

3.4.1 Vorliegende Befunde und Anforderungen des GewHG

Strukturierte Vernetzung und Kooperation an Schnittstellen gehören zu den zentralen Einflussfaktoren für die Effektivität eines bedarfsgerechten Hilfesystems bei geschlechtsspezifischer Gewalt. Forschungsergebnisse zeigen, dass Hilfeverläufe besser gelingen, wenn es gut strukturierte und etablierte Netzwerke gibt (siehe Bedarfsanalyse u. a. in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Berlin). Denn Fallverläufe und Hilfeprozesse werden von vielen Akteur*innen beeinflusst, u. a. durch

- Polizei und Justiz: Gefahrenabwehr, Ermittlung und Strafverfolgung, Prävention;
- kommunale Sozialdienste, Jobcenter, Beratungsstellen in freier Trägerschaft, Familien- und Jugendhilfe: Unterstützung bei sozialen und finanziellen Leistungen, gemeinwesenbezogene Präventions- und Unterstützungsangebote;
- das Gesundheitssystem: Erkennen und Dokumentation von Gewalt, medizinische und psychologische Versorgung;
- Bildung und Arbeit: Prävention, Sensibilisierung, Schutzkonzepte in Schulen und Betrieben;
- zielgruppenspezifische Hilfestrukturen der Eingliederungshilfe, migrationsbezogene Beratung, Wohnungslosenhilfe: spezifische Schutz- und Unterstützungsleistungen, Empowermentangebote.

Gemäß § 1 Abs. 2 S. 3 GewHG gehört strukturierte Vernetzungsarbeit zu den Aufgaben des Gewalthilfesystems – sowohl innerhalb des Hilfesystems als auch mit den genannten sozialen Diensten und Behörden. Strukturierte Vernetzungsarbeit schafft die Grundlage, um im Einzelfall angemessene Unterstützung durch gezielten Einbezug Dritter zu leisten und zudem entsprechende Verfahren und Absprachen zu etablieren. Eine wirksame Vernetzung schafft über Multiplikator*innen Zugänge für Betroffene, ermöglicht fortlaufende Interventionsketten, sichert eine nachhaltige Unterstützung der Betroffenen und fördert die fachliche Weiterentwicklung der beteiligten (Hilfe-)Systeme durch gemeinsame Praxisreflexion, konzeptionelle Arbeit und einen systematischen Aufbau fachlicher Kompetenzen.

In der Praxis bestehen an den meisten Standorten lokale Netzwerke zu häuslicher, sexualisierter oder geschlechtsbezogener Gewalt (z. B. Runde Tische, Facharbeitsgruppen).⁹

⁹ Daneben arbeiten Netzwerke im Kinderschutz auf der Grundlage von § 3 KKG und SGB VIII.

Kooperationsvereinbarungen regeln vielerorts auf lokaler oder regionaler Ebene die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Gewalthilfeeinrichtungen und kommunalen Sozialdiensten, v. a. im Zusammenhang mit Hochrisikomanagement, Gefahrenabwehr und Kinderschutz. Eine Problematik stellt häufig das Fehlen wichtiger Akteur*innen aus den Bereichen Bildung, Justiz und Gesundheit dar. Zudem bleiben zentrale Hilfeprozesse häufig eine „Blackbox“, da sie nicht systematisch interdisziplinär reflektiert werden.

Wissenschaftliche Untersuchungen verdeutlichen, dass vielfach weniger fehlende Vernetzung, sondern vor allem strukturelle Defizite (wie z. B. unzureichende personelle und finanzielle Ressourcen) der Beteiligten Hilfeprozesse erschweren. Lokale Vernetzung allein reicht nicht aus, um strukturelle Umsetzungsdefizite auszugleichen. In Bereichen, die von den Bundesländern verantwortet werden, kann auf Landesebene positiv Einfluss auf die Rahmenbedingungen für Kooperation und Vernetzung genommen werden, etwa bei Polizei, Justiz oder im Bereich des stationären Gesundheitswesens.

Während strukturierte Vernetzung die übergeordneten Kooperationsstrukturen beschreibt, betreffen Schnittstellen die konkreten Übergänge zwischen den einzelnen Institutionen im Interventions- und Hilfeprozess. Funktionierende Vernetzung begünstigt funktionierende Kooperationen im Einzelfall. In vielen Regionen Deutschlands bestehen etablierte Interventionsketten, die im Regelfall gut funktionieren; Herausforderungen zeigen sich jedoch v. a., weil Beratungs- und Unterstützungsangebote häufig nicht ausreichend auf die spezifischen Bedarfe unterschiedlicher Betroffenenengruppen bzw. vulnerabler Gruppen zugeschnitten sind. Vor allem bei komplexen Gewaltvorfällen fehlen oft klar definierte Abläufe oder ggf. Zuständigkeiten an den Schnittstellen zwischen Polizei, Justiz, Jugendamt, sozialen Diensten und Gewalthilfesystem. Der Zugang zu Hilfesystemen ist für Personen mit intersektionalen Diskriminierungserfahrungen (z. B. aufgrund von Behinderung oder Beeinträchtigung, Migrations- oder Fluchtgeschichte, geringem Einkommen, wenig Deutschkenntnissen, Illiteralität oder ihrer geschlechtlichen oder sexuellen Orientierung) oft nicht barrierefrei oder verständlich, was zu Misstrauen und Brüchen im Hilfeprozess führt. Darüber hinaus stellen v. a. datenschutzrechtliche Vorgaben und die in vielen Ländern erforderliche Einverständniserklärung zur Weitergabe von Kontaktdaten an Interventionsstellen eine Hürde für eine sofortige und niedrigschwellige Unterstützung der Betroffenen dar.

3.4.2 Empfehlungen für die Umsetzung des GewHG zu strukturierter Vernetzung

- Den Gewalthilfeeinrichtungen sollten im Rahmen der Regelungen zur Strukturqualität verbindlich ausreichende personelle Ressourcen für die kontinuierliche strukturierte lokale Vernetzung innerhalb des Gewalthilfesystems zur wirksamen Umsetzung des GewHG bereitgestellt werden. Hierbei sollte berücksichtigt werden, dass den Gewalthilfeeinrichtungen die zentrale Aufgabe zukommt, andere Professionen für die Belange gewaltbetroffener Frauen und der in ihrer Obhut befindlichen Kinder zu sensibilisieren und diese für Vernetzung und Kooperation überhaupt erst zu gewinnen.
- Nach § 1 Abs. 2 Nr. 3 sollten die Länder darüber hinaus auch die lokale strukturierte Vernetzung und Koordinierung zwischen dem Gewalthilfesystem und den anderen regional relevanten Systemen der kommunalen Daseinsvorsorge finanziell unterstützen. Dabei sollten auch die Kommunen wirksam einbezogen werden, denn sie bleiben auch mit dem GewHG zentrale Akteur*innen bei der Umsetzung der IK vor Ort. Ihnen können Länder zwar keine unmittelbaren Vorgaben machen, aber sie können unterstützende

Rahmenbedingungen und Anreize schaffen (z. B. durch die Förderung der Vernetzungsaufgaben, die kommunale Gleichstellungsbeauftragte ohnehin vielfach übernehmen).

- Die Länder sollten dazu beitragen, dass die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Gewalthilfesystem und weiteren Akteur*innen (insb. Jugendhilfe und Justiz) bei proaktiven Interventionsabläufen allgemein und in Hochrisikofällen verbindlich geregelt wird, damit sie flächendeckend wirksam umgesetzt werden kann.
- Auch überregionale Netzwerkstrukturen des Gewalthilfesystems wie Fach- und Koordinierungsstellen von Landesarbeitsgemeinschaften oder vergleichbare Strukturen sollten regelhaft und in angemessener Höhe finanziert werden – zur fachlichen Weiterentwicklung und zur Beteiligung an Prozessen der Weiterentwicklung des Hilfesystems (z. B. Entwicklungsplanung nach § 8 Abs. 3 GewHG). Über eine landesweite Koordinierung dieser Netzwerke kann auch der Austausch mit verschiedenen Landesressorts und deren Zuständigkeitsbereichen unterstützt werden.
- Die Länder sollten zudem die strukturellen Voraussetzungen für einen systematischen Einbezug anderer Ressorts wie Bildung, Gesundheit und insbesondere Justiz in Vernetzungs- und Kooperationsstrukturen schaffen bzw. Impulse dafür setzen, z. B. über regelmäßige gemeinsame Fachtagungen, interdisziplinäre Fortbildungen oder Arbeitskreise bei Landespräventionsräten.
- Fachverbände verfügen über praxisnahe Qualitätsstandards zur Gestaltung der Angebote auch im Hinblick auf Vernetzung und Kooperation an Schnittstellen mit relevanten Akteur*innen; diese sollten bei der Unterstützung der strukturierten Vernetzung im Sinne von § 1 Abs. 2 Nr. 3 GewHG durch die Länder Berücksichtigung finden.

3.5 Prävention, Arbeit mit Gewaltausübenden

3.5.1 Vorliegende Befunde und Anforderungen des GewHG

Im GewHG ist der Bereich der Prävention geschlechtsspezifischer Gewalt an prominenter Stelle verankert. Zu den Aufgaben eines bedarfsgerechten Hilfesystems gehört demnach auch, „präventiv tätig zu werden“ (§ 1 Abs. 1 GewHG). Neben den in § 1 Abs. 2 Nr. 2 GewHG explizit genannten Präventionsarten der Arbeit mit Gewaltausübenden und der Öffentlichkeitsarbeit wird dort Prävention auch als Aufgabe eines bedarfsgerechten Hilfesystems, also der Einrichtungen des Gewalthilfesystems definiert.

Das breite Spektrum an Handlungsfeldern allgemeiner Prävention wird in der IK genauer beschrieben. Sie weist der Verhütung geschlechtsspezifischer Gewalt eine tragende Rolle zu. Die Vertragsstaaten sind dazu verpflichtet, hierfür geeignete Maßnahmen auf allen staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) umzusetzen (siehe Kapitel III IK) und dabei geschlechtsspezifische Gewalt als Ausdruck von gesellschaftlichen Ungleichheits- und Dominanzverhältnissen und Diskriminierung zu adressieren. Dazu gehören sowohl Maßnahmen der Verhältnisprävention als auch primärpräventive universelle Maßnahmen der Verhaltensprävention, die sich an die Gesamtbevölkerung sowie auch an Gruppen mit spezifischen Risiken (z. B. in Abhängigkeit lebende Frauen) richten. Verhältnispräventive Maßnahmen setzen an den gesellschaftlichen Bedingungen an und zielen auf den Abbau von Diskriminierung und die Abschaffung diskriminierender Gesetze und Regelungen (vgl. Nr. 50, erläuternder Bericht IK) sowie allgemein die Verwirklichung des Gleichstellungsgrundsatzes (siehe Artikel 4 IK). Hierunter fallen u. a. Ansätze zur Verringerung von

Abhängigkeitsverhältnissen insbesondere finanzieller Art¹⁰, wie die Stärkung ökonomischer Autarkie von Frauen.

