

# Alternativbericht

zur Umsetzung des  
Übereinkommens des Europarats  
zur Verhütung und Bekämpfung  
von Gewalt gegen  
Frauen und häuslicher Gewalt

**Bündnis Istanbul-Konvention**

September 2025

## IMPRESSUM

### stimmberechtigte Mitglieder des BIK

Bündnis Istanbul-Konvention (BIK)

Bundesarbeitsgemeinschaft Autonomer Mädchen\*häuser (BAG Mädchen\*häuser), Bundesarbeitsgemeinschaft Feministischer Organisationen gegen sexuelle Gewalt an Mädchen und Frauen (BAG FORSA), Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen (BAG Gleichstellung), Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt e.V. (BAG TÄHG), Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W), Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff), BIG Koordinierung (für die NGOs der Konferenz der Landeskordinierungsstellen gegen Häusliche Gewalt), Bundesfachverband feministische Selbstbehauptung und Selbstverteidigung (BV FeSt), Bundesweite Arbeitsgemeinschaft PRO ASYL e.V., Dachverband der Migrantinnenorganisationen (DaMigra), Deutscher Frauenrat (DF), Deutscher Juristinnenbund (djB), Frauenhauskoordinierung (FHK), Gesine Intervention, JUMEN e.V. – Juristische Menschenrechtsarbeit in Deutschland, Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel - KOK e.V., Medica mondiale, Mütterinitiative für Alleinerziehende (MIA e.V.i.G.), Ragazza e.V. Hamburg, S.I.G.N.A.L. e.V. – Intervention im Gesundheitsbereich gegen häusliche und sexualisierte Gewalt, StoP e.V. – Stadtteile ohne Partnergewalt, Verband Alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV), Weibernetz e.V. -Bundesnetzwerk von FrauenLesben und Mädchen mit Beeinträchtigung, Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (ZIF), Berufsverband für erotische und sexuelle Dienstleistungen e.V. (besd), Broken Rainbow, BV trans\*, Bundesfachverband feministische Selbstbehauptung und Selbstverteidigung e.V. (BV FeST), Themis Vertrauensstelle gegen sexuelle Gewalt und Belästigung e.V.

### Beratende Expert\*innen des BIK

s. Website

### Bündnisrat

Dr. Delal Atmaca, Dorothea Zimmermann, Linda Conradi

### Koordination des Prozesses und Redaktion des Berichts

Linda Conradi, Dorothea Hecht, Rhea Franke, Annika Maretzki, Ina Schäfer, Charlotte Straka, Nadine Weber, Marion Winterholler,

### Englische Übersetzung und Lektorat

Nadine Weber, Marion Winterholler

### Layout/Satz

Poli Quintana – [www.interlinea.de](http://www.interlinea.de)

### Druck

WIRmachenDRUCK.de

Lektorat, Übersetzung, Layout, Gestaltung der Barrierefreiheit und Druck wurden

Gefördert vom:



Bundesministerium  
für Bildung, Familie, Senioren,  
Frauen und Jugend



Crespo  
Foundation

Berlin, September 2025

# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                                                                                                      |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Abkürzungsverzeichnis</b>                                                                                                                                                         | <b>2</b>   |
| <b>Salvatorische Klausel</b>                                                                                                                                                         | <b>3</b>   |
| <b>Vorbemerkungen</b>                                                                                                                                                                | <b>4</b>   |
| Das Bündnis Istanbul-Konvention                                                                                                                                                      | 4          |
| Erläuterungen zur Schreibweise im deutschsprachigen Bericht                                                                                                                          | 4          |
| Unser Selbstverständnis: Definition geschlechtsspezifische Gewalt                                                                                                                    | 4          |
| Kontextualisierung des Begriffs "besonders vulnerable Gruppen und Personen"                                                                                                          | 5          |
| <b>1 Einleitung – Gewaltschutz in Deutschland: Anspruch und Wirklichkeit, wo stehen wir?</b>                                                                                         | <b>6</b>   |
| Artikel 59: Eigenständiges Aufenthaltsrecht von Frauen mit eheabhängigem Aufenthalt                                                                                                  | 10         |
| Artikel 60 und 61: Flüchtlingsschutz und Schutz vor Zurückweisung                                                                                                                    | 13         |
| <b>2 Nicht alle sind geschützt: Zur strukturellen Ungleichbehandlung -Betroffener –<br/>    Spezifische Handlungsbedarfe zur Umsetzung der IK in Deutschland (Artikel 4. Abs. 3)</b> | <b>16</b>  |
| <b>Gesamtpolitik und Datenerhebung</b>                                                                                                                                               | <b>24</b>  |
| Artikel 7 – Umfassende und koordinierte politische Maßnahmen                                                                                                                         | 24         |
| Artikel 8 – Finanzielle Mittel                                                                                                                                                       | 34         |
| Artikel 11 – Datensammlung und Forschung                                                                                                                                             | 41         |
| <b>Prävention</b>                                                                                                                                                                    | <b>48</b>  |
| Artikel 12 – Allgemeine Verpflichtungen                                                                                                                                              | 48         |
| Artikel 14 – Bildung                                                                                                                                                                 | 53         |
| Artikel 15 – Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen                                                                                                           | 55         |
| Artikel 16 – Vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme                                                                                                                     | 63         |
| <b>Schutz und Unterstützung</b>                                                                                                                                                      | <b>68</b>  |
| Artikel 18 – Allgemeine Verpflichtungen                                                                                                                                              | 68         |
| Artikel 20 – Allgemeine Hilfsdienste                                                                                                                                                 | 71         |
| Artikel 22 – Spezialisierte Hilfsdienste                                                                                                                                             | 85         |
| Artikel 25 – Unterstützung für Opfer sexuelle Gewalt                                                                                                                                 | 90         |
| <b>Materielles Recht</b>                                                                                                                                                             | <b>97</b>  |
| Artikel 31 – Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit                                                                                                                                 | 97         |
| Artikel 48 – Verbot verpflichtender alternativer Streitbeilegungsverfahren und Strafurteile                                                                                          | 106        |
| <b>Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmaßnahmen</b>                                                                                                            | <b>109</b> |
| Artikel 49 und 50 – Allgemeine Verpflichtungen und Soforthilfe, Prävention und Schutz                                                                                                | 109        |
| Artikel 51 – Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement                                                                                                                               | 113        |
| Artikel 52 – Eilschutzanordnungen                                                                                                                                                    | 119        |
| Artikel 53 – Kontakt und Näherungsverbote sowie Schutzanordnungen                                                                                                                    | 122        |
| Artikel 56 – Schutzmaßnahmen                                                                                                                                                         | 124        |
| <b>Anhang</b>                                                                                                                                                                        | <b>125</b> |

# Abkürzungsverzeichnis

|                 |                                                                                                                     |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>AGG</b>      | Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz                                                                                 |
| <b>AsylG</b>    | Asylgesetz                                                                                                          |
| <b>AufenthG</b> | Aufenthaltsgesetz                                                                                                   |
| <b>BAG TäHG</b> | Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt e.V.                                                         |
| <b>BAMF</b>     | Bundesamt für Migration und Flüchtlinge                                                                             |
| <b>BGB</b>      | Bürgerliches Gesetzbuch                                                                                             |
| <b>BGH</b>      | Bundesgerichtshof                                                                                                   |
| <b>BMBFSFJ</b>  | Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2025-)                                         |
| <b>BMFSFJ</b>   | Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2021-2025)                                              |
| <b>BIK</b>      | Bündnis Istanbul-Konvention                                                                                         |
| <b>BJA</b>      | Bundeskriminalamt                                                                                                   |
| <b>BL</b>       | Bundesland/Bundesländer                                                                                             |
| <b>BMF</b>      | Bundesfinanzministerium                                                                                             |
| <b>BMAS</b>     | Bundesministerium für Arbeit und Soziales                                                                           |
| <b>BMFTR</b>    | Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt                                                          |
| <b>BMI</b>      | Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat                                                                    |
| <b>BMJV</b>     | Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz                                                              |
| <b>BMG</b>      | Bundesministerium für Gesundheit                                                                                    |
| <b>BMZ</b>      | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung                                                |
| <b>BRK</b>      | Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, kurz: Behindertenrechtskonvention der UN              |
| <b>BVerfG</b>   | Bundesverfassungsgericht                                                                                            |
| <b>DIMR</b>     | Deutsches Institut für Menschenrechte                                                                               |
| <b>eAÜ</b>      | Elektronische Aufenthaltsüberwachung                                                                                |
| <b>EMRK</b>     | Europäische Menschenrechtskonvention                                                                                |
| <b>FamFG</b>    | Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit             |
| <b>FGM</b>      | Genitalverstümmelung (Female Genital Mutilation)                                                                    |
| <b>GEAS</b>     | Gemeinsames europäisches Asylsystem                                                                                 |
| <b>GewSchG</b>  | Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen; kurz: Gewaltschutzgesetz                     |
| <b>GewHG</b>    | Gesetz für ein verlässliches Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt; kurz: Gewalthilfegesetz |
| <b>GFK</b>      | Genfer Flüchtlingskonvention                                                                                        |
| <b>GFMK</b>     | Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder          |
| <b>GREVIO</b>   | Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence                                     |

|                 |                                                                                                   |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>IK</b>       | Istanbul-Konvention                                                                               |
| <b>IMK</b>      | Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder                                    |
| <b>KPMD-PMK</b> | Kriminalpolizeilichen Meldedienst in Fällen Politisch motivierter Kriminalität                    |
| <b>LBTIQ*</b>   | Lesben, Bi*, Trans*, Inter*, Queer*                                                               |
| <b>NGO</b>      | Nichtregierungsorganisation (Non-Governmental Organisation)                                       |
| <b>PKS</b>      | Polizeiliche Kriminalstatistik                                                                    |
| <b>RTB</b>      | Runder Tisch Berlin – Gesundheitsversorgung bei häuslicher und sexualisierter Gewalt              |
| <b>SGB</b>      | Sozialgesetzbuch                                                                                  |
| <b>StGB</b>     | Strafgesetzbuch                                                                                   |
| <b>StPO</b>     | Strafprozessordnung                                                                               |
| <b>UN</b>       | United Nations                                                                                    |
| <b>UNHCR</b>    | Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees) |
| <b>VO</b>       | Verordnung                                                                                        |
| <b>WHO</b>      | Weltgesundheitsorganisation (World Health Organisation)                                           |

## Salvatorische Klausel

Die Ausführungen und Forderungen des Berichts werden von den diesen Bericht tragenden NGOs entsprechend ihrem jeweiligen Aufgabengebiet und ihrer Zielsetzung getragen. Die beteiligten NGOs eint die Intention einer gemeinsamen Berichterstattung aus zivilgesellschaftlicher Perspektive. Dennoch können nicht alle beteiligten NGOs jede hier geäußerte Beurteilung und Empfehlung mittragen.

# Vorbemerkungen

## Das Bündnis Istanbul-Konvention

Das *Bündnis Istanbul-Konvention* ist ein Zusammenschluss zivilgesellschaftlicher Organisationen, Fachverbände und Expert\*innen aus ganz Deutschland. Ziel des Bündnisses ist es, die Umsetzung der IK in Deutschland zu begleiten und voranzutreiben sowie das öffentliche Bewusstsein für die Konvention zu stärken. Als Bündnis stellen wir mit diesem Bericht eine zivilgesellschaftliche Parallelbewertung für die 1. Thematische Evaluation bereit und bewerten die Entwicklungen zur Umsetzung der IK insbesondere aus Betroffenen- und Praxissicht<sup>1</sup>.

Aufgrund der aktuellen Mitgliederstruktur ist sich das Bündnis bewusst, dass der vorliegende Alternativbericht einige Thematiken nicht vollständig in ihrer intersektionalen Komplexität abdeckt. Das BIK strebt die Aufnahme weiterer Mitglieder an, um die Erfahrungen besonders vulnerabler Gruppen angemessen repräsentieren zu können.

## Erläuterungen zur Schreibweise im deutschsprachigen Bericht

Das BIK verwendet das Gendersternchen (\*) in der Wortmitte, um Geschlechterstereotype zu überwinden und vielfältige Geschlechteridentitäten zu berücksichtigen<sup>2</sup>. Im Folgenden wird teilweise jedoch nur die männliche Form „Täter“ verwendet, um sprachlich zu verdeutlichen, dass eine überwältigende Mehrheit der Täter\*innen männlich ist. Gleichzeitig wird an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass auch weibliche Täter\*innen geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und Mädchen, insbesondere sexualisierte Gewalt gegen Mädchen, anwenden.

## Unser Selbstverständnis: Definition geschlechtsspezifische Gewalt<sup>3</sup>

Geschlechtsspezifische Gewalt ist Gewalt, die gegen eine Person aufgrund ihres Geschlechts verübt wird. Die Definition des Begriffs „Geschlecht“ in *Art. 3 lit. c IK* beinhaltet unter anderem die gesellschaftlich geprägten Rollen, Verhaltensweisen, Tätigkeiten und Merkmale und verharnt dabei nicht bei einem vermeintlich „biologischen“ Geschlecht, sondern erkennt die soziale Komponente der geschlechtlichen Identität an (*Gender*). Dieses Verständnis liegt auch der Arbeit des BIK zugrunde. Im folgenden Text ist, wenn es um Betroffene von Gewalt geht, überwiegend von „Frauen und Mädchen“ die Rede. Strukturelle geschlechtsspezifische Gewalt und Diskriminierung finden jedoch nicht in einem binären geschlechtlichen Schema statt, sondern betreffen auch und besonders Personengruppen und Geschlechtsidentitäten, die sich jenseits dieses Schemas befinden, zum Beispiel trans\* Frauen und genderqueere, genderfluide, agender, nicht-binäre und intergeschlechtliche Personen. Diese Personengruppen sind insofern im selben Ausmaß schützenswert. Zu diesem Schutzauftrag bekennt sich auch das BIK. Auch für Männer, die im Kontext einer endo-cis-normativen Gesellschaft strukturelle Diskriminierung erfahren, darunter trans\*, nicht-binäre und intergeschlechtliche Männer, besteht aus Perspektive des BIK ein besonderer Schutz- und Unterstützungsbedarf.

1 Mehr Informationen zum BIK auf der Webseite des Bündnisses, [online] <https://www.buendnis-istanbul-konvention.de/>.

2 Bei der Verwendung des Begriffs 'Frauen' und 'Mädchen' ohne Sternchen (\*) am Ende sind trans Frauen und trans Mädchen explizit eingeschlossen.

3 BIK 2024: Definition geschlechtsspezifische Gewalt des Bündnis Istanbul-Konvention, in: ebd. 01.2024, [online] <https://www.buendnis-istanbul-konvention.de/wp-content/uploads/2024/01/Definition-geschlechtsspezifische-Gewalt-des-BIK-final.pdf> (aufgerufen am 18.07.2025).

