



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt

Kurzfassung

# Monitor Gewalt gegen Frauen

Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland

Erster Periodischer Bericht

## Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.

## Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) damit betraut worden, die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) in Deutschland unabhängig zu beobachten und zu begleiten. Hierfür hat es die Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt eingerichtet.



**Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt**

**Kurzfassung**

# **Monitor Gewalt gegen Frauen**

Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland

Erster Periodischer Bericht



# Inhalt

<b>I.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>6</b>
<hr/>		
<b>II.</b>	<b>Methodisches Vorgehen und Datengrundlage</b>	<b>7</b>
<hr/>		
<b>III.</b>	<b>Geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt: Analyse vorhandener Statistiken</b>	<b>8</b>
<hr/>		
<b>IV.</b>	<b>Umsetzung der Istanbul-Konvention</b>	<b>12</b>
<hr/>		
1	Analyse von Bundes- und Landesaktionsplänen	12
2	Prävention	14
3	Schutz und Beratung	18
4	Umgangs- und Sorgerecht	22
5	Femizide	23
6	Gewaltschutz	25
7	Asyl und Migration	28
8	Digitale Dimension von Gewalt	30
<b>V.</b>	<b>Gesamtfazit</b>	<b>33</b>
<hr/>		

# I. Einleitung

Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen ist eine schwere Menschenrechtsverletzung und weltweit verbreitet. Sie ist Ausdruck historisch gewachsener ungleicher Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern und dient der Unterdrückung von Frauen. Sie verletzt Frauen und Mädchen in ihren zentralen Menschenrechten, insbesondere ihrer körperlichen und psychischen Unversehrtheit sowie ihrer (sexuellen) Selbstbestimmung. Diese strukturelle Gewalt hat gesellschaftliche Ursachen und Auswirkungen und tritt sowohl im privaten als auch im öffentlichen Leben auf. **Auch in Deutschland ist geschlechtsspezifische Gewalt alltäglich** – in Partnerschaften, in Familien, am Arbeitsplatz und im öffentlichen Raum. Besonders ausgesetzt sind ihr Frauen in vulnerablen Lebenslagen, beispielsweise Frauen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus, wohnungslose Frauen oder Frauen mit Behinderungen.

Bund, Länder und Kommunen sind verpflichtet, geschlechtsspezifische Gewalt zu bekämpfen und zu verhindern sowie Frauen und Mädchen zu schützen. Das ergibt sich aus den 81 Artikeln des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, der sogenannten Istanbul-Konvention, das in Deutschland seit seinem Inkrafttreten am 1. Februar 2018 im Rang eines Bundesgesetzes gilt. Laut Istanbul-Konvention gilt Gewalt gegen Frauen dann als geschlechtsspezifische Gewalt, wenn sie sich gegen Frauen richtet, **weil diese Frauen sind**, oder wenn Frauen **unverhältnismäßig stark betroffen** sind. Umfasst sind dabei alle Formen von Gewalt, das heißt körperliche, sexualisierte, psychische, wirtschaftliche Gewalt und die digitale Dimension von geschlechtsspezifischer Gewalt. Der Begriff „Geschlecht“ ist in der Konvention nicht ausschließlich im biologischen Sinne zu verstehen. Entsprechend umfasst der im Monitor Gewalt gegen

Frauen verwendete Begriff „Frau“ alle cis und trans Frauen und Mädchen sowie intergeschlechtliche und nicht-binäre Personen, unabhängig von ihrer sexuellen Orientierung.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) mit dem unabhängigen Monitoring (Berichterstattung) der Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland betraut worden und hat hierfür im November 2022 die Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt eingerichtet. Diese soll unter anderem dazu beitragen, eine breite und belastbare Datengrundlage zu geschlechtsspezifischer Gewalt in Deutschland zu schaffen.

Mit diesem ersten Monitor Gewalt gegen Frauen beleuchtet die Berichterstattungsstelle den Umsetzungsstand der Istanbul-Konvention in Deutschland, identifiziert Handlungsbedarfe und zeigt Entwicklungen auf. Zudem trifft der Bericht Aussagen zum Ausmaß geschlechtsspezifischer Gewalt in Deutschland.

Der Monitor Gewalt gegen Frauen, der künftig in regelmäßigem Turnus erscheinen wird, **richtet sich an Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und die interessierte Öffentlichkeit**. Mit seiner fundierten Betrachtung geschlechtsspezifischer Gewalt aus menschenrechtlicher Perspektive liefert er die Grundlage für die kontinuierliche Verbesserung von Schutz und Unterstützung für Betroffene sowie für die wirksame Bekämpfung zukünftiger Menschenrechtsverletzungen. Auf Grundlage des Monitorings formuliert der Bericht praxisorientierte Handlungsempfehlungen.

## II. Methodisches Vorgehen und Datengrundlage

Der Monitor Gewalt gegen Frauen umfasst a) ein **datenbasiertes Monitoring** und b) ein **juristisches Monitoring** in Form einer systematischen Analyse der nationalen Gesetzgebung (unter Beachtung einschlägiger europäischer beziehungsweise internationaler Entwicklungen) sowie der aktuellen Rechtsprechung.<sup>1</sup>

Der Bericht nutzt hierzu Menschenrechtsindikatoren, die es ermöglichen, festgelegte Normen zu überprüfen. Menschenrechtsindikatoren liefern Informationen „über einen Zustand oder eine Lage, eine Absicht, ein Ereignis, eine Aktivität oder Ergebnis, das mit einer Menschenrechtsnorm oder einem Menschenrechtsstandard“ verknüpft ist. Dabei bilden Strukturindikatoren ab, ob rechtliche Instrumente und institutionelle Mechanismen vorhanden sind, die sicherstellen, dass menschenrechtliche Normen eingehalten werden. Prozessindikatoren erfassen die kontinuierlichen Maßnahmen des Staates, um seine Pflichten zu erfüllen, sowie den damit verbundenen Einsatz finanzieller oder personeller Ressourcen. Ergebnisindikatoren spiegeln die unmittelbaren Ergebnisse dieser Bemühungen für Individuen und gesellschaftliche Gruppen.

Das Monitoring umfasst neben Bewertungen der Rechtsprechung und Gesetzgebung auch die Auswertung empirischer Daten. Die Datenerhebung fand von Februar 2024 bis Juli 2024 statt und betrachtet hauptsächlich den Zeitraum 2020 bis 2022.<sup>2</sup> An der Datenerhebung haben sich unter anderem alle 16 Bundesländer beteiligt. Im Erhebungszeitraum erfragte die Berichterstattungsstelle auch auf der Bundesebene Daten, so etwa beim BMFSFJ, beim Bundesministerium des Innern

und für Heimat (BMI), dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), bei der Deutschen Richterakademie (DRA), beim Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ im Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) sowie beim Hilfe-Telefon Sexueller Missbrauch, das von der Unabhängigen Beauftragten für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs (UBSKM) gefördert wird. Auf zivilgesellschaftlicher Ebene beteiligten sich die Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt (BAG TäHG), der Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe – Frauen gegen Gewalt e.V. (bff) sowie die Frauenhauskoordination e.V. (FHK). Die Daten zum Ausmaß von geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt stammen aus der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) und dem Kriminalpolizeilichen Meldedienst (KPMD).

Die dargestellten Daten bilden ausschließlich (teil-)landesfinanzierte Maßnahmen ab. Aufgrund einer über die Bundesländer und Themenbereiche stark variierenden Datenverfügbarkeit und -qualität entstehen (zum Teil erhebliche) Datenlücken. Fehlende Angaben sind jedoch nicht unbedingt ein Hinweis auf eine mangelnde Umsetzung der Istanbul-Konvention und nicht damit gleichzusetzen.

<sup>1</sup> Grundsätzlich bis Stand Juli 2024, darüber hinaus wurden jedoch einzelne wichtige und relevante Entwicklungen, welche nach dem genannten Zeitpunkt erfolgten, noch im Monitor Gewalt gegen Frauen berücksichtigt.

<sup>2</sup> Sofern nachgelieferte Daten sich umstandslos an den entsprechenden Stellen ergänzen ließen, wurden sie bis einschließlich 23. August 2024 berücksichtigt.

### III. Geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt: Analyse vorhandener Statistiken

Die Istanbul-Konvention verpflichtet Deutschland in Artikel 11 Abs. 1a), regelmäßig einschlägige und genau aufgeschlüsselte statistische Daten über geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt zu erheben. Eine solche Datenerhebung fehlt bislang. Staatliche und zivilgesellschaftliche Statistiken bieten aktuell lediglich eine Annäherung aus verschiedenen Perspektiven, sodass kein vollständiges und umfassendes Bild vorliegt.

**Die Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt wertet vorhandene Statistiken und Studien erstmals systematisch aus der Perspektive der Istanbul-Konvention aus.** Sie betrachtet zum einen geschlechtsspezifische Gewalt, differenziert nach verschiedenen Gewaltformen, zum anderen häusliche Gewalt, unterteilt nach Partnerschafts- und innerfamiliärer Gewalt.

#### Vorgehensweise

Die Berichterstattungsstelle betrachtete zunächst Ergebnisse von Befragungen, sogenannte Dunkelfeldstudien, die Einblicke in nicht polizeilich erfasste oder dem Hilfesystem bekannt gewordene Gewalterfahrungen ermöglichen. In einem nächsten Schritt wurden Statistiken aus dem Hilfesystem hinzugezogen, die Aufschluss über die Zahl der Ratsuchenden sowohl vonseiten der Betroffenen als auch vonseiten der Unterstützer\*innen geben. Schließlich wurden Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) für den Zeitraum 2019 bis 2023 analysiert. Auf der Grundlage der Istanbul-Konvention wählte die Berichterstattungsstelle relevante Straftatbestände aus und ordnete sie den vom Übereinkommen umfassten Gewaltformen zu (siehe Monitor Gewalt gegen

Frauen, Mapping-Tabelle, Anhang A). Zudem wurden Daten des Kriminalpolizeilichen Meldedienstes zu Politisch motivierter Kriminalität (KPM-D-PMK) zu „frauenfeindlichen“ Straftaten beziehungsweise zu gegen „geschlechtsbezogene Diversität“ und gegen „sexuelle Orientierung“ gerichtete Straftaten betrachtet.

Die Analyse fokussiert auf die Situation von Frauen und Mädchen. Um der Realität geschlechtsspezifischer Gewalt als sozialem Unterdrückungsmechanismus gerecht zu werden, verzichtet sie auf geschlechtsneutrale Formulierungen. So wird von Tätern, Tatverdächtigen sowie Partnern gesprochen, da der überwiegende Großteil der betrachteten Gewalttaten von Männern verübt wird. Da die PKS in der Regel die Tatmotivation nicht erfasst, wurden alle gegen Frauen und Mädchen gerichteten Straftaten betrachtet, und zwar sowohl versuchte als auch vollendete Taten. Der Monitor Gewalt gegen Frauen gibt die Zahl der Opfer(werdungen) an, das heißt, eine Person, die in einem Jahr mehrfach als Opfer erfasst wurde, geht mehrfach in die Statistik ein. Die Berichterstattungsstelle betrachtet zum einen die absolute Zahl der Opfer(werdungen) pro Jahr beziehungsweise pro Tag, zum anderen die Opfergefährdungszahl (OGZ), das heißt, die absolute Zahl hochgerechnet auf 100.000 Einwohnerinnen derselben Altersgruppe. Aufgrund der unterschiedlichen Mandate und Perspektiven der verschiedenen Datenerhebungen kann das Ausmaß geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt jedoch nur näherungsweise, nicht vollständig erfasst werden.

### Zentrale Ergebnisse zu geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt aus dem polizeilichen Hellfeld:

**Gewaltformen,<sup>3</sup> von denen Frauen und Mädchen überproportional betroffen sind** (2023, basierend auf PKS-Daten):

- **sexualisierte Gewalt:** 85,7 Prozent aller Betroffenen sind Frauen oder Mädchen (Vergewaltigungen: 94,5 %; sexuelle Belästigung: 91,7 %)
- **Stalking:** 79 Prozent aller Betroffenen sind Frauen oder Mädchen (Stalking wird in dieser Analyse im Rahmen von psychischer Gewalt betrachtet)
- **Zwangsheirat:** 80 von 83 Betroffenen sind Frauen oder Mädchen.

**Die häufigsten Gewaltformen, von denen Frauen und Mädchen betroffen sind** (2023, basierend auf PKS-Daten<sup>4</sup>):

- **körperliche Gewalt:** 728 Opferwerdungen von Frauen und Mädchen pro Tag im Durchschnitt, darunter 2,5 mögliche **Femizide** pro Tag<sup>5</sup>
- **psychische Gewalt:** 394 Opferwerdungen von Frauen und Mädchen pro Tag im Durchschnitt, darunter 55 im Bereich **Stalking** und 84 **Nötigungen** pro Tag
- **sexualisierte Gewalt:** 171 Opferwerdungen von Frauen und Mädchen pro Tag im Durchschnitt, darunter 32 **Vergewaltigungen** pro Tag
- **digitale Dimension von Gewalt** als Querschnittsthema: 409 Opferwerdungen von Frauen und Mädchen pro Tag im Durchschnitt.

Zu den im polizeilichen Hellfeld seltenen Gewaltformen zählt **Zwangsheirat** mit über-

wiegend weiblichen Betroffenen – etwa die Hälfte von ihnen ist jünger als 18 Jahre. Für **weibliche Genitalverstümmelung (FGM\_C)** liegt die Zahl der polizeilich erfassten Opfer pro Jahr im niedrigen einstelligen Bereich. Zu folgenden Gewaltformen liegen **keine PKS-Daten zur Zahl der Opfer** vor: Schwangerschaftsabbruch beziehungsweise Sterilisation ohne freie und informierte Zustimmung sowie wirtschaftliche Gewalt.

**Ergebnisse von Befragungen** helfen bei der Einordnung dieser Zahlen. Sie geben Aufschluss darüber, wie häufig Frauen und Mädchen Gewalt erfahren und wie häufig sie Anzeige erstatten. Die repräsentative Befragung „Sicherheit und Kriminalität in Deutschland“ (SKiD) des Bundeskriminalamtes (BKA) und der Polizeien der Länder zeigt: 6 Prozent der Frauen ab 16 Jahren erlebten innerhalb von zwölf Monaten strafrechtlich relevante Sexualdelikte, 1,3 Prozent erlebten Körperverletzungen und 4,6 Prozent verbale Gewalt im Internet. Die Befragung zeigt zudem: Sexualstraftaten werden deutlich seltener angezeigt als beispielsweise Körperverletzungen. Somit ist – in Bezug auf die obige Darstellung der häufigsten Gewaltformen – davon auszugehen, dass bei sexualisierter Gewalt das Dunkelfeld gegenüber dem polizeilichen Hellfeld deutlich größer ist als bei körperlicher Gewalt. Eine weitere repräsentative Befragung aus dem Jahr 2024 zeigt, dass Frauen mit Behinderungen häufiger von verschiedenen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen sind als Frauen im Bevölkerungsdurchschnitt.

### Zahlen in Kürze

Geschlechtsspezifische Gewalt findet häufig im **sozialen Nahraum** statt. Bei einem Großteil der Gewaltformen kannte die Mehrheit der Opfer den Tatverdächtigen:

<sup>3</sup> Zu den Straftatbeständen, die sich hinter den Gewaltformen verbergen, siehe Monitor Gewalt gegen Frauen, Mapping-Tabelle, Anhang A.

<sup>4</sup> Die Erhebung der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt basiert auf den anhand der PKS ermittelten Zahlen zu Partnerschafts- und innerfamiliärer Gewalt und verzeichnet im Vergleich zum Bundeslagebild Häusliche Gewalt des BKA leicht höhere Zahlen, bewegt sich aber in einer vergleichbaren Größenordnung. Diese Abweichung erklärt sich durch die unterschiedlichen Erfassungsmethoden: Die Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt wertet die PKS-Daten entsprechend den Kriterien der Istanbul-Konvention aus, wodurch ein breiteres Spektrum an Straftatbeständen einbezogen wird als im Bundeslagebild Häusliche Gewalt des BKA (siehe auch Fn. 3).

<sup>5</sup> Für mögliche Femizide betrachtete Straftatbestände: Mord, Totschlag ohne Tötung auf Verlangen; erfasst werden sowohl versuchte als auch vollendete Taten.