Zu den Maßnahmen der Verhaltensprävention gehören Bewusstseinsbildung, Fort- und Weiterbildungen, an Kinder und Jugendliche gerichtete allgemeine Aufklärungs- und Bildungsmaßnahmen bis hin zu zivilgesellschaftlichem Engagement sowie community-basierten Ansätzen und Forschung. Gleichzeitig verpflichtet auch die IK zu Maßnahmen, die sich an Gewaltausübende, Gewaltbetroffene und Dritte wenden, mit dem Ziel, bei erfolgter Gewalt zukünftige Vorfälle zu verhindern und Folgen zu mildern (Sekundär- und Tertiärprävention bzw. indizierte Prävention).

Nach aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Prävention geschlechtsspezifischer Gewalt ist insbesondere die Wirksamkeit indizierter Prävention belegt. Maßnahmen, die sich an Menschen richten, die Gewalt erlebt oder ausgeübt haben, tragen dazu bei, erneute Gewalt zu verhindern. Nach sorgfältiger Risikoprüfung und auf ausdrücklichen Wunsch der gewaltbetroffenen Person sollten für gewaltbetroffene Paare, von denen eine Trennung nicht angestrebt wird, ausreichend begleitete und qualifizierte gewaltspezifische Paarberatungsangebote zur Verfügung stehen. Gleichzeitig können soziale Trainingskurse für Gewaltausübende dokumentierte Rückfälle signifikant senken, vor allem dann, wenn sie Risiko, Bedarf und Ansprechbarkeit der gewaltausübenden Person individuell berücksichtigen.

Wissenschaftlich belegt ist auch die Wirksamkeit von Präventionsprogrammen zur Verringerung geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt, insbesondere von (schulischen) Präventionsprogrammen für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene.

Ein erheblicher Forschungsbedarf besteht hinsichtlich der Wirksamkeit von Präventionsangeboten für vulnerable Gruppen sowie im deutschsprachigen Raum zu Wirkungsforschung insgesamt.

Es hat sich gezeigt, dass kommunale Prävention dann besonders tragfähig und nachhaltig ist, wenn sie institutionell abgesichert ist, politisch unterstützt und ressortübergreifend umgesetzt wird. Für die Etablierung von nachhaltigen Strukturen für die Prävention vor Ort sind – unabhängig von Größe und Lage der Kommune – stabile Kooperationsstrukturen, klare Zuständigkeiten sowie eine verlässliche Finanzierung notwendig.

Neben strukturierter Vernetzung und funktionierenden Schnittstellen ist Öffentlichkeitsarbeit (Art. 13 IK) ein zentraler Bestandteil der Leistungen des Gewalthilfesystems und eine wesentliche Voraussetzung, um Multiplikator*innen, Betroffene und Angehörige sowie die allgemeine Öffentlichkeit zu informieren und zu sensibilisieren. Sie dient dazu, Informationen zu geschlechtsbezogener Gewalt und bestehenden Hilfen bereitzustellen, das Bewusstsein für geschlechtsbezogene Gewalt in der Gesellschaft insgesamt zu schärfen und die staatliche Umsetzungspflicht der IK zu verdeutlichen. Niedrigschwellige Informationsangebote über die Angebote des Gewalthilfesystems (Art. 19 IK) in unterschiedlichen Medienformaten können die Inanspruchnahme von Hilfen deutlich erhöhen, indem sie den Nutzen für Betroffene und Fachkräfte benachbarter Professionen deutlich machen.

¹⁰ Finanzielle Abhängigkeit ist ein wesentlicher Grund, warum Frauen gewalttätige Männer nicht verlassen.

3.5.2 Empfehlungen für die Umsetzung des GewHG zur Arbeit mit Gewaltausübenden

- Strukturen und Leistungen der Arbeit mit Gewaltausübenden nach Standards der [BAG Täterarbeit](#) sollten flächendeckend verfügbar sein, insbesondere im ländlichen Raum und mit Blick auf bestimmte Zielgruppen, z. B. mit maximalen Anfahrtswegen von einer Stunde. Deshalb sollte die Ermittlung des Bedarfs an diesen Leistungen in die Bestands- und Bedarfsanalysen zur Entwicklungsplanung einbezogen werden. Außerdem sollten Gewaltausübende mit spezifischen Zugangshürden (u. a. aufgrund von Behinderung, Beeinträchtigung, geringen Deutschkenntnissen, Suchtmittelkonsum, geschlechtlicher oder sexueller Orientierung) und Jugendliche vermehrt von den Einrichtungen, die mit Gewaltausübenden arbeiten, adressiert werden. Trotz einer hohen Prävalenz von Gewalt in jugendlichen Paarbeziehungen sind unter 18-Jährige noch zu selten eine Zielgruppe der Täterarbeit. Hier sind die Schnittstellen mit der Jugendhilfe und dem Bildungsbereich zu klären.
- Bei der Finanzierungsplanung zur Umsetzung des GewHG in den Ländern sollte berücksichtigt werden, dass die Leistungen nicht für Gewaltausübende, sondern für gewaltbetroffene Frauen vorgesehen sind. Deshalb können sie maximal nachrangig zur angemessenen und am tatsächlichen Bedarf orientierten Finanzierung der Beratungs- und Schutzangebote für gewaltbetroffene Frauen gewährleistet werden. Ihre Finanzierung liegt, zumindest für alle Personen, die über die Gerichte und die Staatsanwaltschaften in soziale Trainingskurse oder sog. Gewaltpräventionsberatungen zugewiesen werden, in der Zuständigkeit der Justizressorts. Wo dies schon Praxis ist, sollten die Regelungen zur Finanzierung über die Justiz weiterhin Bestand haben. Wo dies noch nicht gegeben ist, sollten die Justizressorts dafür auch die finanzielle Verantwortung übernehmen. Hinzuweisen ist hierbei darauf, dass in der Kostenstudie des BMFSFJ (Ruschmeier et al., 2024), auf deren Ergebnissen die Kostenschätzungen des Bundes zum GewHG und der Bundesanteil an der Finanzierung zwischen 2027 und 2036 basieren, die Kosten für die Täterarbeit nicht erhoben wurden und deshalb auch nicht in den Kostenabschätzungen im Gesetzentwurf enthalten sind.
- In der Gesetzesbegründung zur Reform des GewSchG im Sommer 2026 hat der Bund argumentiert, die Länder sollten die Kosten für den Ausbau der Arbeit mit Gewaltausübenden aus dem Etat des GewHG finanzieren. Außerdem hat der Bund diese Kosten auf Basis der bisherigen Praxis – also weitgehend fehlender Angebote – als sehr gering geschätzt. Wir empfehlen hingegen, hierfür ausreichend finanzielle Mittel aus den Etats der Justiz bereitzustellen.¹¹
- Über die Finanzierung hinaus sollten nötige gesetzliche Änderungen forciert werden, wie die Verpflichtung zur Teilnahme an sozialen Trainingskursen für Ausübende häuslicher Gewalt im Kontext der laufenden Reform des Kindschaftsrechts und die einheitliche

¹¹ Sowohl die Strafgerichte (§ 59a Abs. 2 Nr. 5 Strafgesetzbuch, § 56c Strafgesetzbuch) und die Staatsanwaltschaft (§ 153a Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StPO) als auch die Familiengerichte (§ 1 Abs. 4 GewSchG und § 1684 Abs. 5 S. 2 BGB) können Gewaltausübende in soziale Trainingskurse und Gewaltpräventionsberatungen zuweisen. Siehe zum Inkrafttreten der Reform des GewSchG (Gesetz zur Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung und der Täterarbeit im Gewaltschutzgesetz) [Bundestags-Drucksache 21/5809](#).

Verankerung der proaktiven Vermittlung durch die Polizei an Einrichtungen, die mit Gewaltausübenden arbeiten, in den Polizeigesetzen der Länder. Gesetzliche Änderungen sollten dann auch eine entsprechende Finanzierung nach sich ziehen (Konnexität).

3.5.3 Empfehlungen für die Umsetzung des GewHG zu Öffentlichkeitsarbeit und allgemeiner Prävention geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt

- Die Finanzierung von Prävention nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 GewHG jenseits der Arbeit mit Gewaltausübenden sollte insbesondere jene Handlungsfelder abdecken, die an der Schnittstelle zur Intervention bei geschlechtsspezifischer Gewalt verlaufen und durch die Einrichtungen des Gewalthilfesystems abgedeckt werden. Hierunter fallen zum einen Schutz, Beratung und Begleitung von Gewaltbetroffenen als Maßnahmen der indizierten Prävention (s. Abschnitt 3.1) sowie zum anderen Öffentlichkeitsarbeit und Fortbildungen für Fachkräfte aller relevanten Professionen als Maßnahmen der primären und sekundären Prävention. Die lokalen Gewalthilfeeinrichtungen sind auch für diese Form der Prävention vor Ort von zentraler Bedeutung und auch ihre Aufgaben zur Gewaltprävention sollten auskömmlich finanziert werden. Die erforderlichen Kapazitäten und Finanzmittel sollten daher im Rahmen der Bestands- und Bedarfsanalysen der Länder ermittelt und in der Entwicklungsplanung explizit ausgewiesen werden.
- Lokale Aktivitäten zur Öffentlichkeitsarbeit der Gewalthilfeeinrichtungen im Sinne einer lokalen Themenanwaltschaft und für die Sichtbarkeit der Angebote sind weiterhin notwendig.
- Um Synergieeffekte zu erzielen und zur Entlastung des lokalen Gewalthilfesystems sollten Optionen einer Zentralisierung von Teilaufgaben der allgemeinen Präventionsarbeit geprüft werden (z. B. Materialien, Kampagnen, Konzepte). Es bedarf einer grundlegenden Analyse, welche Aufgaben sinnvollerweise übergeordnet übernommen werden können und welche lokal angesiedelt sein sollten – unter Beteiligung des lokalen Gewalthilfesystems, der Landesvernetzungsstellen und der für Prävention zuständigen Ressorts.
- Um die vorhandenen Ressourcen effizient einzusetzen, sollten übergreifende Maßnahmen wie längerfristig angelegte Kampagnen, Fortbildungen und die flächendeckende Umsetzung bereits erprobter Präventionsprogramme (z. B. StoP im Bereich der sozialraumorientierten Prävention) durch die Länder (über das GewHG) und den Bund (im Rahmen seiner Gewaltschutzstrategie) umgesetzt und zwischen den Ländern, dem Bund und den Kommunen koordiniert werden. Solche Programme können gleichzeitig als Brücke ins Hilfesystem fungieren, wenn sie - wie StoP – niedrigschwellig und im Alltag präsent sind. Sie ergänzen somit das spezialisierte Unterstützungssystem und leisten gleichzeitig einen Beitrag zur Enttabuisierung des Themas in der Gesellschaft.
- Hierbei dürften die Zuständigkeitsbereiche unterschiedlicher Ressorts (wie Soziales, Inneres, Justiz und Bildung) tangiert sein. Die Entscheidung, welche der präventionsbezogenen Handlungsfelder über die Landesausführungsgesetze und -verordnungen im Rahmen des GewHG umgesetzt werden, sollte daher mit einer Klärung von inhaltlichen und finanziellen Zuständigkeiten der Ressorts und übergreifender Koordinierung einhergehen. Ressortübergreifende Finanzierungsmodelle wären sachangemessen.
- Eine umfassende Präventionsstrategie sollte dringend die Bildungsressorts in die Verantwortung nehmen, die Umsetzung von erprobten und als wirksam evaluierten Präventionsmaßnahmen im schulischen Bereich zu forcieren.