## Kontextualisierung des Begriffs “besonders vulnerable Gruppen und Personen”

Die IK bezieht sich ausdrücklich auf schutzbedürftige Personen<sup>4</sup>. Täter wählen diese oft als Opfer aus, weil sie wissen, dass sie aufgrund ihrer Situation weniger in der Lage sind, sich zu verteidigen oder eine Strafverfolgung des Täters und andere Formen der Wiedergutmachung zu verlangen. In der deutschen Gewaltforschung wird der Begriff „*besonders vulnerabel*“ genutzt, um Personengruppen zu bezeichnen, die in besonderem Maße von Gewalt und deren Folgen betroffen sind<sup>5</sup>. Als BIK kontextualisieren wir diesen Begriff wie folgt: Gemeint sind Personengruppen, die aufgrund struktureller und institutioneller Diskriminierungen, wie bspw. durch Herkunft, “race”<sup>6</sup>, Geschlecht(-sidentität), Behinderung, Armut, Gesundheitszustand, Wohnungslosigkeit oder Aufenthaltsstatus, einem erhöhten Gewaltrisiko ausgesetzt sind. Die Konvention verpflichtet die Staaten, diskriminierungsfreien Gewaltschutz für alle zu gewährleisten. Vulnerabilität wird nicht als defizitäre Eigenschaft verstanden, sondern als grundlegende Bedingung menschlicher Existenz<sup>7</sup>. Sie entsteht aus relationaler Abhängigkeit und wird sozial und politisch ungleich verteilt. Diese ungleiche Verteilung ist politisch wirksam, weil sie durch ökonomische Ressourcen, gesellschaftliche Anerkennung und hegemoniale Diskurse den Wert von Leben strukturiert und damit Ungleichheit legitim erscheinen lässt. Geschlechtsspezifische Gewalt ist in diesem Kontext eine aktive Verletzung unter Ausnutzung dieser Verwundbarkeit. Besondere Vulnerabilität resultiert aus Mehrfachdiskriminierungen und der Intersektion von Herrschaftsverhältnissen<sup>8</sup>. Für den Gewaltschutz bedeutet dies, Handlungsmöglichkeiten nicht durch paternalistische Opferkonstruktionen, sondern durch Anerkennung und Reduzierung struktureller Verwundbarkeit zu erweitern. Eine intersektionale, sozialkonstruktivistische Perspektive ist somit zentral für die Analyse und Umsetzung des diskriminierungsfreien Gewaltschutzes<sup>9</sup>.

- 
- 4 COE 2011: Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. Council of Europe Treaty Series – No. 210, ebd. 11.05.2011, [online] <https://rm.coe.int/ic-and-explanatory-report/16808d24c6>, Art. 12, 87 (aufgerufen am 26.08.2025).
  - 5 Müller, Ursula & Schröttle, Monika 2012: Gewalt gegen Frauen und Gewalt im Geschlechterverhältnis. In: Günter Albrecht & Axel Groenemeyer (Hrsg.): Handbuch soziale Probleme. 2., überarb. Aufl., Wiesbaden: Springer VS, S. 668–691; Rabe, Heike & Leisering, Britta 2018: Die Istanbul-Konvention. Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt, Berlin: DIMR, S.12.
  - 6 Der deutsche Begriff „**Rasse**“ ist historisch durch die Aufklärung, die „Rassenforschung“, den Nationalsozialismus und die „Rassenhygiene“ schwer belastet und wird in den Sozial- und Kulturwissenschaften weitgehend vermieden (vgl. Deutsche Zoologische Gesellschaft/Max-Planck-Gesellschaft et al. 2019: Jenaer Erklärung. Das Konzept der **Rasse** ist das Ergebnis von Rassismus und nicht dessen Voraussetzung, in: ebd. o.A., [online] [https://www.uni-jena.de/190910\\_jenaer-erklaerung](https://www.uni-jena.de/190910_jenaer-erklaerung)) oder in wissenschaftlichen, pädagogischen und politischen Kontexten in Anführungszeichen gesetzt, um Distanz zu einem biologistisch-diskriminierenden Verständnis auszudrücken. Aus diesem Grund verwenden wir in Anlehnung an internationale Diskurse den Begriff *race* in englischer Schreibweise. Damit soll verdeutlicht werden, dass es sich nicht um eine biologisch begründete Kategorie handelt, sondern um eine historisch, sozial und politisch konstruierte Differenzkategorie, die in Macht- und Herrschaftsverhältnisse eingebunden ist. Dies stellt eine pragmatische Entscheidung dar, solange keine adäquate deutsche Alternative zur Verfügung steht.
  - 7 Burghardt, Daniel et al. 2017: Vulnerabilität. Pädagogische Herausforderungen, Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer; Butler, Judith 2005: Gefährdetes Leben. Politische Essays, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
  - 8 Crenshaw, Kimberle 1991: Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color, in: Stanford Law Review, Jg. 43, Nr. 6, S. 1241–1299.
  - 9 Sosa, Lorena & Mestre i Mestre, Ruth 2022: Ensuring the Non-Discriminatory Implementation of Measures against Violence against Women and Domestic Violence: Article 4, Paragraph 3, of the Istanbul Convention. Strasbourg: Council of Europe.  
Dieses Papier untersucht den Umfang der Verpflichtungen in Artikel 4 Absatz 3 und bietet eine intersektionale Lesart der Istanbul-Konvention.

# 1 Einleitung – Gewaltschutz in Deutschland: Anspruch und Wirklichkeit, wo stehen wir?

Gewalt gegen Frauen und Mädchen ist weltweit ein allgegenwärtiger, strukturell verankerter und massiver Eingriff in die Menschenrechte. Auch in Deutschland erleben Frauen und Mädchen täglich schwere sexualisierte, physische, psychische und wirtschaftliche Gewalt von ihren aktuellen oder ehemaligen Partnern, in ihrer (Herkunfts-)Familie, im sozialen Nahraum oder durch unbekannte Personen. 2023 wurde in Deutschland fast jeden Tag eine Frau getötet<sup>10</sup>.

Die Istanbul-Konvention ist das erste völkerrechtlich verbindliche Instrument zum Schutz vor geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt. Sie wurde am 01. Februar 2018 in Deutschland ratifiziert. Damit hat sich Deutschland verpflichtet, alle Formen von Gewalt gegen Frauen zu verhindern, alle Betroffenen zu schützen und Täter konsequent zu verfolgen. Die IK erkennt Gewalt gegen Frauen explizit als Ausdruck historisch gewachsener Machtungleichheiten und struktureller Diskriminierung an – ein längst überfälliger Paradigmenwechsel, der jedoch in der Praxis immer wieder an politischen Widerständen und mangelndem Umsetzungswillen scheitert.

Zur Überprüfung der Umsetzung wurde die *GREVIO-Gruppe*, ein unabhängiges Expert\*innen-gremium, eingerichtet. Es veröffentlichte 2022 einen Basisevaluierungsbericht über Deutschland. Auch wenn es seitdem Fortschritte gab, wie etwa die Verabschiedung des Gewalthilfegesetzes und einer Gewaltschutzstrategie der Bundesregierung, bleibt ein systemischer Wandel aus – wir sehen teilweise sogar Rückschritte. Die strukturelle Unterfinanzierung des Hilfesystems, fehlende Prävention und unzureichende Berücksichtigung intersektionaler Diskriminierungen sowie große Schutzlücken für marginalisierte Gruppen – insbesondere für migrierte, geflüchtete Frauen und Mädchen, trans\*, inter\* und nicht-binäre Menschen, wohnungslose Frauen und Mädchen und Frauen und Mädchen mit Behinderung – zeigen: Der Weg zur vollständigen Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland ist weit.

Dieser Bericht gliedert sich entlang der zentralen Fragen der GREVIO-Expert\*innenkommission im Rahmen der 1. Thematischen Evaluierungsrunde 2025<sup>11</sup>. Wir analysieren Entwicklungen in Politik, Gesetzgebung, Schutz- und Unterstützungsstrukturen und beleuchten insbesondere, ob die deutsche Bundesregierung ihren Verpflichtungen nachgekommen ist – sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene. Grundlage unserer Analyse sind qualitative und quantitative Daten und Erkenntnisse aus öffentlichen Studien und Expertise aus Mitgliedsorganisationen des BIK, zum Beispiel aus Rückmeldungen aus der Praxis, Berichten von Betroffenen und Fachgesprächen, sowie aus Gesetzen und Förderstrukturen.

Die Ergebnisse sind eindeutig: In einem politischen Klima, das zunehmend von rassistischen, antifeministischen und rechtspopulistischen Kräften dominiert wird, werden diskriminierungssensibler Gewaltschutz und Gewaltprävention selten politisch priorisiert. Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und Mädchenhäuser arbeiten am Limit, barriere- und diskriminierungsfreie Zugänge zum Hilfesystem fehlen und Rechte von Betroffenen mit unsicherem Aufenthaltsstatus werden weiter beschnitten. All das widerspricht dem Geist und Wortlaut der Istanbul-Konvention.

Gerade in Zeiten gesellschaftlicher Polarisierung, zunehmender Demokratiefeindlichkeit und antifeministischer Angriffe ist es essenziell, dass die Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt nicht aus dem Fokus gerät. Der **erstarkende Rechtspopulismus** in Deutschland hat spürbare Auswirkungen auf Frauenrechte, Gleichstellungspolitik, Gewaltschutz und die Umsetzung der IK. Dem von rechtsextremen und teils konservativen Parteien propagierten Frauenbild folgend, wird geschlechtsspezifische Gewalt nicht als strukturelles, systemisches Problem anerkannt und Frauen werden auf ihre "natürliche" Rolle als Mutter und Ehefrau reduziert. Frauen, die diesem Bild nicht entsprechen, werden entweder diszipliniert oder aus Schutzprogrammen ausgeschlossen, etwa

10 BKA 2024: Geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten – Bundeslagebild 2023, in: ebd. 19.11.2024, [online] <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/StraftatenGegenFrauen/StraftatengegenFrauenBLB2023.html> (aufgerufen am 28.07.2025).

11 Darüber hinaus geht der Bericht auch auf Entwicklungen der Umsetzung von Artikel 4, 59 und 60 ein.

Sexarbeiter\*innen, trans\* Frauen, wohnungslose und migrierte Frauen (*siehe Kapitel 2*). Gleichzeitig instrumentalisieren Rechtspopulist\*innen häufig Gewalt gegen Frauen, um rassistische Narrative zu bedienen. Der in Deutschland spürbare Rechtsruck schwächt den staatlichen Schutzauftrag, wie ihn die Istanbul-Konvention verlangt. Er gefährdet nicht nur den Gewaltschutz für Frauen, sondern auch eine demokratische, menschenrechtsbasierte Gesellschaft. Eine konsequente Umsetzung der IK ist daher auch ein Zeichen gegen autoritäre und antifeministische Rückschritte.

Mit großer Sorge nehmen wir auch die **zunehmende Normalisierung antifeministischer und rechtspopulistischer Politik in der Bundesregierung** und den zunehmenden Rechtsruck in der Bundesregierung wahr. Der Deutsche Frauenrat hat in einer Bewertung des Koalitionsvertrags angeprangert, dass die akuten Risiken, die durch Antifeminismus und Sexismus drohen, nicht klar benannt werden und sich dem nicht entgegengestellt wird<sup>12</sup>. Die Koalition aus CDU/CSU und SPD hat bereits Verschärfungen im Aufenthalts- und Asylrecht vorgenommen. Es ist nun erklärtes gesetzliches Ziel des Aufenthaltsgesetzes, die Zuwanderung zu begrenzen<sup>13</sup>. Am 23. Juli 2025 trat eine Gesetzesänderung in Kraft, die den Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte aussetzt<sup>14</sup>. In einer Weisung des Bundesinnenministeriums an die Bundespolizei wurde die Behörde aufgefordert, bereits an den deutschen Grenzen Zurückweisungen vorzunehmen<sup>15</sup>. Das widerspricht EU-Recht<sup>16</sup>. Vor diesem Hintergrund haben wir die starke Befürchtung, dass die geplanten Änderungen im Maßnahmenfeld "Migration und Asyl" in der Gesamtstrategie der neuen Bundesregierung nicht zur Umsetzung eines umfassenden Gewaltschutzes beitragen werden (*zur Situation migrierter und geflüchteter Frauen siehe Frage 56e*).

Die bereits in der vergangenen Legislatur erreichten Fortschritte wie bspw. die Verabschiedung des Selbstbestimmungsgesetzes werden durch die neue Regierungskoalition systematisch auf einen Prüfstand gestellt<sup>17</sup>. Begrifflichkeiten der Istanbul-Konvention werden in Frage gestellt: Vermeintlich soll sich diese lediglich auf biologisch weibliche Menschen beziehen<sup>18</sup>. Damit verbunden ist ein Klima gegen Organisationen, die sich für einen breiten Geschlechterbegriff einsetzen, so auch das Bündnis Istanbul-Konvention und die Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt beim DIMR, und die Diskreditierung dieser hinsichtlich ihrer öffentlichen Förderung. Ignoriert wird dabei, dass GREVIO selbst die Bundesregierung auffordert, besseren Schutz und Unterstützung für LGBTI-Frauen zur Verfügung zu stellen<sup>19</sup>.

Unsere Empfehlungen an die Bundesregierung sind klar: Menschenrechte dürfen nicht relativiert, Schutzstandards nicht heruntergeschraubt, und Gewalt darf niemals als Privatsache angesehen werden. Es braucht verbindliche gesetzliche Regelungen, eine verlässliche Finanzierung, intersektionale Perspektiven und die tatsächliche Beteiligung von Betroffenen. Die Istanbul-Konvention ist das Versprechen für ein Leben frei von geschlechtsspezifischer Gewalt. Unser Bericht zeigt: Dieses Versprechen wird in Deutschland gegenwärtig nicht eingelöst. Wir fordern Veränderungen – jetzt.

12 Deutscher Frauenrat 2025: So viel Gleichstellung steht im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD. Auswertung des Deutschen Frauenrats, in: ebd. 22.05.2025 [online] [https://www.frauenrat.de/wp-content/uploads/2025/05/Deutscher-Frauenrat\\_Auswertung-Koalitionsvertrag-2025-2029.pdf](https://www.frauenrat.de/wp-content/uploads/2025/05/Deutscher-Frauenrat_Auswertung-Koalitionsvertrag-2025-2029.pdf), S. 9 (aufgerufen am 11.08.2025).

13 Aufenthaltsgesetz §1, Abs. 1, Satz 1, Aufenthaltsgesetz vom 25. Februar 2008, BGBl. I S. 162, geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Juli 2025, BGBl. 2025 I Nr. 173.

14 Bundesregierung 2025: Zusammenleben zukunftsgerecht gestalten, in: ebd. 23.07.2025, [online] [https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kabinett-familiennachzug-2349196?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kabinett-familiennachzug-2349196?utm_source=chatgpt.com) (aufgerufen am 11.08.2025).

15 Heute im Bundestag 2025: Linke fordert Ende von Zurückweisungen Schutzsuchender, in: ebd. 04.06.2025, [online] <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1084532> (aufgerufen am 11.08.2025).

16 Beschlüsse der 6. Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin vom 2. Juni 2025, VG 6 L 191/25, VG 6 L 192/25, 6 L 193/25.

