



Berlin, den 20.11.2024

## **Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes für ein verlässliches Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 18.11.24**

Der vorgelegte Referentenentwurf begründet zum einen bundesgesetzlich einen Rechtsanspruch auf Schutz und Beratung bei Gewaltbetroffenheit und zum anderen beteiligt sich der Bund erstmalig finanziell für *„ein verlässliches Hilfesystem (...), das mit geeigneten Maßnahmen vor geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt schützt, interveniert, Folgen mildert und präventiv tätig wird“*. Zielsetzung des Gesetzes sei es, *„dass ein bedarfsgerechtes Netz an Schutz- und Beratungsangeboten bundesweit zur Verfügung steht und jeder Mensch, der von geschlechtsspezifischer oder häuslicher Gewalt betroffen ist, Hilfe erhält – unabhängig von Wohnort, Aufenthaltsstatus oder Einkommen“*. Die Bundesregierung setzt damit Vorgaben aus der Istanbul Konvention sowie ihr Versprechen, *„das Recht auf Schutz vor Gewalt für jede Frau und ihre Kinder absichern und einen bundeseinheitlichen Rechtsrahmen für eine verlässliche Finanzierung sicherstellen. Wir bauen das Hilfesystem entsprechend bedarfsgerecht aus.“*, aus dem Koalitionsvertrag von 2021 um. **Dies begrüßt die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W) ausdrücklich.**

Die BAG W ist ein bundesweiter Dachverband von 1.040 Einrichtungen und sozialen Diensten der Wohnungsnotfallhilfe in Deutschland sowie der zuständigen Organisationen im privaten und öffentlichen Bereich. Wir bedanken uns für die Möglichkeit im Rahmen der Verbändeanhörung Stellung zu beziehen.

Wir konzentrieren wir uns angesichts der sehr kurzen Frist zur Stellungnahme im Rahmen der Länder- und Verbändeanhörung, nur auf ausgewählte konstruktive Anmerkungen in Bezug auf gewaltbetroffene Frauen, TIN\*-Personen<sup>1</sup> und ihrer Kinder in Wohnungsnotfallsituationen:

### **Grundsätzliche Anmerkung: Gewaltbetroffene wohnungslose Frauen und ihre Kinder als besonders vulnerable Gruppe**

Rund ein Drittel aller wohnungslosen Personen in Deutschland ist weiblich. Partnerschaftliche und familiäre Gewalt ist häufig ein zentraler Auslöser für den Wohnungsverlust. Eine BAG W-Befragung (2020) zu Gewalterfahrungen wohnungsloser Klientinnen in Einrichtungen und Diensten der Wohnungslosenhilfe hat gezeigt, dass **ca. 80% der Frauen Gewalt erfahren haben**. Frauen, die in ihrer Vergangenheit Gewalt, Demütigung und Diskriminierung erfahren haben, erleben in der Wohnungsnotfallsituation häufig eine Fortsetzung davon. Insbesondere obdachlose Frauen, die auf der Straße oder in ordnungsrechtlichen – häufig männlich dominierten - Unterkünften leben, sind schutzlos und von sexuellem Missbrauch und Gewalt bedroht und betroffen. In Reaktion darauf suchen wohnungslose Frauen häufig vorübergehend Unterschlupf in prekären Mitwohnverhältnissen bei Freund:innen und Bekannten. Diese „verdeckte“ Wohnungslosigkeit geht häufig mit Abhängigkeitsverhältnissen (u.a. sexuelle Gewalt

---

<sup>1</sup> Auch TIN\*-Personen in Wohnungsnotfallsituationen erleben vielfach geschlechtsspezifische Gewalt und sind eine zentrale Bedarfsgruppe im Rahmen des GewHG.



& anderen Konflikten) einher. Zudem ist zu beachten, dass viel zu häufig Frauen angesichts fehlender Frauenhausplätze und alternativen bezahlbaren Wohnraums zwischen Wohnungslosigkeit oder dem Verbleiben in der Gewaltsituation abwägen müssen. Sie und ihre Bedarfe werden in den Hilfesystemen nicht sichtbar.