- Für die Umsetzung des Präventionsauftrags des GewHG ist eine bundesweite Qualitätsentwicklung erforderlich. Strategien zur Verhinderung von Gewalt haben sich als wirksam erwiesen, wenn sie auf forschungs- und evidenzbasierten Konzepten beruhen. Die Grüne Liste Prävention vom Landespräventionsrat Niedersachsen bietet eine Übersicht evaluierter Präventionsmaßnahmen für die Zielgruppe Kinder und Jugendliche, jedoch bislang eher in anderen Themenbereichen. Die Entwicklung eines Pools an evaluierten Präventionsmaßnahmen für den Bereich der geschlechtsspezifischen Gewalt auf Bundesebene wäre sinnvoll. Gleichzeitig sollten Evaluationen etablierter und international erprobter Präventionsprogramme gefördert werden, um Forschungslücken beispielsweise mit Blick auf vulnerable Gruppen oder zur Wirkung und Wirksamkeit von Präventionsprogrammen im deutschsprachigen Raum zu schließen. Diese Aktivitäten sollten nicht über das GewHG, sondern über die für Gewaltschutz und für Bildung zuständigen Abteilungen des BMBFSFJ finanziert werden.
- Für Kinder und Jugendliche sollten im Rahmen der IK-Umsetzung peer-orientierte und beziehungsorientierte Präventionsmaßnahmen angeboten werden, insbesondere an Schulen. Diese Art von Präventionsmaßnahme ist nicht direkt Gegenstand des GewHG, sollte aber damit verzahnt sein. Sinnvoll wären international erprobte und wirkungsevaluierte Präventionsmaßnahmen im schulischen Bereich, die flächendeckend umgesetzt und wissenschaftlich begleitet werden sollten. Die Teilnahme aller Schüler*innen der weiterführenden Schulen hieran sollte in die Lehrpläne integriert werden. Flächendeckende Angebote für diese Altersgruppe sind erforderlich, da Jugendliche und junge Erwachsene deutlich überproportional Gewalt ausüben und erfahren und da sich Gewalterfahrungen in jugendlichen Langzeitbeziehungen als Risikofaktor für spätere Opferwerdung erwiesen haben. Ein in der Schweiz erfolgreich erprobtes Programm im Bereich der Prävention von Gewalt in Teenagerbeziehungen wird mit „Herzsprung“ inzwischen auch in Niedersachsen umgesetzt und bietet entsprechende Anknüpfungspunkte. Auch das im Rahmen des Bundesförderprogramms „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ entwickelte Präventionsangebot zur sog. Loverboy-Methode¹² bietet solche Anknüpfungspunkte.
- Der Bund sollte seine Spielräume bei der Finanzierung von Präventionsangeboten nutzen, und zwar über die Anregungskompetenz mit Modellprojekten hinaus. Am Beispiel der Frühen Hilfen wird deutlich, welche Möglichkeiten dahingehend bestehen. Hier lässt der Bund über eine Stiftung den Ländern für die Kommunen zweckgebundene Mittel zukommen und kann selbst über Vereinbarungen mit den Ländern die Inhalte und deren Qualität mitgestalten.

¹² Siehe <https://frauenrechte.de/unsere-arbeit/frauenhandel-und-prostitution/die-loverboy-methode/aufklaerungs-und-praeventionsprojekt-gegen-sexuelle-ausbeutung-junger-frauen>.

4 Prozessqualität zur Realisierung des Rechtsanspruchs für gewaltbetroffene Frauen und Kinder (§ 4 Abs. 3 GewHG)

4.1 Vorliegende Befunde und Anforderungen des GewHG

In verschiedenen wissenschaftlichen Bedarfsanalysen wurde deutlich, dass sich schutz- und ratsuchende Frauen häufig in Krisensituationen und oft auch erst in einer Situation relativ schwerer Gewaltgefährdung an das Hilfesystem wenden. Dann kommt es darauf an, unmittelbar eine angemessene Unterstützung bereitzustellen. Gelingt dies nicht, dann wächst die Hürde, einen zweiten Anlauf zu nehmen, und zugleich steigt das Risiko der Gewalteskalation.

Zur Gewährleistung des Rechtsanspruchs nach § 3 GewHG und zum wirksamen Schutz von Frauen und Kindern vor geschlechtsspezifischer Gewalt muss jede gewaltbetroffene Frau die Möglichkeit haben, zunächst niedrigschwellig im Gewalthilfesystem anzukommen, wenn sie entsprechende Unterstützung nachfragt.

Um einen wirksamen unmittelbaren Zugang zu Schutz und Beratung und damit den Rechtsanspruch aller gewaltbetroffenen Personen „unabhängig von der gesundheitlichen Verfassung, vom Wohnort, vom aufenthaltsrechtlichen Status oder Sprachkenntnissen zeitnah“ (§ 5 Abs. 1 GewHG) auch in Krisensituationen organisatorisch zu gewährleisten, sollte neben dem niedrigschwelligen Zugang zu allen Einrichtungen mit Erstkontakt-Angebot auch ein gut zugängliches digitales Informationssystem zur Verfügung gestellt werden, auf dessen Grundlage die Frau bereits eine Vorentscheidung treffen kann, ob sie sich an eine Schutzeinrichtung oder eine Fachberatungsstelle wendet. Mehrere Bundesländer haben in den letzten Jahren hierfür bereits Plattformen mit leicht zugänglichen Informationen zu Hilfe und Unterstützung sowie Kontaktdaten aufgebaut.

Alle Einrichtungen erhalten für die Situationen, in denen eine gewaltbetroffene Frau erstmals Schutz oder Beratung sucht, mit dem GewHG den expliziten Auftrag, sie auch dann zu unterstützen, wenn sie die Leistung aus fachlichen Gründen gar nicht oder gerade nicht anbieten können. Nach § 4 Abs. 3 GewHG hat die Einrichtung dann „die gewaltbetroffene Person bei der Kontaktaufnahme zu anderen Einrichtungen nach diesem Gesetz“ zu unterstützen. Entsprechende Unterstützungsleistungen erbringen die Einrichtungen bereits, aber nicht systematisch und nicht immer verlässlich. Künftig sollten gewaltbetroffene Frauen erfahren, wie erstkontaktierte Einrichtungen sie unterstützen.

Wenn es um Schutzbedarf geht, haben die erstkontaktierten Stellen die nach Landesrecht zuständige Stelle einzuschalten, wenn sie die Person nicht selbst aufnehmen und auch nicht wirksam in eine andere Schutzeinrichtung vermitteln können. Dieser Prozess ist gänzlich neu. Er muss zum 1. Januar 2032 etabliert sein. Wir folgen der gängigen Interpretation (z. B. Deutscher Verein, 2026, S. 20 f.), dass diese nach Landesrecht zuständige Stelle die Realisierung des Rechtsanspruchs ermöglichen soll, d. h. selbst die Vermittlung übernimmt. Im Idealfall müsste die nach Landesrecht zuständige Stelle nur selten eingeschaltet werden, weil die vorhandenen Kapazitäten dem tatsächlichen Bedarf entsprechen und die Vermittlung durch die erstkontaktierte Stelle an eine Einrichtung mit geeignetem und angemessenem Schutz- oder Beratungsangebot verlässlich umgesetzt wird.

Ein Bedarf an Schutz vor gegenwärtiger Gewaltgefährdung ist nicht immer mit dem Bedarf an Unterbringung in einer nach dem GewHG finanzierten Schutzeinrichtung verbunden. So hat ein Teil der gewaltbetroffenen Frauen die Möglichkeit, im eigenen sozialen Netzwerk oder mit eigenen finanziellen Mitteln zumindest temporär eine sichere Unterkunft zu finden, und zieht das einem Aufenthalt in einer Schutzeinrichtung vielleicht auch vor. Dennoch besteht auch hier unmittelbarer Beratungsbedarf zur Gewährleistung von Schutz. Das kann Unterstützung bei der Antragstellung nach GewSchG, bei der Beantragung von Sorge- oder Aufenthaltsbestimmungsrecht für Kinder oder bei der Verlängerung einer Schutzmaßnahme nach Landespolizeigesetz sein, ebenso wie Beratung zu strafrechtlichen Fragen hinsichtlich einer Strafanzeige, Begleitung zur vertraulichen Spurensicherung oder rechtsmedizinischen Dokumentation von Verletzungen etc. Dabei zielt die Formulierung im GewHG darauf ab, dass neben sicherer Unterkunft auch Schutz in Eilfällen durch sofortige Hilfestellung geboten ist (§ 3 Abs. 2 GewHG).