17 CDU/CSU & SPD 2025: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Wahlperiode, in: Koalitionsvertrag 2025 o.A., [online] [https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav\\_2025.pdf](https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf), S.104, Zn. 3319 (aufgerufen am 06.08.2025).

18 Louis, Chantal 2025: Trans-Debatte: Was ist eine Frau? In: EMMA 25.07.2025, [online] <https://www.emma.de/artikel/un-sonderberichterstatteerin-reem-alsalem-was-ist-eine-frau-341891> (aufgerufen am 19.08.2025).

19 GREVIO 2022: Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung der Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) in Deutschland, in: BMBFSJF 07.10.2022, [online] <https://www.bmbfsjf.bund.de/resource/blob/202386/3699c9bad150e4c4ff78ef54665a85c2/grevio-evaluierungsbericht-istanbul-konvention-2022-data.pdf>. (aufgerufen am 29.08.2025).

## Beantwortung der Fragen

Aufgrund begrenzter Kapazitäten konnten wir nicht alle Fragen beantworten. Somit ist das Kapitel 7, *Neue Tendenzen bei Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt*, nur kurz und mit Verweisen beantwortet worden – die entsprechenden Antworten finden sich an anderen Stellen. Umso wichtiger ist es, die **Einleitung und Kapitel 2** zu beachten, da diese auf aktuelle Tendenzen eingehen und relevante Punkte hervorheben.

# 1.1 Neue Tendenzen bei Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt

## Hintergrund

Die Frage nach neuen Tendenzen bei Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt wird hier zu Beginn aufgegriffen, obwohl sie am Ende des Fragebogens für die 1. Thematische Evaluierungsrunde steht, da sie zentrale Informationen zum politischen Kontext, der nationalen Rechtsprechung, der Zuweisung von Mitteln u. a. und Verweise auf die entsprechenden Artikel erfragt. Wir beschränken uns hier auf Verweise auf die Antworten der entsprechenden Fragen. Eine Ausnahme stellt die Unterfrage e) zu migrierten und geflüchteten Frauen dar, da große Probleme bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention zum Schutz gewaltbetroffener migrierter und geflüchteter Frauen existieren.

## Zu Frage 56 (a/b/c/d/e/f)

*Bitte geben Sie Auskunft über neue Entwicklungen seit der Annahme des GREVIO- Basisevaluierungsberichtes über Ihr Land:*

**a. die neuen Tendenzen bei Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt einschließlich ihrer digitalen Erscheinungsformen (Arten der Gewaltausübung, Opfergruppen, Formen der Gewalt):**

Zu aktuellen Tendenzen, wie Folgen der Normalisierung antifeministischer und rechter Normen siehe *Einleitung und Kapitel 2*.

Bezüglich digitaler Gewalt ist die Verabschiedung eines **Digitalen Gewaltschutzgesetzes geplant**, sowie die **Reform des Cyberstrafrechts** zu nennen (*siehe Frage 1*).

Auf *Arten der Gewaltausübung, Opfergruppen und Formen der Gewalt* wird differenziert in *Kapitel 2* *Nicht alle sind geschützt* und in den einzelnen Artikeln eingegangen.

**b. die neuen Tendenzen in der nationalen Rechtsprechung zum Thema Gewalt gegen Frauen;**

**c. die neuen Tendenzen bei der Zuweisung von Mitteln und der Budgetierung durch Ihre staatlichen Behörden;**

Im Juli 2023 wurden mit der **Reform des strafrechtlichen Sanktionenrechts** im Strafgesetzbuch „geschlechtsspezifische“ und „gegen die sexuelle Orientierung gerichtete“ Tatmotive ausdrücklich in § 46 StGB aufgenommen, um bei der Strafzumessung berücksichtigt zu werden. Der Zusatz soll die Rechtsprechung dazu anhalten, bspw. Femizide, sexualisierte Gewalt gegen (Ex-)Partnerinnen oder Hasskriminalität gegen Frauen und LSBTIQ angemessen zu ahnden (s. *Artikel 51, Frage 50*).

Das **Gewalthilfegesetz (GewHG)** ist mit der Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt am 27. Februar 2025 in Kraft getreten. Es hat damit den Status eines verpflichtenden Bundesgesetzes. Die Verabschiedung dieses Gesetzes ist als wichtiger und dringend notwendiger Schritt als äußerst positiv zu bewerten – und wurde unter anderem auch aufgrund von umfassendem zivilgesellschaftlichem Druck erreicht – da es sich, neben der Gewaltschutzstrategie des Bundes, um eine wichtige

Komponente eines einheitlichen Bundesgesetzesrahmens zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland handelt (*ausführlicher s. Artikel 7, Frage 1, Zur Finanzierung s. Artikel 8*).

Das **Gewaltschutzgesetz (GewSchG)** soll sicherstellen, dass Menschen vor körperlicher Gewalt, Drohungen, Nötigungen und Belästigungen – insbesondere im privaten Umfeld – schnell und effektiv geschützt werden. So können nach Drohung, Stalking oder körperlichen Übergriffen beim Familiengericht Kontakt- und Annäherungsverbote und Wohnungsüberlassungen beantragt werden. Für 2025 ist ein Reformvorhaben geplant (*ausführlich s. Artikel 7, Frage 1*).

- d.** *die neuen Tendenzen für die Primärprävention, z. B. neue Zielgruppen und Kommunikationsmittel, öffentlich-private Partnerschaften usw.*

Siehe Kapitel Prävention

- e.** *die neuen Tendenzen in Bezug auf den Zugang zu Asyl und internationalem Schutz für Frauen, die Opfer von Gewalt gegen Frauen sind.*

## Migrierte und geflüchtete Frauen

Wie bereits 2022 kritisiert, erfahren Frauen mit Migrations- und Fluchtgeschichte erhebliche rechtliche und faktische Hürden beim Zugang zu spezialisierten Hilfsangeboten und Frauenhäusern<sup>20</sup>. Es bestehen mit Blick auf die Verpflichtungen der Istanbul-Konvention im Asyl- und Migrationsrecht (*Art. 59-61 IK*) weiterhin erhebliche Umsetzungsdefizite. Die Forderung nach einem uneingeschränkten Zugang zu Schutz- und Beratungseinrichtungen unabhängig vom Aufenthaltsstatus<sup>21</sup> wurde bisher nicht umgesetzt. Mit dem Wegfall der Vorbehalte zu *Art. 59 Abs. 2 und 3* im Februar 2023 ist Deutschland zur vollständigen Umsetzung dieses Artikels verpflichtet, was eine Reform des Aufenthaltsrechts erfordert.

Zwar umfasst der im Gewalthilfegesetz verankerte individuelle Rechtsanspruch auch Frauen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus, doch es bleiben weiterhin strukturelle und institutionelle Barrieren bestehen. Wohnsitzauflagen, eheabhängiges Aufenthaltsrecht und Residenzpflichten (z. B. nach §§ 12a, 31 Abs. 2 AufenthG, §§ 56 ff. AsylG) erschweren bei akuter Gewalt den Zugang zu Schutzeinrichtungen, da zunächst eine Aufhebung bei der Behörde beantragt werden muss, die regelmäßig mehrere Wochen dauert und mit überhöhten Nachweisanforderungen an die Darlegung von Gewalt verbunden ist<sup>22</sup>. Auch die gesetzliche Pflicht der Sozialleistungsbehörden, Personen ohne Aufenthaltstitel bei der Ausländerbehörde zu melden (§ 87 Abs. 1 und Abs. 2 AufenthG), steht einem diskriminierungsfreien Zugang entgegen.

Mit Inkrafttreten des überarbeiteten Systems des europäischen Asylrechts (**GEAS**) Mitte 2026 werden die Möglichkeiten ausgeweitet, die Wohnverpflichtung zu verschärfen und den Aufenthaltsradius von Asylsuchenden weiter drastisch zu beschränken. Die Bundesregierung bereitet derzeit eine gesetzliche Umsetzung in Deutschland vor. Schon das unerlaubte Verlassen einer Unterkunft kann mit Sozialleistungsentzug sanktioniert werden. Wie unter diesen Voraussetzungen gewaltbetroffene Frauen künftig im Notfall schnelle und wirksame Hilfe erhalten sollen, bleibt unklar<sup>23</sup>.

20 GREVIO 2022: Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung der Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) in Deutschland, BMBFSFJ 07.10.2022, [online] <https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/202386/3699c9bad150e4c4ff78ef54665a85c2/grevio-evaluierungsbericht-istanbul-konvention-2022-data.pdf>, Rn. 161 ff.; Rn. 173 ff. (aufgerufen am 28.07.2025).

21 Ebd., Rn. 177.

22 Baba, Ludger et al. 2024: Evaluation der Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG, in: BAMF o.A., [online] [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Beitragsreihe/beitrag-band-13-evaluation-wohnsitzregelung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Beitragsreihe/beitrag-band-13-evaluation-wohnsitzregelung.pdf?__blob=publicationFile&v=7), S. 134 ff. (aufgerufen am 28.07.2025).

23 Im Rahmen der Verbändeanhörung haben sich zahlreiche NGO kritisch geäußert, etwa Pro Asyl 2025: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, in: ebd. 08.07.2025, [online] [https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2025-07-08\\_PRO-ASYL-Stellungnahme-GEAS-Umsetzungsgesetz.pdf](https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2025-07-08_PRO-ASYL-Stellungnahme-GEAS-Umsetzungsgesetz.pdf) (aufgerufen am 28.07.2025).

---

## Artikel 59: Eigenständiges Aufenthaltsrecht von Frauen mit eheabhängigem Aufenthalt

---

Die aktuelle Regelung über § 31 Abs. 2 AufenthG ist weiterhin unzureichend für eine vollständige Umsetzung von *Art. 59 Abs. 1* der Istanbul-Konvention, der gewaltbetroffenen Frauen im Falle der Trennung von ihrem gewalttätigen Partner ein eigenständiges Aufenthaltsrecht zusichert: Die Härtefallregelung greift nicht in allen Konstellationen, verlangt eine enge Kausalität zwischen Gewalt und Trennung, erkennt nicht alle Gewaltformen der IK an und stellt hohe Beweisanforderungen<sup>24</sup>. Die Erteilung einer eigenständigen Aufenthaltserlaubnis setzt eine dreijährige Ehebestandszeit in der Bundesrepublik voraus. In besonderen Härtefällen, wenn das Festhalten an der Ehe unzumutbar ist, beispielsweise bei häuslicher Gewalt, kann die eigenständige Aufenthaltserlaubnis vor Ablauf der Ehebestandszeit erteilt werden. Allerdings erfolgt die Auslegung durch Gerichte und Behörden zumeist restriktiv und uneinheitlich, da häusliche Gewalt und ihre Formen innerstaatlich nicht einheitlich definiert sind<sup>25</sup>. Oft werden ärztliche Atteste über Verletzungen oder eine Strafanzeige der Betroffenen als Beweismittel gefordert. Behörden und Gerichte lehnen einen Härtefall ab, wenn die Trennungsentscheidung vom Täter ausgeht oder sich die Frau nicht unmittelbar nach der Gewalterfahrung trennt<sup>26</sup>. Dabei werden die Lebensbedingungen, sozioökonomische Faktoren oder die Folgen von Gewalt meist nicht ausreichend berücksichtigt. Gleiches gilt für die Anforderungen an die Darlegungs- und Beweislast hinsichtlich der Gewaltausübung. Es sollte gesetzlich klargestellt werden, dass abweichend von § 82 AufenthG lediglich eine Darlegung der Gewaltausübung erforderlich ist. Dies sollte sich auf alle Fälle häuslicher Gewalt erstrecken.

Eine eigenständige Aufenthaltserlaubnis für Betroffene ist nur bei unbefristetem oder verlängerbarem Aufenthaltstitel des Ehepartners möglich (§ 31 Abs. 1 S. 2 AufenthG). Diese Regelung beschränkt den Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis und umfasst nicht alle Betroffenen<sup>27</sup>. Die Ehebestandszeit schafft Abhängigkeitsverhältnisse, die Täter ausnutzen, um Betroffene von Trennung oder Hilfesuche abzuhalten<sup>28</sup>. Zudem stellt diese Regelung eine eklatante Ungleichbehandlung zwischen Frauen ohne und mit gesichertem Aufenthaltsstatus dar. Die Streichung der Mindestbestandszeit der Ehe kann den Zwecken und Bestimmungen der IK gerecht werden<sup>29</sup>.

Deutschland hat seine Vorbehalte gegen *Art. 59 Abs. 2 und 3* nicht verlängert. Seit 2023 gilt die Konvention somit ohne Vorbehalte. Gemäß *Absatz 2* dürfen Betroffene nicht gemeinsam mit ihrem gewalttätigen Partner abgeschoben werden, ohne dass zuvor ihre Aufenthaltsrechte geprüft werden. *Artikel 59 Absatz 2* regelt eine verfahrensrechtliche Absicherung für die Betroffenen. An-

---

24 djb 2023: Reform des § 31 AufenthG, in: ebd. 17.07.2023, [online] <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st23-20> (aufgerufen am 26.06.2025).

25 djb 2024: Gewaltschutz von Frauen im Aufenthaltsgesetz, in: ebd. 04.06.2024, [online] <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st24-20> (aufgerufen am 26.06.2025).

26 Bundesstiftung Gleichstellung 2024: Geschlechtergerechtigkeit im Aufenthaltsrecht, Berlin: ebd., S. 68ff.

27 Im GREVIO-Bericht 2022 wurde diese Regelung bereits kritisiert: GREVIO 2022: Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung der Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) in Deutschland, in: BMBFSJF 07.10.2022, [online] <https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/202386/3699c9ba-d150e4c4ff78ef54665a85c2/grevio-evaluierungsbericht-istanbul-konvention-2022-data.pdf>, Ziff. 351 (aufgerufen am 28.07.2025).

28 Middelhaue, Helene 2023: Aufenthaltstitel für Betroffene häuslicher Gewalt. Umsetzungsempfehlungen zu Artikel 59 Absatz 1–3 Istanbul-Konvention, Berlin: DIMR, S. 30; djb 2023: Reform des § 31 AufenthG, in: ebd. 17.07.2023, [online] <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st23-20> (aufgerufen am 26.06.2025).

29 BIK 2021: Alternativbericht zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, ebd. 06.2021, [online] <https://www.buendnis-istanbul-konvention.de/wp-content/uploads/2021/03/Alternativbericht-BIK-2021.pdf>, S. 176f (aufgerufen am 30.06.2025); DaMigra e.V. 2021: Grevio-Schattenbericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland., ebd. o.A., [online] [https://www.damigra.de/wp-content/uploads/DaMigra\\_GREVIO-Schattenbericht\\_2021.pdf](https://www.damigra.de/wp-content/uploads/DaMigra_GREVIO-Schattenbericht_2021.pdf), S. 21-29 (aufgerufen am 30.06.2025); djb 2023: Reform des § 31 AufenthG, in: ebd. 17.07.2023, [online] <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st23-20> (aufgerufen am 26.06.2025).

gesichts des Personenkreises, der durch § 31 Abs. 2 erfasst wird, bedarf es einer weiteren Regelung, um Schutzlücken zu schließen.