**Gewalt gegen wohnungslose Frauen ist geschlechtsspezifisch.** Weibliche wohnungslose Personen erleben häufiger Gewalt als männliche Personen, so die Daten des Wohnungslosenberichts des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales von 2022. Besonders viel Gewalt seit Eintritt der Wohnungslosigkeit erfahren Frauen ohne Unterkunft (79%). Frauen erleben auch andere - geschlechtsspezifische - Gewalt: 36% (M: 3%) der befragten wohnungslosen Frauen hat sexuelle Belästigung, Übergriffe oder Vergewaltigung erlebt, 13% (M: 3%) wurden zur Prostitution genötigt – aufgrund von Scham und Verdrängen ist von einer hohen Dunkelziffer auszugehen.

Die **Wohnungslosigkeit dominiert Multiproblemlagen wohnungsloser gewaltbetroffener Frauen und deren Kindern** und ist eine Form struktureller Gewalt. Zudem verdrängen wohnungslose Frauen die alltäglich gemachten traumatischen Gewalterfahrungen. Die Gewalterfahrungen werden häufig als selbst-verschuldet erachtet und milieubedingt individualisiert.

**Wohnungslose Frauen sind eine mehrfachdiskriminierte Gruppe**, die neben ihrem Geschlecht aufgrund ihres **sozialen Status**, ihres **Migrationshintergrunds** und **Aufenthaltsstatus**, ihres **Gesundheitszustands** (u.a. Behinderung, psychische und/oder Suchterkrankungen) sowie ihres **Mangels an sozialen Unterstützungsnetzwerken** und nicht zuletzt ihrer Haushaltsstruktur (häufig alleinerziehend) diskriminiert werden. Diese Diskriminierungsformen wirken zusammen und verstärken sich gegenseitig. Dies beeinflusst auch die **gesellschaftliche (Nicht-)Wahrnehmung der geschlechtsspezifischen Gewalterfahrungen wohnungsloser Frauen** erheblich.

Wohnungslose Frauen finden aufgrund ihrer Multiproblemlagen in den spezifischen Angeboten für von Gewalt betroffene Frauen (wie Frauenhäusern) **häufig keinen Zugang und Schutz**. Die Frauenhauskoordinierung e.V. stellt in der im April 2024 veröffentlichten Studie zur „Unterstützung von Frauenhäusern auf dem Weg zur Inklusion“ fest: „Zusätzlich ist das Hilfesystem der Frauenhäuser in der Regel konzeptionell und personell nicht auf bestimmte (mehrfach-)belastete Frauen vorbereitet“. Die Studie benennt zwei intersektionale Versorgungslücken: (1) Die gewaltbetroffene, obdachlose Frau, die bereits auf der Straße lebt, (2) Die soziale Gruppe gewaltbetroffener Frauen mit Suchtmittelkonsum. Zugangshürden sind: fehlende Kapazitäten & Ressourcen (u.a. Personal, Pflege) sowie konzeptionelle Hürden (u.a. wenig suchtmittelakzeptierende Ansätze).

Auch in der **(frauenspezifischen) freiverbandlichen Wohnungsnotfallhilfe sind gewaltbetroffene wohnungslose Frauen meist nicht bedarfsgerecht** (u.a. aufgrund Mangel an frauenspezifischen Angeboten (auch mit Kindern) generell sowie kaum anonyme frauenspezifische Einrichtungen) **versorgt**.

**Anmerkung 1: Gewaltbetroffene wohnungslose Menschen als besondere Bedarfsgruppe und intersektional diskriminierte Personengruppe anerkennen, durchweg explizit benennen und bei Weiterentwicklung des Hilfesystems berücksichtigen.**

Wie oben beschrieben und im GREVIO-Bericht festgestellt, stellen gewaltbetroffene Frauen in Wohnungsnotfallsituationen eine vulnerable Bedarfsgruppe dar, die bislang kaum oder kein