4.1.1 Empfehlungen für die Umsetzung des GewHG zur Ausgestaltung des Rechtsanspruchs

Information

- Jedes Bundesland sollte eine niedrigschwellige Informationsplattform über alle Angebote von Schutz und Hilfe bereitstellen, wie dies bereits in einigen Bundesländern umgesetzt wird. Angesichts der unterschiedlichen Strukturen der Bundesländer sollte dies zunächst getrennt erfolgen. Langfristig könnte geprüft werden, ob dieses Angebot im Sinne von Art. 19 IK auch über die bundesweite Sozialplattform zugänglich gemacht werden könnte.
- Unklar ist, ob bzw. in welchem Umfang digitale Systeme, die Aufnahmekapazitäten von Schutzeinrichtungen anzeigen (z. B. Frauenhaussuche der ZIF), die Inanspruchnahme von Schutz und Beratung erleichtern und fördern oder möglicherweise einen Erstkontakt zu Gewalthilfeeinrichtungen – z. B. zum Frauenhaus vor Ort – eher verhindern, wenn die Information vorliegt, dass keine Aufnahmekapazitäten vorhanden sind. In letzterem Fall könnten die Gewalthilfeeinrichtungen ihre Lotsenfunktion nicht ausüben. Eine systematische Überprüfung der Wirkung von digitalen Systemen, die die Verfügbarkeit von belegten oder freien Plätzen in Schutzeinrichtungen anzeigen, auf die Zugangswege zu Hilfe und Unterstützung steht noch aus.

Erstkontaktierte Stelle

- Im Sinne der Durchsetzung des Rechtsanspruchs (und auch einer entsprechenden Prüfung bei Bedarf) sollte in den Ausführungsgesetzen der Länder bestimmt sein, wie die erstkontaktierte Stelle die gewaltbetroffene Person bei der Durchsetzung ihres Rechtsanspruchs zu unterstützen hat, wenn sie nicht unmittelbar helfen kann. Über die Vermittlung von Informationen hinaus sollte die Unterstützung bei der Kontaktaufnahme umfassen, für die Person in der geeigneten Einrichtung zeitnah einen Termin zu vereinbaren, sie in einen Akut-Schutzplatz zu vermitteln, evtl. auch in die geeignete Beratungs- oder Schutzeinrichtung zu begleiten oder einen sicheren Transport zu organisieren.
- Deshalb sollten die Länder hierzu mit den Fachverbänden bzw. Landesarbeitsgemeinschaften in einen Austausch darüber gehen, wie Angemessenheit bestimmt und für diese Fälle ein guter fachlicher Prozess organisiert werden kann.
- Der Rechtsanspruch dient der Niedrigschwelligkeit des Zugangs. Die Ausgestaltung der Nachweispflichten und der rechtssicheren Umsetzung müssen sich daran orientieren,

z. B. im Hinblick auf Dokumentationspflichten oder eine Rechtsbelehrung der Frauen. Den Einrichtungen sollten keine Vorgaben gemacht werden, die die anonyme Beratungsmöglichkeit in Frauenhäusern und Beratungsstellen oder die Wahlfreiheit der betroffenen Frauen einschränken. Bedarfsangemessene Hilfe bedeutet zudem, gemeinsam mit betroffenen Frauen passende Lösungen zu entwickeln und nicht nur ein (formales) Angebot zu machen.

4.1.2 Nach Landesrecht zuständige Stelle

- Angesichts der Dringlichkeit der Nachfrage nach Schutz und Beratung in akuten Gefährdungslagen sollte die Verweiskette nach § 4 Abs. 3 GewHG systematisch organisiert werden, damit die gewaltbetroffenen Personen ihren Rechtsanspruch auch außergerichtlich durchsetzen können.
- Es sollte festgelegt werden, in welchem Zeitraum und wie die gewaltbetroffene Person an das Angebot vermittelt werden soll. Sinnvolle Empfehlungen zur Prozess- und Strukturqualität dieser Stelle hat der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. vorgelegt (2026, S. 21).
- Die Informationen über Hürden in der Vermittlung sollten systematisch dokumentiert und ausgewertet werden. Sie geben wertvolle Hinweise auf Lücken und Verbesserungspotenziale.
- Es ist plausibel, dass sich – mit oder ohne Einschaltung der nach Landesrecht zuständigen Stelle – nicht für alle gewaltbetroffenen Frauen auch für diese akzeptable Lösungen finden werden, z. B. wenn angebotene Schutzplätze zu weit weg vom Wohnort liegen. Dann ist zwar der Rechtsanspruch formal realisiert, aber aus verschiedenen Gründen für die Betroffene faktisch nicht realisierbar. Eine weitere Begleitung und Unterstützung erscheint gerade in diesen Fällen sinnvoll, um andere Hilfen zu vermitteln oder bei Bedarf zu einem späteren Zeitpunkt den Zugang zu Schutz unterstützen zu können. Diese Begleitung und Beratung könnte von ambulanten Fachberatungsstellen vor Ort geleistet werden, denkbar ist aber auch die Ansiedlung einer zentralen Unterstützungseinrichtung an der nach Landesrecht zuständigen Stelle oder als bundesweit zuständige Stelle.
- Als gutes Beispiel kann hier das Programm von Women's Aid „no woman turned away“¹³ gelten. Darin werden in Großbritannien gescheiterte Zugänge zum Gewalthilfesystem (abgewiesene Nachfragen, keine Inanspruchnahme von Hilfen wg. hoher Hürden) von den Gewalthilfeeinrichtungen an eine zentrale Stelle gemeldet, die den Betroffenen (auch längerfristig) telefonische Hilfe und Unterstützung anbietet und die Fälle differenziert dokumentiert und auswertet. Dies ermöglicht es, Informationen über nicht erfüllte Bedarfe zu sammeln, gleichzeitig zu erfassen, welche Unterstützungsleistungen geholfen haben, und zudem Gewaltbetroffene zu begleiten, die andernfalls keine Hilfe erhalten würden. Auf Basis dieser Informationen kann das Hilfesystem evidenzbasiert weiterentwickelt werden.
- Die Realisierung des Rechtsanspruchs auf Schutz könnte durch das Angebot von 24/7-Schutzeinrichtungen unterstützt werden, welches die regulären Aufnahmen in Frauenhäusern um eine garantierte Akutaufnahme ergänzt. In Flächenländern sollten mehrere dieser Einrichtungen vorgehalten werden, zudem sollte es keine Aufnahmehürden geben.

¹³ Siehe <https://www.womensaid.org.uk/what-we-do/i-work-with-survivors/no-woman-turned-away>.

Eine solche Möglichkeit zur Aufnahme in Akutsituationen bietet außerdem insbesondere in Hochrisikofällen die Möglichkeit, die digitale Verfolgung der Frauen in den letztlich längerfristig aufnehmenden Frauenhäusern frühzeitig zu unterbinden, wenn in den Akuteinrichtungen entsprechende Kapazität für den Schutz auch vor digitaler Gewalt verfügbar ist.

5 Entwicklungsplanung und Ausgangsanalysen nach § 8 GewHG als dauerhafter Prozess integrierter Sozialplanung

5.1 Vorliegende Befunde und Anforderungen des GewHG

Die Länder sind verpflichtet, eine „Analyse zur Bestimmung der erforderlichen Schutz- und Beratungskapazitäten“ durchzuführen (§ 8 Abs. 1 GewHG), um den „tatsächlichen Bedarf an bedarfsgerechten und niedrigschwelligen Schutz- und Beratungsangeboten in ausreichender Zahl und angemessener geografischer Verteilung“ zu ermitteln. Auf dieser Grundlage müssen die Bundesländer alle fünf Jahre – erstmalig vor 2027 – eine Entwicklungsplanung vorlegen und einen Finanzierungsplan aufstellen. Erstmals zum 10. Juni 2029 und dann alle fünf Jahre zu einem bestimmten Stichtag müssen sie außerdem dem Bund einen Bericht zum Umsetzungsstand vorlegen (§ 8 Abs. 3 GewHG).

Dies bedeutet, dass die Bundesländer zu einem neuartigen Verfahren integrierter Sozialplanung verpflichtet werden, damit sich der Bund im Gegenzug an der Finanzierung der Aufgaben und Maßnahmen nach dem Gesetz beteiligt. Dieser Prozess läuft nach § 8 Abs. 3 GewHG auch über 2036 hinaus. Für die Umsetzung ist eine systematische Steuerung durch die Länder auf der Grundlage systematisch erhobener Informationen und eines darauf aufbauenden Monitoringsystems unerlässlich.

Verschiedene Bundesländer haben in den letzten 15 Jahren wissenschaftliche Untersuchungen unter der Fragestellung der Bedarfsgerechtigkeit des verfügbaren Angebots (Quantität und Qualität) und der bedarfsgerechten Weiterentwicklung in Auftrag gegeben. Auch auf Bundesebene liegt eine umfangreiche Analyse aus dem Jahr 2012 vor. Jedoch blieben systematische Aktivitäten zur Bewertung der wissenschaftlichen Befunde und Empfehlungen und zur darauf basierenden Weiterentwicklung des Hilfesystems mehrheitlich aus. In den letzten Jahren haben diese Ergebnisse – in unterschiedlichem Konkretisierungsgrad – teilweise Eingang in Landesaktionspläne zur Umsetzung der IK gefunden (siehe Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt / DIMR, 2024, S. 98 ff.).

Herausforderungen zeigten sich auch hinsichtlich der Anwendbarkeit wissenschaftlicher Befunde bzw. der Erwartung an „objektiv“ feststellbare Bedarfsgößen. So lassen sich vor allem ungedeckte oder potenzielle zukünftige Bedarfe nicht allein aus Daten zu Nachfrage und Inanspruchnahme ableiten, sondern sie hängen von kaum planbaren Einflussfaktoren ab. Hierzu zählen insbesondere die Entwicklung der vom GewHG umfassten Gewaltformen, die Bereitschaft der gewaltbetroffenen Personen, extern nach Schutz und fachlicher Beratung zu suchen, sowie veränderliche gesellschaftliche Haltungen zu geschlechtsspezifischer Gewalt. Durch eine bedarfsgerechtere Ausgestaltung des Gewalthilfesystems und eine bessere Information über seine Unterstützungsleistungen werden Bedarfe sichtbarer und Nachfrage kann so steigen. Daher ist eine bedarfsgerechte Ausgestaltung ein Prozess der Annäherung und Anpassung. Es ist fachlich nicht

möglich und für Planungsprozesse auch nicht sinnvoll, evidenzbasiert für längere Zeiträume einmal definierte feste Zielzahlen festzulegen.