*Art. 59 Absatz 3* regelt zwei Bleiberechts-Tatbestände: aufgrund der persönlichen Lage der Betroffenen (*Absatz 3a*) und aufgrund der Mitwirkung im Ermittlungs- oder Strafverfahren (*Absatz 3b*). In diesen Fällen ist ein verlängerbarer Aufenthaltstitel für die Betroffenen zu erteilen. Diese Verpflichtung wird bisher im deutschen Recht nicht umgesetzt<sup>30</sup>. Die Regelungen zum Flüchtlingschutz, subsidiären Schutz und zu Abschiebungsverboten bilden die Anforderungen des *Art 59 Abs. 3 a*) IK nicht ab. Der Prüfungsmaßstab für diesen Status bezieht sich vorrangig auf Gefahren im Herkunftsstaat und nicht auf die Situation im Aufnahmestaat, sodass die persönliche Lage in Deutschland von häuslicher Gewalt betroffenen Frauen nur schwer erfasst werden kann.

Auch *Art. 59 Abs. 3 b*) IK findet keine Entsprechung im deutschen Recht. § 60a Abs. 2 S. 2 AufenthG sieht lediglich vor, dass bei Mitwirkung an einem Strafverfahren wegen eines Verbrechens eine Duldung erteilt wird. Diese stellt lediglich die Aussetzung der Abschiebung dar, ist jedoch kein Aufenthaltstitel und beschränkt den Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Sozialleistungen und zum Gesundheitssystem erheblich.

Eine große Hürde ist zudem die Wohnsitzauflage, die im Falle geschlechtsspezifischer Gewalt den überörtlichen Zugang zu Schutz und Unterstützung versperrt<sup>31</sup>. Außerdem steht die Beschränkung auf Strafverfahren wegen Verbrechen einer Umsetzung des *Art 59 Abs. 3 b*) entgegen, da viele Delikte häuslicher Gewalt (z. B. einfache und gefährliche Körperverletzung gem. § 223 Abs. 1 bzw. § 224 Abs. 1 StGB) keine Verbrechenstatbestände sind. Auch die Rückkehroption nach Zwangsheirat (§ 37 Abs. 2 AufenthG, Art. 59 Abs. 4 IK) ist mit einer zu kurzen Frist von drei Monaten unzureichend geregelt, wenn Betroffene im Ausland keine Unterstützungsdienste finden können<sup>32</sup>.

Wie oben darstellt, bedarf es gesetzlicher Regelungen, um *Art. 59* vollständig umzusetzen. Wir verweisen auf die Empfehlungen der Berichterstattungsstelle Geschlechtsspezifische Gewalt und des djb und fordern eine **vollständige Umsetzung von Artikel 59 IK**<sup>33</sup>.

---

## Empfehlungen

---

### Wir empfehlen

- » um gewaltbetroffene Frauen in prekären aufenthaltsrechtlichen Situationen umfassend zu schützen, müssen humanitäre Aufenthaltstitel für gewaltbetroffene Personen eingeführt werden, deren Aufenthalt aufgrund ihrer persönlichen Lage (*Absatz 3a*) oder ihrer Mitwirkung im Ermittlungs- oder Strafverfahren (*Absatz 3b*) gegen Täter\*innen erforderlich ist<sup>34</sup>.

---

30 Middelhaue, Helene 2023: Aufenthaltstitel für Betroffene häuslicher Gewalt. Umsetzungsempfehlungen zu Artikel 59 Absatz 1–3 Istanbul-Konvention, Berlin: DIMR, S. 29.

31 Von der Berichterstattungsstelle gibt es eine ausführliche Erklärung zur Umsetzung von Artikel 59, die auch die Schutzlücken aufzeigt: DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S.303-307.

32 GREVIO 2022: Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung der Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) in Deutschland, in: BMBFSJF 07.10.2022, [online] <https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/202386/3699c9bad150e4c4ff78ef54665a85c2/grevio-evaluierungsbericht-istanbul-konvention-2022-data.pdf>, Ziff 349, 350 (aufgerufen am 28.07.2025).

33 Zu Empfehlungen siehe: DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S.306-307; djb 2024: Policy Paper: Gewaltschutz von Frauen im Aufenthaltsgesetz, in: ebd. 04.06.2024, [online] [https://www.djb.de/fileadmin/user\\_upload/presse/stellungnahmen/st24-20\\_Gewaltschutz\\_Aufenthaltsrecht.pdf](https://www.djb.de/fileadmin/user_upload/presse/stellungnahmen/st24-20_Gewaltschutz_Aufenthaltsrecht.pdf) (aufgerufen am 19.08.2025).

34 Middelhaue, Helene 2023: Aufenthaltstitel für Betroffene von häuslicher Gewalt. Umsetzungsempfehlungen zu Artikel 59 Absatz 1–3 Istanbul-Konvention, in: DIMR 08.2023, [online] [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse\\_Studie/Analyse\\_Aufenthaltstitel\\_fuer\\_Betroffene\\_haueslicher\\_Gewalt.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Aufenthaltstitel_fuer_Betroffene_haueslicher_Gewalt.pdf), S.13 ff (aufgerufen am 26.06.2025); djb 2024: Gewaltschutz von Frauen im Aufenthaltsgesetz, in: ebd. 04.06.2024, [online] <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st24-20> (aufgerufen am 26.06.2025).

- » den Gewaltbegriff im *AufenthG* in Anlehnung an *Art. 3 IK* zu normieren, sowie die Berücksichtigung sozialer und struktureller Faktoren von häuslicher Gewalt zu gewährleisten.
- » um den Anforderungen des *Art. 59 Abs. 1 IK* gerecht zu werden, ist eine Reform des § 31 *AufenthG* erforderlich. Dabei sind die Ehebestandszeit als Voraussetzung für ein eigenständiges Aufenthaltsrecht zu streichen und eine automatische Verlängerung des Aufenthaltstitels während laufender Verfahren für gewaltbetroffene Personen zu gewährleisten<sup>35</sup>.
- » die Nachweisanforderungen für die Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen in § 31 *Abs. 2* niedrigschwellig zu gestalten und in die Anwendungshinweise zum *AufenthG* aufzunehmen.
- » Den persönlichen Schutzbereich der Härtefallregelung in § 31 *AufenthG* auf alle Betroffenen in eheabhängigen Aufenthaltssituationen zu erweitern.

---

<sup>35</sup> Der djb hat bereits 2023 zumindest eine Reduzierung der Ehebestandszeit gefordert. djb (2023): Reform des § 31 *AufenthG*, in: Stellungnahmen [online] <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st23-20> (aufgerufen am 10.09.2025)

## Artikel 60 und 61: Flüchtlingsschutz und Schutz vor Zurückweisung

Die Anerkennung geschlechtsspezifischer Gewalt als Fluchtgrund (*Artikel 60 Absatz 1 IK*) wird weiterhin durch eine restriktive Anerkennungspraxis erschwert. Die Konvention verpflichtet alle Mitgliedstaaten, Gewalt gegen Frauen aufgrund ihres Geschlechts, „*die nach Art. 3 dieses Übereinkommens als eine Menschenrechtsverletzung und eine Form der Diskriminierung der Frau zu verstehen ist*“, als Verfolgungsgrund (gemäß *Art. 1A Abs. 2 GFK*) anzuerkennen<sup>36</sup>. Gemäß *Artikel 60 Abs. 2* fordert die Konvention eine geschlechtersensible Auslegung der Fluchtgründe. Nach *Artikel 61* dürfen Betroffene von geschlechtsspezifischer Gewalt nicht in einen Staat zurückgewiesen werden, in dem ihr Leben gefährdet wäre oder in dem sie einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe unterworfen werden könnten. Mit dem *Art. 60 Abs. 1 und 2* und *Art. 61 Abs. 1* bestätigt und bekräftigt die IK ausdrücklich die Schutzbestimmungen der *GFK* und *Art. 3 EMRK*.

Die gesetzliche Regelung in § 3b Abs. 1 Nr. 4 AsylG ermöglicht die Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung (aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe) als Fluchtgrund, wenn die Verfolgung allein an das Geschlecht oder die Geschlechtsidentität der Person anknüpft. Trotzdem wird geschlechtsspezifische Gewalt oft nicht als solche erkannt oder das Geschlecht allein als unzureichend für die Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe gewertet<sup>37</sup>. Das BAMF erkennt Frauen nach der Dienstanweisung Asylverfahren (*DA-Asyl*) nicht als „soziale Gruppe“ im Sinne von § 3b Abs. 1 Nr. 4 AsylG an, da sie aufgrund der Gruppengröße nicht „andersartig“ wahrgenommen werden<sup>38</sup>. Die uneinheitliche und restriktive Auslegung dieser Regelung durch Behörden und Gerichte verhindert die Gewährleistung des Flüchtlingsschutzes für die Antragsteller\*innen und widerspricht der Rechtsprechung des EuGH, der – in Bezugnahme auf die IK – ausdrücklich festgestellt hat, dass Frauen insgesamt eine bestimmte soziale Gruppe darstellen können, wenn feststeht, dass sie ihrem Herkunftsland aufgrund ihres Geschlechts physischer oder psychischer, einschließlich sexualisierter und häuslicher Gewalt ausgesetzt sind<sup>39</sup>.

Mitte 2026 treten die neuen Regelungen des *Europäischen Asylrechts (GEAS)* in Kraft. Die Anpassungsgesetze in Deutschland befinden sich derzeit im Abstimmungsverfahren. Mit Blick auf **die GEAS-Reform** ist insbesondere eine vielfache Verletzung von *Art. 61 IK* zu befürchten – z. B. das völkerrechtliche Verbot der Zurückweisung von Betroffenen geschlechtsspezifischer Gewalt in Staaten, in denen ihr Leben bedroht ist oder unmenschliche oder erniedrigende Gewalt droht. Künftig soll es den Nationalstaaten EU-weit möglich sein, Menschen ohne inhaltliche Asylprüfung in sogenannte „*sichere Drittstaaten*“ abzuschieben, in denen die Einhaltung der *GFK* und der *EMRK* nicht umfassend gewährleistet ist. Dadurch droht den Betroffenen möglicherweise auch die Kettenabschiebung in den Herkunfts- bzw. Verfolgerstaat<sup>40</sup>.

36 EuGH, Urteil vom 04.10.2024 – C-608/22, Rn. 35.

37 djb 2024: Flüchtlingsanerkennung aufgrund geschlechtsspezifischer Verfolgung, in: ebd. 28.11.2024, [online] [https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st24-42#\\_ftn14](https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st24-42#_ftn14) (aufgerufen am: 28.07.2025); vgl. VG Hamburg, Urteil vom 02.03.2023 – 1 A 3289/21, asyl.net, S.19 f.; VG Potsdam, Urteil vom 28.04.2022 – 16 K 2743/17.A, S. 4-7; OVG Bremen, Beschluss vom 24.01.2023 – 1 LA 200/21, asyl.net, Rn. 21.

38 Der erste Periodische Bericht der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt gibt einen detaillierten Zustand zur Umsetzung Art. 60 Abs. 2 und 3: DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S. 303-313.; Ronte, Lena 2023: Frauen sind (k)eine soziale Gruppe?! – Zum Begriff der frauenspezifischen Verfolgung in der aktuellen Rechtsprechung, in: Asylmagazin, Jg. 2023, Heft 4, S. 89-95.

39 EuGH, Urteil vom 16.01.2024 – C – 621/21, Rn. 57; EuGH, Urteil vom 04.10.2024 – C-608/22, C-609/22. Hier möchten wir darauf hinweisen, dass inzwischen einige VGs in Deutschland die Rechtsprechung des EuGH berücksichtigen und somit die Zugehörigkeit der Klägerinnen zu einer bestimmten sozialen Gruppe begründen, Bspw. VG Köln, Urteil vom 19.05.2025, 22 K 6147/22.A; VG Regensburg, Urteil vom 22.04.2025, RN 2 K 24.30262; VG Würzburg, Urteil vom 02.07.2024, W 3 K 22.30534.

40 Pro Asyl 2025: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, in: ebd. 08.07.2025, [online] [https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2025-07-08\\_PRO-ASYL-Stellungnahme-GEAS-Umsetzungsgesetz.pdf](https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2025-07-08_PRO-ASYL-Stellungnahme-GEAS-Umsetzungsgesetz.pdf) (aufgerufen am 28.07.2025); DIMR 2025: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform

Schon die aktuelle Praxis ist mit *Art. 60 und 61 IK* nicht vereinbar. Die Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD lässt Asylsuchende seit ihrem Amtsantritt an den Bundesgrenzen zurückweisen, ohne sich weiter um ihr Wohlergehen und ein geregeltes Asylverfahren zu kümmern<sup>41</sup>. Dabei ignoriert die Regierung in fragwürdiger und rechtswidriger Weise das europäische Zuständigkeitssystem *Dublin-VO* (künftig *AMM-VO, Asyl- und Migrationsmanagementsverordnung*) und die derzeitige Rechtsprechung<sup>42</sup>. Da andere europäische Staaten sich derselben Mechanismen bedienen haben und zunehmend bedienen, ist nicht gewährleistet, dass von Gewalt betroffene schutzbedürftige Frauen und Mädchen überhaupt Aufnahme finden und Zugang zu medizinischer und psychosozialer Versorgung und Unterstützung erhalten. Um neben dem europäischen Asylrecht dem Zurückweisungsverbot nach *EMRK und Art. 61 IK* zu genügen, müsste Deutschland eine einzelfallbezogene Prüfung durchführen. Diese findet in der Praxis jedoch nicht statt. Die Grenzpolizei weist die Betroffenen an der Grenze unmittelbar zurück und verfügt weder über die inhaltliche Zuständigkeit noch über die Kompetenzen und die nötige Infrastruktur (wie z.B. Sprachmittler\*innen), um gendersensible Schutz- oder Asylprüfungen durchzuführen.

Auch *Art. 60 Absatz 3 IK*, der geschlechtersensible Asyl- und Aufnahmeverfahren einfordert, wird so verletzt. Grundsätzlich fehlt es entgegen dieser Verpflichtung seit Jahren an bundesweit verbindlichen Leitlinien zur Identifikation Betroffener von geschlechtsspezifischer Gewalt und flächendeckenden Gewaltschutzkonzepten, welche geschlechtsspezifischer Gewalt in Sammelunterkünften vorbeugen<sup>43</sup>. Die Identifizierung vulnerabler Personen und damit auch von Gewalt betroffenen Frauen beschränkt sich in der Aufnahme in den Landesunterkünften derzeit weitgehend auf Inaugenscheinnahme und eventuell Kurzbefragung, was evident unzureichend ist. Insgesamt fehlt es im nationalen Recht an verbindlichen Vorgaben zum geschlechtersensiblen Asyl- und Aufnahmeverfahren.