Zugang ins Hilfesystem haben. Daher begrüßen wir, dass der vorliegende Gesetzentwurf beansprucht, „*einen umfassenden und **intersektionalen Ansatz***“ zu verfolgen (S.19). Um die besondere intersektionalen Diskriminierung wohnungsloser Frauen anzuerkennen und der Nicht-Wahrnehmung ihrer geschlechtsspezifischen Gewaltbetroffenheit entgegen zu wirken, **sollten bei dem Nennen besonderer Bedarfsgruppen im Gesetzesentwurf die Gruppe „wohnungsloser Menschen“, aber auch die der sucht- und psychisch erkrankter Menschen, ergänzt werden** u.a. hier:

- Zu A. Problem und Ziel Abs. 8: *„Darüber hinaus verhindern fehlende passgenaue Angebote für Menschen mit besonderen Bedarfen, wie zum Beispiel Frauen mit Behinderungen oder Frauen mit (mehreren) Kindern oder jugendlichen Söhnen den Zugang zu Schutz- und Beratungsangeboten“*
- Begründung zu § 5 zu Absatz 3 Satz 3
- Begründung zu § 8 zu Absatz 2 Satz 3

**Anmerkung 2: Strukturierte Vernetzungsarbeit - Wohnungsnotfallhilfe als Allgemeiner Hilfsdienst anerkennen und kontinuierlich einbeziehen.**

Wir begrüßen, dass in § 1 Abs. 2 Nr. 4 die *„Unterstützung der strukturierten Vernetzungsarbeit innerhalb des Hilfesystems sowie mit anderen Hilfsdiensten und Behörden“* als eine zentrale Maßnahme benannt werden. Kritisch erachten wir allerdings, dass bislang die Wohnungsnotfallhilfe nicht explizit als Allgemeiner Hilfsdienst in der Aufzählung benannt ist. **Wir fordern die Wohnungsnotfallhilfe als eine der zentralen Allgemeinen Hilfsdienste zu ergänzen.** Dies gilt auch für folgende Passage:

- In § 1 Abs. 2 Nr. 4
- Begründung zu § 1 zu Absatz 2 Nummer 4 (s. strukturierte Vernetzungsarbeit)
- Begründung zu § 6 zu Absatz 5 Satz 8

Auch bei den geplanten **Ausgangsanalysen der Länder** nach § 8 zur Bereitstellung und Weiterentwicklung eines bedarfsgerechten Hilfesystems **gilt es die Akteure der Wohnungsnotfallhilfe von Beginn an und kontinuierlich einzubeziehen – denn nur so werden die Bedarfe (verdeckt) wohnungsloser gewaltbetroffener Frauen sichtbar.** Dabei ist zu beachten, dass Vernetzung auch finanziell für die Träger ermöglicht werden muss.

**Anmerkung 3: Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII und Gewalthilfegesetz: Schnittstellen der Rechtsansprüche anerkennen und unter Einbezug der Wohnungsnotfallhilfe für Rechtsanwender:innen klären.**

Eine der zentralen sozialrechtlichen Grundlagen der Wohnungsnotfallhilfe sind die §§ 67 ff. SGB XII (Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten). Laut § 9 Abs. 2 gehen *„Schutz-, Beratungs- und Unterstützungsleistungen zur Gewährleistung der Ansprüche nach § 3 gehen **vergleichbaren Leistungen** nach dem Achten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie § 6 des Asylbewerberleistungsgesetzes vor“*. Ferner heißt es in der Begründung zu § 9 (Verhältnis zu anderen Rechtsnormen) zu Absatz 2: *„Absatz 2 regelt den Vorrang der Schutz-, Beratungs- und Unterstützungsleistungen aus dem Gewalthilfegesetz gegenüber Ansprüchen nach den §§ 67 ff. des Zwölften Sozialgesetzbuch sowie Ansprüchen nach § Asylbewerberleistungsgesetz, **soweit diese vergleichbar sind.**“*

Für die Rechtsanwendung ist unter Einbeziehung von Expert:innen und Fachkräften der Wohnungsnotfallhilfe zu klären und praxisorientiert zu vermitteln, was „vergleichbar“ in diesem