- **Stalking:** 80,8 Prozent
- **Vergewaltigung:** 76 Prozent
- möglicher **Femizid:** 74,4 Prozent
- **körperliche Gewalt** (gesamt): 70,3 Prozent
- **psychische Gewalt** (gesamt): 60,8 Prozent
- **digitale Dimension von Gewalt:** 59,1 Prozent

### Gewaltbetroffenheit nach Altersgruppen

**Frauen und Mädchen aller (hier betrachteten) Altersgruppen** erleben geschlechtsspezifische Gewalt, jedoch unterschiedlich häufig.

- **Junge Frauen im Alter von 18 bis 20 Jahren** sind im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil am häufigsten betroffen. Dies gilt für körperliche, sexualisierte, psychische sowie die digitale Dimension von Gewalt.
- **Frauen mittleren Alters (21–59 Jahre)** sind im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil seltener von Gewalt betroffen als junge Frauen im Alter von 18 bis 20 Jahren. Frauen mittleren Alters stellen zahlenmäßig die größte Gruppe der Betroffenen dar.
- **Frauen ab 60 Jahren** sind ebenfalls von allen Gewaltformen betroffen, bezogen auf die Altersgruppe besonders häufig von körperlicher Gewalt und Gewalt, die auch digital ausgeübt werden kann.
- Auch **Mädchen unter 18 Jahren** sind Opfer aller Gewaltformen, einschließlich sexualisierter, körperlicher und psychischer Gewalt.

### Partnerschafts- und innerfamiliäre Gewalt

Die Analyse zu Partnerschafts- und innerfamiliärer Gewalt zeigt (2023, basierend auf PKS-Daten):

- **Partnerschaftsgewalt:** 367 Opferwerdungen von Frauen und Mädchen pro Tag im Durchschnitt, 79 Prozent aller Betroffenen sind Frauen und Mädchen.
- **innerfamiliäre Gewalt:** 132 Opferwerdungen von Frauen und Mädchen pro Tag im Durchschnitt, 54 Prozent aller Betroffenen sind Mädchen und Frauen.

Angebote wie das **Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“** und das Hilfe-Telefon Sexueller Missbrauch weisen eine hohe und im **Zeitverlauf tendenziell zunehmende Frequentierung** auf. Das Hilfe-Telefon Sexueller Missbrauch führte von 2020 bis 2022 jährlich bis zu 2.800 Beratungsgespräche durch, bei denen eine Zustimmung zur Dokumentation gegeben wurde. Das bedeutet, dass die tatsächliche Zahl der Beratungsgespräche höher lag. Das **Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“** verzeichnete in den Jahren **2020 bis 2023 jährlich zwischen 51.400 (2020) und 59.050 (2023) Beratungskontakte** mit direktem Bezug zum Thema Gewalt gegen Frauen. Die Verteilung der Beratungen auf die einzelnen Zielgruppen, wie etwa von Gewalt betroffene Personen, unterstützende Personen oder Fachkräfte, blieb über die Jahre konstant. Hierbei nahmen mehrheitlich selbst von Gewalt betroffene Personen Kontakt zum Hilfetelefon auf, der Anteil der Frauen lag über die Jahre hinweg bei etwa 96 Prozent. Bei den Beratungen ging es etwa gleich oft um Häusliche Gewalt/Gewalt in (Ex-)Paarbeziehungen, um psychische Gewalt und um sexualisierte Gewalt.

Die Statistik des KPMD erfasst mit einem spezifischen Blick auf **politisch motivierte Kriminalität** aus Sicht der Istanbul-Konvention nur einen kleinen Teil geschlechtsspezifischer Gewalt.

Der Monitor Gewalt gegen Frauen stellt fest: Im Zeitraum von **2019 bis 2023** sind im **polizeilichen Hellfeld bei vielen Gewaltformen tendenziell Zunahmen zu beobachten**, so zum Beispiel bei psychischer und bei körperlicher Gewalt. Mit Einschränkungen gilt dies auch für sexualisierte Gewalt und die digitale Dimension von Gewalt, wo die zu verzeichnenden Zunahmen jedoch aufgrund von Änderungen der Rechtslage zu sexuellem Missbrauch und sexueller Belästigung nur eingeschränkt interpretierbar sind. Auch für die tendenzielle Zunahme bei Partnerschafts- und innerfamiliärer Gewalt gilt, dass hier Änderungen der Rechtslage bei der Interpretation berücksichtigt werden müssen.

Wie sich die gesellschaftlichen Veränderungen während der **Coronapandemie** auf das Gewaltgeschehen ausgewirkt haben, unterscheidet sich zwischen und auch innerhalb der Gewaltformen. Diese uneinheitlichen Entwicklungen sind ohne

weitere Daten schwer zu interpretieren und werden daher im Monitor Gewalt gegen Frauen nicht im Einzelnen betrachtet. Gründe für die steigende Zahl von Betroffenen könnten eine verstärkte Anzeigebereitschaft im Zuge gesellschaftlicher Debatten, eine Verdichtung polizeilicher Ermittlungen bei Fällen mit vielen Opfern oder auch eine generelle Zunahme des Gewaltgeschehens sein. Nur regelmäßig durchgeführte Dunkelfeldstudien können hier zur Erklärung der Veränderungen im Zeitverlauf beitragen.

Die Berichterstattungsstelle **empfiehlt** Bund und Ländern, insbesondere dem BKA, sowie Forschungseinrichtungen im Wesentlichen:

- **regelmäßige Dunkelfeldstudien durchzuführen:** Staatliche Stellen wie das BKA und das BMFSFJ sollten in Zusammenarbeit mit Forschungsinstitutionen regelmäßige repräsentative Befragungen zu geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt durchführen, die noch stärker auf die Definitionen der Istanbul-Konvention bezogen werden können. Sie sollten dabei alle Gewaltformen in den Blick nehmen. Ferner sollte mehr quantitative und qualitative Forschung zu spezifischen Gewaltphänomenen und Betroffenengruppen erfolgen, zum Beispiel zur digitalen Dimension von Gewalt gegen Frauen und Mädchen, insbesondere zu Frauen in öffentlichen Ämtern, zu Frauen und Mädchen in vulnerablen Lebenslagen und zur Zugänglichkeit von Hilfsangeboten, Polizei und Justiz. Hierbei sollte eine intersektionale Perspektive eingenommen werden. Für die quantitative und die qualitative Forschung wird dabei die Einbeziehung von Selbstvertretungen der beforschten Gruppen empfohlen. Eine Längsschnittrichtung von Studien sollte dabei in Betracht gezogen werden;
- die **Datenerfassung des Hilfesystems** stärker **an den Gewaltformen der Istanbul-Konvention auszurichten**, um eine bessere Vergleichbarkeit und ein umfassenderes Verständnis des Gewaltvorkommens zu ermöglichen. Zudem wird empfohlen, die Erfassung der **Daten des Hilfesystems** stärker **aufeinander abzustimmen**, um ein kohärentes Gesamtbild der Inanspruchnahme von Hilfsangeboten zu erhalten und Trends sowie Bedarfe besser zu identifizieren;
- die Daten der **Polizeilichen Kriminalstatistik stärker zu kontextualisieren**, zum Beispiel vor dem Hintergrund von Befragungsergebnissen. Empfohlen wird zudem die vertiefte Datenerfassung und -aufbereitung zu bestimmten Fragen, zum Beispiel zur Tatmotivation bei Tötungsdelikten an Frauen, zur Zahl der Opfer bei weiteren Straftatbeständen (etwa Beleidigung, § 185 Strafgesetzbuch (StGB)), sowie die systematischere Erfassung der digitalen Dimension von Gewalt. Ebenso wird empfohlen, Geschlechterdiversität über das bisherige binäre Geschlechterverständnis hinaus zu berücksichtigen. Des Weiteren wird empfohlen, eine Anschlussfähigkeit der Statistik an gerichtliche Daten zu ermöglichen, um eine Verlaufsstatistik, beginnend mit der Anzeige bei der Polizei bis hin zur gerichtlichen Verurteilung beziehungsweise einem Freispruch, nachverfolgen zu können;
- die **menschenrechtlich und wissenschaftlich fundierte Diskussion** darüber fortzusetzen, welche Gewaltformen und welche Straftatbestände geschlechtsspezifischer Gewalt im Rahmen von Politisch motivierter Kriminalität (mit den hier betrachteten Tatmotiven „frauenfeindlich“, gegen „geschlechtsbezogene Diversität“ oder „sexuelle Orientierung“ gerichtet) abgebildet werden sollen und können. Aus Sicht der Istanbul-Konvention werden insbesondere Femizide und Gewalt im Kontext von Partnerschaft in diesem Rahmen nicht umfänglich erfasst.

## IV. Umsetzung der Istanbul-Konvention

Der Bericht zeigt den Stand der Umsetzung der Istanbul-Konvention für **acht Themenschwerpunkte**, die auf Basis der Konvention, internationaler Expert\*innenberichte (GREVIO, CEDAW-Ausschuss), der nationalen Rechtslage und zivilgesellschaftlicher Befragungen ausgewählt wurden. Der Monitor Gewalt gegen Frauen analysiert Bundes- und Landesaktionspläne, um den Umsetzungsstand der Istanbul-Konvention auf struktureller Ebene zu untersuchen. Für die Themenbereiche Prävention, Zugang zu Schutz und Beratung, Gewaltschutz sowie Asyl und Migration liefert der Monitor Gewalt gegen Frauen (vorrangig) eine datenbasierte Analyse. Die Kapitel zu Umgangs- und Sorgerecht, Femiziden und der digitalen Dimension von Gewalt konzentrieren sich auf ein juristisches Monitoring. Schlaglichtartig wird hierbei ein Blick auf die gesetzliche Umsetzung der Istanbul-Konvention geworfen und es werden aktuelle rechtliche Entwicklungen im Bereich geschlechtsspezifischer Gewalt in Deutschland beleuchtet.

### 1 Analyse von Bundes- und Landesaktionsplänen

Artikel 7 Istanbul-Konvention verpflichtet Deutschland, umfassende und koordinierte politische Maßnahmen auszuarbeiten und umzusetzen. Diese Verpflichtung wird durch Aktionspläne erfüllt. Ziel ist eine **Gesamtstrategie zur Prävention und Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt sowie zum Schutz der Betroffenen**. Inwieweit Deutschland diese Verpflichtung erfüllt, untersuchte die Berichterstattungsstelle durch eine vergleichende Inhaltsanalyse von sieben, im Zeitraum 2018 bis März 2024 entwickelten Landesaktions-

plänen beziehungsweise Strategiedokumenten.<sup>6</sup> Als Grundlage der Inhaltsanalyse dienen gemäß Istanbul-Konvention entwickelte Indikatoren sowie aus der Istanbul-Konvention, dem Erläuternden Bericht und GREVIO-Veröffentlichungen abgeleitete Kriterien. Die Analyse betrachtet ausschließlich die in den ausgewerteten Dokumenten aufgeführten Maßnahmen und bewertet keinesfalls die in den Bundesländern bereits durchgeführten oder vorhandenen Interventions- und Hilfestrukturen.

#### Das Fazit auf Bundesebene

In Deutschland existiert derzeit noch keine nationale Gewaltschutzstrategie zur Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt. Zwar wird derzeit an einer ressortübergreifenden Strategie der Bundesregierung gearbeitet, die noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden soll. Das bisherige Fehlen einer solchen Strategie ist jedoch deutlich zu erkennen – es mangelt bislang an zentralen Definitionen und einheitlichen Zielsetzungen, angefangen bei einer Erläuterung, was unter geschlechtsspezifischer Gewalt und häuslicher Gewalt im Einzelnen zu verstehen ist. Unverzichtbar ist eine nationale Gewaltschutzstrategie auch für andere Bereiche wie etwa Datenerfassung, Forschung, Aus- und Fortbildung sowie Unterstützung von Betroffenen und Gewaltschutz. Zu begrüßen ist die **geplante nationale Koordinierungsstelle** zur Umsetzung der Istanbul-Konvention.

**Das Fazit auf Länderebene** sieht vielversprechender aus: Viele Bundesländer verfügen über

<sup>6</sup> Landesaktionspläne/Strategiedokumente, die vor dem Inkrafttreten der Istanbul-Konvention 2018 erstellt wurden, werden in der Analyse aufgrund mangelnder Aktualität nicht berücksichtigt. Mit Stand Juli 2024 sind sieben Bundesländer im Begriff, eine Neufassung ihrer vor 2018 eingeführten Pläne/Strategien zu erarbeiten. Für eine detaillierte Übersicht zum Stand und der in der Analyse berücksichtigten Dokumente siehe Monitor Gewalt gegen Frauen, Kap. IV.1 Tabelle 12.

eigene Aktions- und Strategiedokumente zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Das bloße Vorhandensein solcher Dokumente sagt allerdings noch nichts über deren Übereinstimmung mit der Istanbul-Konvention oder über die Umsetzung und Überprüfung von darin aufgeführten Maßnahmen aus.

Aus der detaillierten inhaltlichen Analyse der Landesaktionspläne und Strategiedokumente ergeben sich **erhebliche Unterschiede** in Bezug auf Form, Inhalt, Status und Verbindlichkeit, auf die jeweilige Entstehungsgeschichte, die fachlichen Grundlagen und die thematische Breite. Auch die Schwerpunktsetzung und die Unterlegung mit konkreten Maßnahmen variieren stark von Bundesland zu Bundesland. Obwohl in einem föderalen System individuelle Akzentsetzungen so selbstverständlich wie unvermeidlich sind, wäre eine stärkere Koordination und Angleichung der Landesaktionspläne beziehungsweise Strategiedokumente sinnvoll. Geschlechtsspezifische Gewalt ist ein gesamtgesellschaftliches Problem, das nicht an Landesgrenzen haltmacht und nur in einem **gemeinsamen Vorgehen** effektiv bekämpft werden kann.

Die Analyse von Aktionsplänen und Strategiedokumenten zeigt, dass die Bundesländer in ihren Konzepten der **Datenerfassung, Forschung und Evaluation erfreulicherweise viel Bedeutung** beimessen. Künftig braucht es Daten, die das Ausmaß und die Verbreitung von geschlechtsspezifischer Gewalt in Deutschland präzise beschreiben. Nötig ist eine bundesweit einheitliche Datenerhebung – auch im bisher vernachlässigten Justiz- und Gesundheitsbereich. Die Pläne sollten unbedingt alle Betroffenen in **vulnerablen Lebenslagen berücksichtigen**. Es ist beispielsweise wichtig, in Gewaltschutzkonzepten für Unterkünfte für Geflüchtete den **Schutz geflüchteter Frauen** vor geschlechtsspezifischer Gewalt umfassend aufzunehmen. Maßnahmen für von Armut betroffene Frauen als Gruppe in vulnerabler Lebenslage bleiben in den Dokumenten gänzlich unberücksichtigt.

Grundsätzlich **begrüßenswert ist die Vielfalt der Maßnahmen**, die die Länder in ihren Plänen vorsehen. Allerdings sind diese oft nicht ausreichend aufeinander abgestimmt und nicht umfassend. Fragen der wirtschaftlichen Teilhabe zum Beispiel werden nicht ausreichend adressiert, so etwa

Maßnahmen der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt oder die Förderung von Frauenwohnprojekten im sozialen Wohnungsbau. Auch ist **kein einheitliches und koordiniertes** Vorgehen zwischen den Bundesländern erkennbar. Notwendig wäre, **ausreichende und gesicherte Ressourcen** für staatliche Stellen sowie für zivilgesellschaftliche Organisationen zu verankern.

Bemerkenswert ist, dass die meisten Bundesländer in ihren Landesaktionsplänen und Strategiedokumenten allgemeine **Sensibilisierungsmaßnahmen** vorsehen. Allerdings konzentrieren sich diese auf nur wenige Gewaltformen, wie etwa häusliche Gewalt, während andere Formen wie weibliche Genitalverstümmelung (FGM\_C), Zwangsverheiratung oder die digitale Dimension von Gewalt, vernachlässigt werden. Auch wird die **Einbindung der Medien** nur in wenigen Plänen ausreichend berücksichtigt. Die Aktionspläne und Strategien erkennen **Gefahrenmanagement** und polizeiliche Intervention als wichtige Handlungsfelder an, wobei Umfang und Konkretisierung der Maßnahmen von Land zu Land variieren. Ein weiterer konstruktiver Aspekt in den Plänen und Dokumenten ist die Berücksichtigung von **Gewaltschutzmaßnahmen im Kontext von Sorge- und Umgangsrecht** sowie **Kinderschutz**. Hier sollten jedoch eine verstärkte Vernetzung und Professionalisierung aller Akteure sowie flächendeckende und übergreifende Mindeststandards angestrebt werden.