Auch in Aufnahmeverfahren ist unter Berücksichtigung der föderal geregelten Unterbringung in den vergangenen Jahren kein wesentlicher Fortschritt beim Gewaltschutz und Zugang zu Hilfsdiensten festzustellen. Zu befürchten ist indes, dass sich die Aufnahmebedingungen von gewaltbetroffenen Frauen mit der *GEAS-Reform* noch drastisch verschlechtern werden<sup>44</sup>. Das erste "Screening" und Asylverfahren erfolgt künftig für viele in haftähnlicher Grenzunterbringung, wo gendersensible Prüfung und Aufnahme faktisch unmöglich sind. Auch der Zeitdruck, in den auf wenige Wochen beschränkten Grenzverfahren dürfte dazu beitragen, dass Frauen, die geschlechtsspezifische Gewalt erlitten haben (insbesondere trans\* Frauen) dort kaum die notwendige Sicherheit, Ruhe, Beratung und Hilfestellungen erhalten, um ihre Erlebnisse und Asylgründe offenzulegen und wirksam geltend zu machen. Durch die Möglichkeit, Asylsuchende ohne inhaltliche Asylprüfung in so erklärte „sichere Drittstaaten“ abzuschieben, ist künftig nicht mehr gewährleistet, dass geschlechtsspezifisch verfolgte Frauen überhaupt die Gelegenheit zu einer Asylanörung in Europa erhalten. Dies bricht eklatant mit der menschenrechtlichen Verantwortung Deutschlands und der EU zum Schutz von Frauen vor Gewalt. Zusätzlich ist im vergangenen Jahr die EU-Gewaltschutzrichtlinie (*Richtlinie 2014/1385 vom 14. Mai 2014 zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt*) in Kraft getreten, welche in *Art. 33 Abs. 3* die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, sicherzustellen, dass Gewaltbetroffene auf Antrag eine geschlechtergetrennte Unterbringung in Unterkünften und Haftanstalten im Rückkehrverfahren erhalten. Gemäß *Art. 33 Abs. 4* ist in diesen Einrichtungen ein Meldeverfahren für Gewalt-

---

des Gemeinsames Europäischen Asylsystems, in: ebd. 07.2025, [online] <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/stellungnahme-geas-anpassungsgesetz-2025> (aufgerufen am 10.09.2025).

41 DIMR 2025: Zurückweisungen von Asylsuchenden an den Grenzen: Eine menschenrechtliche Bewertung der aktuellen Debatte, in: ebd. 06.2025, [online] <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/zurueckweisungen-von-asylsuchenden-an-den-grenzen> (aufgerufen am 28.08.2025).

42 ebd.; Beschlüsse des VG Berlin vom 02.06.2025, Az. 6 L 192/25; 6 L 191/25; 6 L 192/25.

43 GREVIO 2022: Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung der Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) in Deutschland, in: BMBFSJF 07.10.2022, [online] <https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/202386/3699c9bad150e4c4ff78ef54665a85c2/grevio-evaluierungsbericht-istanbul-konvention-2022-data.pdf>, Rn. 362, 369 (aufgerufen am 18.07.2025); DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S. 317.

44 Çelebi, Diiken, Braun, Rebekka; Conrad, Catharina 2025: (Schl)echter Schutz vulnerabler Gruppen? Geschlechtsspezifische Bedarfe und die GEAS-Reform, in: Verfassungsblog 11.06.2025, [online] <https://verfassungsblog.de/geas-schutz-vulnerabler-gruppen/> (aufgerufen am 17.07.2025).

vorfälle einzurichten. Im aktuellen Referent\*innen-Entwurf für die *GEAS*-Anpassung wurden diese Vorgaben nicht berücksichtigt.

Zwar ist nach EU-Recht die Erfassung von besonderem Schutzbedarf per "Screening" vorgesehen, an konkreten Vorschriften zur Sicherstellung der Bedürfnisse der Betroffenen mangelt es aber. Besonders schutzbedürftige Menschen sind zudem weder von der De-facto-Inhaftierung noch von Grenzverfahren oder der Drittstaaten-Abschiebungsregelung ausgenommen.

Ende Oktober trat in Deutschland eine Regelung (§1 Abs. 4 Asylbewerberleistungsgesetz) in Kraft, nach der Schutzsuchenden, für deren Asylprüfung ein anderer europäischer Staat zuständig sein soll oder die dort bereits als schutzbedürftig anerkannt sind, sämtliche Sozialleistungen entzogen werden sollen. Seither werden – ein Novum in der deutschen bundesrepublikanischen Geschichte – immer mehr schutzsuchende Menschen von den Behörden ohne jegliche Versorgung auf die Straße gesetzt. Die Sozialgerichte können den Ausbruch einer solchen offenkundig verfassungswidrigen Behördenpraxis naturgemäß quantitativ nur begrenzt auffangen. Ein Beispiel, in dem die Leistungsverweigerung eine aufgrund von Verfolgung und schweren Gewalterfahrungen psychisch erkrankte Frau traf, hat PRO ASYL im Februar 2025 dokumentiert<sup>45</sup>.

Allen sozialgerichtlichen Entscheidungen und den Vorgaben von Verfassung und EU-Recht zum Trotz<sup>46</sup> plant die Bundesregierung im Zuge der *GEAS*-Anpassung derzeit weitere Verschärfungen und Möglichkeiten des Leistungsentzugs. Dieses Vorgehen steht den Vorgaben der IK und überhaupt den Grundlagen eines rudimentären Gewaltschutzes konträr entgegen, da Betroffene durch behördliche Entscheidungen vollkommen rechtlos dem Hunger und der Obdachlosigkeit überlassen werden.

---

## Empfehlungen

---

Wir empfehlen

- » die Auslegung des §3b Abs. 1 Nr. 4 AsylG entsprechend der EuGH-Rechtsprechung zu korrigieren: Sowohl Frauen eines Landes insgesamt als auch spezifische Frauengruppen sollten als „bestimmte soziale Gruppe“ gelten<sup>47</sup>. Es ist eine Präzisierung in §3b Abs. 1 Nr. 4 AsylG empfehlenswert, wonach die Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe auch dann anzuerkennen ist, wenn die Verfolgung allein an das Geschlecht oder die geschlechtliche Identität anknüpft, unabhängig vom Merkmal der gesellschaftlichen „Andersartigkeit“<sup>48</sup>. §3c AsylG soll verdeutlichen, dass auch Gewalt durch nichtstaatliche Akteur\*innen eine relevante Verfolgung darstellen kann, sofern staatlicher Schutz nicht gewährleistet ist<sup>49</sup>. Die Prüfung interner Fluchtalternativen nach §3e AsylG muss geschlechtsspezifische Risiken und das Kindeswohl systematisch berücksichtigen<sup>50</sup>.
- » Zur konsequenten Umsetzung der Verpflichtungen aus *Art. 60 Abs. 1 IK* könnte eine gesetzliche Klarstellung beitragen, dass geschlechtsspezifische Gewalt ausdrücklich als Verfolgungshandlung im Sinne von §3a Abs. 2 Nr. 6 AsylG gilt<sup>51</sup>.

---

45 Pro Asyl 2025: Obdachlos per Gesetz? Junge Geflüchtete wird aus Unterkunft geworfen, in: ebd. 26.2.2025, [online] <https://www.proasyl.de/news/obdachlos-per-gesetz-junge-gefluechtete-wird-aus-unterkunft-geworfen/> (aufgerufen am 28.07.2025).

46 GGUA 2025: 44 Sozialgerichte erklären Leistungsausschlüsse in Dublin-Fällen als rechtswidrig, in: ebd. 18.6.2025, [online] <https://www.ggua.de/aktuelles/einzelansicht/44-sozialgerichte-erklaeren-leistungsausschluesse-in-dublin-faellen-fuer-rechtswidrig/> (aufgerufen am 28.07.2025).

47 EuGH, 2024: Urteil vom 16.01.2024 – C-621/21 – WS gegen Bulgarien, in: Asylmagazin 3/2024, S.117 ff. [online] <https://www.asyl.net/rsdb/m32111> (aufgerufen am 28.08.2025).

48 djb 2025: Flüchtlingsanerkennung aufgrund geschlechtsspezifischer Verfolgung, in: ebd. 28.11.2024, [online] <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st24-42> (aufgerufen am 28.07.2025).

49 ebd.

50 ebd.

51 Hierzu mit konkreten Formulierungsvorschlägen: djb 2025: Flüchtlingsanerkennung aufgrund geschlechtsspezifischer Verfolgung, in: ebd. 28.11.2024, [online]

- » Zur Umsetzung von *Art. 60 Absatz 3* sind bundesweit verbindliche Leitlinien zur Identifizierung von (insbesondere schutzbedürftigen) Betroffenen von Gewalt sowie Gewaltschutzkonzepte für alle Unterkünfte erforderlich.
- » verbindliche und einheitliche Maßnahmen zur Prävention und zum Schutz vor häuslicher und frauenspezifischer Gewalt in den Flüchtlingsunterkünften.
- » das *AsylG* durch einen gesetzlichen Anspruch auf eine Befragung im Asylverfahren durch spezialisiertes Personal für gewaltbetroffene Antragsteller\*innen (§ 25 *AsylG*) zu ergänzen.
- » im Sinne des Gewaltschutzes sollte Deutschland auf die Einrichtung einer gesonderten, haftähnlichen Unterbringung für Dublin-Fälle und in anderen Ländern anerkannte Geflüchtete (§ 44 *AsylG-E*) verzichten, ebenso wie auf einschränkende Regelungen zu Residenzpflichten in einer Unterkunft (§ 47a *AsylG-E* bzw. § 68 *AsylG-E*) sowie auf Leistungsstreichungen oder -kürzungen. Die Maßnahmen und geplanten Verschärfungen sind überdies vor dem Hintergrund, dass eine zuverlässige Identifizierung von besonderen Schutzbedarfen vulnerabler Personen auch unter GEAS nicht zu erwarten ist, zu sehen. Aus Gewaltschutzperspektive sind De-facto-Inhaftierungen und Sozialhilfeentzug von geflüchteten Frauen in keiner Weise zu rechtfertigen.

Nicht nur migrierte und geflüchtete Frauen sind von struktureller Ungleichbehandlung betroffen. In Kapitel 2 wird auf die diskriminierungsfreie Umsetzung der Konvention für weitere Gruppen, die intersektionaler Diskriminierung ausgesetzt sind oder sein können, Bezug genommen.

## 2 Nicht alle sind geschützt: Zur strukturellen Ungleichbehandlung -Betroffener – Spezifische Handlungsbedarfe zur Umsetzung der IK in Deutschland (Artikel 4. Abs. 3)

Aus Sicht des BIK ist es notwendig, bei der Bewertung der Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland auf spezifische Probleme und Handlungsbedarfe zur diskriminierungsfreien Umsetzung der Konvention (*Artikel 4, Abs. 3*) hinzuweisen, auch wenn diese nicht explizit im GREVIO-Fragebogen abgefragt werden.

### Deutschland muss intersektional handeln!

Die Istanbul-Konvention schützt vor allem Frauen und Mädchen, erkennt aber auch an, dass alle Menschen Opfer häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt werden können und infolgedessen Schutz brauchen. Der Terminus „*häusliche Gewalt*“ legt einen erweiterten Begriff zugrunde, der nicht nur auf das Haus bezogen ist. Die Konvention stellt fest, dass bestimmte Gruppen mehrfacher Diskriminierung und damit einem erhöhten Gewaltisiko ausgesetzt sein können. Um umfassenden diskriminierungsfreien Schutz gewährleisten zu können, ist eine intersektionale Perspektive auf Gewaltschutz unabdingbar.

Intersektionalität beschreibt, wie verschiedene Diskriminierungsformen (z.B. Rassismus, Sexismus, Klassismus, Heteronormativität u. a.) zusammenwirken und sich verstärken können. Ein intersektionaler Blick hilft zu verstehen, wie Machtverhältnisse auf verschiedenen Ebenen miteinander

verflochten sind und sich gegenseitig beeinflussen. Intersektionalität ist ein Ansatz und Werkzeug, um Veränderungen nicht nur theoretisch anzustoßen, sondern auch praktisch umzusetzen<sup>52</sup>. Über ein vertieftes Verstehen hinaus, ermöglicht dies die Entwicklung konkreter Handlungsstrategien. Gerade deshalb eignet er sich besonders, um einen diskriminierungsfreien Schutz aller gewaltbetroffenen Personen zu fördern. Dabei geht es nicht um die isolierte Betrachtung einzelner Kategorien, wie z. B. „Frau“, „Schwarz“, „arm“, „minderjährig“, „wohnungs- und obdachlos“, „psychisch erkrankt“ oder „geflüchtet“, sondern um die Berücksichtigung ihrer wechselseitigen Verschränkungen im Sinne einer intersektionalen Perspektive, die strukturelle Benachteiligungen sichtbar macht und umfassende Schutzkonzepte ermöglicht. Aktuell sind Konstruktionen wie z. B. Frauen und Mädchen notwendig, um geschlechtsbezogene Gewalt überhaupt sichtbar zu machen und zu adressieren. Das Problem besteht darin, dass besonders vulnerable Gruppen, die oft Minderheiten darstellen, durch das System fallen. Wir brauchen Ansätze, die auch kleine vulnerable Gruppen und ihre spezifische Betroffenheit mitdenken.

### Diskriminierungsfreie Umsetzung der Konvention (Artikel 4 Abs. 3)

Die Istanbul-Konvention erkennt die Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsverletzung und Diskriminierung der Frau an (Art. 3a). Mit Artikel 4 Abs. 3 verpflichten sich die Vertragsstaaten zu einer diskriminierungsfreien Umsetzung der Konvention – „*egal aus welchem Grund*“, z. B. Geschlecht, „Race“, Sprache, Religion, politische Meinung, nationale oder soziale Herkunft, Zugehörigkeit zu einer Minderheit, sexuelle Orientierung, Geschlechtsidentität, Alter, Gesundheitszustand, Behinderung, Flüchtlingsstatus. Die in dieser Aufstellung angeführten Diskriminierungsmerkmale sind nicht abschließend, wobei der aufenthaltsrechtliche Status ausdrücklich als verbotenes Differenzierungskriterium, das besagt, dass man Menschen nicht wegen ihres Aufenthaltsstatus schlechter behandeln darf, genannt wird<sup>53</sup>. Artikel 4 formuliert eine unmissverständliche Forderung: Die Vertragsstaaten werden dazu aufgefordert, alle zur Verfügung stehenden gesetzlichen, politischen und praktischen Mittel zu nutzen, um sicherzustellen, dass alle Opfer von Gewalt frei von Diskriminierung das Recht der Bestimmungen dieses Übereinkommens in Anspruch nehmen können und alle Dimensionen von Diskriminierung einbezogen und abgebaut werden. Das Übereinkommen unterscheidet sich von anderen Menschenrechtsverträgen durch ein uneingeschränktes Diskriminierungsverbot in sehr breitem Rahmen. Das BIK stellt fest, dass eine uneingeschränkte, konsistente und diskriminierungsfreie Umsetzung der Konvention in Deutschland noch nicht gewährleistet ist. Die Folge: Viele Betroffene bleiben außen vor, obwohl sie besonders vulnerabel sind.

Im Folgenden werden beispielhaft Umsetzungsprobleme von Artikel 4 Abs. 3 für bestimmte schutzbedürftige Gruppen erläutert. Uns ist bewusst, dass nicht alle schutzbedürftigen Gruppen aufgeführt sind (bspw. Frauen mit psychischen Erkrankungen, Frauen, die zur Heirat gezwungen wurden).