5.2 Empfehlungen für die Umsetzung des GewHG zu wissenschaftlichen Ausgangsanalysen nach § 8 Abs. 1 und 2 GewHG

- Die Ausgangsanalysen der Länder zur Bestimmung des Bestandes und des Bedarfs sollten sich nicht auf den engen Fokus der Erfüllung eines individuellen Rechtsanspruchs auf Schutz, Beratung und Unterstützung beschränken, sondern Bedarfe in qualitativer und quantitativer Hinsicht bestimmen. Um Aussagen über die Bedarfsgerechtigkeit und Entwicklungsbedarfe des Hilfesystems treffen zu können, sollten auch andere Bereiche in die Analysen und Erhebungen einbezogen werden, die Einfluss auf das Leben und den Hilfeprozess gewaltbetroffener Frauen und damit auch auf die Nutzung des Hilfesystems haben (s. Abschnitt 3.4). Dem Zusammenspiel zwischen dem gewaltspezifischen Hilfesystem einerseits und anderen Akteur*innen, wie Polizei, Justiz und Jugendämtern sowie Sozial- und Gesundheitsleistungen, kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Durch Einbezug von Erfahrungen von Akteur*innen außerhalb des Gewalthilfesystems in Erhebungen können auch mögliche Hindernisse der Inanspruchnahme und ungedeckte Bedarfe thematisiert werden.
- Bedarfsanalysen sollten sich an der Perspektive von Gewaltbetroffenen orientieren bzw. diese in Untersuchungen einbeziehen. Neben der Unterschiedlichkeit von Gewalterfahrungen sollte die Komplexität von Schutz- und Unterstützungsbedarfen aufgegriffen werden. Ebenso sollten verschiedene Phasen des Hilfe(such)prozesses und damit verknüpfte Bedarfe in den Blick genommen werden. Hierzu sollten nach Möglichkeit auch Befragungen von Nutzerinnen bzw. Betroffenen in ihrer Vielfalt durchgeführt werden. Das erfordert für die nächsten Planungszyklen einen rechtzeitigen Beginn derartiger Analysen.
- Individuelle Bedarfslagen verlangen eine intersektionale Perspektive in der Bedarfsanalyse. Dies ist vor allem in Bezug auf Frauen mit multiplen Unterstützungsbedarfen unerlässlich, bei denen gewaltspezifische und andere Hilfeinrichtungen jeweils an ihre fachlichen und konzeptionellen Grenzen stoßen (z. B. Frauen mit psychiatrischen Krankheitsbildern). In Befragungen sollten daher auch Expert*innen aus der Arbeit mit vulnerablen bzw. diskriminierungsbetroffenen Zielgruppen in anderen Sozialen Diensten einbezogen werden, z. B. Professionelle, die Wohnungslose, Menschen mit Behinderungen oder Einschränkungen, Geflüchtete oder queere Personen unterstützen.
- Bedarfsanalysen sollten neben der Einzelfallorientierung die infrastrukturellen Voraussetzungen für ein individuell bedarfsgerechtes Schutz-, Beratungs- und Unterstützungsangebot in den Blick nehmen. Hierzu gehören zum einen die Rahmenbedingungen für die Umsetzung von Informations- und Öffentlichkeitsarbeit, Prävention, Vernetzung, Verwaltung sowie die fachliche Weiterentwicklung der Einrichtungen und zum anderen die von Ländern und Hilfesystem gemeinsam zu entwickelnden Qualitätsstandards für die Arbeit der Schutz- und Beratungseinrichtungen (Struktur, Prozess- und Ergebnisqualität).
- Auch Maßnahmen zur Prävention geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt sollten in die Ausgangsanalysen sowie die Bedarfs- und Entwicklungsplanung der Länder aufgenommen werden. Darunter fallen explizit auch Maßnahmen, die sich an gewaltausübende Personen richten, ebenso wie Öffentlichkeitsarbeit (§ 1 Absatz 2 GewHG).

- Sofern komplexe Untersuchungen unter Einbezug aller im GewHG zu adressierenden Bereichen eines bedarfsgerechten Hilfesystems aufgrund des kurzen Zeitraums bis zur Vorlage der ersten Entwicklungsplanung nicht möglich sind, sollten weitergehende Untersuchungen unter Einbezug der oben genannten Fragestellungen und Befragtengruppen frühzeitig und mit 18 Monaten Vorlauf für den Bericht zum Umsetzungsstand im Juni 2029 vorgesehen werden.

5.3 Empfehlungen für die Umsetzung des GewHG zur langfristigen Entwicklungsplanung nach § 8 Abs. 3 GewHG und zum Monitoring

- Vor dem Hintergrund veränderlicher Einflussfaktoren auf den Bedarf an Schutz, Beratung und Unterstützung sollten Bedarfsanalysen und Entwicklungsplanung nach § 8 GewHG in einem Prozess kontinuierlicher Sozialplanung miteinander verbunden werden. Die Länder sollten ein Vorgehen der landesweiten, aber regional differenzierten Bedarfsplanung in den Landesausführungsgesetzen festlegen, in dem auf Landesebene zentrale Eckpunkte vorgegeben werden und darauf aufbauend konkrete Planungsentscheidungen auf dezentraler Ebene getroffen werden. Dieses könnte sich an Mechanismen der kommunalen Planung für soziale Dienstleistungen orientieren, wie sie bereits in der Bestandsanalyse des Deutschen Bundestags (2012) beschrieben wurden (S. 237). Als Vorbilder können die Jugendhilfeplanung, die Krankenhausplanung und die Pflegeplanung dienen.
- Die Bundesländer sollten für die erste Runde der Entwicklungsplanung (bis Ende 2026) vorhandene Erkenntnisse aus vorhergehenden Untersuchungen nutzen und/oder weitere Untersuchungen durchführen. Falls im aktuellen Planungszyklus bis Ende 2026 wegen der Knappheit der Zeit keine integrierte Entwicklungsplanung möglich sein sollte, könnten die Bundesländer in ihren Landesausführungsgesetzen eine Verordnungsermächtigung erteilen, um den Prozess der Entwicklungsplanung ab 2027 über eine Rechtsverordnung genauer zu regeln.
- Eine kontinuierliche Entwicklungsplanung setzt voraus, dass gemeinsame Versorgungsziele und Vorstellungen von Wirkungszusammenhängen entwickelt werden, über ein Monitoring dazu passende definierte Kennzahlen erhoben und im Hinblick auf Entwicklungsbedarfe bewertet werden. Die Festlegung und Anerkennung von Bedarfen hängt letztlich immer auch von Aushandlungsprozessen unter Beteiligung relevanter Akteur*innen und von politischen Entscheidungen darüber ab, Bedarfe anzuerkennen und zum Maßstab von Planungsprozessen zu machen.
- Zur regelmäßigen Überprüfung der Bedarfsdeckung und der Identifizierung weiterer Entwicklungsbedarfe sollten die Länder möglichst bundesweit ein einheitliches indikatoren-gestütztes Monitoringsystem entwickeln und umsetzen. Das Monitoringsystem sollte Kennzahlen und Zielgrößen in zentralen Entwicklungsdimensionen beinhalten sowie Methoden der Messung der Zielerreichung festlegen, um die Entwicklung des Auf- und Ausbaus des Hilfesystems bzw. der Umsetzung des GewHG jährlich überprüfen zu können. Es sollte die aktuellen Entwicklungen im Gewalthilfesystem gut abbilden und Rückschlüsse für die Entwicklungsplanung erlauben. Zudem ist es sinnvoll, andere auf Bundes- und Landesebene erhobene Daten (z. B. polizeiliche Daten, Monitoringdaten der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt / DIMR) inhaltlich zu verknüpfen.

- Neben den quantitativen Größen sollte das Monitoring auch qualitative Entwicklungen abbilden. Hierfür sollten in regelmäßigen Abständen Rückmeldungen der Fachpraxis, Evaluationen und Feedbacks beispielsweise aus Modellprojekten eingeholt werden.
- Damit die Beauftragung wissenschaftlicher Analysen und die Auswertung von Monitoringdaten in Zukunft einen Beitrag zur Weiterentwicklung hin zu einem bedarfsgerechten Hilfesystem leisten können, sollten die Bundesländer eine Steuerungsverantwortung wahrnehmen – für die Verarbeitung daraus gewonnener Informationen und Befunde, die Priorisierung von daraus abgeleiteten Entwicklungsbedarfen und problemorientierte Zielsetzungen.
- Die Umsetzung des GewHG sollte zudem mit der Umsetzung der IK systematisch verschränkt werden. Das bedeutet, die Ergebnisse von Monitoringdaten und Bedarfsanalysen unabhängig von der Finanzierungsverantwortung ressortübergreifend auszuwerten und in Planungsprozesse zu übersetzen (integrierte Entwicklungsplanung). Hierfür sollten auf Länderebene übergreifende Koordinierungs- und Moderationsmechanismen zwischen Fachressorts aufgebaut und wirksam umgesetzt werden.
- Den Bundesländern kommt zudem die zentrale Moderations- und Koordinierungsfunktion zwischen Land, kommunalen Akteur*innen sowie dem Hilfesystem zu. Zur Bedarfsplanung könnten zentral organisierte regionale Planungskonferenzen zum Einsatz kommen, um basierend auf Untersuchungsbefunden und Empfehlungen Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Hilfesystems auszuloten und zu priorisieren. In diesen Prozess sollten das Hilfesystem und kommunale Akteur*innen einbezogen werden. Die Unterzeichnenden empfehlen den Ländern, partizipative Planungsprozesse mit kontinuierlichen Rückkopplungsschleifen zu entwickeln.
- Die Bundesländer sollten überdies die Ergebnisse der Bedarfserhebungen und daraus abzuleitende Entwicklungsbedarfe in den politischen und zivilgesellschaftlichen Meinungsbildungsprozess einspeisen und diesen befördern.