Hervorzuheben ist, dass die meisten Bundesländer Maßnahmen für den Bereich **Strafverfahren und Betroffenenenschutz** benennen. Auch hier wäre es wünschenswert, länderübergreifende, konventionskonforme Standards zu etablieren, um den Betroffenenenschutz während der Strafverfahren unabhängig vom Bundesland zu gewährleisten. Gleichzeitig müssen Fragen der **Finanzierung und des Zugangs zu Schutzeinrichtungen** in den Landesaktionsplänen prioritär angegangen werden. Auch das Expert\*innengremium GREVIO hat Deutschland aufgefordert, mehr Schutzräume einzurichten, insbesondere für Gruppen in vulnerablen Lebenslagen, und den diskriminierungsfreien Zugang sicherzustellen.

Der überwiegende Teil der analysierten Dokumente führt Maßnahmen zu **Aus- und Fortbildungen einschlägiger Berufsgruppen** auf. Kritisch

zu sehen ist jedoch die **ungenügende Einbindung von Praxis und Zivilgesellschaft** sowie die mangelnde systematische Einbindung der **Betroffenenperspektive**. Nur ein Bundesland hat einen **Betroffenenbeirat** eingerichtet und kann damit als vorbildlich gelten. Letzteres ist geboten, um im Sinne der Istanbul-Konvention die Rechte der Betroffenen in den Mittelpunkt zu rücken.

Die Berichterstattungsstelle **empfiehlt** der Bundesregierung und den Landesregierungen im Wesentlichen:

- die Entwicklung und angestrebte Verabschiedung einer umfassenden rahmengebenden **nationalen Gewaltschutzstrategie** zur Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt, die unter anderem zentrale Definitionen und einheitliche Zielsetzungen vorgibt;
- die Einrichtung einer bereits in der Aufsetzung befindlichen **nationalen Koordinierungsstelle** gemäß Artikel 10 Istanbul-Konvention, die mit ausreichenden personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet ist;
- eine stärkere **Koordination und Angleichung** der Landesaktionspläne sowie Förderung von Austausch und Wissenstransfer zwischen den Akteuren;
- die systematische und kontinuierliche **Einbeziehung** Betroffener, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft in den Erarbeitungsprozess und darüber hinaus;
- die Definition einheitlicher **Standards für Landesaktionspläne**, die Festlegung eines verbindlichen Zeitrahmens, inklusive Formulierung konkreter und messbarer **Indikatoren** zur Überprüfung des Umsetzungsstands und der Wirksamkeit, sowie die Integration eines **Monitoring- und Evaluationssystems**;
- die Bereitstellung ausreichender **finanzieller und personeller Ressourcen** für die Erstellung und Umsetzung hochwertiger Landesaktionspläne mit detaillierten Maßnahmenbeschreibungen;
- die Förderung der **länderübergreifenden Zusammenarbeit**, insbesondere in Bereichen wie Datenerfassung, Forschung, Aus- und Fortbildung sowie Unterstützung von Betroffenen und Gewaltschutz.

## 2 Prävention

Kapitel III (Prävention) der Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten zu **Maßnahmen zur Verhütung von geschlechtsspezifischer Gewalt**. Zur Prävention dienen unter anderem die Bewusstseinsbildung (Art. 13), die Aus- und Fortbildung von Fachkräften (Art. 15) sowie vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme (Art. 16). Zu diesen Themen hat die Berichterstattungsstelle bei den Bundesländern umfangreiche Daten erfragt und im Monitor Gewalt gegen Frauen bewertet. Das Fazit: **In Deutschland fehlt eine übergreifende Präventionsstrategie.**

### Kampagnen und Programme zur Bewusstseinsbildung

Bewusstseinsbildung als Mittel der Prävention ist eine zentrale Verpflichtung aus der Istanbul-Konvention. Hierzu wurden die Angaben aus 14 Bundesländern analysiert. Die Bundesländer melden 35 Kampagnen und viele weitere Präventionsmaßnahmen, zum Beispiel Aktionen oder einzelne Medienformate. Insgesamt erweist sich dabei, dass eben die Menschen, die im Sinne der Prävention gezielt berücksichtigt werden sollten, nur selten im Fokus der Kampagnen stehen. **Zielgruppen** der meisten Kampagnen und Maßnahmen sind Betroffene, die breite Öffentlichkeit oder Fachkräfte (jeweils 48,6 %). Nur wenige Kampagnen wenden sich hingegen gezielt an Täter (8,6 %) oder an Menschen in vulnerablen Lebenslagen (14,3 %). **Thematisch** liegt der Fokus vor allem auf **häuslicher Gewalt** (60 %) und **sexualisierter Gewalt** (57,1 %). Weniger sichtbare oder seltener im Licht der Öffentlichkeit stehende Formen von Gewalt (etwa Sterilisation/Schwangerschaftsabbruch ohne freie und informierte Zustimmung, Zwangsheirat, FGM\_C) werden deutlich seltener thematisiert und damit auch nicht Gegenstand der umso erforderlicheren Bewusstseinsbildung. 40 bis 49 Prozent der Kampagnen greifen auf **Formate** wie Flyer, Webseiten, Social Media und Plakate zurück sowie auf die gezielte Ansprache von Fachpersonal. Alle Kampagnen weisen auf mindestens ein **Hilfsangebot** hin. Jeweils knapp ein Drittel nennt das bundesweite **Hilfetelefon** „Gewalt gegen Frauen“ sowie spezialisierte **Fachberatungsstellen**.

Kritisch bewertet der Monitor Gewalt gegen Frauen, dass nur vier Kampagnen auch evaluiert

wurden. Für die Qualitätssicherung sind Evaluationen unverzichtbar, weil sie wichtige Informationen darüber liefern, ob und inwiefern die Kampagnen ihre Ziele auch erreichen.

Um den Vorgaben der Istanbul-Konvention in Bezug auf Bewusstseinsbildung gerecht zu werden, **empfiehlt** die Berichterstattungsstelle den zuständigen Behörden auf Landes- und Bundesebene, aber auch der Zivilgesellschaft:

- die Einführung **bundeseinheitlicher Definitionen und Ziele** für bewusstseinsbildende Maßnahmen, zum Beispiel im Rahmen einer übergreifenden nationalen Präventionsstrategie oder eines nationalen Aktionsplans;
- fortlaufende **Evaluierungsprozesse** dieser bewusstseinsbildenden Maßnahmen zur Wirksamkeitsforschung;
- eine **stärkere Fokussierung** von Kampagnen auf Frauen und Mädchen in vulnerablen Lebenslagen, wie Frauen mit Flucht- oder Migrationsgeschichte, Frauen mit Behinderungen, wohnungslose Frauen oder Frauen mit Suchterkrankungen;
- die **Erweiterung des Gewaltbegriffs**, denn Kampagnen sollten für alle Formen geschlechtsspezifischer Gewalt sensibilisieren;

sowie den zuständigen Behörden auf Landes- und Bundesebene

- eine stärkere **Einbindung** der Zivilgesellschaft.

### Fortbildungen der Polizei und Justiz

Eine weitere wichtige Säule der Prävention ist die Weiterbildung bestimmter Berufsgruppen (insbesondere Art. 15). Da die Bundesländer vor allem umfangreiche Daten zu Fortbildung von Polizei, Staatsanwaltschaften und Richter\*innen vorhalten, konzentriert sich der Monitor Gewalt gegen Frauen auf diese Zielgruppen. Analysiert wurde erstens, ob in den Bundesländern **schriftliche Konzepte** zur Fortbildung dieser Berufsgruppen existieren und inwiefern diese die **Vorgaben aus der Istanbul-Konvention** berücksichtigen. Inhaltlich sollten demnach in Aus- und Fortbildungen die Ursachen, Erscheinungsformen und Auswirkungen aller Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fallen, abgedeckt werden. Ziel ist ein Perspektivwechsel und

eine Verhaltensänderung gegenüber den Betroffenen, um eine an den Bedürfnissen der Betroffenen ausgerichtete Hilfe zu leisten und sekundäre Viktimisierung zu verhindern.

Zur **Fortbildung der Polizei** meldeten nur neun Bundesländer, dass ein oder mehrere schriftliche Konzepte mit festgelegten Inhalten zu geschlechtsspezifischer Gewalt existieren. Die Angaben umfassten des Weiteren 52 existierende Fortbildungen und teilweise deren **schriftlich festgelegten Rahmen** aus zehn Bundesländern. Eine stichprobenartige Sichtung ergab, dass die Fortbildungsveranstaltungen und deren Konzepte den Vorgaben der Istanbul-Konvention nicht umfassend entsprechen. Inhaltlich decken diese Fortbildungen mindestens einen zentralen Aspekt zu geschlechtsspezifischer Gewalt ab, am häufigsten thematisiert werden dabei die **Rechte der Betroffenen** (mehr als 90 %) und die **Verhütung und Aufdeckung** geschlechtsspezifischer Gewalt (knapp 90 %). Mit etwa 70 Prozent befassen sich deutlich weniger Fortbildungen mit sekundärer Viktimisierung oder Mehrfachdiskriminierung.

Schriftliche Konzepte zur **Fortbildung der Justiz** mit festgelegten Inhalten zu geschlechtsspezifischer Gewalt liegen laut Angaben **in keinem Bundesland** vor. Deshalb kann auch keine Aussage über die vermittelten Inhalte der Fortbildungen getroffen werden. Vereinzelt meldeten die Bundesländer, dass das Thema geschlechtsspezifische Gewalt zum Teil in **freiwilligen** Fortbildungsangeboten eingebettet ist. Das entspricht jedoch nicht der Vorgabe eines systematischen und obligatorischen Fortbildungsangebots für die Justiz.

Neben den Vorgaben auf konzeptioneller Ebene beleuchtet der Monitor Gewalt gegen Frauen zweitens auch die **praktische Umsetzung**. Die Gesamtzahl der **Fortbildungen für Polizeibedienstete** stieg im Berichtszeitraum von 75 (2020) auf 104 (2022). Entsprechend wuchs auch die Zahl der Teilnehmenden, was laut Angaben der Bundesländer auch in Zusammenhang mit den Lockerungen der Kontaktbeschränkungen im Rahmen der Coronapandemie zu betrachten ist. Die Teilnahme an rund 80 Prozent der Maßnahmen war freiwillig – es fehlt also auch bei der Polizei ein systematisches, und obligatorisches Fortbildungsangebot.

Zur praktischen Umsetzung der **Fortbildungen der Justiz** ist wegen der **lückenhaften und nicht differenzierten Datenrückläufe** keine umfassende Darstellung möglich.

Auch die Deutsche Richterakademie (DRA) lieferte Daten zu Fortbildungen der Justiz. Danach bot die DRA von 2020 bis 2022 insgesamt **16 Fortbildungen** für Richter\*innen und Staatsanwält\*innen an. Pandemiebedingt waren diese aber auf weniger als 30 Teilnehmende pro Veranstaltung beschränkt, drei Veranstaltungen mussten abgesagt werden. Laut Angaben der DRA deckten die meisten Fortbildungen **inhaltlich** viele von der Istanbul-Konvention vorgegeben Themen ab, etwa Vermittlung von Wissen zu den „Rechten der Betroffenen“, „allen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt“ sowie „Femiziden“. Inhalte zur „koordinierten institutionsübergreifenden Zusammenarbeit“, „Strafschärfungsgründe“ und „digitale Gewalt“ wurden seltener thematisiert.

Mit Blick auf Fortbildungen von Polizei und Justiz **empfiehlt** die Berichterstattungsstelle der Bundes- und den Landesregierungen sowie insbesondere der Polizei, Justiz und anderen relevanten Behörden:

- die bundesweit systematische und umfassende Ausgestaltung des Fortbildungsangebots;
- die **verpflichtende** Teilnahme sowie eine regelmäßige Wiederholung und Vertiefung der Fortbildungen, wofür sich auch Onlineformate anbieten;
- eine Schwerpunktsetzung auf die **Vermeidung von sekundärer Viktimisierung** sowie auf die Schärfung des **Bewusstseins für intersektionale und mehrfache Diskriminierung**;
- **mehr Angebote zu allen Themen der Istanbul-Konvention**, insbesondere zu opferbeschuldigenden Narrativen und geschlechtsspezifischen Stereotypen;
- **mehr finanzielle Ressourcen** für das Fortbildungsangebot auf Landesebene sowie für die Deutsche Richterakademie

- sowie eine **umfassende, systematische und differenzierte Datenerfassung** von Fortbildungsmaßnahmen.

### Täterarbeit

Zur Prävention im Sinne der Istanbul-Konvention gehören auch **Interventions- und Behandlungsprogramme für Täter** häuslicher Gewalt und Sexualstraftäter (Art. 16). Die Vertragsparteien sind verpflichtet, vorbeugende Maßnahmen zu entwickeln, um bei häuslicher und sexualisierter Gewalt Rückfälle zu vermeiden und Tätern Wege zur Verhaltens- und Haltungsänderungen aufzuzeigen. Entscheidend ist, dass in allen Programmen die **Sicherheit, Unterstützung und Rechte der Betroffenen im Mittelpunkt** stehen. Für den Monitor Gewalt gegen Frauen wurde überprüft, inwiefern diese Vorgaben in Deutschland umgesetzt werden.

Die Berichterstattungsstelle untersuchte, ob verbindliche Standards für die Arbeit mit Tätern häuslicher Gewalt angewendet werden und wie viele Beratungs- und Behandlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Der **Standard für die Täterarbeit bei häuslicher Gewalt** (sogenannte Interventionsprogramme) wurde von der BAG TÄHG unter enger Beteiligung von Frauenschutzeinrichtungen erarbeitet und entspricht insbesondere dem opferzentrierten und sicherheitsorientierten Ansatz der Istanbul-Konvention. Ziel ist ein Mindeststandard mit verbindlichen Leitlinien für die Arbeit der Mitgliederorganisationen der BAG TÄHG. Laut Angaben arbeiten **78 der 114 gemeldeten (teil-)landesfinanzierten Täterarbeitseinrichtungen** nach diesem Standard.

Für die **Arbeit mit (potenziellen) Sexualstraftätern** (sogenannte Behandlungsprogramme) gibt es **keine bundeseinheitlichen Standards**. Die Behandlung von (potenziellen) Sexualstraftätern ist – anders als die Arbeit mit Tätern häuslicher Gewalt – häufig nicht nur in einen strafrechtlichen Kontext, sondern vor allem in einen psychotherapeutischen Kontext eingebettet. In den neun gemeldeten Täterarbeitseinrichtungen, die mit (potenziellen)<sup>7</sup> Sexualstraftätern arbeiten, findet

7 Das Missbrauchspräventionsprojekt „Kein-Täter-werden“ richtet sich mit einem Therapieangebot an Personen, die sich sexuell zu Kindern hingezogen fühlen und sich nicht in einem laufenden Ermittlungsverfahren befinden. Deshalb wird hier von „potenziellen“ Sexualstraftätern gesprochen, um auch jene Personen mitzuerfassen, die noch keine Sexualstraftat begangen haben.

der Standard der BAG TÄHG folgerichtig keine Anwendung.

15 Bundesländer meldeten insgesamt **114 Täterarbeitseinrichtungen**, von denen **108 zu häuslicher Gewalt** (in allen Bundesländern mindestens eine) und **42 zu sexualisierter Gewalt** beraten. Wegen der unterschiedlichen Programmformate (Einzelberatungen, Gruppensitzungen, Workshops und Trainingskurse) lässt sich die Zahl der Plätze in den Täterarbeitseinrichtungen für Täter häuslicher Gewalt nicht systematisch erfassen.

Damit eine angemessene Arbeit mit Tätern nach einheitlichem Standard gewährleistet ist, bedarf es einer angemessenen Zahl **spezialisierter Fachkräfte**. In acht Bundesländern steht in Bezug auf Personalkapazitäten 2022 durchschnittlich in einer Einrichtung **weniger als ein Vollzeitäquivalent** zur Verfügung. Nur in den Stadtstaaten und Bundesländern, in denen ein Träger mehrere Standorte bedient, ist diese Zahl höher. Ein regionaler Vergleich über die Zeit ist jedoch mangels Vollständigkeit der Daten schwer. Die Förderung und Finanzierung von Täterarbeitseinrichtungen erfolgt in fast allen Bundesländern über **befristete Projektmittel**. Nur Rheinland-Pfalz sichert die Finanzierung durch institutionelle Förderung dauerhaft ab.