Kontext bedeutet und wie über das GewHG Leistungsansprüche in Kooperation mit der Wohnungsnotfallhilfe verwirklicht werden. Darüber hinaus bitten wir folgendes kritisch zu bedenken bzw. zu klären:

- **Verhältnis der Begrifflichkeiten von *Gewaltbetroffenheit* und *gegenwärtiger Gewaltgefährdung* (nach GewHG) und *gewaltgeprägten Lebensumständen* (nach §§ 67 ff. SGB XII) zueinander für Rechtsanwender:innen klären.**

Laut § 2 Abs. 3 GewHG gilt jede Person als *gewaltbetroffen* im Sinne des Gesetzes, „*die geschlechtsspezifische oder häusliche Gewalt erlitten hat, erleidet oder hiervon bedroht ist*“. Ferner setzt zudem laut § 3 Abs. 1 Satz 2 der Anspruch auf Schutz in einer Unterkunft eine „*gegenwärtige Gewaltgefährdung*“ voraus. Diese sei laut Gesetzesbegründung zu § 3 Absatz 1 „*insbesondere gegeben, wenn Gefahr für Leib oder Leben bestehen*“. Aus Sicht der BAG W muss u.a. folgendes geklärt werden:

1. Was ist unter „gegenwärtiger Gewaltgefährdung“ konkret zu verstehen? Inwiefern begründet der Lebensumstand der Wohnungslosigkeit nicht bereits eine latente Gefahr für Leib und Leben – und geht mit einer hohen Gewaltgefährdung einher? **Wir empfehlen diesen Begriff für Rechtsanwender:innen zu klären.**

2. Bei der Rechtsanwendung ist zu beachten: Die Verordnung zur Durchführung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§§ 67 ff. SGB XII) formuliert für folgende Personen einen Rechtsanspruch auf Hilfen (s. § 1 Abs. 1): „Personen leben in *besonderen sozialen Schwierigkeiten*, wenn *besondere Lebensverhältnisse* derart mit *sozialen Schwierigkeiten* verbunden sind, dass die Überwindung der besonderen Lebensverhältnisse auch die Überwindung der sozialen Schwierigkeiten erfordert“. Besondere Lebensverhältnisse nach § 1 Abs. 2 bestehen u.a. bei „*gewaltgeprägten Lebensumständen*“. Dies ist unserer ersten Einschätzung nach ein umfassenderer Begriff als die im Gewalthilfegesetz formulierten Begriffe der *Gewaltbetroffenheit* und der *gegenwärtigen Gefährdungslage*, da gewaltgeprägte Lebensumstände z.B. in der Prostitution unabhängig von oder bereits vor der individuellen Gewaltbetroffenheit im Sinne des Gewalthilfegesetzes existieren (können) – und einen Rechtsanspruch auf Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII begründen können (wenn zeitgleich soziale Schwierigkeiten vorliegen). Dies gilt es in der Rechtsanwendung zu berücksichtigen und zu klären, um die Schnittstellen zu gestalten.

- **Potenzielle Schnittstellen(probleme) bei der Rechtsanwendung unter Einbezug der Wohnungsnotfallhilfe diskutieren – Bandbreite der Hilfen nach §§ 67 SGB XII berücksichtigen:**

In § 3 Abs. 3 werden verschiedene Beratungs- und Unterstützungsleistungen benannt, wobei die Länder Regelungen zum Beratungsumfang treffen können. In § 3 Abs. 3 Nr. 3 wird als eine Beratungsleistung die „*Unterstützung bei der Entwicklung einer gewaltfreien Lebensperspektive*“ benannt, die laut Gesetzesbegründung „*zum Beispiel persönliche, wirtschaftliche, rechtliche Fragen (zum Beispiel die Erörterung polizei-, straf-, aufenthalts-, asyl-, familienrechtlicher Fragen, sowie die Beratung zu Existenzsicherung, Wohnungs- und Arbeitssuche zu Informations- oder Kommunikationstechnologien) und die Unterstützung bei Umsetzung von Lösungswegen umfassen. Darüber hinaus kann es um Unterstützung bei der Integration in ein neues soziales Umfeld gehen oder um die Weitervermittlung bei spezifischem Unterstützungsbedarf, der nicht durch die Beratung durch Schutzeinrichtungen und Fachberatungsstellen, nach diesem*