### Stand der Umsetzung der IK für Gruppen, die intersektionaler Diskriminierung ausgesetzt sind oder sein können

#### Frauen mit Behinderungen

Studienergebnisse von 2024 bestätigen die hohe Gewaltbetroffenheit von Frauen und Mädchen mit Behinderungen. Frauen, die in Wohneinrichtungen leben oder in Werkstätten für behinderte Menschen arbeiten, erfahren besonders häufig sexualisierte Gewalt – doppelt so häufig wie Männer. 60% der Frauen mit Behinderungen in Werkstätten berichten zudem von Vorfällen sexueller

52 Hill Collins, Patricia 2023: Intersektionalität als kritische Sozialtheorie, Münster: Unrast Verlag.

53 Europarat 2011: Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht, Council of Europe Treaty Series, No. 210, Istanbul 2011, Ziff. 53.

Belästigung<sup>54</sup>. Ein Risiko, das nahezu dreimal so hoch ist als auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt<sup>55</sup>. Die seit 2021 verpflichtenden Gewaltschutzkonzepte in Einrichtungen gemäß § 37a SGB IX wirken in der Praxis (noch) nicht durchgängig (siehe Frage 23). Seit 2017 müssen in jeder Werkstatt für Menschen mit Behinderungen Frauenbeauftragte aus der Gruppe der Beschäftigten gewählt werden. Zu ihren Aufgaben zählt u. a. die Begleitung des Gewaltschutzes. Eine Umfrage von 2024 belegt mangelnde Partizipation bei der Gewaltschutzkonzepterstellung und unzureichende strukturelle Voraussetzungen für die adäquate Beratung von Kolleg\*innen sowie die Wahrnehmung ihrer Aufgaben innerhalb der Einrichtung<sup>56</sup>.

Der Zugang von Frauen und Mädchen mit Behinderungen zum Frauenhilfesystem bleibt durch mangelnde Barrierefreiheit erschwert und ist außerhalb von Großstädten zum Teil nicht möglich, wie Suchportale des bff und der ZIF zeigen<sup>57</sup>. Laut Angaben der Bundesländer sind 29,5% der Frauenschutzeinrichtungen überhaupt nicht barrierefrei. Nur 10,5 % der Einrichtungen bieten Zugang für persönliche Assistenzen, 7,4% verfügen über Beschriftung in Brailleschrift, in 6,3% der Einrichtungen sind Assistenzhunde erlaubt<sup>58</sup>.

Durch das **Bundesinvestitionsprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“** wurden laut dem BMFSFJ bis 2024 176 neue oder umgebaute barrierearme bzw. barrierefreie Familienplätze und 72 entsprechende Einzelplätze geschaffen<sup>59</sup>. Dies reicht bei weitem nicht aus, um den Mangel zu beseitigen. Frauen und Mädchen mit Behinderungen sind in ihren unterschiedlichen Lebensrealitäten mit besonderen Risikokonstellationen konfrontiert, während gleichzeitig Schutzmaßnahmen nicht greifen: Beispielsweise die eingeschränkte Wirksamkeit des GewSchG sowohl in der eigenen Häuslichkeit, wenn gleichzeitig Täter Pflege-/Assistenzleistungen erbringen, als auch in stationären Wohneinrichtungen. Frauen und Mädchen mit Behinderungen unter rechtlicher Betreuung haben oft ohne die Zustimmung der Betreuungsperson keinen Zugang zu Akutversorgung und nachfolgenden weiteren Angeboten. Kommunikative Barrieren schließen nach wie vor insbesondere gehörlose/taube Frauen und Mädchen von Informationen, Beratung und Schutzmaßnahmen aus.

**Politischen Gewaltschutzmaßnahmen und Studien** behandeln die Lebenssituation von Frauen und Mädchen mit Behinderungen oft getrennt: Einerseits gibt es gesonderte Maßnahmen für Menschen in Einrichtungen – meist durch BMAS oder Sozialministerien der Länder, andererseits gleichstellungspolitische Gewaltschutzmaßnahmen – aus dem BMBFSFJ und „Frauen“-Ministerien der Länder. Dies wird auch in der Gewaltschutzstrategie der Bundesregierung deutlich: Maßnahmen des BMAS (*Kapitel 3.1.4 zum Gewaltschutz in Einrichtungen*) stehen ohne konzeptionelle Verzahnung neben Maßnahmen des BMBFSFJ (*in Kapitel 3.2.4*). Entsprechend greifen sie häufig nicht ineinander, auch fehlt oft die notwendige Betrachtung und Umsetzung der IK mit der BRK.

Seit 2024 liegen Ergebnisse zweier Studien zu **Gewalt gegen Menschen mit Behinderungen** (im Auftrag des BMFSFJ und BMAS) vor. Die repräsentative Studie zu „*Gewalt und Gewaltschutz in Einrichtungen der Behindertenhilfe*“<sup>60</sup> sowie die weiterführende Studie „*Sexuelle Belästigung, Ge-*

54 Schröttle, Monika et al. 2024: Gewalt und Gewaltschutz in Einrichtungen der Behindertenhilfe, in: BMFSFJ 05.07.2024, [online] <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/gewalt-und-gewaltschutz-in-einrichtungen-der-behindertenhilfe-241798> (aufgerufen am 15.05.2025).

55 Zur Erhebung sexueller Belästigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt siehe: Schröttle, Monika Ksenia Meshkova & Clara Lehmann 2019: Umgang mit sexueller Belästigung am Arbeitsplatz. Eine Studie im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, in: Antidiskriminierungsstelle des Bundes 20.06.2022, [online] [https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/umgang\\_mit\\_sexueller\\_belaestigung\\_am\\_arbeitsplatz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/umgang_mit_sexueller_belaestigung_am_arbeitsplatz.pdf?__blob=publicationFile&v=6) (aufgerufen am 01.07.2025).

56 Zur Arbeit der Frauenbeauftragten in Einrichtungen und der Umfrage siehe Homepage des Bundes-Netzwerks der Frauen-Beauftragten in Einrichtungen *Starke.Frauen.Machen.* e.V., [online] <https://www.starke-frauen-machen.de/umfrage-ergebnisse-frauen-beauftragte.html>.

57 Bundesweite Frauenhaus-Suche o.J.: Frauenhäuser in Deutschland, in: ebd. o.A., [online] <https://www.frauenhaus-suche.de/> (aufgerufen am 01.07.2025) und Suse hilft o.A.: Beratung, Schutz und Hilfe bei Gewalt, in: ebd. o.J., [online] <https://www.suse-hilft.de/de/hilfe-in-der-naehe/beratung-schutz-hilfe-bei-gewalt.html> (aufgerufen am 01.07.2025).

58 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S. 192f.

59 BMBFSFJ o.J.: Frauenhausplätze, in: ebd. o.A., [online] <https://www.gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen.de/bundesfoerderung/frauenhausplaetze/> (aufgerufen am 01.07.2025).

60 Schröttle, Monika et al. 2024: Gewalt und Gewaltschutz in Einrichtungen der Behindertenhilfe, in: BMFSFJ 05.07.2024, [online] <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/gewalt-und-gewaltschutz-in-einrichtungen-der-behindertenhilfe-241798>

walt und Gewaltschutz in Werkstätten für behinderte Menschen“<sup>61</sup>. Diese Studien stellen einmalige Erhebungen dar, regelmäßige Erhebungen sind nicht vorgesehen. Dabei verdeutlichen beide Studien eine ausgesprochen hohe Gewaltbetroffenheit bei Frauen mit Behinderungen – sowohl in der Kindheit als auch im Erwachsenenalter, unabhängig davon, ob die Frauen in Einrichtungen oder in der eigenen Wohnung leben. Des Weiteren wird aufgezeigt, dass der Zugang zu Polizei- und Hilfesystemen für Gewaltbetroffene mit Behinderungen mit erheblichen Barrieren verbunden ist. Neben der Prävalenz liefern die Studienergebnisse wichtige Hinweise in Bezug auf Gewaltprävention für Frauen mit Behinderungen und zeigen auf, wo Herausforderungen im Zugang zum Schutz- und Hilfesystem bestehen. Diese Erkenntnisse erfordern zum einen weitere Forschung, zum anderen sollten sie dringend für die drängende Umsetzung von Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen mit Behinderungen genutzt werden.

### Ältere und hochaltrige Frauen

Daten aus der Studie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ wurden altersspezifisch in einer europäischen Studie zu Partnergewalt gegen ältere Frauen ausgewertet<sup>62</sup>. 9% der über 60- bis 74-jährigen Frauen und 2,6% der über 75-jährigen Frauen berichteten, in ihrer aktuellen Partnerschaft mindestens einmal körperliche und/oder sexuelle Übergriffe erlebt zu haben. Psychische Gewalt erlebten 17,6% der 60-74-jährigen Frauen (über 75-jährige Frauen: 9,9%)<sup>63</sup>. Auch das Lagebild Geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten 2023 fand altersspezifische Befunde bei (versuchten und vollendeten) Tötungsdelikten gegen Frauen und Mädchen<sup>64</sup>. Der Anteil von Tötungsdelikten durch (Ex-)Partner steigt mit dem Alter der Opfer zwischen 14-50 Jahren, sinkt bei den 50-60-Jährigen und steigt bei über 60-Jährigen wieder an. Knapp ein Viertel aller Femizide wurde an Frauen über 60 Jahren begangen (davon 40,5% älter als 80 Jahre). Von allen Femiziden mit Opfern über 60 Jahre sind in knapp 37% der Fälle (Ex-)Partner die Täter und in 25% andere Familienangehörige (z. B. Söhne und Enkel). Hier ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das Bundeslagebild Femizide umfassender als übliche Definitionen begreift und alle Tötungsdelikte gegen Frauen, nicht wie z. B. die WHO aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur Gruppe der Frauen, als Femizid aufführt<sup>65</sup> (siehe auch Artikel 11).

Aus der Praxis wird berichtet, dass hochaltrige Frauen selten von sich aus Unterstützung in Fachberatungsstellen suchen. Hinzu kommen spezifische Risikofaktoren und eine altersspezifische Vulnerabilität. Stereotype gesellschaftliche Bilder über Alter, Geschlechterrollen und Sexualität können dazu führen, dass Gewalt gegen alte Frauen im allgemeinen Hilfesystem nicht erkannt oder nicht ernst genommen wird. So werden z. B. Berichte über Gewalt als Folge von Demenz fehlinterpretiert und Gewalt durch Partner oder Angehörige im Pflegekontext verharmlost. Materielle und andere Abhängigkeiten (z. B. bei Pflegebedürftigkeit) erschweren eine Trennung. In vielen Fällen handelt es sich um langjährige gewaltgeprägte Beziehungen und/oder um Frauen, die bereits früher Gewalt erlebt haben (z. B. in Kindheit und Jugend) und dabei die Erfahrung von Stigmatisierung und Pathologisierung oder fehlender Hilfe machten. Bedarfsgerechte Unterstützung erfordert niedrigschwellige Zugänge, Zeit und Geduld. Gleichzeitig fehlt es an kurzfristigen Möglichkeiten der Notfallhilfe für Frauen mit krankheits- und altersbedingten Einschränkungen. Frauenhäuser können in

---

tungen-der-behindertenhilfe-241798 (aufgerufen am 15.05.2025).

61 Schröttle, Monika et al. 2024: Sexuelle Belästigung, Gewalt und Gewaltschutz in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) – Langfassung, in: BMBFSJF 06.2025, [online] <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/241788/cafd3a02eb1aeeda15ccbd08238160d5/sexuelle-belaestigung-gewalt-und-gewaltschutz-in-werkstaetten-fuer-behinderte-menschen-langfassung-data.pdf> (aufgerufen am 08.07.2025).

62 Müller, Ursula et al. 2004: Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Ergebnisse der repräsentativen Umfrage zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland, in: BMBFSJF 09.2004, [online] <https://www.bmfsfj.bund.de/resource/blob/84328/3bc38377b11cf9ebb2dcac9a8dc37b67/langfassung-studie-frauen-teileins-data.pdf> (aufgerufen am 01.07.2025).

63 Nägele, Barbara et al. 2010: IPVow. Länderbericht Deutschland. Partnergewalt gegen ältere Frauen, in: IPVow 12.2010, [online] [https://www.ipvow.org/media/reports/IPVoW\\_Endbericht\\_Deutschland\\_final.pdf](https://www.ipvow.org/media/reports/IPVoW_Endbericht_Deutschland_final.pdf) (aufgerufen am 19.08.2025).

64 BKA 2024: Geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten – Bundeslagebild 2023, in: ebd. 19.11.2024, [online] <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/StraftatenGegenFrauen/StraftatengegenFrauenBLB2023.html>, S. 39 (aufgerufen am 28.07.2025).

65 ebd. S. 35f.

der Regel keine pflegebedürftigen Frauen aufnehmen, andere Unterstützung oder Veränderung der Pflegesituation sind an langwierige Antragswege gebunden und stehen nicht kurzfristig zur Verfügung. Zugänge zu kurzfristiger Hilfe müssen verbessert werden – sowohl bei Pflegebedürftigkeit der betroffenen Frau als auch wenn die Frau die Rolle der pflegenden Angehörigen innehat. Unterstützungseinrichtungen wie z.B. Frauenberatungsstellen benötigen spezifisches Fachwissen und eine gute Vernetzung im Bereich Altenhilfe und Pflegeeinrichtungen. Ein Best Practice-Beispiel ist seit 2012 Paula e.V. in Köln – eine Fachberatungsstelle für Frauen ab 60 Jahre, die auch bundesweit berät und vernetzt<sup>66</sup>.

### **TIN\*-Personen und nicht heterosexuelle Personen**

Trans\*, Inter\* oder nicht-binäre Personen, sind gleichermaßen von Gewalt in ihrem Beziehungsgefüge betroffen. Laut der Studie „Coming Out – und dann...?“ berichtete fast die Hälfte der befragten 14- bis 27-Jährigen von familiärer Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung oder geschlechtlicher Identität, darunter Ignorieren, Bedrohung, Ausgrenzung und teilweise körperliche Gewalt<sup>67</sup>. Die Ergebnisse einer internationalen Studie aus 2014 zeigen, dass zwischen ¼ und ¾ der Lesben, Schwulen und bisexuellen Menschen, Gewalt in ihren Intimbeziehungen erleben<sup>68</sup>. Eine andere internationale Studie belegt, dass insbesondere bisexuelle Frauen mit 61% überdurchschnittlich häufig von häuslicher Gewalt betroffen sind<sup>69</sup>. Auch die Erfahrungen der queeren Beratungsstelle „gewaltfreileben“ zeigen, dass trans\* Frauen in erhöhtem Maß von Gewalt durch Mitglieder der Herkunfts- oder aktuellen Familie betroffen sind, sei es durch den\*die Partner\*in oder durch die Kinder<sup>70</sup>. Insbesondere Coming-out-Prozesse sind oft mit der Erfahrung häuslicher Gewalt verknüpft.