Die Übermittlungen der Bundesländer zeigen bezüglich der durchschnittlichen **Anzahl von Tätern häuslicher Gewalt in Beratung** pro Einrichtung einen **leicht sinkenden Abwärtstrend**: 57,2 (2020), 48,5 (2021) und 52,8 (2022). Obwohl die Angaben zur Anzahl der vorzeitig abgebrochenen Beratungen keine exakte Abbildung zulassen, lässt sich sagen, dass über den Berichtszeitraum diese Zahl zwischen dem Minimum 6,6 und dem Maximum 13,7 ohne identifizierbaren Auf- oder Abwärtstrend rangiert. Durch **Gerichte** in soziale Trainingsprogramme **zugewiesen wurden zwischen minimal 9,7 und maximal 22,2 Täter häuslicher Gewalt**. Hier weisen die Angaben der Bundesländer einen **Aufwärtstrend** aus, der auf verschiedene Faktoren zurückzuführen sein kann. So unterscheidet es sich etwa von Bundesland zu Bundesland sowie in Abhängigkeit von Bemühungen zur Kooperation mit Täterarbeitseinrichtungen auf lokaler Ebene, in welchem Ausmaß Richter\*innen von der Möglichkeit Gebrauch machen, Täter an Täterarbeitseinrichtungen zuzuweisen. Da

**Staatsanwält\*innen und Richter\*innen mit dem Konzept der Täterarbeit oft nicht vertraut sind**, werden nicht viele Beratungssitzungen angeordnet. Die Folge: Eine langfristige Verhaltensänderung – die ein entscheidender Beitrag zur Gewaltprävention wäre – wird nur in seltenen Fällen erreicht. Die Anzahl **planmäßig abgeschlossener Beratungen** von Tätern häuslicher Gewalt zeigt laut Angaben der Bundesländer eine **sinkende Gesamttendenz**. Insgesamt sind die Angaben der Fallzahlen stark lückenhaft. Für 73 Prozent der Täterarbeitseinrichtungen meldeten die Bundesländer, dass Kooperationen mit Frauenschutzeinrichtungen, Frauen- oder Fachberatungsstellen bestehen.

Die BAG TÄHG leistet einen unverzichtbaren Beitrag in der Arbeit mit Tätern häuslicher Gewalt. Der BAG TÄHG gehörten zum Stand 2023 bundesweit 88 Mitgliedseinrichtungen an, zu denen der Berichterstattungsstelle Daten geliefert wurden. Diese zeigen: Durchschnittlich wurden im Jahr 2022 pro Einrichtung 14,5 Täter durch ein Gericht zugewiesen, 19,6 Beratungen wurden planmäßig abgeschlossen und 23,4 Beratungen vorzeitig abgebrochen. In Beratung befanden sich 2022 pro Einrichtung im Mittel 78,6 Täter.

Im Hinblick auf eine effektive Gewaltprävention im Sinne der Täterarbeit **empfiehlt** die Berichterstattungsstelle insbesondere den Bundes- und Länderregierungen, aber auch Justiz und dem Gesetzgeber:

- Interventions- und Behandlungsprogramme durch eine projektunabhängige Grundfinanzierung zu verstetigen;
- das **Beratungsangebot** für Täter häuslicher Gewalt und (potenzielle) Sexualstraftäter in ambulanten Settings und in Gefängnissen dringend auszubauen;
- Täterarbeit, Kooperationen und Vernetzung zwischen Täterarbeitseinrichtungen und Gerichten, Staatsanwaltschaft sowie Polizei strukturell zu verankern;
- das Wissen über Täterarbeit in relevanten Institutionen, etwa Gerichten, Staatsanwaltschaften und Polizei, zu fördern;
- **straf- und vor allem auch zivilrechtliche Möglichkeiten**, Täter häuslicher Gewalt in

Interventionsprogramme zu verweisen, zu nutzen und auszubauen

- sowie schließlich **Daten** zur Täterarbeit vollständig, systematisch und einheitlich zu erfassen.

### 3 Schutz und Beratung

Artikel 20 bis 25 der Istanbul-Konvention verpflichten die Staaten, Betroffenen geschlechtsspezifischer Gewalt **Zugang** zu allgemeinen und speziellen Unterstützungsdiensten zu sichern. Wie Deutschland diese Verpflichtung umsetzt, bewertet der Monitor Gewalt gegen Frauen auf Basis **quantitativer und qualitativer Daten**, unter anderem der Bundesländer, der Frauenhauskoordination e.V. (FHK) sowie der Angaben des Bundesverbandes Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe – Frauen gegen Gewalt e.V. (bff).

Um Betroffenen geschlechtsspezifischer Gewalt kurz- und langfristige Hilfe bieten zu können, braucht es unter anderem **rechtliche, ärztliche und psychologische Beratung** sowie **finanzielle Unterstützung**. Voraussetzung für einen angemessenen und wirksamen Schutz vor Gewalt ist ein **barriere- und diskriminierungsfreier Zugang** zum Schutz- und Hilfesystem sowie eine Unterbringung mit einer ausreichenden Anzahl von Plätzen. Nötig ist auch eine **Telefonberatung**, die Betroffene über zuständige Dienste informiert und die kostenfrei, landesweit sowie rund um die Uhr erreichbar ist.

#### Schutzeinrichtungen

Ein Ergebnis der Datenerhebung: **Weder auf Ebene des Bundes noch in den Bundesländern gibt es verbindliche Qualitätsstandards** in Bezug auf **Personal, Räumlichkeiten und Arbeitsweise von Frauenschutzeinrichtungen**. Die Bundesländer meldeten insgesamt **380** Schutzeinrichtungen, die mit den Vorgaben der Istanbul-Konvention übereinstimmen; hierunter fallen Frauenhäuser und Frauenschutzwohnungen, die versuchen, Frauen mit ihren Kindern zu jeder Tages- und Nachtzeit an sieben Tagen die Woche Zuflucht und Unterstützung

zu bieten. Bei einer Gesamtzahl von 8.184 Betten im Jahr 2022 **erreicht jedoch kein Bundesland das von der Istanbul-Konvention empfohlene Verhältnis** von einem Familienplatz pro 10.000 Einwohner\*innen.<sup>8</sup> Die Unterschiede sind nicht nur zwischen den Bundesländern groß, sondern auch zwischen städtischen und ländlichen Gebieten, wo Frauen häufig weite Wege zurücklegen müssen, um Schutz und Beratung zu finden. Zwar bieten 78,2 Prozent der gemeldeten Schutzeinrichtungen eine **Aufnahme** rund um die Uhr an, aber in nur 25,5 Prozent dieser Einrichtungen ist auch durchgehend **Fachpersonal** im Einsatz. In 11 Prozent der Einrichtungen entstehen den Betroffenen keine **Kosten**, in 60,8 Prozent nur unter bestimmten Bedingungen, etwa bei Sozialleistungsanspruch, und in 26,8 Prozent der Einrichtungen müssen die Betroffenen die Kosten anteilig selbst übernehmen. Bezüglich der **Barrierefreiheit** bieten 15,8 Prozent der Frauenschutzeinrichtungen Informationen in Leichter Sprache, 17,1 Prozent Zugänglichkeit mit dem Rollstuhl und 15 Prozent Gebärdensprachdolmetschung an. Nur für 10,5 Prozent der Einrichtungen wurde angegeben, dass ein Zugang für persönliche Assistenzen existiert. Für 7,4 Prozent der Einrichtungen wurde gemeldet, dass Beschriftung in Brailleschrift vorhanden ist, für 6,3 Prozent der Einrichtungen, dass Assistenzhunde erlaubt sind. **Dolmetschleistungen** für Fremdsprachen sind in der Mehrheit der Einrichtungen (82,9 Prozent) bei Bedarf möglich.

Die **Aufnahme** von Frauen mit Suchterkrankungen erfolgt nur in 10,3 Prozent der Einrichtungen, während mit 23,4 Prozent immerhin beinahe doppelt so viele Einrichtungen Frauen mit psychischen Erkrankungen und 25,8 Prozent Frauen mit Kindern mit Behinderungen aufnehmen. Für Frauen, die von Wohnungslosigkeit betroffen sind, liegt die Aufnahmequote bei 13,7 Prozent der Einrichtungen.

Von den Bundesländern wurde für 14,6 Prozent der Einrichtungen angegeben, mindestens ein Mädchen unter 18 Jahren als eigenständig Betroffene aufgenommen zu haben, während bei 22 Prozent der Einrichtungen keine Mädchen aufgenom-

<sup>8</sup> Ein Familienplatz entspricht einem Bett für die schutzsuchende Frau sowie zwei Betten für ihre Kinder. Für Deutschland berechnet sich die empfohlene Anzahl an Kinderbetten nach der durchschnittlichen Geburtenrate: 1,54 Kinder pro Frau.

men wurden; 19,6 Prozent der Einrichtungen haben mindestens eine Frau über 60 Jahren, ähnlich viele (18,8 Prozent) haben keine Frau über 60 Jahren aufgenommen.

Die **Anzahl** der Frauen in Schutzeinrichtungen ist über die Berichtsjahre hinweg konstant geblieben. Pro Einrichtung fanden im Jahr 2022 durchschnittlich 37,7 Frauen mit 43,6 Kindern Schutz.

Einen Hinweis auf die **Überlastung der Frauenschutzeinrichtungen** geben die Angaben zu Belegung: 2022 lag die **durchschnittliche Vollausslastung bei 75,9 Prozent**. Dies stellt die Schutzeinrichtungen vor ein großes Problem, weil ab einer Belegungsrate von mehr als 75 Prozent oft nur noch akute Notfälle aufgenommen sowie Schutz- und Betreuungsaufgaben nur noch begrenzt erfüllt werden können. 2022 wurden etwa 15.018 Frauen, durchschnittlich 104 Frauen pro Schutzeinrichtung, nicht aufgenommen und/oder an andere Einrichtungen weitergeleitet. Steht kein Schutzplatz zur Verfügung, müssen sich die Betroffenen bei unterschiedlichen Einrichtungen melden und gegebenenfalls weite Entfernungen in Kauf nehmen.

Auch in Hinblick auf die **Finanzierung** von Frauenschutzeinrichtungen – die in die Zuständigkeit der Länder fällt –, **mangelt es an einem bundesweiten, einheitlichen und verbindliche Rechtsrahmen**. Im Berichtszeitraum stieg die Förderung der Länder von durchschnittlich 150.584 Euro im Jahr 2020 auf 176.137 Euro pro Schutzeinrichtung im Jahr 2022. Dabei machten befristete Projektmittel den Großteil der Förderung aus: 2022 wurden aus solchen Mitteln 246 Schutzeinrichtungen (65,8 %) mit insgesamt 44.434.559 Euro (im Mittel 180.628 Euro) gefördert.

### **Spezialisierte Hilfsdienste/Fachberatungsstellen und Interventionsstellen**

Als Fachberatungsstellen gelten Einrichtungen, die zu mindestens einer Gewaltform im Sinne der Istanbul-Konvention arbeiten und/oder einen Schwerpunkt auf geschlechtsspezifische Gewalt

legen. Dazu gehören zum Beispiel **Fachberatungsstellen zu geschlechtsspezifischer Gewalt allgemein**, zu **sexualisierter Gewalt** (im Erwachsenenalter oder in der Kindheit), zu **Stalking** oder zu Gewalt gegen **LBTIQ\***. Für die Arbeit dieser spezialisierten Hilfsdienste gaben nur neun Bundesländer an, landesweite Standards zu haben. Als Vorbild für die anderen Länder könnten die verbindlichen Mindeststandards dienen, die einige Bundesverbände<sup>9</sup> erarbeitet haben.

Für den Monitor Gewalt gegen Frauen wurden **526 Einrichtungen** betrachtet. Ihre Anzahl und ihre Verteilung ist von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich. Laut Istanbul-Konvention müssen Fachberatungsstellen Informationen in den Sprachen zur Verfügung stellen, die in den Herkunftsländern der Betroffenen am häufigsten gesprochen werden. Die Bundesländer gaben an, in **349 Einrichtungen** bei Bedarf **Dolmetscher\*innen** zu stellen. In Bezug auf die ebenfalls von der Istanbul-Konvention geforderte **Barrierefreiheit** gibt es erhebliche Unterschiede: So bieten 9,3 Prozent der Fachberatungsstellen Informationen in Leichter Sprache an, 8,6 Prozent sind rollstuhlgerecht zugänglich, jedoch verfügen nur 0,6 Prozent über ein taktiles Blindenleitsystem. Den Angaben der Bundesländer zufolge gehören zu den **am häufigsten beratenen Gruppen**: ältere Frauen, Frauen mit unsicherem Aufenthaltsstatus, Frauen mit Behinderungen sowie Mädchen. Darüber hinaus werden auch Frauen mit psychischen Erkrankungen, Suchterkrankungen, LBTIQ\* sowie Frauen ohne festen Wohnsitz oder von Wohnungslosigkeit betroffene Frauen beraten. Gemäß den Angaben der Bundesländer zu den **verschiedenen Gewaltformen** beraten 75,8 Prozent der (gemeldeten) Fachberatungsstellen grundsätzlich in Fällen **häuslicher Gewalt**, über 50 Prozent beraten grundsätzlich Betroffene in Fällen **sexualisierter Gewalt**. Weniger als die Hälfte der Einrichtungen berät grundsätzlich in Fällen von **Stalking, psychischer Gewalt, körperlicher Gewalt, wirtschaftlicher Gewalt** sowie der **digitalen Dimension von Gewalt, Zwangsheirat** und **sexueller Belästigung**. Weniger als 10 Prozent führen

<sup>9</sup> Beispielsweise stellt der Bundesverband für Frauenfachberatungsstellen und Frauennotrufe (bff e.V.) seinen Mitgliedern eine umfassende Handreichung zur Qualitätsentwicklung zur Verfügung, die als Orientierung dient. Zudem sind im bff e.V. für alle angeschlossenen Fachberatungsstellen verbindliche Ethikrichtlinien verankert.

grundsätzlich Beratung zu Schwangerschaftsabbruch/Sterilisation ohne freie und informierte Zustimmung sowie weibliche Genitalverstümmelung (FGM\_C) durch. Bei diesen Daten ist zu berücksichtigen, dass teilweise nicht alle Gewaltformen des Beratungsangebots, sondern nur der Schwerpunkt der betreffenden Einrichtung angegeben wurde. Spezialisierung von Einrichtungen ist sinnvoll, um eine fachgerechte und effiziente Beratung zu gewährleisten. Es wird jedoch deutlich, dass nicht für alle Gewaltformen auch in gleichem Umfang Angebote bestehen. Auch für die bisher vernachlässigten Gewaltformen ist ein größeres spezialisiertes Angebot wichtig, insbesondere in Ballungsräumen. Im ländlichen Raum mit einem vergleichsweise geringen Beratungsangebot ist es hingegen nachvollziehbar, wenn Fachberatungsstellen thematisch breit aufgestellt sind, weil sonst Betroffene thematisch nicht adressierter Formen von Gewalt ohne angemessene Unterstützungsangebote bleiben.

Die **Anzahl der Personen, die Beratung in Anspruch nehmen, steigt**: Laut Länderangaben waren es im Jahr 2020 durchschnittlich 565 Personen, 2021 517 Personen und 2022 630 Personen. Bezüglich des **Alters** der Beratenen berichten die Bundesländer für das Jahr 2022, dass 218 Einrichtungen mindestens ein Mädchen beraten haben und 168 Einrichtungen mindestens eine Frau aus der Altersgruppe der über 60-Jährigen.

Die Datenlage legt zudem die **geringe personelle Ausstattung** der Einrichtungen offen. Ebenfalls kritisch zu betrachten ist die **zersplitterte Finanzierung**, die sich primär aus Mitteln der Länder und der Kommunen zusammensetzt. Insgesamt stieg die durchschnittliche **Landesförderung** im Berichtszeitraum um 4,8 Prozent, wobei nur ein verschwindend kleiner Anteil auf institutionelle Förderung entfällt; befristete Mittel stellten im Jahr 2022 80,3 Prozent der Gesamtförderhöhe. Zur **kommunalen Förderung** machten nicht alle Länder Angaben. Die übermittelten Daten zeigen über die Jahre in der Gesamttendenz einen Anstieg der Fördermittel. Der Bund beteiligt sich bisher nicht an der Regelfinanzierung von Fachberatungs- und Interventionsstellen, unterstützt aber den Ausbau des Schutz- und Unterstützungssystems über ein Förderprogramm des BMFSFJ und

leistet einen Beitrag zur Finanzierung von Dachverbänden.

### Telefonberatung

Seit 2013 gibt es das **bundesweite Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“**. Es bietet an sieben Tagen die Woche rund um die Uhr Beratung per Telefon in Deutsch und 18 weiteren Sprachen sowie in Leichter Sprache und mit Gebärdensprachdolmetschung per E-Mail oder Chat an. Die Zielgruppen sind vor allem gewaltbetroffene Frauen, Angehörige, Fachkräfte und alle Personen, die Unterstützung in diesem Bereich benötigen. Die Beratung ist kostenlos und anonym.