6 Trägeranerkennung, Trägervielfalt und Anforderungen an die Einrichtungen (§§ 6 und 7 GewHG)

6.1 Trägeranerkennung

6.1.1 Ausgangslage und Anforderungen des GewHG

Schutz und Hilfe bei geschlechtsspezifischer Gewalt werden in Deutschland von einer vielfältigen Trägerlandschaft geleistet. Zu einem großen Teil wurden die Schutzeinrichtungen und Fachberatungsstellen von gemeinnützigen Organisationen, v. a. Vereinen, aus der Frauenbewegung heraus auf Basis eines strukturellen Gewaltbegriffs entwickelt, wie er auch in Art. 4 der IK vorgegeben ist. Später haben auch die Wohlfahrtsverbände vergleichbare Einrichtungen aufgebaut, zunächst mit eher familienpolitischen Ansätzen. In den letzten Jahren haben sich die Arbeitsweisen in Richtung eines strukturellen Gewaltverständnisses angeglichen. Die bestehenden Einrichtungen verfügen über spezifische fachliche Kompetenzen, mit denen sie einerseits mit den Betroffenen arbeiten und andererseits themenanwaltlich die erforderliche Sensibilisierung und Information der lokalen Öffentlichkeit und potenzieller Multiplikator*innen sowie fallbeteiligter Dritter voranbringen. Unterschiede bestehen heute zwischen autonom organisierten und verbandlichen

Trägerstrukturen vor allem in Bezug auf die Organisations- und Verwaltungsstruktur der Einrichtungen.

Die Regelungen zur Trägeranerkennung in § 7 GewHG müssen von den Bundesländern mit landesrechtlichen Regelungen konkretisiert werden. Voraussetzung ist u. a., dass die Träger gemeinnützige Ziele verfolgen, auf dem Gebiet der Gewalthilfe tätig sind, diese Arbeit auf Dauer angelegt ist und sie die Einhaltung der Vorgaben des GewHG gewährleisten. Dabei soll der Mitgliedschaft der Träger in einem anerkannten Verband der freien Wohlfahrtspflege Rechnung getragen werden bzw. die Mitgliedschaft in einem der in der Gesetzesbegründung genannten Fachverbände (FHK, bff, ZIF, KOK und BKSF) berücksichtigt werden. Eine förmliche Anerkennung als gemeinnützig im steuerrechtlichen Sinne ist nicht erforderlich und die Länder können durch Landesrecht entscheiden, auch nicht-gemeinnützigen Trägern eine Anerkennung zu ermöglichen.

Laut Gesetzesbegründung soll das Verfahren zur Trägeranerkennung „der Qualitätssicherung sowie der Steuerung und Sicherstellung von Angeboten“ durch die Länder dienen und zugleich „die derzeitige Trägervielfalt mit ihren unterschiedlichen Konzepten und Angeboten erhalten, sicherstellen und für die Zukunft weiterentwickeln“.

Spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes sollten die Länder das Anerkennungsverfahren geregelt haben. Zugleich gelten nach § 7 Abs. 6 GewHG Träger, die bereits heute eine Schutzeinrichtung oder Fachberatungsstelle im Sinne des GewHG betreiben, bis 27. Februar 2028 als anerkannt.

Die Anerkennung der Träger ist eine zentrale Voraussetzung für die Finanzierung der Angebote; sie bedeutet aber noch keine Finanzierungsgarantie für die Einrichtungen. Erst mit der Aufnahme der Angebote und Leistungen der vom Träger betriebenen Einrichtungen in die Entwicklungsplanung nach § 8 Abs. 2 GewHG entsteht ein Anspruch auf angemessene Finanzierung (§ 5 Abs. 3 GewHG).

6.1.2 Empfehlungen für die Umsetzung des GewHG zur Trägeranerkennung

- Das Anerkennungsverfahren sollte möglichst frühzeitig und bürokratiearm umgesetzt werden, um gerade kleinen Trägern von Einrichtungen nach dem GewHG Planungssicherheit zu gewähren. Auch für Einrichtungen, die bisher keinem der genannten Verbände angehören, ist es wichtig, möglichst bald die Kriterien für die Trägeranerkennung zu kennen, damit sie sich zukünftig für eine der Optionen der Trägeranerkennung entscheiden können.
- Als Kriterium der Trägeranerkennung sollte die Orientierung an der IK und dem zugrundeliegenden strukturellen Gewaltbegriff als Referenzrahmen für die fachliche Umsetzung von Schutz, Beratung und Unterstützung definiert werden.
- Wir empfehlen, die Öffnung der Trägeranerkennung auf nicht-kommerzielle Einrichtungen bzw. Kommunen zu begrenzen, falls keine freien gemeinnützigen Träger vor Ort diese Aufgabe übernehmen können.

6.2 Anforderungen an die Einrichtungen

6.2.1 Ausgangslage und Anforderungen des GewHG

Ab 2027 sind alle Einrichtungen, die Leistungen nach dem GewHG in der nach § 6 erforderlichen Qualität erbringen und in die Entwicklungsplanung des Landes aufgenommen sind, angemessen zu finanzieren (§ 5 Abs. 3 GewHG). In § 6 GewHG sind Anforderungen an die Einrichtungen formuliert, die von den Ländern in Rechtsverordnungen oder Qualitätsstandards weiter zu definieren sind.

Angeichts des knappen zeitlichen Rahmens bis Februar 2027 besteht die Gefahr, dass die Länder Qualität auf die Verfügbarkeit von Einrichtungen, insbesondere Schutzeinrichtungen, verengen und qualitative Aspekte der Beratungs- und Unterstützungsarbeit in Fachberatungsstellen und Schutzeinrichtungen sowie das Erfordernis strukturierter Vernetzung aus dem Blick geraten.

Die Umsetzung von Qualitätsstandards im Sinne von Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität und wirkungsorientierter sozialer Arbeit erfordert von den Einrichtungen, die interne Qualitätsentwicklung zu verstetigen, die eigenen Arbeitsweisen transparent zu machen, Prozesse und Schnittstellen zu den notwendigen Kooperationspartnern in fachlichen Konzepten zu definieren und zu beschreiben, Ergebnisse abzubilden und Beschwerdemanagementverfahren zu installieren.

6.2.2 Empfehlungen für die Umsetzung des GewHG zu Anforderungen

- In die Entwicklung bzw. Aktualisierung von Qualitätsstandards (Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität) auf Landesebene sollten die Einrichtungen und Fachverbände des Gewalthilfesystems einbezogen werden, zumal die Fachverbände eigene Qualitätsstandards formuliert haben. Wir empfehlen den Ländern, ihre Planungen frühzeitig gemeinsam mit dem Hilfesystem zu beginnen und die qualitativen Aspekte der Entwicklungsplanung intensiv mit den Einrichtungen zu erörtern.
- Zugleich ist zu berücksichtigen, dass das Gewalthilfesystem, um Wirksamkeit zu erzielen, auch auf Kooperationspartner und übergeordnete Rahmenbedingungen angewiesen ist. Auf diese sollten die Länder im Rahmen der Umsetzung der IK begünstigend im Sinne der Prävention von Gewalt Einfluss nehmen. Im Sinne der Qualität von Schutz-, Beratungs- und Unterstützungsangeboten sollten die Ausführungsgesetze der Länder, die folgenden Rechtsverordnungen und fachlichen Richtlinien sowie die Entwicklungs- und Finanzplanungen Kriterien für die Rahmenbedingungen der Einrichtungen und deren Finanzierung festlegen. Hierzu gehören ausreichende Kapazitäten für Supervision und Weiterbildung der Fachkräfte, Maßnahmen zum betrieblichen Gesundheitsmanagement, Sicherheitskonzepte und Sicherheitsausstattung der Einrichtungen sowie Maßnahmen der Arbeitssicherheit.
- Um die vorhandene Trägervielfalt beim Ausbau des Hilfesystems zu erhalten, sollten die Länder die eher kleinen Einrichtungen, die nicht von Wohlfahrtsverbänden getragen werden, beim Ausbau ihrer Angebote strukturell unterstützen. Das bedeutet beispielsweise, Liegenschaften in kommunalem oder Landesbesitz für die Einrichtung neuer Schutzeinrichtungen zur Verfügung zu stellen und Förderprogramme zu Investitionen möglichst niedrigschwellig zu gestalten. Zum anderen sollten die Länder Vereine darin unterstützen, einrichtungsübergreifende professionelle Träger- und Verwaltungsstrukturen aufzubauen, da die hohe Finanzierungsverantwortung ehrenamtlicher Vorstände sich für manche Vereine als schwierig erwiesen hat.

6.3 Finanzierung: Sicherung des Rechtsanspruchs und Gemeinnützigkeit der Leistungserbringer

6.3.1 Ausgangslage und Anforderungen des GewHG

Eine zentrale Herausforderung für die Länder besteht darin, die Finanzierung vom bisherigen Zuwendungsrecht auf eine verbindlichere Form umzustellen, ohne – zumindest für größere Einrichtungen – in den Regelungsbereich des Europäischen Vergaberechts zu kommen. Im klassischen Zuwendungsrecht kann der Fördermittelgebende keine verbindliche Gegenleistung von den geförderten Einrichtungen verlangen. Zur Umsetzung des Rechtsanspruchs sowie der Anforderungen an die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität wird dies hier aber nötig sein. Hierzu ist nach aktuellem Stand noch keine juristische Expertise vorhanden, die alle Möglichkeiten auslotet, wie die in § 7 Abs. 4 S. 3 GewHG geforderte Gemeinnützigkeit der Träger und eine verbindliche und dauerhafte Finanzierung zusammenspielen können. Ein möglicher Weg wären landesrechtliche Regelungen, vergleichbar dem Leistungs- und Entgeltrecht der Jugendhilfe oder Eingliederungshilfe. Alternativ müssten längerfristige institutionelle Förderungen im Rahmen des Zuwendungsrechts erfolgen.

6.3.2 Empfehlungen für die Umsetzung des GewHG zur Finanzierung

- Wir empfehlen den Bundesländern, für die Prüfung aller finanz- und steuerrechtlichen Aspekte dieses Themas eine juristische Expertise einzuholen. Dabei sollten das Ausbauziel und damit auch die Trägervielfalt im Gewalthilfesystem als relevante Zielsetzung formuliert werden.
- Zur Angemessenheit der Höhe der Finanzierung enthält das GewHG selbst keine Ausführungen. Da es sich bei der Umsetzung des GewHG um eine staatliche Pflichtaufgabe handelt, ist Angemessenheit im Sinne von Auskömmlichkeit zu definieren. Nur so werden sich die Kompetenzen der vorhandenen Mitarbeitenden im System halten und die notwendigen neuen Fachkräfte gewinnen lassen. Erforderlich ist dafür die Übernahme aller zur Erfüllung des Sicherstellungsgebots notwendigen Personal- und Sachkosten durch die Länder. Ergänzend obliegt es den Ländern, strukturelle Lösungen für die Beteiligung der Kommunen zu finden bzw. entsprechend gesetzliche Grundlagen dafür zu schaffen. Eigenmittel bzw. „Kofinanzierungsanteile“ der Einrichtungen sollten nur für zusätzliche Leistungen außerhalb des Sicherstellungsgebotes eingesetzt werden. Bisher notgedrungen ehrenamtlich erbrachte Leistungen – insbesondere der kleineren Vereine – sollten als existentielle Leistungsbestandteile anerkannt und angemessen finanziert werden.
- Elemente einer auskömmlichen Finanzierung sind auch die Anerkennung tariflicher Bezahlung inkl. der Umsetzung von tariflichen Stufenaufstiegen, die Berücksichtigung von Mietpreisanstiegen für Beratungsräume und Schutzeinrichtungen sowie ein regelmäßiger Inflationsausgleich. Zudem sollten längerfristige Finanzierungszeiträume im Sinne der Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Fachkräftesicherung festgelegt werden.