Die Versorgungslage für von häuslicher Gewalt betroffene TIN\* Personen ist in Deutschland nicht sichergestellt, da die meisten Frauenhäuser keine trans\*, inter\* oder nicht-binären Personen aufnehmen bzw. teils hohe Hürden bestehen (z. B. Nachweis einer Geschlechtsangleichung). Dadurch entstehen eine erhebliche Versorgungslücke und ein erhöhtes Risiko für Wohnungs- und Obdachlosigkeit, vor allem nach gewaltsamen Vorfällen im familiären Umfeld. Derzeit gibt es bundesweit nur zwei Schutzhäuser in Berlin und München, die sich explizit an erwachsene queere Menschen richten, die Gewalt in ihren Intimbeziehungen erlebt haben.

Queere Schüler\*innen sind in der Schule häufig Mobbing durch Mitschüler\*innen ausgesetzt, was unter anderem zu Schulabbrüchen führt. Auch werden Coming-out-Prozesse nur selten hinreichend positiv unterstützt. Trans\* Schüler\*innen wird oftmals nahegelegt, die Schule zu wechseln, anstatt Bildungskonzepte zu queeren Lebenswelten in die pädagogische Arbeit einzupflegen. Queere Lehrkräfte sind zudem selbst Diskriminierungen ausgesetzt, sofern sie überhaupt ihre sexuelle oder geschlechtliche Identität offenlegen.

### **Wohnungs- und obdachlose Frauen**

In Deutschland waren 2024 mindestens 220.000 Frauen und Mädchen wohnungslos. Laut aktuellen Zahlen aus dem *Wohnungslosenbericht der Bundesregierung 2024*<sup>71</sup>, erleben zwei von drei obdachlosen Menschen und fast jede zweite Person, die vorübergehend prekär bei Freund\*innen und Bekannten unterkommt (verdeckte Wohnungslosigkeit), – verstärkt bei psychischen Erkrankungen oder Drogengebrauch – Gewalt *seit dem Eintritt* der Wohnungslosigkeit. Es zeigen sich geschlechtsspezifische Unterschiede: Frauen sind häufiger betroffen von sexuellen Belästigungen,

66 siehe dazu den Internetauftritt von Paula e.V. Köln, [online] <https://paula-ev-koeln.de/>.

67 Krell, Claudia & Oldemeier, Kerstin 2017: Coming-out – und dann...?!

Coming-out-Verläufe und Diskriminierungserfahrungen von lesbischen, schwulen, bisexuellen, trans\* und queeren Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Deutschland, Opladen/Berlin/Toronto: Verlag Barbara Budrich.

68 Stiles-Shieldes, Colleen & Carroll, Richard A. 2014: Same-Sex Domestic Violence: Prevalence, Unique Aspects, and Clinical Implications, in: Journal of Sex & Marital Therapy, Jg. 41, Heft 6, S. 636-648.

69 Black, Michele C. et al. 2011: The National Intimate Partner and Sexual Violence Survey (NISVS): 2010 Summary Report, Atlanta: National Center for Injury Prevention and Control, Centers for Disease Control and Prevention.

70 siehe dazu die Webseite der Beratungsstelle für Frauen\*, Lesben, Trans\* und queere Menschen gewaltfreileben, [online] <https://gewaltfreileben.org/>.

71 BMWBS 2025: Wohnungslosenbericht der Bundesregierung 2024, in: ebd. 08.01.2025, [online] <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2025/01/Wohnungslosenbericht.html> (aufgerufen am 28.07.2025).

Übergriffen oder Vergewaltigungen. 27% der Frauen hatten solche Gewalterfahrungen (Männer 6%) und werden häufiger zur Prostitution gezwungen (10%) als Männer (2%). Auch über die Gewalt während der Wohnungslosigkeit auf der „Straße“, in gemischtgeschlechtlichen kommunalen Unterbringungen und in sog. verdeckter Wohnungslosigkeit hinaus, ist das Leben wohnungsloser Frauen und Mädchen von Gewalt geprägt: frühkindliche Gewalt; häusliche Gewalt als spezifisch weiblicher Auslöser von Wohnungslosigkeit; verlängerte Frauenhausaufenthalte mangels bezahlbarer Wohnungen. Letztere sind in der oben genannten Zahl (noch) nicht berücksichtigt.

Trotz ihrer besonderen Gefährdung sind wohnungslose Frauen auch weiterhin mit besonders großen Zugangshürden (aufgrund von Abhängigkeits- oder psychischen Erkrankungen) zu spezialisierten Hilfen konfrontiert<sup>72</sup>. Auch werden wohnungslosen Frauen und Mädchen mitunter die geschlechtsspezifische Dimension ihrer Gewalterfahrungen abgesprochen, indem die Gewalterfahrungen als „milieubedingt“ erachtet werden.

Diese politische Unsichtbarkeit der geschlechtsspezifischen Gewalterfahrungen wohnungs- und obdachloser Frauen, Mädchen und TIN\*-Personen in Deutschland hat weitreichende Konsequenzen, wie die fehlende Berücksichtigung in der Gewaltschutzstrategie und in Landesaktionsplänen (s. *Artikel 7, Frage 1*) und fehlende finanzielle Ressourcen in der Wohnungsnotfallhilfe z.B. für Fortbildungen, bauliche Veränderungen und Gewaltprävention (s. *Artikel 15 & Artikel 20*) verdeutlichen. Lediglich das neue Gewalthilfegesetz erkennt ihren besonderen Schutzbedarf erstmals ausdrücklich an und eröffnet ab 2032 einen gesetzlichen Anspruch auf Unterstützung (s. *Artikel 22*).

### Drogengebrauchende Frauen und Mädchen

Drogengebrauchende Frauen sind überdurchschnittlich häufig von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen<sup>73</sup>. Viele Betroffene nutzen Substanzen als Form der Selbstmedikation, insbesondere im Zusammenhang mit Traumafolgestörungen<sup>74</sup>. Trotz dieses Zusammenhangs stoßen sie in Hilfesystemen auf strukturelle Hürden: Frauenhäuser sind meist abstinenzorientiert<sup>75</sup>, die Suchthilfe männlich dominiert sodass geschlechtsspezifische Gewalt oft unerkannt oder tabuisiert bleibt<sup>76</sup>. Schutzräume sowie traumasensible Angebote fehlen weitgehend. Besonders minderjährige Konsument\*innen sind massiv unterversorgt<sup>77</sup>. Die Illegalisierung vieler Substanzen verschärft die Situation zusätzlich: Sie führt zu Kriminalisierung, Stigmatisierung und einem erhöhten Risiko für Polizeigewalt<sup>78</sup>. Der Zugang zu Substitutionstherapien bleibt gewaltbetroffenen Frauen häufig verwehrt – obwohl diese einen wichtigen Ausstieg aus gewaltvollen Abhängigkeitsverhältnissen bieten können. Auch im Strafvollzug mangelt es an adäquaten Therapieangeboten<sup>79</sup>. Die gesellschaftliche Konstruktion von

72 Frauenhauskoordinierung e.V. 2024: Wissenschaftliche Studie. Unterstützung von Frauenhäusern auf dem Weg zur Inklusion, in: ebd. 06.05.2024, [online] [https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/PDF/Mitgliederinfo/FHK\\_Studie\\_Inklusion\\_NEU.pdf](https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/PDF/Mitgliederinfo/FHK_Studie_Inklusion_NEU.pdf) (aufgerufen am 26.06.2025).

73 European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction 2022: Women and drugs: health and social responses. Miniguide, in: European Union Drugs Agency o.A., [online] [https://www.euda.europa.eu/publications/miniguide/women-and-drugs-health-and-social-responses\\_en](https://www.euda.europa.eu/publications/miniguide/women-and-drugs-health-and-social-responses_en) (aufgerufen am 22.07.2025).

74 Egartner, Eva & Holzbauer, Susanne 1994: „Ich hab's nur noch mit Gift geschafft...“ Frauen und illegale Drogen, Pfaffenweiler: Centaurus.

75 Bernard, Christiane 2012: Konsumentinnen illegaler Drogen in Deutschland und den USA. Eine explorative Vergleichsstudie zur Wirkung von Drogenpolitiken auf die Lage drogenkonsumierender Frauen, Frankfurt a.M.: Johann Wolfgang-Goethe-Universität.

76 Schrader, Kathrin 2012: Drogenprostitution: Lebens- und Überlebensstrategien von drogenabhängigen Straßenprostituierten, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

77 Kollektiv Solidarische Sozialarbeit 2023: Geschlechtsbezogene Gewalt auf der Straße, in: von Auer, Katja et al. (Hrsg.): Intersektionalität und Gewalt. Verwundbarkeiten von marginalisierten Gruppen und Personen sichtbar machen, Münster: Unrast Verlag, S.207-219.

78 Klaus, Luise 2024: Drogen und Racial Profiling. Wie die Polizei das Bild des „Schwarzen Dealers“ konstruiert, in: Feustel, Robert et al. (Hrsg.): Handbuch Drogen in sozial- und kulturwissenschaftlicher Perspektive, 2. Auflage, Wiesbaden: Springer Fachmedien, S.629-644.

79 WHO Regionalbüro für Europa & United Nations Office on Drugs and Crime 2009: Gesundheit von Frauen im Strafvollzug. Beseitigung von Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern im Strafvollzug. Wien/Kopenhagen: WHO Regionalbüro für Europa.

Sucht als „eigene Schuld“ verkennt strukturelle Gewaltverhältnisse<sup>80</sup>. Viele Betroffene müssen ihren Konsum durch Sexarbeit finanzieren – was das Risiko sexualisierter Gewalt erhöht<sup>81</sup>.

Es braucht dringend konsumakzeptierende, geschlechtersensible Schutz- und Hilfestrukturen, um die Lebenslagen drogengebrauchender Frauen wirksam zu adressieren.

### Sexarbeiter\*innen

Der Großteil der Menschen in der Sexarbeit sind Frauen, die trotz der rechtlichen Anerkennung von Sexarbeit als legitimem Beruf in Deutschland (*Prostitutionsgesetz, ProstG*) von gesellschaftlicher Stigmatisierung und von dadurch entstehenden Diskriminierungen betroffen sind sowie Gewalt gegen sie erleben. Auch wenn die im Juni 2025 erschienene Evaluation des Prostituiertenschutzgesetzes (*ProstSchG*)<sup>82</sup>, die Sexarbeit nicht als an sich hochriskante Arbeitssituation einstuft, erleben Menschen (insbesondere mit Migrationshintergrund) in der Sexarbeit überdurchschnittlich viel Gewalt, die auf strukturelle Barrieren und Ausgrenzungen zurückzuführen ist.

Die Anmeldepflicht nach §3 ProstSchG ist eine erhebliche strukturelle Barriere für viele Sexarbeiter\*innen, vor allem für jene, die aus Nicht-EU-Staaten migriert sind. Die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte Zahlen für Anmeldungen nach dem ProstSchG bis Ende 2024<sup>83</sup> belegen einen kontinuierlichen Rückgang der Anmeldungen seit Einführung der Registrierungspflicht. Die ProstSchG-Evaluation bestätigt, dass sich nicht alle Sexarbeitende anmelden (können). Seit Einführung der Anmeldepflicht gibt es nun faktisch legal und illegal arbeitende Sexarbeiter\*innen. Der Status „illegal“ begründet das Risiko für Ausbeutung. Laut Sexarbeiter\*innen, die an der Evaluationsstudie teilgenommen haben, sollen vereinzelt Prostitutionsgewerbetreibende, Kund\*innen oder auch Betrüger\*innen dies für ihre Zwecke ausgenutzt haben<sup>84</sup>. Insofern wurde durch das ProstSchG ein zwei-Klassen-System innerhalb der Sexarbeit verursacht, in dem illegalisierte Sexarbeiter\*innen in den Untergrund getrieben werden, wodurch ihre Gewaltgefährdung steigt. Gleichzeitig erschwert die Furcht vor Strafen oder einer möglichen Abschiebung die Anzeigebereitschaft.

Im *Artikel 4, Absatz 2* der Istanbul-Konvention werden die Vertragsparteien aufgefordert, Maßnahmen zur Verhütung von Diskriminierung gegen Frauen zu treffen, „insbesondere durch die Aufhebung aller Gesetze und die Abschaffung von Vorgehensweisen, durch die Frauen diskriminiert werden.“ Damit bei der Umsetzung dieses Artikels Sexarbeiter\*innen nicht vernachlässigt werden, wird dringend empfohlen die Anmeldepflicht nach §3 *ProstSchG* aufzuheben und Maßnahmen einzuführen, die auf eine Veränderung der gesellschaftlichen Haltung gegenüber Sexarbeit zielen und Sexarbeiter\*innen vor Benachteiligung im Alltag schützen. Durch die Aufklärung der Öffentlichkeit über die verschiedenen Realitäten in der Sexarbeit, den Abbau von negativen Stereotypen und die Sensibilisierung von Behörden für die Situation migrantischer Sexarbeiter\*innen kann das Stigma gegen die Branche systematisch abgebaut und dadurch Gewalt in der Sexarbeit besser verhindert werden.

### Sintizze und Romnja

Sintizze und Romnja sind besonders von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen, während erhebliche Informations- und Versorgungslücken bestehen. In Deutschland liegen kaum Daten zu Frauen und Mädchen dieser Gruppen vor. Eine Studie von 2020 belegte, dass über 70% der befrag-

80 Bernard, Christiane 2012: Konsumentinnen illegaler Drogen in Deutschland und den USA. Eine explorative Vergleichsstudie zur Wirkung von Drogenpolitiken auf die Lage drogenkonsumierender Frauen, Frankfurt a.M.: Johann Wolfgang-Goethe-Universität.

81 Langer, Antje 2023: Wohnungslosigkeit von Frauen in informellen Drogen- und Sex-Ökonomien, in: Borstel, Dierk et al. (Hrsg.): Handbuch Wohnungs- und Obdachlosigkeit, Wiesbaden: Springer VS.

82 BMBFSFJ 2025: Evaluation des Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz – ProstSchG), in: ebd. 24.06.2025, [online] <https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/service/publikationen/evaluation-des-gesetzes-zur-regulierung-des-prostitutionsgewerbes-sowie-zum-schutz-von-in-der-prostitution-taetigen-personen-prostituiertenschutzgesetz-prostschg--266228> (aufgerufen am 10.08.2025).

83 DeStatis 2025: Pressemitteilung. Ende 2024 rund 32 300 Prostituierte bei Behörden angemeldet, in: ebd. 03.07.2025, [online] [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/07/PD25\\_240\\_228.html?templateQueryString=anmeldung+prostitution](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/07/PD25_240_228.html?templateQueryString=anmeldung+prostitution) (aufgerufen am 10.08.2025).