Das **Hilfe-Telefon Sexueller Missbrauch** bietet speziell Hilfe und Unterstützung für betroffene Kinder und Jugendliche, für Angehörige, für Personen aus dem sozialen Umfeld von Kindern sowie für Fachkräfte. Die Beratung wird montags bis freitags zu festen Telefonzeiten angeboten, ist anonym, kostenfrei und bei Bedarf mehrsprachig oder auch in Gebärdensprache möglich. Beide Hilfetelefone wurden im Jahr 2022 mit insgesamt 9.880.000 Euro aus Mitteln des Bundes finanziert.

Im Berichtszeitraum nutzen zunehmend mehr Menschen das Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“, die **Zahl der Kontakte stieg kontinuierlich** von 39.600 im Jahr 2020 auf 42.798 im Jahr 2023. Bei den Ratsuchenden handelte es sich mehrheitlich um selbst von Gewalt Betroffene (2023: 74,1 %), zu knapp einem Viertel wandten sich Unterstützende an den Dienst und zu etwa 5 Prozent nahmen Fachkräfte das Beratungsangebot wahr. Die Telefonberatung wurde von allen Altersgruppen genutzt.

Die **Beratungsgründe** sind vielseitig: Mit 60 Prozent der Beratungskontakte stand Häusliche Gewalt/Gewalt in (Ex-)Paarbeziehungen an erster Stelle, gefolgt von Beratungen zu sexualisierter Gewalt (12 %), psychischer Gewalt (7,5 %) und Stalking (5,4 %). Weitere Gewaltformen, zu denen Beratungen stattfanden, die im vorliegenden Bericht betrachtet werden, sind körperliche Gewalt, Zwangsheirat, die digitale Dimension von Gewalt sowie wirtschaftliche Gewalt.

Um ein konventionsgerechtes Angebot von Schutz und Beratung für Betroffene geschlechtsspezifischer Gewalt zu gewährleisten, **empfiehlt** die Berichterstattungsstelle **übergreifend:**

- einen **bundeseinheitlichen Rechtsanspruch** einzuführen, der einen schnellen, unbürokratischen und kostenfreien Zugang zu Schutz und Beratung bietet;
- den bedarfsgerechten, diskriminierungsfreien Ausbau des Schutz- und Unterstützungssystems mit umfassender Bedarfsanalyse aus **intersektionaler Perspektive**;
- einen bundesweit einheitlichen und verbindlichen Rechtsrahmen für die Finanzierung zu schaffen;
- **zivilgesellschaftliche Organisationen** nachhaltig und umfassend zu fördern;
- eine systematische länderübergreifende sowie **intersektionale Datenerhebung**, die alle **Gewaltformen** berücksichtigt und die Zahl der **Familienplätze** ebenso wie die der **nicht aufgenommenen/weitergeleiteten Frauen** umfasst. Zusätzlich ist es erforderlich, die bundesweite Datenerfassung zu Ausstattung, Zugänglichkeit, Bedarfen und Finanzierung zu vereinheitlichen, um das Unterstützungssystem kontinuierlich bewerten und Diskriminierung, Rassismus sowie Zugangsbarrieren identifizieren zu können.

Ferner in Bezug auf die vollständige Umsetzung von **Artikel 23** (Schutzeinrichtungen):

- **bundeseinheitliche Mindeststandards** für die Arbeit von Schutzeinrichtungen einzuführen;
- mehr (bedarfsgerechte) Frauenschutzeinrichtungen in einer angemessenen geografischen Verteilung zu schaffen;
- **mehr Plätze**, einschließlich **Familienplätze** (empfohlen wird ein Platz pro 10.000 Einwohner\*innen mit jeweils einem Bett für die Frau plus 1,54 Plätze für Kinder), zur Verfügung zu stellen;
- eine **ausreichende finanzielle Ausstattung** aller Frauenschutzeinrichtungen sicherzustellen, sodass eine 24/7-Aufnahme, Fachpersonal rund um die Uhr

- sowie die kostenfreie Aufnahme und die **Dolmetschung** in relevanten Sprachen in allen Einrichtungen gewährleistet ist;
- den **Zugang für alle Betroffenen** zu Frauenschutzeinrichtungen zu sichern – unabhängig von Behinderungen, Alter, Aufenthaltsstatus, sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität sowie Sucht- oder psychischen Erkrankungen. Zu berücksichtigen sind auch **Barrierefreiheit**, die Bedarfe **wohnungsloser Frauen** sowie die Bedarfe von **Kindern und Jugendlichen**;
- Wohnsitzauflagen/Residenzpflichten anzupassen.

Zusätzlich und zur vollständigen Umsetzung von **Artikel 22** (Hilfsdienste/Fachberatungsstellen):

- **bundeseinheitliche Mindeststandards** für die Arbeit von Fachberatungsstellen einzuführen;
- **mehr Fachberatungsstellen** in einer angemessenen geografischen Verteilung einzurichten;
- in allen Fachberatungsstellen die **Dolmetschung** in relevanten Sprachen zur Verfügung zu stellen;
- **Barrierefreiheit** für Frauen und Kinder mit allen Arten von Beeinträchtigungen sowie den Zugang für Frauen in **allen vulnerablen Lebenslagen** zu gewährleisten;
- **spezialisierte Beratung** und Unterstützungsdienste bei allen Gewaltformen zur Verfügung zu stellen;
- die **proaktive Beratung** und die **aufsuchende Beratung** für schwer erreichbare Betroffene auszubauen, um eine gute Vermittlung zwischen Unterstützungssystem und Behörden zu garantieren,
- sowie nicht zuletzt mehr **Fachpersonal** und gezielte **Ausbildungs- und Weiterbildungsprogramme**, attraktive Arbeitsbedingungen oder finanzielle Anreize zu schaffen.

## 4 Umgangs- und Sorgerecht

Nach Artikel 31 Istanbul-Konvention ist häusliche Gewalt stets in Entscheidungen zum Umgangs- und Sorgerecht zu berücksichtigen und die Sicherheit der Kinder und Betroffenen ist zu gewährleisten. **Bei einer Trennung können Umgangsregelungen zum ernsthaften Sicherheitsrisiko für Betroffene und ihre Kinder werden.** Begegnungen mit dem Täter führen mitunter zu schweren Gewaltakten bis hin zu Tötungen. Der Monitor Gewalt gegen Frauen kommt bei der Frage, inwiefern die aktuelle gesetzliche Lage sowie die Rechtsprechung den Anforderungen der Istanbul-Konvention erfüllt, zu dem Ergebnis: **Deutschland erfüllt die Verpflichtungen aus Artikel 31** (Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit) **nur teilweise** und aus **Artikel 48** (Verbot verpflichtender alternativer Streitbeilegungsverfahren) **gar nicht.**

Unter Berücksichtigung der Analyse der Berichterstattungsstelle zu Häuslicher Gewalt im Umgangs- und Sorgerecht vom November 2023 wird festgehalten, dass aktuell die gängigen **Prinzipien** in kindschaftsrechtlichen Verfahren im Kontext von Umgangs- und Sorgerecht **oft unzureichend oder gar kontraproduktiv** sind, wenn es um Fälle häuslicher Gewalt geht. Konzepte wie das Einigungsgebot, die Wohlverhaltensklausel, die angenommene Förderlichkeit des Umgangs mit dem gewalttätigen Elternteil für das Kindeswohl sowie das Hinwirken auf Einvernehmen erweisen sich in diesem Kontext als problematisch. Obwohl der aktuelle rechtliche Rahmen die **Berücksichtigung häuslicher Gewalt bei (gerichtlichen) Verfahren und Entscheidungen** zum Umgangs- und Sorgerecht grundsätzlich ermöglicht, findet dies **in der Praxis oft nicht statt.** Das liegt unter anderem daran, dass beteiligte Fachkräfte die Dynamiken von häuslicher Gewalt und die Auswirkungen auf Betroffene und Kinder oft nicht erkennen oder sogar aufgrund von diskriminierenden Geschlechterstereotypen delegitimieren. Obwohl Deutschland seit der Ratifizierung der Istanbul-Konvention 2018 verpflichtet ist, die dort verankerten Pflichten zu befolgen, nehmen deutsche Gerichte nur selten Bezug auf das Übereinkommen. Ein zentrales Defizit ist das **Fehlen einer expliziten gesetzlichen Regelung** zur Berücksichtigung häuslicher Gewalt im Umgangs- und Sorgerecht sowie zum Schutz gewaltbetroffener

Elternteile. Aus menschenrechtlicher Perspektive besteht vor diesem Hintergrund dringender gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Der Monitor Gewalt gegen Frauen begrüßt die Initiative des BMJ, das im Laufe des Jahres 2024 mit zwei Dokumenten wichtige Akzente gesetzt hat: dem **Eckpunktepapier** für eine Reform des Kindschaftsrechts sowie dem **Referentenentwurf** zur Verbesserung des Schutzes von Gewaltbetroffenen im familiengerichtlichen Verfahren. Dennoch greifen die vorgeschlagenen Maßnahmen in ihrer Gesamtheit zu kurz, da sie den Gewaltschutz von gewaltbetroffenen Kindern und Elternteilen nicht umfassend regeln und sicherstellen. Es ist dringend erforderlich, dass bei neuen gesetzlichen Regelungen, wie dem Wechselmodell oder Umgangsvereinbarungen mit Dritten, neben dem Kindeswohl auch das Recht des betroffenen Elternteils auf Gewaltschutz explizit berücksichtigt wird. Es sind umfangreiche Änderungen sowohl im materiellen Recht als auch im Verfahrensrecht notwendig. Der **Gewaltschutzgedanke muss als ganzheitlicher Ansatz** in sämtlichen Regelungen verankert werden. Dabei sind das Recht auf Gehör und die Berücksichtigung der Meinung des Kindes gemäß Artikel 12 UN-Kinderrechtskonvention zu wahren. Zudem ist sicherzustellen, dass die Gerichte von einem umfassenden Gewaltbegriff ausgehen, der insbesondere auch wirtschaftliche Gewalt einschließt. Positiv ist die **geplante gesetzliche Klarstellung**, dass nicht nur bei Gewalt gegenüber dem Kind, sondern auch bei Partnerschaftsgewalt **in der Regel kein gemeinsames Sorgerecht** in Betracht kommt.

Vor diesem Hintergrund **empfiehlt** die Berichterstattungsstelle, insbesondere mit Blick auf den Gesetzgeber und die Rechtsprechung, im Wesentlichen:

- die **Schutzinteressen** des gewaltbetroffenen Elternteils als gleichwertiges Prinzip neben dem Kindeswohl **zu verankern**;
- die **Regelvermutung** in Fällen häuslicher Gewalt **umzukehren**, sodass Gerichte die Kindeswohldienlichkeit des Umgangs mit dem gewaltausübenden Elternteil stets positiv feststellen müssen;
- die **Wohlverhaltensklausel anzupassen**, um sicherzustellen, dass eine Wohlverhal-

tensprüfung in Bezug auf beide Elternteile und unter Berücksichtigung der Verantwortungsübernahme des gewaltausübenden Elternteils erfolgt;

- eine Regelvermutung für kurzfristige **Umgangseinschränkung und -ausschlüsse** aufzunehmen sowie die **Pflicht zur Amtsermittlung** und zur Durchführung einer Gefährdungsanalyse zu konkretisieren;
- den **Beschleunigungsgrundsatz** in Fällen häuslicher Gewalt zu modifizieren, insbesondere sollte eine Anhörung im frühen ersten Termin getrennt stattfinden;
- § 156 FamFG anzupassen: In Fällen häuslicher Gewalt sollte nicht auf **Einvernehmen** hingewirkt werden;
- **verbindliche Aus- und Fortbildungen** für alle am Verfahren beteiligten Fachkräfte einzuführen, insbesondere für Richter\*innen, Jugendamtsmitarbeitende, Verfahrensbeistand\*innen, Sachverständige und Mitarbeitende der freien Jugendhilfe;
- sowie mit Blick auf relevante Datenhalter\*innen: die **Datenlage zu verbessern**, etwa indem bestehende Datensätze wie die Statistiken der Familiengerichte und der Kinder- und Jugendhilfe erweitert werden.

## 5 Femizide

Femizide sind die äußerste Eskalation geschlechtsspezifischer Gewalt. Bisher fehlt für das Gewaltphänomen eine allgemeingültige Definition, weswegen der Monitor Gewalt gegen Frauen Definitionsansätze und Ausprägungen von Femiziden/Feminiziden zunächst eingehender beleuchtet und diskutiert. In der Istanbul-Konvention selbst kommt der Begriff des Femizids nicht ausdrücklich vor, doch wird diese tödliche Gewalt von den Vorgaben zur körperlichen Gewalt i.S.d. Artikel 35 Istanbul-Konvention erfasst. Zudem führt die Expert\*innen-gruppe GREVIO in Bezug auf Femizide beziehungsweise geschlechtsspezifische Tötungen aus, es handele sich dabei um (durch Männer begangene) Tötungsdelikte an Frauen aufgrund ihres Geschlechts. Dies entspricht dem allgemeinen Verständnis von geschlechtsspezifischer Gewalt gemäß der Konvention, wonach hierunter insbesondere Handlungen zu verstehen sind, die sich gegen eine Frau richten, weil sie eine Frau ist. Zur

Bekämpfung sieht die Istanbul-Konvention ein Bündel präventiver, schützender und strafverfolgender Maßnahmen vor. Da die derzeit zur Verfügung stehenden Daten (etwa aufgrund fehlender Ausweisung des zugrunde liegenden Tatmotivs) keine aussagekräftigen Rückschlüsse zulassen, um den **Phänomenbereich umfassend abzubilden**, hat die Berichterstattungsstelle in diesem Themenfeld den **Fokus auf die strafrechtliche Gesetzeslage und -praxis** gelegt. (Eine Annäherung bezüglich Zahlen zu Femiziden unter Heranziehung der Daten bestehender Statistiken findet sich in Kapitel III der Langfassung des Monitors Gewalt gegen Frauen sowie weiter oben in Kapitel III.)

Geschlechtsspezifische Tötungen existieren – weltweit – und lassen sich charakterisieren, auch wenn eine einheitliche Definition bisher nicht vorliegt. Es ist daher für die Sichtbarkeit des Phänomens wichtig, Femizide als solche zu benennen. Die Tatmotivation „weil sie Frauen sind“ darf dabei nicht auf Taten aus reinem Frauenhass verengt werden. Femizide treten zwar in unterschiedlichen Formen auf, doch sind sie alle – seien es Tötungen von Intimpartnerinnen, Sexarbeiterinnen, trans Frauen oder sogenannte Ehrenmorde – Ausdruck des tief verwurzelten Machtungleichgewichts zwischen den Geschlechtern und der Diskriminierung des weiblichen Geschlechts, von Heteronormativität und Geschlechterrollenstereotypen. Die tödliche Gewalt dient dabei der Aufrechterhaltung bestehender patriarchaler Machtstrukturen und Vorstellungen sowie der Bestrafung von Frauen, die sich ihnen widersetzen. Femizide sind daher nicht als isolierte Einzeltaten zu betrachten, sondern als drängendes **gesamtgesellschaftliches Problem** zu verstehen. Zudem treten sie unabhängig von Herkunft, Sozialisierung, Religion, Zugehörigkeit zu einer gesellschaftlichen Schicht oder anderen Differenzierungsmerkmalen der Täter auf und sind damit **keinesfalls ein kulturspezifisches Phänomen**. Der Monitor Gewalt gegen Frauen betrachtet im Folgenden insbesondere geschlechtsbezogene Tötungen durch aktuelle oder ehemalige Partner (bezeichnet unter anderem als Intimizide oder Beziehungsfemizide) und hierbei speziell sogenannte **Trennungstötungen**, welche im Kontext von (beabsichtigten) Trennungen erfolgen. Auch letztgenannte Fälle sind als Femizide einzuordnen, insofern sich darin häufig Vorstellungen von männlichen Kontroll- und

Besitzansprüchen gegenüber Frauen manifestieren, denen ihr Selbstbestimmungsrecht abgesprochen wird.