7 Ausblick

Mit dem GewHG ist ein zentraler Schritt zur strukturellen Umsetzung der Verpflichtungen der Bundesrepublik aus der IK erfolgt. Zugleich markiert das Gesetz keinen Abschluss, sondern den Beginn eines längerfristigen Transformationsprozesses. Die in den kommenden Jahren vorgesehenen Bedarfsanalysen, Entwicklungs- und Finanzierungsplanungen der Bundesländer sowie die schrittweise Realisierung des Rechtsanspruchs auf Schutz und Beratung bis 2032 erfordern eine systematische und kontinuierliche Weiterentwicklung des Gewalthilfesystems. Dabei sollte die Umsetzung des GewHG nicht isoliert betrachtet werden: Sie steht im Kontext der völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der IK und der EU-Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, die bis Juni 2027 in nationales Recht umgesetzt werden muss. Beide Rahmenwerke verfolgen das Ziel, Schutz und Unterstützung für Gewaltbetroffene, Prävention und Arbeit mit Gewaltausübenden als miteinander verzahnte Elemente eines kohärenten Gewaltschutzes zu etablieren. Hinzu kommen die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der EU-Richtlinie über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-BRK), dem Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (sog. Lanzarote-Konvention) und der Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels.

Für die Umsetzung dieser Vorgaben tragen nach wie vor alle staatlichen Bereiche und Ebenen Verantwortung, denn Schutz und Sicherheit vor geschlechtsspezifischer Gewalt sowie die Möglichkeit zur Überwindung von Gewaltverhältnissen und Gewaltfolgen werden von vielen Faktoren und Akteur*innen beeinflusst. Die Bundesländer spielen dabei über die Sicherstellungs- und Finanzierungsverantwortung hinaus eine zentrale planerische und koordinierende Rolle.

Vor diesem Hintergrund wird die Weiterentwicklung des Gewalthilfesystems in Deutschland als kontinuierlicher Prozess angelegt sein müssen. Der Ausbau von Schutz- und Beratungsangeboten – auch für Kinder, die häusliche oder geschlechtsspezifische Gewalt miterlebt haben –, die Sicherstellung diskriminierungsfreier Zugänge, die Schaffung von Angeboten für bislang unterversorgte Zielgruppen, die Stärkung von Prävention und der Arbeit mit Gewaltausübenden sowie der Aufbau tragfähiger Vernetzungs- und Koordinierungsstrukturen erfordern systematische Planungsprozesse. Entscheidend ist dabei, dass die Planung und Umsetzung auch auf vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruht und systematisch evaluiert wird. Die bereits vorliegenden Bedarfsanalysen, Evaluationen und Forschungsarbeiten liefern hierfür eine wichtige Grundlage. Sie sollten in den Entwicklungs- und Steuerungsprozessen der Länder konsequent berücksichtigt und durch kontinuierliches Monitoring ergänzt werden.

Das GewHG eröffnet die Chance, die historisch gewachsenen, teils lückenhaften und vielfach projektformig und heterogen finanzierten Gewalthilfestrukturen langfristig abzusichern und zu einer verlässlichen, flächendeckenden und abgestimmten Infrastruktur für Schutz, Beratung und Prävention weiterzuentwickeln. Die kommenden Jahre werden entscheidend dafür sein, ob es gelingt, die rechtlichen und politischen Vorgaben mit allen Ressorts und auf den verschiedenen staatlichen Ebenen koordiniert umzusetzen und zu einem langfristig tragfähigen, bedarfsgerechten Gewalthilfesystem für alle Betroffenen von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zusammenzuführen.

Verwendete Literatur

Averdijk, M., Van Gelder, J.-L., Eisner, M., & Ribeaud, D. (2016). Violence begets violence ... but how? A decision-making perspective on the victim–offender overlap*. *Criminology: An Interdisciplinary Journal*, 54(2), 282–306.

Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt / Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR). (2024). *Monitor Gewalt gegen Frauen: Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster periodischer Bericht*. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/monitor-gewalt-gegen-frauen-umsetzung-der-istanbul-konvention-in-deutschland>

bff, Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe Frauen gegen Gewalt e.V. (2019). *Die Fachberatungsstellen: Aktiv gegen Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Stark für die Gesellschaft – gegen Gewalt*. Berlin. <https://www.frauen-gegen-gewalt.de/de/broschueren-und-buecher/stark-gegen-gewalt.html>

bff, Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe Frauen gegen Gewalt e. V. (2024). *Femizide verhindern. Effektiver Schutz für hochgefährdete Betroffene häuslicher Gewalt - Fallbeispiele und notwendige Maßnahmen*. Berlin. <https://www.frauen-gegen-gewalt.de/de/broschueren-und-buecher/femizide-verhindern.html>

Bremische Bürgerschaft. (2025, 30. April). *Wie geht es mit dem Bremer Betroffenenbeirat Istanbul-Konvention weiter?* (Drucksache 21/1164). <https://www.bremische-buergerschaft.de/dokumente/wp21/land/drucksache/D21L1164.pdf>

Brückner, M. (2018). Konfliktfeld Häusliche Gewalt: Transformationsprozesse und Perspektiven der Frauenhausarbeit. In G. Lenz & A. Weiss (Hrsg.), *Professionalität in der Frauenhausarbeit. Aktuelle Entwicklungen und Diskurse*. Wiesbaden, Springer VS, 21–44.

Council of Europe. (2011). *Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence and explanatory report* (Istanbul Convention, CETS No. 210). <https://rm.coe.int/ic-and-explanatory-report/16808d24c6>

Deutscher Bundestag. (2012). *Bericht zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder: Unterrichtung durch die Bundesregierung* (Drucksache 17/10500). Deutscher Bundestag. <https://dserver.bundestag.de/btd/17/105/1710500.pdf>

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2025). *Monitor Gewalt gegen Frauen – Femizide in Deutschland*. Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/Monitor_Im_Fokus_Femizide_in_Deutschland_Verstaendnis-Datenlage-und_Praevention.pdf

DPWV, Der Paritätische Wohlfahrtsverband Gesamtverband e.V. (2023). *Paritätische Anforderungen. Bundesweite Standards für die notwendige Ausstattung und fachliche Arbeit von Frauenhäusern*. Berlin. <https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/paritaetische-anforderungen-bundesweite-standards-fuer-die-notwendige-ausstattung-und-fachliche-arbeit-von-frauen-haeusern/>

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2026). *Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zur Umsetzung des Gewalthilfegesetzes (GewHG)*. <https://www.deutscher-verein.de/empfehlungen-stellungnahmen/detail/empfehlungen-des-deutschen-vereins-fuer-oeffentliche-und-private-fuersorge-ev-zur-umsetzung-des-gewalthilfegesetzes-gewhg/>

E-Learning Gewaltschutz. (o. J.). *Schutz und Hilfe bei häuslicher Gewalt. Ein interdisziplinärer Online-Kurs*. <https://haeuslichegewalt.elearning-gewaltschutz.de/>

Europarat. (2011). *Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht* (Council of Europe Treaty Series — № 210). <https://rm.coe.int/1680462535>

FHK, Frauenhauskoordinierung e.V. (2014). *Qualitätsempfehlungen für Frauenhäuser und Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen*. https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/PDF/FHK_Qualitaetsempfehlungen_fuer_Frauenhaeuser_und_Fachberatungsstellen_2014_web.pdf

FHK, Frauenhauskoordinierung e.V. (2025). *Bundesweite Frauenhaus-Statistik 2024. Übersicht und Interpretation zentraler Ergebnisse. Kurzfassung*. <https://www.frauenhauskoordinierung.de/publikationen/frauenhaus-statistik>

Gewalthilfegesetz - GewHG (2025). <https://www.gesetze-im-internet.de/gewhg/BJNR0390B0025.html>

GREVIO. (2022). *Evaluierungsbericht über gesetzliche und weitere Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul Konvention), Deutschland*. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. <https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/202386/3699c9bad150e4c4ff78ef54665a85c2/grevio-evaluierungsbericht-istanbul-konvention-2022-data.pdf>

Hartleb, L., Jahn, A., Schaufelberger, F., & Sperling, C. (2025). *Interdisziplinäre Modellstudie zu Schutzeinrichtungen für erwachsene Betroffene von häuslicher Gewalt (mit deren Kindern) in Sachsen. Erfassung des baulich-räumlichen Bestands, Ermittlung von Handlungsbedarfen und typologische Weiterentwicklung (Forschungsbericht)*. Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und Gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Hikisch, L.-A., Daetz, A., Krok, J. (2026). *Was passiert mit den Tätern? Zugangswege in die Täterarbeit in Recht und Praxis*. Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt. Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR). https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Taeterarbeit.pdf

Institut für empirische Soziologie (IfeS). (o. J.). *Gender, Gewalt und Menschenrechte (FOBES)*. Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. [Publikationen zu Gewalt gegen Frauen mit Behinderungen, zu Femiziden sowie Evaluationen des Hilfesystems]. <https://www.ifes.fau.de/forschungsfelder/gender-gewalt-und-menschenrechte/>

Kaps, P. & Popp, S. (2020). *Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Wissenschaftliche Begleitung des*

Bundesmodellprojekts. Endbericht. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. <https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/174020/475825b323ffd386fa-ebcf47d7472c54/bedarfsanalyse-und-planung-zur-weiterentwicklung-des-hilfesystems-zum-schutz-vor-gewalt-gegen-frauen-und-haeuslicher-gewalt-data.pdf>

Kaps, P., Popp, S., Frentzel, J. (2024). *Versorgungssituation für von häuslicher und sexualisierter Gewalt betroffene Frauen* und Mädchen* in Berlin.* https://zep-partner.de/wp-content/uploads/2024/09/2024_ZEP_Versorgungsstudie_Gewaltschutz_Berlin_20240530_final.pdf

Kaps, P., Oschmiansky, F. & Popp, S. (2025). Die Rolle der Kommunen beim Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. In A. Brettschneider, S. Grohs & N. Jehles (Hrsg.), *Handbuch Kommunale Sozialpolitik*. Springer VS, 1–18. https://doi.org/10.1007/978-3-658-38616-0_111-1

Kaps, P., Popp, S., & Rohr, P. (2026). *Entwicklungsplanung Sachsen. Unveröffentlichtes Whitepaper.*

Kaps, P., Frentzel, F., Popp, S., Reiter, R., Oschmiansky, F., Englert, K. (2026). *Ausgangsanalyse und Vorschläge zur Entwicklungsplanung für den bedarfsgerechten Aus- und Umbau der Hilfelandschaft Gewalt gegen Frauen im Rahmen der Umsetzung des Gewalthilfegesetzes in Berlin.* Bericht an die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung Berlin. <https://www.berlin.de/sen/frauen/keine-gewalt/gewalthilfegesetz/>

Kavemann, B. & Kreyssig, U. (2013). *Handbuch Kinder und häusliche Gewalt*. Springer Fachmedien. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-66900-6>

Killius, L., Kadera, S., Görgen, T. & Liel, C. (2025). Kooperation als Schlüssel zum Erfolg: Polizei, Justiz und kommunale Netzwerke in der Prävention geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt. *Forum Kriminalprävention* 3/2025, 11–13.