*Gesetz gedeckt werden kann (wie zum Beispiel Schuldnerberatung, Suchtberatung, stationäre Unterbringung, weiterführende Unterstützung der Kinder).“ **In der Aufzählung sollte die Wohnungsnotfallhilfe ergänzt werden.** Außerdem sollte im Sinne möglicher Leistungsansprüche und weitergehender Bedarfe wohnungsloser gewaltbetroffener Frauen, bei denen besondere soziale Schwierigkeiten vorliegen, geprüft werden, ob über das GewHG hinausgehende Leistungsansprüche nach §§ 67 SGB XII (z.B. im Bereich Beratung und persönliche Unterstützung, Erhalt und Beschaffung einer Wohnung, Ausbildung, Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes und Hilfe zum Aufbau und zur Aufrechterhaltung sozialer Beziehungen und zur Gestaltung des Alltags) existieren und wie diese verwirklicht werden können. Zur Information: Bislang galt zum Verhältnis von Frauenhäusern und Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII laut § 2 Abs. 5 der DVO § 69 SGB XII (Hilfe bei besonderen sozialen Schwierigkeiten): „Frauenhäuser sind keine Einrichtungen (stationäre Einrichtungen) im Sinne von Satz 1; ambulante Maßnahmen nach §§ 3 bis 6 werden durch den Aufenthalt in einem Frauenhaus nicht ausgeschlossen“.*

Wie oben beschrieben werden gewaltbetroffene Frauen in Wohnungsnotfallsituationen bislang sowohl in der ordnungsrechtlichen Unterbringung und den Hilfen nach §§ 67 ff. als auch in den Anti-Gewaltstrukturen aus unterschiedlichen Gründen nicht ausreichend versorgt. Dies macht einen **mehrdimensionalen Ansatz für die Umsetzung der Istanbul Konvention auch für Frauen in Wohnungsnotfallsituationen notwendig**, sodass Kooperationsmöglichkeiten (u.a. anonyme Unterbringung im Frauenhaus und ambulante Hilfen nach §§ 67ff.; separate und sichere Unterbringung für Frauen in der ordnungsrechtlichen Unterbringung mit Beratung) stärker als bislang in den Fokus rücken.

#### **Anmerkung 4: Gewaltprävention breiter denken.**

Gewaltprävention – auch hinsichtlich des Inkrafttretens des Rechtsanspruchs „erst“ zu 2030 - sollte breiter als bislang diskutiert und gefördert werden. Neben Täter:innenarbeit und Öffentlichkeitsarbeit sollten einrichtungsbezogene Gewaltschutzkonzepte z.B. in gemischtgeschlechtlichen ordnungsrechtlichen Notunterkünften oder Angeboten der Wohnungslosenhilfe, Fortbildungen, der Ausbau von niedrigschwelligen Angeboten für wohnungslose gewaltbetroffene Frauen, TIN\*-Personen und ihrer Kinder sowie eine aktive Wohnungspolitik, die bspw. Wohnungskontingente für Frauen / Familien mit Kindern in einem Wohnungsnotfall vorsieht, gefördert und diskutiert werden.

Die BAG W unterstreicht die Bedeutung des Gewalthilfegesetzes. Außerdem müssen weitere wichtige Schritte zur Umsetzung der Istanbul-Konvention prioritär umgesetzt werden: das Einsetzen einer staatlichen Koordinierungsstelle auf Bundesebene sowie die Erarbeitung und Umsetzung einer Gesamtstrategie!

Berlin, den 20.11.2024

Sabine Bösing  
Geschäftsführerin BAG W

Annika Maretzki,  
Fachreferentin BAG W

Kontakt: Sabine Bösing, Email: [sabineboesing@bagw.de](mailto:sabineboesing@bagw.de), Tel. (030) 2 84 45 37-20