In Bezug auf die Vorgaben des Artikel 46 a) Istanbul-Konvention ist im Zusammenhang mit Trennungstötungen in Deutschland eine kritikwürdige Rechtsprechung zu beobachten. Konkret geht es hier um die Frage des Vorliegens des Mordmerkmals der sonst niedrigen Beweggründe. Bei einer vorsätzlichen Tötung unterscheidet das **deutsche Strafrecht** insbesondere zwischen dem Straftatbestand des Mordes (§ 211 StGB) und dem des Totschlags (§ 212 StGB), wobei zur Abgrenzung das Vorliegen mindestens eines der sogenannten Mordmerkmale entscheidend ist. Nimmt ein Gericht niedrige Beweggründe als (einziges) Mordmerkmal an, hat das daher erhebliche Konsequenzen für das Strafmaß: Bei Mord droht grundsätzlich eine lebenslange Freiheitsstrafe, bei Totschlag in der Regel eine Freiheitsstrafe von maximal 15 Jahren. In der bisherigen **Rechtsprechung zu Trennungstötungen** wird an den objektiven Umstand einer (bevorstehenden) Trennung angeknüpft und diese als Indiz verstanden, welches gegen die Annahme niedriger Beweggründe spricht. Aufgrund dieser Argumentation wirkt sich eine (frühere) Täter-Betroffenen-Beziehung in der Praxis häufig strafmildernd aus – entgegen den Vorgaben des Artikel 46 a) Istanbul-Konvention, der die Möglichkeit einer **Strafschärfung** für den Fall vorsieht, dass sich die Tat gegen eine ehemalige oder aktuelle Partnerin richtet. Anders ist die Situation bei so bezeichneten „**Ehrenmorden**“. Der GREVIO-Evaluierungsbericht zu Deutschland hebt hervor, dass deutsche Gerichte bei „Ehrenmorden“ dazu tendieren, aufgrund angenommener niedriger Beweggründe den Straftatbestand des Mordes anzuwenden – dies gilt auch bei Tätern mit einem (zugeschriebenen), als „fremd“ ausgemachten kulturellen Hintergrund. Hier besteht die berechtigte Sorge, dass die (versuchten) Tötungen allein vor dem Hintergrund einer fremden (als „rückwärtsgewandt“ eingestuften) Kultur der „Anderen“ erklärt werden, die wiederum (negativ) abgegrenzt wird von der „modernen eigenen Kultur“ (sogenanntes Othing). Diese „kulturspezifische“ Betrachtungsweise verfestigt (rassistische) Stereotype, führt zu Diskriminierung bestimmter Personengruppen und dazu, dass in diesen Fällen, aber auch im Fall von Trennungstötungen, die

eigentliche (gemeinsame) Problematik verkannt beziehungsweise nicht adressiert wird: die diesen Taten zumeist zugrunde liegende **geschlechtsspezifische Motivation**. Dadurch wird der ganzheitliche Ansatz der Istanbul-Konvention als Antwort auf die tödliche Gewalt verhindert.

**Positiv** bewertet der Monitor Gewalt gegen Frauen eine **Gesetzesänderung, die seit dem 1. Oktober 2023 gilt**. Mit der Änderung wurden in Bezug auf die Strafzumessung ausdrücklich „geschlechtsspezifische“ und „gegen die sexuelle Orientierung gerichtete“ Tatmotive aufgenommen.

Die Berichterstattungsstelle **empfiehlt** insbesondere dem Gesetzgeber (beziehungsweise den Landesgesetzgebern), sicherzustellen, dass:

- bei Trennungstötungen der **Strafschärfungsgrund** gemäß Artikel 46 a) Istanbul-Konvention zur Anwendung durch die Gerichte gelangen kann;
- **verpflichtende Fortbildungen** für Polizist\*innen, Staatsanwält\*innen und Richter\*innen eingeführt werden, um ein tieferes Verständnis für die Zusammenhänge, Dynamiken und Ursachen von geschlechtsbezogenen Tötungen zu schaffen.

Zudem **empfiehlt** sie zur Verbesserung der Datenlage insbesondere dem BKA:

- das Merkmal der **Tatmotivation** bei vorsätzlichen Tötungen von Frauen (in der PKS) zu erfassen. Diese Information ist für die Identifizierung eines Femizids entscheidend, da nicht jede Tötung einer Frau geschlechtsspezifisch motiviert ist;

sowie staatlichen Stellen (wie Ministerien) auf Bundes- und Landesebene:

- eine **nachhaltige Finanzierung weiterer Forschung und Analysen** zu gewährleisten, um das Gewaltphänomen und seine Ursachen (ausführlicher) zu untersuchen.

## 6 Gewaltschutz

Kapitel VI (Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmaßnahmen) der Istanbul-Konvention enthält explizite Regelungen für einen effektiven und umfangreichen Gewaltschutz – und zwar mit Blick auf alle Formen der Gewalt, die unter die Konvention fallen. Der Monitor Gewalt gegen Frauen bewertet a) die **Konzepte** zur Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement (Art. 51), b) gefahrenabwehrrechtliche **Eilschutzanordnungen** (Art. 52) und c) **gerichtliche Kontakt- und Näherungsverbote** sowie andere **Schutzanordnungen** (Art. 53) auf Bundes- und Länderebene. Ein wesentliches Ziel ist, die Interventionskette der aufeinander aufbauenden und sich ergänzenden gefahrenabwehr-, zivil- und strafrechtlichen Gewaltschutzmaßnahmen abzubilden. Grundsätzlich offenbart die Datenabfrage aber, dass auch beim Gewaltschutz die Verfügbarkeit und Qualität der Daten von Land zu Land erheblich variiert.

Die Analyse der Angaben zeigt zunächst: In Deutschland gibt es mit Blick auf den Gewaltschutz in Fällen von geschlechtsspezifischer Gewalt **weder genügend Daten noch bundesweit einheitliche Standards**. Der Monitor Gewalt gegen Frauen bewertet einzelne Maßnahmen und Vorgaben der Bundesländer positiv, sieht aber auch erhebliche Schutzlücken.

### Konzepte zur Gefährdungsanalyse

15 Bundesländer geben an, Konzepte oder anderen Dokumenten zur Gefährdungsanalyse speziell für Fälle geschlechtsspezifischer Gewalt vorzuhalten. **Positiv** ist, dass 13 Länder angeben, in der Gefährdungsanalyse systematisch zu prüfen, ob der Täter die Möglichkeit hat, an Schusswaffen zu gelangen. 14 Länder geben an, in ihren Konzepten die **Rechte und Bedürfnisse von Kindern**, die Zeug\*innen häuslicher Gewalt wurden, zu berücksichtigen. Die primäre Verantwortung für die Gefährdungsanalyse liegt bei der Polizei, doch immerhin zwölf Bundesländer beteiligen **Jugendämter**, elf beziehen **Frauenschutzeinrichtungen** mit ein.

**Verbesserungsbedarf** zeigt sich bei etlichen anderen Aspekten: Nur acht Länder geben an, alle in der Istanbul-Konvention genannten **Gewaltfor-**

**men** zu berücksichtigen. Eine cursorische Durchsicht der Dokumente zeigt, dass sich die Mehrheit der Konzepte auf häusliche Gewalt konzentriert. Positiv hervorzuheben ist dennoch, dass bei der Hälfte der Länder flächendeckend standardisierte Fragenkataloge bei der Gefährdungsanalyse vorgesehen sind. Acht Bundesländer haben einen klar definierten **Prozess zur Weitergabe relevanter Informationen** an andere Behörden, Gerichte oder externe Stellen wie etwa Schulen. Nur neun Länder sehen Maßnahmen vor, die geeignet sind, eine **sekundäre Viktimisierung** der Betroffenen zu verhindern. Die Istanbul-Konvention verpflichtet aber dazu, dass die ergriffenen Maßnahmen den Schaden für das Opfer nicht vergrößern und nicht zu einer erneuten Viktimisierung führen. Hierfür und um ein tieferes Verständnis für die Dynamiken geschlechtsspezifischer Gewalt zu vermitteln, sind systematische Schulungsprogramme für Polizist\*innen sowie andere relevante Berufsgruppen wie Richter\*innen, Staatsanwält\*innen und Sozialarbeiter\*innen unerlässlich. Weiter sehen nur zehn Länder bei der Gefährdungsanalyse die **Einbindung von Amts- und Staatsanwaltschaften** vor und nur acht binden **Gerichte** ein.

### Konzepte zum Gefahrenmanagement

**Positiv** hervorzuheben ist, dass zwölf Bundesländer angeben, in ihren Konzepten vorzusehen, das Gefahrenmanagement auf **Maßnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz** abzustimmen und solche zu berücksichtigen.

Den Angaben der Bundesländer ist allerdings zu entnehmen, dass einige **zentrale Aspekte der Istanbul-Konvention** in den bestehenden Konzepten **noch nicht vollständig umgesetzt werden**: Nur neun Länder geben an, ihre Maßnahmen an die besonderen Bedarfe von intersektional von Diskriminierung betroffenen Frauen anzupassen. Nur zehn Länder sehen explizit vor, dass das Gefahrenmanagement den Schaden für die Betroffenen nicht vergrößern darf. Ein weiteres Kernelement des Gefahrenmanagements, nämlich interdisziplinäre Fallkonferenzen, ist in Deutschland nur zum Teil gegeben: Von den befragten Ländern binden zwölf die Fachberatungsstellen ein, ebenso viele binden Frauenschutzeinrichtungen ein, und in 13 Ländern ist das Jugendamt eingebunden. Besonders hervorzuheben ist, dass 13 Bundes-

länder angeben, auch Täterarbeitseinrichtungen zu beteiligen.

Eine nähere Aussage über die **praktische Umsetzung** lässt sich nicht treffen, weil nur drei Länder Daten zur Anzahl durchgeführter Gefährdungsanalysen und Gefahrenmanagement vorgelegt haben.

Die Berichterstattungsstelle **empfiehlt** insbesondere den Bundes- und Länderregierungen:

- **bundeseinheitliche Standards** für alle Aspekte der **Gefährdungsanalyse** und des **Gefahrenmanagements** gemäß Istanbul-Konvention zu schaffen;
- **Konzepte** auf die **Vollständigkeit verpflichtender Inhalte** und beteiligter Akteure zu überprüfen, sie spezifisch für Fälle geschlechtsspezifischer Gewalt weiterzuentwickeln und dabei **alle Gewaltformen** zu berücksichtigen;
- vor allem beim Gefahrenmanagement **alle relevanten Akteure** – behördenübergreifend, interdisziplinär, inklusive zivilgesellschaftlicher Organisationen – einzubeziehen;
- den **Datenschutz** im Rahmen des Gefahrenmanagements anzupassen, um behördeninterne und -externe Informationsketten zu gewährleisten sowie interdisziplinäre Fallkonferenzen zu ermöglichen;
- **systematisch Daten** zur Anzahl der durchgeführten Gefährdungsanalysen und zum Gefahrenmanagement zu erheben;
- sowie sicherzustellen, dass der Schutz der Betroffenen im Zentrum aller Maßnahmen steht und es nicht zu sekundärer Viktimisierung kommt.

### Gefahrenabwehrrechtliche Eilschutzanordnungen

In Situationen unmittelbarer Gefahr oder bei Wiederholung von häuslicher Gewalt müssen laut Artikel 52 Istanbul-Konvention sogenannte Eilschutzanordnungen möglich sein, die für einen angemessenen Zeitraum eine räumliche Distanz zwischen der Betroffenen und dem Täter schaffen. Dazu zählen **Wohnungsverweisungen, Rückkehrverbote** und **Kontaktverbote**. Dies wird in Deutschland durch die **Polizeigesetze der Bundesländer** umgesetzt. Bei Auswahl und Durchführung der

Maßnahmen muss der **Schutz der Betroffenen im Vordergrund** stehen.

**Positiv** ist, dass die polizeirechtlichen Ermächtigungsgrundlagen der Länder für Wohnungsverweisungen inzwischen ganz überwiegend auf den **Schutz vor häuslicher Gewalt** zielen. Darüber hinaus gilt in einzelnen Polizeigesetzen neben Leben, Freiheit und Gesundheit inzwischen auch die **sexuelle Selbstbestimmung als eigenes Schutzgut**. Jedoch ist häufig (juristisch) unklar formuliert, wann Wohnungsverweisungen und Rückkehrverbote verlängert werden können oder müssen und eine Kommunikation zwischen Polizei und Gerichten ist nicht geregelt. Dadurch können **Schutzlücken zwischen Eilschutzmaßnahme und gerichtlicher Schutzanordnung** entstehen – ein effektiver Gewaltschutz ist somit nicht gewährleistet.

Problematisch ist auch die **(fehlende) Anwendung von polizeilichen Eilschutzmaßnahmen in Unterkünften**, in denen Täter und Betroffene gemeinsam leben (müssen). Dazu zählen Wohneinrichtungen für wohnungslose Menschen, für Menschen mit Behinderungen, Unterkünfte für geflüchtete Menschen sowie Psychiatrien. Zudem zeigt sich ein **Mangel beim Gewaltschutz für von intersektionaler Diskriminierung betroffene Frauen**, etwa Frauen mit Fluchtgeschichte oder Frauen of Color. Negative Vorerfahrungen mit der Polizei und anderen Behörden und der daraus folgende **Vertrauensmangel** können dazu führen, dass diese Frauen nicht oder weitaus seltener Schutz bei staatlichen Stellen suchen.

Wie oft polizeiliche **Eilschutzmaßnahmen in der Praxis** tatsächlich erlassen und ob sie durchgesetzt werden, lässt sich mangels eines umfassenden Datenrücklaufs aus den Ländern nicht feststellen. Um die Wirksamkeit staatlicher Bemühungen zum Schutz von Betroffenen häuslicher Gewalt zu messen, wäre eine differenzierte **einheitliche und flächendeckende Datenerhebung** geboten.

Die Berichterstattungsstelle **empfiehlt** insbesondere den Gesetzgebern auf Landesebene:

- den **zeitlichen Ablauf von Wohnungsverweisungen und Rückkehrverboten** in den Polizeigesetzen anzupassen, um Unklarheiten zwischen Gerichten und Polizei zu

vermeiden und eine enge Kommunikation sicherzustellen;

- das **Schutzgut der sexuellen Selbstbestimmung** in alle Polizeigesetze aufzunehmen;
- praxistaugliche **Handreichungen** zu erstellen und **Schulungen** für Polizeibeamt\*innen für den Umgang und den Einsatz von Eilschutzanordnungen bei häuslicher Gewalt durchzuführen;
- Ursachen für Mängel beim Gewaltschutz von intersektional von Diskriminierung betroffenen Frauen zu erforschen und zu beheben;
- die Umsetzung von Eilschutzanordnungen zu überprüfen und systematisch Verwaltungsdaten zu erheben.

### Gerichtliche Kontakt- und Näherungsverbote und andere Schutzanordnungen

Betroffene von geschlechtsspezifischer Gewalt haben **das Recht, Kontakt- und Näherungsverbote sowie andere Schutzanordnungen gegen den Täter zu erwirken**. Solche Anordnungen müssen für einen klar definierten Zeitraum gelten beziehungsweise bis zur gerichtlichen Abänderung oder Aufhebung wirksam bleiben. Werden Schutzanordnungen erlassen, müssen sie in jedem gegen den Täter eingeleiteten Gerichtsverfahren eingebracht werden können. Damit soll gewährleistet werden, dass Richter\*innen diese bei weiteren Entscheidungen, beispielsweise umgangs- oder sorgerechtlischer Art, berücksichtigen.

Die gesetzliche Grundlage für zivilrechtliche Schutzanordnungen bildet in Deutschland das **Gewaltschutzgesetz** (GewSchG). Es regelt die Befugnis der Zivilgerichte zum Schutz der Rechtsgüter Körper, Gesundheit, Freiheit und sexuelle Selbstbestimmung. Aufgrund der teils nicht vorhandenen, teils heterogenen und deshalb **nicht vergleichbaren Datenlagen zur Anzahl der Anordnungen** in den Ländern kann der Monitor Gewalt gegen Frauen den praktischen Umsetzungsstand der Istanbul-Konvention in diesem Bereich nicht bewerten. Aus der **Praxis** ist aber bekannt, dass die Zahl tatsächlicher **gerichtlicher Anordnungen gering** ist. Eine mögliche Erklärung dafür ist, dass sprachliche und räumliche Barrieren viele Betroffene aus vulnerablen Lebenslagen daran hindern, entsprechende Anträge zu stellen.

Zu einer effektiven Umsetzung erlassener Schutzanordnungen bedarf es bei Verstößen gegen diese **wirksamer Sanktionsmechanismen** (Art. 53 Abs. 3 Istanbul-Konvention). In Deutschland sind Verstöße gegen nach den § 1 GewSchG erlassenen (Eil-)Schutzanordnungen gemäß § 4 GewSchG strafbar. Zudem können Familiengerichte ein Ordnungsgeld oder eine Ordnungshaft bis zu zwei Jahre verhängen. Einen Antrag dazu können auch die Betroffenen stellen. Jedoch ist – trotz des Vorhandenseins gesetzlicher Regelungen – die Umsetzung der Vorgaben in Bezug auf die Sanktionierung von Verstößen in der Praxis fraglich.