Kindler, H. (2023). Kinder und Jugendliche im Kontext häuslicher Gewalt – Risiken und Folgen. In J. M. Fegert, T. Meysen, H. Kindler, K. Chauviré-Geib, U. Hoffmann, & E. Schumann (Hrsg.), *Gute Kinderschutzverfahren*, 321–335. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-662-66900-6_22

Koch, U., Meyer, T., Deremetz, A., & Rayment-Briggs, D. (2018). *Bedarfsanalyse zur Vorhaltung eines bedarfsdeckenden Angebots an Frauen- und Kinderschutzhäusern und spezialisierten Fachberatungsstellen gegen Gewalt an Frauen in Baden-Württemberg.* Institut für angewandte Sozialwissenschaften Stuttgart. https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Gegen_Gewalt_an_Frauen/IfaS-Bedarfsanalyse_2018_Abschlussbericht.pdf

Kotlenga, S. & Nägele, B. (2020). *Unterstützungsbedarfe gewaltbetroffener Frauen in Frauenhäusern: Befragung von Frauenhausbewohnerinnen und Fachkräften in Niedersachsen – Methoden, Befunde und Ansätze zur Weiterentwicklung des Hilfesystems [Forschungsbericht].* Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V. https://prospektive-entwicklungen.de/pdfs/Frauenhaeuser_Nds_Bedarfsanalyse_Zoom_Jan2020.pdf

Kotlenga, S., Gabler, A. & Nägele, B. (2023). *Lokale Ansätze zur Berücksichtigung häuslicher Gewalt bei der Regelung von Sorge und Umgang. Abschlussbericht zum Projekt „Lokale Strukturen und spezifische Verfahren zur systematischen Berücksichtigung häuslicher Gewalt bei Sorge-*

und Umgangsregelungen und in familiengerichtlichen Verfahren. Bestandsaufnahme existierender Ansätze und vertiefende Fallstudien“. Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V. <https://prospektive-entwicklungen.de/umgangsrecht-und-gewaltschutz/>

Kotlenga, S., Gabler, A., Nägele, B., Pagels, N. & Sieden, M. (2021a). *Bedarfsanalyse des Hilfeangebotes für gewaltbetroffene Frauen in Schleswig-Holstein. Abschlussbericht*. Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V. https://prospektive-entwicklungen.de/pdfs/Abschlussbericht_Bedarfsanalyse_Hilfeangebot_gewaltbetroffene_Frauen_in_Schleswig-Holstein.pdf

Kotlenga, S., Sieden, M. & Nägele, B. (2021b). *Evaluation des Landesaktionsplans III zur Bekämpfung häuslicher Gewalt Niedersachsen – Methoden, Befunde und Ergebnisse im Lichte der Istanbul-Konvention*. Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V. https://prospektive-entwicklungen.de/wp-content/uploads/2022/04/LAPIII_Haeusliche_Gewalt_Nds_Evaluation_Zoom.pdf

Liel, C., Killius, L., Kadera, S., Gutt, J. & Fathir, Z. (2025). Präventionsangebote und ihre Wirksamkeit in der internationalen Forschungsliteratur. In C. Liel et al. (Hrsg.), *Abschlussbericht: Bedarfsanalyse zur Prävention geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt (7–10)*. Kurzbericht. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Liel, C., Kavemann, B., Nagel, B., Kadera, S., Killius, L., Gutt, J., Fakhir, Z., Buskotte, A., Glammeier, S., Nüchter, L., Görgen, T., Stöckl, H., Kindler, H. & Meysen, T. (Hrsg.) (2025). *Abschlussbericht: Bedarfsanalyse zur Prävention geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt*. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Meysen, T., & Görgen, T. (2025). Prävention als Geschehen auf Bundes-, regionaler und lokaler Ebene. In C. Liel et al. (Hrsg.), *Abschlussbericht: Bedarfsanalyse zur Prävention geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt* (Kap. 4). Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Meysen, T., Nagel, B., Kavemann, B. & Pabst, F. (2025). Systematische Auswertung deutschsprachiger Fach- und Forschungsliteratur. In C. Liel et al. (Hrsg.), *Abschlussbericht: Bedarfsanalyse zur Prävention geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt* (10–12). Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Nägele, B., Sieden, M., Pagels, N. & Kotlenga, S. (2021a). *Abschlussbericht. Bedarfsanalyse des ambulanten und stationären Hilfeangebotes für gewaltbetroffene Frauen in Nordrhein-Westfalen*. Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V. <https://zoom-gmbh.de/wp-content/uploads/2021/12/Veroeffentlichte-Version-Bedarfsanalyse-NRW-12-2021.pdf>

Nägele, B., Pagels, N., & Sieden, M. (2021b). *Abschlussbericht: Bestandsaufnahme und Bedarfsexploration des Hilfsangebots für gewaltbetroffene Frauen in Sachsen-Anhalt*. Zoom – Sozialforschung und Beratung GmbH. <https://zoom-gmbh.de/wp-content/uploads/2021/12/veroeffentlichte-Version-Abschlussbericht-Sachsen-Anhalt-12-2021.pdf>

Rabe, H. & Leisering, B. (2018). *Die Istanbul-Konvention. Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt*. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/56238>

Rohr, P. & Weber, A. (2019). *Abschlussbericht zum Modellprojekt „Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zur Bekämpfung häuslicher Gewalt in Sachsen“* von

April 2018 bis Juli 2019. Institut für regionale Innovation und Sozialforschung (IRIS) e.V.
https://www.iris-ev.de/wp-content/uploads/2020/01/Abschlussbericht_Bedarfsanalyse_20191001.pdf

Ruschmeier, R., Ornig, N., Gordon, J. et al. (2024). *Kostenstudie zum Hilfesystem für Betroffene von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. <https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/240216/a24fa0d6478eb8d5c9d9e91f0194e612/kostenstudie-zum-hilfesystem-fuer-betroffene-von-haeuslicher-und-geschlechtsspezifischer-gewalt-data.pdf>

Schmid, G. (2025). Gewaltschutz für alle Frauen? Hürden im Hilfesystem. *Dossier Femizide und Gewalt gegen Frauen*. Bundeszentrale für politische Bildung (BPB). <https://www.bpb.de/themen/gender-diversitaet/femizide-und-gewalt-gegen-frauen/571201/gewaltschutz-fuer-alle-frauen/>

Schmidt-Semisch, H., Stahlke, I., Rubscheit, S., Schnepf, F. & Jochem, G. (2024). Das Bremer Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen. Eine qualitative Erhebung der Betroffenenperspektive. *Prävention und Gesundheitsförderung*, 19, 198–205. <https://doi.org/10.1007/s11553-023-01032-9>

Schröttle, M., & Ansorge, N. (2008). *Gewalt gegen Frauen in Paarbeziehungen. Eine sekundär-analytische Auswertung zur Differenzierung von Schweregraden, Mustern, Risikofaktoren und Unterstützung nach erlebter Gewalt*. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Schröttle, M., Vogt, K., Rosemeier, J., & Habermann, J. (2016). *Studie zur Bedarfsermittlung zum Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Bayern: Endbericht*. Institut für empirische Soziologie. https://www.stmas.bayern.de/imperia/md/content/stmas/stmas_inet/gewaltschutz/3.5.4_studie_zur_bedarfsermittlung_zum_hilfesystem_gewaltbetroffene_frauen.pdf

Schröttle, M., Arnis, M., Kraetsch, C., Homann, T., Herl, T., La Guardia, T., Weis, C. & Lehmann, C. (2024). *Gewalt und Gewaltschutz in Einrichtungen der Behindertenhilfe – Langfassung*. (Forschungsbericht Nr. 639). Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/gewalt-und-gewaltschutz-in-einrichtungen-der-behindertenhilfe-lang.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Schweigler, D. (2025). Schutz und Beratung nach dem Gewalthilfegesetz: Erste Einordnungen und Klärungsbedarfe. *JAmf*, Heft 7/8, 381–391, Heft 9, 410–415, Heft 10, 479–484.

Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport der Freien Hansestadt Bremen. (2025, 10. November). *Neuer Betroffenenbeirat einberufen: 11 Stimmen gegen Gewalt. Bremen sagt NEIN!* <https://bremen-sagt-nein.de/betroffenenbeirat/>

T.o.B.e e.V. (2025). *Deine Stimme zählt*. <https://tobe-verein.de/%f0%9f%94%a5-deine-stimme-zaehlt-%f0%9f%94%a5/>

Trafford, L., & Le, B. L. (2025). Victim help-seeking patterns and how they can inform future support services for victims of intimate partner violence. *Frontiers in Sociology*, 28.11.2025. <https://doi.org/10.3389/fsoc.2025.1694399>

Vogl, S., Winkler, D., Pooch, M. (2023): *Evaluation der Umsetzung der Istanbul-Konvention in Baden-Württemberg 2021-2022*. Endbericht. Stuttgart: Universität Stuttgart. https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Publikationen/Evaluation-Umsetzung-Istanbul-Konvention-BW_2021-2022_Endbericht.pdf