Die Berichterstattungsstelle **empfiehlt** vor allem den Bundesländern und zuständigen Justiz- und Polizeibehörden:

- präzise **Daten zur Anzahl erlassener Schutzanordnungen** und Vergleiche zu erheben sowie grundsätzlich die erledigten Gewaltschutzverfahren nach Art der Erledigung aufzuschlüsseln;
- Betroffene diskriminierungsfrei und proaktiv über Schutzanordnungen zu **informieren** und sie bei der Umsetzung der rechtlichen Möglichkeiten zur Erlangung von Schutzanordnungen zu unterstützen;
- sicherzustellen, dass das Gewaltschutzgesetz bei **Frauen mit Behinderungen und Asylbewerberinnen** Anwendung findet;
- partizipativ entwickelte klare Richtlinien und verbindliche Standards für Gewaltschutzkonzepte in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen unter Berücksichtigung intersektionaler Aspekte festzulegen;
- bestehende **Sanktionsmaßnahmen** auszuschöpfen und vor allem **präventive und nachhaltige Maßnahmen** zur Sicherstellung der Wirksamkeit der gerichtlichen Schutzanordnungen weiterzuentwickeln (so etwa die Teilnahme an Gewaltpräventions- oder Täterarbeitskursen);
- aufgeschlüsselte **Daten zu Verstößen gegen Schutzanordnungen und gerichtliche Vergleiche** systematisch zu erfassen, um die Wirksamkeit von Maßnahmen überprüfen zu können.

## 7 Asyl und Migration

Die Vertragsstaaten sind nach **Art. 4 Abs. 3** Istanbul-Konvention verpflichtet, die Rechte der Konvention diskriminierungsfrei, also auch **unabhängig vom Asyl- oder Aufenthaltsstatus** der Betroffenen, zu gewährleisten. Darüber hinaus enthalten die **Artikel 59 bis 61** explizite Regelungen zu Asyl und Migration.

Der Monitor Gewalt gegen Frauen beleuchtet den Umsetzungsstand der Istanbul-Konvention in den Themenfeldern Aufenthaltsrecht, asylrechtlicher Schutz und geschlechtersensibles Aufnahmeverfahren (Art. 59–61).

### Aufenthaltsrecht

Artikel 59 Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, unter bestimmten Voraussetzungen für Betroffene von geschlechtsspezifischer Gewalt ein Aufenthaltsrecht vorzusehen. Nach Absatz 1 sollen Betroffene, deren Aufenthaltstitel von ihrem Ehepartner abhängt, bei Auflösung der Ehe und besonders schwierigen Umständen einen eigenständigen Aufenthaltstitel erhalten können – und zwar unabhängig von der Dauer der Ehe. Absatz 2 stärkt dieses Recht verfahrensrechtlich und soll verhindern, dass Betroffene gemeinsam mit dem gewalttätigen Partner abgeschoben werden. Darüber hinaus verpflichtet Absatz 3 die Vertragsstaaten, einen Aufenthaltstitel für Betroffene häuslicher Gewalt zu schaffen – unabhängig von deren bisherigem Aufenthaltsstatus. Dies gilt auch für Personen, die sich vollziehbar ausreisepflichtig in Deutschland aufhalten oder sich in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität befinden. Der Aufenthaltstitel kann entweder aufgrund der persönlichen Lage der Betroffenen (Art. 59 Abs. 3a) oder zur Mitwirkung in Ermittlungs- oder Strafverfahren (Art. 59 Abs. 3b) erteilt werden. Bezugnehmend auf die Analyse der Berichterstattungsstelle von Oktober 2023 zu Aufenthaltstiteln für Betroffene häuslicher Gewalt stellt der Bericht fest, dass die Verpflichtungen der Istanbul-Konvention aus Artikel 59 in Deutschland nur **teilweise erfüllt sind**. **Es sind erhebliche Anpassungen erforderlich, um die Bestimmungen der Konvention vollständig umzusetzen.**

In Bezug auf die Erteilung eines **eheunabhängigen** Aufenthaltsrechts besteht zwar die Härtefallregelung in § 31 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz

(AufenthG). Allerdings erweist sich diese in der Rechtspraxis als unzureichend. Problematisch sind vor allem die Forderung nach einer strengen Kausalität zwischen Gewalteinwirkung und Trennung sowie die hohe Schwelle für das Maß der Gewalt. Gerichte und Behörden ziehen zum Beispiel psychische und wirtschaftliche Gewalt nicht ausreichend in Erwägung, die Abhängigkeit vom Täter wird nicht hinreichend berücksichtigt. Zudem werden Frauen ausgeschlossen, die noch keinen eigenen oder nur einen vom Ehepartner abgeleiteten befristeten Aufenthaltstitel besitzen. Besonders problematisch ist, dass die hohe **Beweislast** bei den Betroffenen liegt. Auch die Anforderungen des Art. 59 Abs. 3 sind nicht erfüllt. Die bestehenden Regelungen zum Flüchtlingsschutz, zum subsidiären Schutz oder zur Feststellung eines Abschiebungsverbotes können die Anforderungen der Istanbul-Konvention nicht oder allenfalls anteilig umsetzen. Die aktuelle gesetzliche Lage sieht außerdem für die Kooperation im Ermittlungs- und Strafverfahren nur eine verlängerbare Duldung vor, nicht die Erteilung eines Aufenthaltstitels, was den Anforderungen des Art. 59 Abs. 3 b) ebenfalls nicht genügt. Zusätzlich erschweren Wohnsitzauflagen den Zugang der Betroffenen zu Frauen-schutzeinrichtungen.

### Asylrechtlicher Schutz

Die Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsparteien, sicherzustellen, dass geschlechtsspezifische Gewalt als Verfolgung oder als schwerer Schaden im Rahmen des subsidiären Schutzes anerkannt wird. Art. 60 Abs. 2 Istanbul-Konvention fordert die Sicherstellung einer geschlechtersensiblen Auslegung aller Fluchtgründe. In Deutschland wird zwar **geschlechtsspezifische Verfolgung als Fluchtgrund** durch § 3b Abs. 1 Nr. 4 Asylgesetz (AsylG) abgedeckt. Allerdings erfolgt eine uneinheitliche Auslegung in der Praxis, sodass Frauen oft nicht als spezifische soziale Gruppe anerkannt werden. Das widerspricht den Anforderungen der Istanbul-Konvention. Auch die EuGH-Rechtsprechung stellt klar, dass Frauen als Betroffene häuslicher Gewalt allein aufgrund des Geschlechts eine soziale Gruppe darstellen und einen Flüchtlingsstatus erhalten können. Schwierigkeiten bestehen auch bei geschlechtsspezifischer Gewalt durch nichtstaatliche Akteure wie Familie oder Partner. Die Rechtsprechung geht teilweise vorschnell und ohne Prüfung der Effektivität der Gesetze des Herkunftslandes davon aus,

dass ein ausreichender Schutz vor Verfolgung vorliegt, wenn diese Gesetze eine Gleichstellung von Frauen und die Bestrafung sexualisierter Gewalt vorsehen.

Ein Blick in die Daten des BAMF zeigt, dass die **Zahl der Zuerkennungen der Flüchtlingseigenschaft** aufgrund geschlechtsspezifischer Verfolgung (2020: 1.307, 2021: 1.379) bei weiblichen Antragstellenden in den Jahren **2020 und 2021 zunächst relativ konstant** war. Im **Jahr 2022** zeigt sich jedoch ein **starker Anstieg um das Doppelte** (2.800 Anerkennungen des Flüchtlingsstatus aufgrund von geschlechtsspezifischer Verfolgung). Ein großer Teil des Anstiegs lässt sich auf die größere Anzahl an Personen aus Afghanistan zurückführen, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde. Insgesamt ist der Anteil der Anerkennungen geschlechtsspezifischer Verfolgung an den inhaltlichen Entscheidungen über die Asylanträge von weiblichen Antragstellenden gering. Dies steht im Kontrast zum Ausmaß an geschlechtsspezifischer Gewalt und der fehlenden Rechtssicherheit, insbesondere von Frauen in Herkunftsländern wie etwa Afghanistan. Die Gesamtzahl der entschiedenen Fälle bei weiblichen Personen betrug 2020 47.748. Damit macht der Anteil der Fälle, in denen der Flüchtlingsstatus aufgrund geschlechtsspezifischer Verfolgung zuerkannt wurde, bei weiblichen Personen lediglich 2,7 Prozent aller inhaltlichen Entscheidungen aus. Im Jahr 2021 lag dieser Anteil bei 3,4 Prozent und auch im Jahr 2022 waren es, trotz leichten Anstiegs, nur 4,1 Prozent.

### **Geschlechtersensible Asyl- und Aufnahmeverfahren**

Aufnahme- und Asylverfahren müssen geschlechtersensibel gestaltet werden, so sieht es die Istanbul-Konvention vor. **Wichtig ist, frühzeitig zu identifizieren, ob eine Person von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen ist.** In Deutschland sind dafür verschiedene Behörden zuständig, zunächst die Länder und mit dem Zeitpunkt der Asylantragsstellung das BAMF. Bundesweite standardisierte Verfahren zur systematischen Identifizierung von besonderen Schutzbedarfen aufgrund von geschlechtsspezifischer Gewalt sind in Deutschland nicht vorhanden. Die Praxis zur Identifizierung von Personen in vulnerablen Lebenslagen variiert daher je nach Bundesland und eine systematische Identifizierung findet in keinem

Bundesland statt, weshalb viele Betroffene nicht erkannt werden.

Die unzureichende Identifizierung durch die Landesbehörden hat zur Folge, dass asylrelevante Tatsachen in vielen Fällen nicht an das BAMF weitergeleitet werden. Zu einer mangelhaften Identifizierung von Betroffenen trägt auch die Durchführung von beschleunigten Verfahren gemäß § 30a AsylG bei Personen aus sogenannten sicheren Herkunftsländern bei. Im BAMF gibt es zwar speziell geschulte Sonderbeauftragte für geschlechtsspezifische Verfolgung, doch haben Betroffene keinen Rechtsanspruch auf eine Anhörung durch einen **Sonderbeauftragten**, ebenso ist unklar, in welchem Umfang diese tatsächlich eingesetzt werden. Die von BAMF gelieferten Daten zeigen auf, dass Sonderbeauftragte in allen Außenstellen des BAMF zur Verfügung stehen, allerdings kann den Daten nicht entnommen werden, ob diese auch den Bedarf abdecken.

Ähnlich verhält es sich in den **Geflüchtetenunterkünften**. Nach § 44 Abs. 2a AsylG sollen die Länder bei der Unterbringung unter anderem den Schutz von Frauen gewährleisten. Zwar hat die Bundesregierung 2021 Mindeststandards erarbeitet, die als **Leitlinien** für die Unterbringung geflüchteter Menschen in den Bundesländern und Kommunen dienen sollen, diese sind allerdings nicht verbindlich. Das hat unter anderem zur Folge, dass die Vorgaben der Länder zum Gewaltschutz sehr heterogen im Hinblick auf Qualität und Rechtsverbindlichkeit sind. So haben etwa zum Berichtszeitpunkt nur **zwölf von 16 Bundesländern rechtsverbindliche Gewaltschutzkonzepte für ihre Landeseinrichtungen entwickelt**, wofür keine Evaluationsprozesse stattfinden. Auf kommunaler Ebene bestehen ebenfalls kaum rechtlich verbindliche Vorgaben. Auch werden nicht von allen Bundesländern finanzielle Mittel und zusätzliche Stellen zum Schutz von Geflüchteten bereitgestellt.

Im Berichtszeitraum sind insgesamt **bedeutende rechtliche Entwicklungen im Bereich Asyl und Migration** zu verzeichnen. Dazu gehört etwa die Zustimmung zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) auf EU-Ebene durch die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament. Parallel dazu zeigen sich verschiedene Entwicklungen auf nationaler Ebene, darunter die

Einführung der unabhängigen Asylverfahrensberatung, das Inkrafttreten des sogenannten Rückführungsverbesserungsgesetzes, die Einführung der Bezahlkarte für Geflüchtete sowie die Ausweitung der Liste der sogenannten sicheren Herkunftsstaaten. Insgesamt deutet sich ein Rückschritt in der gesetzlichen Umsetzung von Menschenrechten im Bereich geschlechtsspezifische Gewalt an.

Die Berichterstattungsstelle **empfiehlt**, insbesondere dem Gesetzgeber und den relevanten Landes- und Bundesbehörden, im Wesentlichen:

- **zwei neue Tatbestände**, die einen verlängerbaren Aufenthaltstitel für Betroffene von häuslicher Gewalt vorsehen, in das Aufenthaltsgesetz aufzunehmen sowie die **Nachweiserbringung niedrigschwellig auszugestalten**;
- den **persönlichen Schutzbereich** der Härtefallregelung in § 31 AufenthG auf alle Betroffenen in eheabhängigen Aufenthaltssituationen zu erweitern sowie die **Mindestbestandszeit** der Ehe zu reduzieren;
- die **Aus- und Fortbildung** aller am Verfahren beteiligten Akteure sowie die Aufklärung und Information von Betroffenen sicherzustellen;
- eine Bedenk- und Stabilisierungsfrist für Betroffene einzuführen;
- die **Datenlage zu verbessern**, indem Aufenthaltstitel nach § 31 Abs. 2 AufenthG nach Erteilungsgrund aufgeschlüsselt sowie Ablehnungen und Gründe für Nichtverlängerungen nach § 31 Abs. 2 S. 2 Alt. 3 statistisch erfasst werden;
- **geschlechtsspezifische Verfolgung als Fluchtgrund** umfassend und ohne einschränkende Maßstäbe **anzuerkennen** und in der Praxis an die Vorgaben der Istanbul-Konvention anzupassen;
- ein System der Datenerhebung einzuführen, das eine **Verlaufsstatistik ermöglicht** (Registrierung von Anträgen auf asylrechtlichen Schutz sowie Ergebnis der Prüfung);
- im Rahmen von Asyl- und Aufnahmeverfahren **einheitliche Leitlinien und Kriterien zur Identifizierung** Betroffener geschlechtsspezifischer Gewalt einzuführen;
- Sonderbeauftragte in ausreichender Zahl sowie deren tatsächliche Einbeziehung

sicherzustellen und eine flächendeckende und kontinuierliche Fortbildung aller am Asyl- und Aufnahmeverfahren Beteiligten zu gewährleisten;

- **sichere Unterkünfte für Betroffene geschlechtsspezifischer Gewalt** zu gewährleisten und wirksame Gewaltschutzkonzepte zu entwickeln.

## 8 Digitale Dimension von Gewalt

Bei Gewalt gegen Frauen und Mädchen im digitalen Raum und mit technischen Mitteln handelt es sich um ein rasant wachsendes, ernst zu nehmendes Phänomen mit schwerwiegenden Folgen. Die Istanbul-Konvention definiert die digitale Dimension von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zwar nicht explizit, doch unterfällt jene dem weiten Gewaltbegriff des Übereinkommens. Nach Auffassung des Expert\*innengremiums GREVIO ist der Begriff umfassend und aus Sicht der Betroffenen zu interpretieren und erfasst zumindest den Aspekt der „Online“-Gewalt sowie den durch Technologie erleichterten Gewalt und ist auch auf zukünftige technologische Entwicklungen auszuweiten. Die digitale Dimension von Gewalt bezeichnet daher generell eine bestimmte Vorgehensweise: den Einsatz von modernen Technologien, um Gewalt gegen Frauen und Mädchen auszuüben oder zu verstärken. Welches **Ausmaß** geschlechtsspezifische digitale Gewalt in Deutschland hat, **lässt sich empirisch nicht zuverlässig darstellen** (siehe zur Annäherung Kapitel III der Langfassung des Monitors Gewalt gegen Frauen sowie weiter oben in Kapitel III). Vor diesem Hintergrund richtet sich der **Fokus** des Monitors Gewalt gegen Frauen auf die strafrechtliche Gesetzeslage und -praxis.

Straftaten gegen Frauen und Mädchen im digitalen Raum beziehungsweise mittels technischer Geräte reichen von massiven **Beleidigungen und Bedrohungen** (häufig in sexualisierter Weise) im Internet, auch in Form sogenannter **Hassrede**, über (heimliches) **Fotografieren** in Saunen oder Toiletten oder unter den Rock, das **Verbreiten von intimen Bildmaterial** und Hochladen von „**Rachepornos**“, unaufgefordert zugesandte sogenannte **Dickpics**, online **veröffentlichte personenbezogene Informationen** wie Adresse oder Telefonnummer der Betroffenen bis hin zum **Aus-**

**spionieren und Verfolgung** mittels etwa sogenannter Spyware. Zudem kann die digitale Dimension von Gewalt auch zu physisch ausgeführten Übergriffen auf die Betroffene bis hin zu Femizid führen. Insofern dürfen generell die digitale und die analoge Dimension von Gewalt nicht getrennt voneinander betrachtet werden. Die Formulierung „Dimension von Gewalt“ soll vielmehr verdeutlichen, dass diese dieselben Wurzeln hat wie die körperliche, psychische oder sexualisierte Gewalt: namentlich das tief verankerte Machtungleichgewicht zwischen Männern und Frauen. Häufig ist die digitale Begehungsweise eine Fortsetzung der körperlichen Gewalt und (neue) Technologien ermöglichen den Tätern einen fast grenzenlosen Zugriff auf die Betroffene. Insbesondere in Fällen häuslicher Gewalt wird jedoch die digitale Dimension häufig übersehen.

Der Monitor Gewalt gegen Frauen konzentriert sich auf **drei zentrale Erscheinungsformen** der digitalen Dimension von Gewalt, die gemäß Istanbul-Konvention (straf-)rechtlich sanktioniert werden sollen: Artikel 33 definiert **psychische Gewalt** als „vorsätzliches Verhalten, durch welches die psychische Integrität einer Person mittels Nötigung oder Drohung schwerwiegend beeinträchtigt wird“. Dabei ist hervorzuheben, dass Artikel 33 Istanbul-Konvention weniger auf einzelne, isolierte Handlungen, als vielmehr auf **gewalttätige Verhaltensmuster** (über einen gewissen Zeitraum) ausgerichtet ist. Psychische Gewalt ist in Bezug auf die digitale Dimension von Gewalt gegen Frauen deshalb so entscheidend, weil es hier um Begehungsweisen auf Distanz, folglich ohne direkten Körperkontakt (im Sinne physischer Gewalt) geht. Wie GREVIO feststellt, lassen sich somit generell **alle digitalen Gewaltphänomene als psychische Gewalt kategorisieren**. Zum Stalking (beziehungsweise zur Nachstellung) im Sinne von Artikel 34 als spezifische Gewaltform zählt auch **Cyberstalking**. Unter die digitale Begehungsweise des Stalkings fallen unter anderem Drohungen, Identitätsdiebstahl, Sammeln privater Informationen, Aufforderungen zum Sex, Schädigung der Reputation und Belästigung mit dem Ziel, die Person zu isolieren. **Sexuelle Belästigung** wird gemäß Artikel 40 weit verstanden als „jede Form des unerwünschten verbalen, non-verbalen oder physischen Verhaltens sexueller Natur mit dem Ziel oder der Auswirkung, die Würde einer Person zu verletzen“. Im digitalen

Raum gehören dazu etwa die nicht konsensuale Aufnahme und Verbreitung intimer Bilder, Bedrohungen (insbesondere Vergewaltigungsdrohungen), sexualisiertes Mobbing oder auch das unerwünschte Zusenden sexualisierter Bilder.

Die Analyse der deutschen Rechtslage zu diesen drei Artikeln der Istanbul-Konvention zeigt: Die relevanten Regelungen sind **teilweise fragmentarisch und verstreut** im Strafgesetzbuch und im Nebenstrafrecht, ohne einheitliches Konzept oder Systematik. Das erschwert die Rechtsanwendung und den effektiven Schutz Betroffener erheblich.

**Psychische Gewalt** laut Istanbul-Konvention kann in Deutschland nur im gewissen Umfang und in Einzelfällen erfasst werden. Das liegt unter anderem daran, dass im Strafrecht bisher immer noch eine starke Betonung auf physischen Schäden durch (körperlich wirkende) Gewalt gegeben ist. Zudem können gewalttätige Verhaltensmuster im Sinne der Konvention, die einzelne Verhaltensweisen beinhalten, die für sich genommen noch nicht strafbar wären, im deutschen Strafrecht nicht erfasst werden.

**Cyberstalking** ist kein eigener Straftatbestand, die Regelung zum analogen Stalking (bezeichnet als Nachstellung, § 238 Abs. 1 StGB) erstreckt sich jedoch auch auf spezielle (typische) Begehungsformen des Cyberstalkings. Positiv ist zum Beispiel festzuhalten, dass der Paragraph seit einer Novellierung 2021 grundsätzlich auch für sogenannte Rache pornos gilt. Für eine Strafbarkeit allerdings ist eine wiederholte Begehung erforderlich.

**Sexuelle Belästigung** wiederum kann zwar durch das Zusammenspiel verschiedener strafrechtlicher Normen geahndet werden. Der Straftatbestand der sexuellen Belästigung (§ 184i) im Strafgesetzbuch gilt jedoch nur für unmittelbare körperliche Berührungen. Die nichtkörperliche digitale Dimension kann nur über Vorschriften, wie etwa jene der Beleidigung (§ 185 StGB), und nur lückenhaft verfolgt werden. Und schließlich zeigt sich in Bezug auf bildbasierte sexualisierte Gewalt ein unübersichtlicher Flickenteppich verschiedenster Vorschriften, die (gerade) im Hinblick auf erwachsene Betroffene erhebliche Schutzlücken haben.

Grundsätzlich positiv bewertet der Monitor Gewalt gegen Frauen einige rechtliche Entwicklungen im Berichtszeitraum. Seit Februar 2024 gilt beispielsweise mit dem **Digital Services Act** (DSA, auch als Gesetz über Digitale Dienste bezeichnet) eine EU-Verordnung für alle Betreiber von Online-Diensten (Gaming- und Pornoplattformen, Suchmaschinen, soziale Netzwerke etc.). Der DSA soll es unter anderem **erleichtern, rechtswidrige Inhalte zu melden**, allerdings finden sich diesbezüglich auch noch Kritikpunkte (wie etwa die Nichtfestlegung einer bestimmten Frist zur Entfernung solcher Inhalte). Um die Rechtslage den europarechtlichen Vorgaben anzupassen, trat in Deutschland das **Digitale-Dienste-Gesetz** (DDG) im Mai 2024 in Kraft.

Geplant ist zudem das sogenannte **Gesetz gegen digitale Gewalt**. Betroffene von Bedrohungen und digitalem Hass sollen damit unter anderem die Betreiber von Internetplattformen und Messengerdiensten dazu veranlassen können, „Auskunft über die Identität von Verfassern von rechtsverletzenden Äußerungen“ zu geben.

Ferner existiert beispielsweise ein **Gesetzentwurf** des Bundesrates in Bezug auf sogenannte **Deep-fakes** (durch KI hergestellte beziehungsweise veränderte, täuschend echt wirkende Video-, Bild- und Tonaufnahmen, häufig sexualisierter Natur). Zudem beschloss die Landesregierung in Niedersachsen im Oktober 2024 die Einbringung eines Gesetzentwurfs zur Strafbarkeit verbaler und non-verbaler sexueller Belästigung in den Bundesrat.

Die Berichterstattungsstelle **empfiehlt** insbesondere den Gesetzgebern auf Bundes- und Landesebene:

- die Schaffung eines eigenständigen Straftatbestandes zum **Schutz der Psyche**, der insbesondere auch gewalttätige Verhaltensmuster erfasst, zu prüfen;
- **§ 184i StGB** zu erweitern, sodass dieser nicht auf körperliche Begehungsweisen beschränkt bleibt;
- Schutzlücken bei Tatbeständen im Kontext von **bildbasierter sexualisierter Gewalt** umfassend zu prüfen und den Flickenteppich an Vorschriften anwendungsfreundlich zu gestalten;

teppich an Vorschriften anwendungsfreundlich zu gestalten;

- **verpflichtende Fort- und Weiterbildungen einzuführen**, um Polizist\*innen, Staatsanwält\*innen und Richter\*innen für das Thema digitale Gewalt zu sensibilisieren;
- **prozessuale Anpassungen** beispielsweise im Hinblick darauf, dass viele der betreffenden Delikte nur auf **Antrag** der Betroffenen verfolgt werden können;
- im Hinblick auf **Strafverfolgungsbehörden** durch die Bereitstellung von einheitlichen und einfachen **elektronischen Verfahren** die strafrechtliche Verfolgung digitaler Gewalt sicherzustellen;
- die **Meldesysteme** (auf Plattformen) in Bezug auf digitale geschlechtsspezifische Gewalt weiter zu verbessern und effizienter zu gestalten sowie elektronische Verfahren bereitzustellen, etwa um Beweismittel rechtssicher hochzuladen.

sowie insbesondere Bund und Ländern:

- **mehr Unterstützung für Beratungsstellen und Frauenhäuser** zur Verfügung zu stellen: Mitarbeiter\*innen in Beratungsstellen und Frauenhäusern sollten ausreichend Personal und Finanzierung sowie kostenlose Schulungsangebote für ihre Unterstützung im Kampf gegen und im Umgang mit der digitalen Dimension von geschlechtsspezifischer Gewalt erhalten;
- die personelle **Ausstattung** bei den Polizeibehörden, Staatsanwaltschaften und Gerichten zu verbessern und Schwerpunktstaatsanwaltschaften in Bezug auf die digitale Dimension von geschlechtsspezifischer Gewalt zu schaffen;
- **Sensibilisierungskampagnen** und **Medienkompetenz** der Zivilgesellschaft zu fördern;
- sowie **wissenschaftliche Studien, Datenerhebungen** unterschiedlicher Fachrichtungen **und eine stärkere Vernetzung** von Akteuren im Bereich der digitalen Dimension von Gewalt zu fördern.

## V. Gesamtfazit

Insgesamt zeigt der Monitor Gewalt gegen Frauen, dass die **Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland** noch **gravierende Lücken** aufweist. Trotz punktueller Fortschritte in der Gesetzgebung sowie im Hinblick auf die Ausarbeitung von **Landesaktionsplänen** besteht dringender Handlungsbedarf, um ein funktionierendes **Schutz- und Unterstützungssystem** für Betroffene zu schaffen. Dunkelfeldstudien, die ein umfassendes Bild des tatsächlichen Ausmaßes zeichnen könnten, fehlen derzeit weitgehend. Bereits die menschenrechtliche Analyse der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) zeichnet jedoch ein **alarmierendes Bild des Ausmaßes geschlechtsspezifischer Gewalt in Deutschland**: So wurden beispielsweise 2023 jeden Tag 728 Frauen und Mädchen Opfer von körperlicher Gewalt. Von sexualisierter Gewalt, Stalking und Zwangsheirat waren überproportional mehr Frauen und Mädchen betroffen als Männer. Der überwiegende Teil der Übergriffe findet im sozialen Nahraum statt.

Die Brisanz der Thematik spiegelt sich auch in der **starken Inanspruchnahme von Beratungsangeboten** wider. Hilfseinrichtungen, die sich auf Gewalt gegen Frauen und sexuellen Missbrauch spezialisiert haben, verzeichnen seit Jahren eine hohe und in der Tendenz zunehmende Frequentierung, so das Ergebnis des Monitors Gewalt gegen Frauen.

Trotz dieses Ausmaßes wird geschlechtsspezifische Gewalt in Politik und Rechtsprechung oft individualisiert, nicht als Ausdruck des **strukturellen Machtungleichgewichts zwischen Männern und Frauen** erkannt und dementsprechend bagatellisiert. Infolge des fehlenden Verständnisses verhindern etwa verankerte stereotype Geschlechterbilder, dass Gewaltdynamiken erkannt werden, oder es erfolgen rassistische Zuschreibungen. Überdies werden **nicht alle Erscheinungsformen geschlechtsspezifischer Gewalt ausreichend beleuchtet**. Gerichte und Behörden beschränken sich zu oft auf rein körperliche Gewaltformen – die

digitale Dimension von Gewalt und andere, weniger sichtbare Gewaltformen werden dagegen kaum beachtet. Umfassende qualifizierte **Schulungen und Weiterbildungen** der entsprechenden Behörden, insbesondere der Polizei und Justiz, würden solchen Problemen entgegenwirken, finden jedoch bislang nicht flächendeckend, systematisch und verpflichtend statt.

Ein Kernelement bei der Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt ist die Prävention von geschlechtsspezifischer Gewalt. **Prävention** – so stellt der Monitor Gewalt gegen Frauen fest – wird in Deutschland jedoch nicht ausreichend priorisiert, nicht systematisch geplant und vor allem nicht ausreichend finanziert. Die **Täterarbeit** als wichtiger Baustein der Gewaltprävention wird in ihrer Bedeutung unterschätzt: Weder werden die gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten konsequent genutzt noch ist eine verlässliche Finanzierung gewährleistet.

Der Monitor Gewalt gegen Frauen stellt fest, dass bisher ein **Flickenteppich an Regelungen und Maßnahmen** besteht, wodurch ein lückenloser Schutz von Betroffenen erschwert wird. Dies verdeutlicht, wie essenziell ein koordiniertes Zusammenwirken – auch in den föderalen Strukturen Deutschlands – ist. Das bisherige **Fehlen einer bundeseinheitlichen Gewaltschutzstrategie** und auch die noch nicht eingerichtete **nationale Koordinierungsstelle** erschweren das Problem und führen zu weitreichenden Konsequenzen: Es mangelt an zentralen Definitionen und einer einheitlichen Zielsetzung. Für Bereiche wie etwa Forschung, Aus- und Fortbildung, Unterstützung von Betroffenen, Gewaltschutz sowie Datenerhebung ist eine länderübergreifende Koordination und Abstimmung der Maßnahmen kaum erkennbar. Zwar sammeln alle Bundesländer Daten und stellen diese der Berichterstattungsstelle zur Verfügung, jedoch besteht hinsichtlich der Erfassung erhebliche Heterogenität. So sind die Daten oft lückenhaft und weitgehend nicht miteinander vergleichbar.

Ein weiteres zentrales Problem ist, dass es in vielen Bereichen noch immer **keine übergreifenden, verbindlichen Standards und Konzepte** gibt, so etwa für den Schutz von Frauen vor Gewalt in Unterkünften für wohnungslose oder geflüchtete Menschen oder in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen. Insgesamt muss der Fokus mehr darauf gerichtet werden, Frauen in besonders vulnerablen Lebenslagen mitzudenken, etwa im Rahmen von Präventionsmaßnahmen, Aktionsplänen oder Barrierefreiheiten in Schutzeinrichtungen, um sie besser zu schützen. Ferner sollten die speziellen Bedarfe von Kindern und Jugendlichen gesehen und berücksichtigt werden. Es braucht insgesamt mehr flächendeckende Schutzeinrichtungen und Beratungsstellen.

Zusätzlich stellen **Finanzierungsprobleme** ein Hindernis bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention dar. Die oft unsichere und projektbasierte Finanzierung von Schutz- und Unterstützungsdiensten gefährdet deren Qualität und Nachhaltigkeit und behindert den kostenlosen und diskriminierungsfreien Zugang von betroffenen zu diesen Strukturen.

Aus all dem folgt: Bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland gibt es noch sehr viel zu tun. Der Weg zu einem umfassenden und wirksamen Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt sowie zu einer umfassenden zielgruppenspezifischen Unterstützung von Betroffenen erfordert nicht nur weitreichende strukturelle Veränderungen, kohärente, bundesweit koordinierte Maßnahmen und erhebliche finanzielle Investitionen, sondern vor allem den politischen Willen, dieses drängende gesamtgesellschaftliche Problem mit der gebotenen Priorität anzugehen.

## Impressum

### HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin  
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

### BERICHT KURZFASSUNG | DEZEMBER 2024

ISBN 978-3-949459-64-1 (PDF)  
ISBN 978-3-949459-65-8 (Print)

### ZITIERVORSCHLAG

Deutsches Institut für Menschenrechte (2024):  
Monitor Gewalt gegen Frauen: Umsetzung der  
Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster  
Periodischer Bericht. Kurzfassung. Berlin

### LIZENZ



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

## Gefördert vom:



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

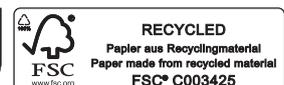
### SATZ

Bonifatius GmbH, Druck | Buch | Verlag

### DRUCK

Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG

Gedruckt auf 100 % Altpapier



Dieses Druckerzeugnis ist mit dem Blauen Engel ausgezeichnet.

**Deutsches Institut für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27  
10969 Berlin

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)