84 BMBFSFJ 2025: ebd.

ten Sinti- und Roma-Personen bei Diskriminierungsmeldungen Gewalt und Marginalisierung sowie Victim Blaming erlebten<sup>85</sup>. Der Jahresbericht 2024 der *Melde- und Informationsstelle Antiziganismus (MIA)* dokumentierte 1.678 Vorfälle, darunter auch Bedrohungen und körperliche Angriffe<sup>86</sup>. Für betroffene Frauen bedeutet dies ein erhöhtes Gewaltrisiko und zugleich erhebliche Barrieren beim Zugang zu Schutzräumen und Unterstützung. Die 9. *Internationale Roma- und Traveller-Frauenkonferenz* betonte den europaweit nur eingeschränkten Zugang zu Hilfesystemen<sup>87</sup>. Entgegen GREVIOS Empfehlung 168d<sup>88</sup> fehlt ein bundesweiter Aktionsplan oder eine spezifische Strategie für Romnja und Sintizze, sodass ihre Schutzbedarfe in Hilfesystemen kaum berücksichtigt werden<sup>89</sup>. Frauenhäuser und Fachberatungsstellen sind oft nicht interkulturell ausgerichtet und berücksichtigen die spezifischen Erfahrungen von Antiziganismus nicht. Beunruhigend ist, dass in Thüringen die seit 2023 existierende Position der Antiziganismus-Beauftragten durch die neue Landesregierung gestrichen wurde. Ohne zentrale Ansprechperson drohen die Perspektiven und Bedarfe der Minderheit in der Vielzahl politischer Ressorts und Akteur\*innen unterzugehen.

---

85 GREVIO 2022: Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung der Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) in Deutschland, in: BMBFSJF 07.10.2022, [online] <https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/202386/3699c9bad150e4c4ff78ef54665a85c2/grevio-evaluierungsbericht-istanbul-konvention-2022-data.pdf>, Ziff. 159-163 (aufgerufen am 28.07.2025).

86 MIA – Melde- und Informationsstelle Antiziganismus 2024: Jahresbericht 2024, in: ebd., 06.2025, [online] <https://www.antiziganismus-melden.de/wp-content/uploads/2025/06/MIA-JB-2024.pdf>, S. 6f (abgerufen am 29.08.2025).

87 Europarat 2023: 9th International Roma and Traveller Women's Conference: Building Equality together, in: ebd. 13.09.2023, [online] <https://rm.coe.int/9th-international-roma-and-traveller-women-conference-skopje-north-mac/1680ac8f8e>, S. 3 (aufgerufen am 29.08.2025).

88 ebd.: GREVIO 2022.

89 Europarat/ECRI 2020: ECRI-Bericht über Deutschland, 6. Prüfungsrunde, in: Europarat 17.03.2020, [online] <https://rm.coe.int/ecri-report-on-germany-sixth-monitoring-cycle-german-translation-/16809ce4c0> (aufgerufen am 29.08.2025).

# GESAMTPOLITIK UND DATENERHEBUNG

---

## Artikel 7 – Umfassende und koordinierte politische Maßnahmen

---

### Hintergrund

In den nachfolgenden Antworten werden umfassende und koordinierende politische Maßnahmen dargestellt, bspw. die Nationale Koordinierungsstelle, die Gewaltschutzstrategie, Monitoring und Landesaktionspläne, das Gewalthilfegesetz, die Gewaltschutzgesetz-Reform und Digitale Gewalt und Rechtsvorschriften.

### Zu Frage 1

*Bitte erläutern Sie allen neuen Entwicklungen auf politischer Ebene seit der Annahme des GREVIO-Basisevaluierungsberichts über Ihr Land, um umfassende Maßnahmen in den Bereichen Prävention, Schutz und Strafverfolgung in Bezug auf Stalking, sexuelle Belästigung und häusliche Gewalt, einschließlich ihrer digitalen Dimension, Vergewaltigung und sexuelle Gewalt, weibliche Genitalverstümmelung, Zwangsheirat, Zwangsabtreibung und Zwangssterilisation zu gewährleisten und damit die weitere Umsetzung des Übereinkommens zu demonstrieren. Bitte geben Sie an, welche Maßnahmen insbesondere gegen jene Formen von Gewalt gegen Frauen ergriffen wurden, die in den bisherigen Politiken, Programmen und Diensten, die die vier Säulen der Istanbul-Konvention umfassen, nicht behandelt wurden.*

Positiv zu bewerten ist die Einrichtung der **Nationalen Koordinierungsstelle** zur Umsetzung der Istanbul-Konvention am BMFSFJ (*Kabinettsbeschluss vom 11. Dezember 2024*) sowie die Etablierung von **Focal Points** in den zuständigen Ressorts, die die Zusammenarbeit verschiedener Ministerien mit der nationalen Koordinierungsstelle sicherstellen soll.

Das BMBFSFJ legte federführend im Januar 2025 eine **Gewaltschutzstrategie** der Bundesregierung zur Umsetzung der IK vor<sup>90</sup>.

Wir kritisieren die eingeschränkte Ermöglichung der Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Erstellung. Eine ausführliche Beschäftigung mit der Gewaltschutzstrategie vor Veröffentlichung war nicht vorgesehen. Das BMBFSFJ lud am 14.11.2023 einmalig Vertreter\*innen aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Ländern, Kommunen und Bundesressorts zu einer Konsultationsveranstaltung ein. Dort wurden thematische Empfehlungen von Maßnahmen zur Umsetzung der IK gesammelt. Eine gemeinsame Priorisierung, Konkretisierung und weitere systematische Beteiligung der Zivilgesellschaft darüber hinaus unterblieben. Bestehende Vorarbeiten, Dokumente und Veröffentlichungen wurden nicht einbezogen. Eine institutionalisierte und systematische Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft und Koordinierungsstelle ist weiterhin nicht vorgesehen.

Auch bemängeln wir das Fehlen einer durchgängigen intersektionalen Betrachtung besonders schutzbedürftiger Gruppen. Frauen an der Schnittstelle von Sucht, Wohnungslosigkeit und Gewalt

---

<sup>90</sup> BMBFSFJ 2025: Gewaltschutzstrategie nach der Istanbul-Konvention [online] <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/252132/6f19d4a8afb13905fff03a9fca7218dd/gewaltschutzstrategie-der-bundesregierung-data.pdf> (aufgerufen am 08.04.2025).

werden in der Gewaltschutzstrategie nicht erwähnt. Sie enthält zum Thema wohnungslose Frauen lediglich die Maßnahme 37, wonach Fachkräfte in der allgemeinen Wohnungsnotfallhilfe bezüglich der Bedarfe von Betroffenen von häuslicher Gewalt qualifiziert werden sollen<sup>91</sup>.

Der vorgelegten Gewaltschutzstrategie fehlt eine Verbindlichkeit über Legislaturperioden hinweg. Dies widerspricht der Forderung von GREVIO nach der Entwicklung einer langfristigen Strategie<sup>92</sup>. Sie soll zu Beginn jeder Legislaturperiode auf Grundlage der Vereinbarungen des jeweiligen Koalitionsvertrags weiterentwickelt werden. Es wird nicht benannt, ob Teile der Gesamtstrategie, die als Zeitrahmen *„Nächste Legislaturperiode geplant“* vermerkt sind, für die Bundesregierungen konkret verpflichtend von 2025-2030 sind. Zudem bleibt unklar, wie eine konkrete Verzahnung mit bestehenden Strategien und Plänen, wie dem Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel, sichergestellt wird. Aus Sicht des Schutzes von Betroffenen ist es zwingend erforderlich, Überschneidungen von Zuständigkeiten, Doppelstrukturen sowie Schutzlücken durch mangelnde Transparenz zu vermeiden. Es bedarf einer gemeinsamen wirksamen und nachhaltigen Schutzstruktur.

Die Gesamtstrategie listet eine Mischung aus bereits bestehenden Maßnahmen, Maßnahmen, die in der nahen Zukunft umgesetzt werden sollen und Maßnahmen, die zu einem unkonkreten Zeitpunkt umgesetzt werden sollen. Teilweise weisen aufgeführte Maßnahmen (und angegebene Budgets) lediglich einen geringen Bezug zur Umsetzung der IK, beziehungsweise der Gewaltschutzstrategie, auf – etwa das *„Kommunales Monitoring zu Hass, Hetze und Gewalt gegenüber Amtsträgerinnen/Amtsträgern (KoMo)“* (Zeitraum 2022-2024, Fortführung geplant, Budget: 252.000 €) und *„Weiterentwicklung Interaktiver Gleichstellungsatlas“* (Zeitraum 2024 ff., Budget ca. 102.000 € p.a.)<sup>93</sup> sowie *„Datenlage verbessern / evidenzbasiertes Wissen schaffen durch versch. Fördermaßnahmen des Rahmenprogramms Gesundheitsforschung“* (Zeitraum 2023 – 2025, Budget rund 29,5 Mio €)<sup>94</sup>.

In der Gesamtstrategie des Bundes finden sich keine neuen bzw. nur unzulängliche Maßnahmen für das **Gesundheitswesen**<sup>95</sup>:

- » *„Datenlage verbessern / evidenzbasiertes Wissen schaffen durch verschiedene Fördermaßnahmen des Rahmenprogramms Gesundheitsforschung (von 2022 – 2025)“*: Unklar ist, welcher Teil der 29,5 Mio € für Forschung im Gesundheitsbereich zum Thema Gewalt und den in der IK genannten Gewaltformen verwendet wird. Gewalt ist nur eins von sehr vielen Themen im Rahmenprogramm<sup>96</sup>.
- » *„Vertrauliche Spurensicherung (seit 2020)“*: Lediglich Verweis auf die bereits 2020 geschaffene Gesetzesgrundlage, die Umsetzung ist Ländersache (*Weiteres s. Artikel 25*).
- » *„Handbuch zur klinischen Versorgung von Frauen, die Gewalt oder sexuelle Gewalt erfahren (laufende Maßnahme)“*: Mit finanzieller Förderung durch das BMG wurde das Handbuch 2015 (!) von S.I.G.N.A.L. e.V. übersetzt und verbreitet. Seitdem sind diesbezüglich keine weiteren Maßnahmen seitens des BMG erfolgt.
- » *„Leitlinien zu (sexualisierter) Gewalt und Missbrauch“*: es wird angegeben, dass es über 30 medizinische Leitlinien gibt, die sich diesen Aspekten in unterschiedlicher Tiefe widmen (laufende Maßnahme): Aus der Gesamtstrategie ist nicht ersichtlich, um welche Leitlinien es sich handelt und vor allem wie und mit welcher Zielsetzung das Thema Gewalt und die in der IK genannten Gruppen und Gewaltformen behandelt werden. Aus Kapazitätsgründen konnte das BMG auf Nachfrage hierzu keine weiteren Auskünfte erteilen und verweist auf das Leitlinienregister der

91 ebd., S. 38.

92 ebd.

93 BMBFSFJ 2025: Gewaltschutzstrategie nach der Istanbul-Konvention, in: ebd. 06.03.2025, [online] <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/252132/8275196915292f8ff4cb39ad7f158731/gewaltschutzstrategie-der-bundesregierung-data.pdf>, S. 29 (aufgerufen am 01.07.2025).

94 ebd., S. 30.

95 ebd.

96 BMFTR 2018: Rahmenprogramm Gesundheitsforschung der Bundesregierung, in: ebd. 11.2018, [online] [https://www.gesundheitsforschung-bmbf.de/files/Rahmenprogramm\\_Gesundheitsforschung\\_barrierefrei.pdf](https://www.gesundheitsforschung-bmbf.de/files/Rahmenprogramm_Gesundheitsforschung_barrierefrei.pdf) (aufgerufen am 09.05.2025).

Arbeitsgemeinschaft der Wissenschaftlichen Medizinischen Fachgesellschaften (AWMF) (Stichwortsuche "Gewalt"). Eine Leitlinie der AWMF zur Versorgung nach häuslicher Gewalt liegt nicht vor, zur Versorgung nach sexueller Gewalt wird aktuell eine S1 Leitlinie erarbeitet (s. Art. 20, 25).

Kritisch bewerten wir, dass die **Beobachtung und Bewertung der Umsetzung der IK** im Sinne eines Monitorings nach *Artikel 10* noch nicht gesetzlich verankert ist. Das DIMR ist zwar seit November 2022 von der Bundesregierung mit dem Monitoring der Umsetzung in Deutschland nach *Artikel 10* betraut und hat hierfür die **Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt** eingerichtet – allerdings projektbasiert bis Oktober 2026. Eine dauerhafte Fortführung des Monitorings ist nicht gewährleistet. Es wird eine Verstetigung des Monitorings mit gesetzlicher Grundlage, angesiedelt am DIMR, gefordert. Die Länder haben dies auf der Gleichstellungsminister\*innenkonferenz vom 26. und 27. Juni 2025 befürwortet<sup>97</sup>.

Zudem fehlen auf Bundesländerebene eigene Monitoringstellen. Einige wenige Bundesländer planen diese einzurichten oder vergeben Aufträge zu punktuellen Evaluierungen, beispielsweise Berlin mit der Studie zur *"Versorgungssituation für von häuslicher Gewalt betroffene Frauen\* und Mädchen\* in Berlin"*<sup>98</sup>.

Es bedarf Koordinierungsstrukturen zwischen Bundes- und Länderebene, um fehlenden oder nur bedingt vorhandenen regionalen und nationalen Kooperationen entgegenzuwirken und eine Vergleichbarkeit mit den Ergebnissen der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt sicherzustellen. Zudem braucht es einen Gesamtüberblick über vorhandene Monitoring- und Evaluationsfunktionen. In den meisten Bundesländern sind mittlerweile IK-Koordinierungsstellen eingerichtet, jedoch noch nicht in allen. Die dauerhafte Einrichtung ist zudem nicht überall gewährleistet und hängt von finanziellen Mitteln und politischen Veränderungen, wie dem Wechsel der politischen Führung durch Landtagswahlen, ab. Besorgniserregend ist, dass in Berlin 2024 sogar eine bereits vorhandene Koordinierungsstelle nach dem Weggang der Stelleninhaberin eingestellt und nicht im Haushalt verstetigt wurde<sup>99</sup>.

Positiv zu bewerten ist die **Verabschiedung von Landesaktionsplänen** zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und zur Umsetzung der Istanbul-Konvention im überwiegenden Teil der Bundesländer. Seit Inkrafttreten in Deutschland 2018 haben zwölf Bundesländer einen neuen Landesaktionsplan verabschiedet, in drei weiteren Bundesländern befindet sich ein neuer Plan in Erarbeitung, in einem Bundesland stammt der Plan aus dem Jahr 2016. Im Rahmen der Teilanalyse von sieben Landesaktionsplänen, die 2018-2024 veröffentlicht und von der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt durchgeführte wurde, hat sich das bis dato Fehlen einer umfassenden bundesweiten Gewaltschutzstrategie deutlich bemerkbar gemacht: Die untersuchten Pläne unterscheiden sich in Form, Inhalt, Status und Verbindlichkeit sowie in Bezug auf ihren Entstehungsweg, fachlichen Grundlage und fachlichen Breite erheblich<sup>100</sup>. Manche Pläne beziehen sich etwa ausschließlich auf häusliche Gewalt oder nur auf bestimmte geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Gewaltformen. Nicht zu allen vulnerable Betroffenengruppen finden sich Maßnahmen. Die Betroffenenperspektive wird in den jüngeren Aktionsplänen zwar zunehmend berücksichtigt, deren grundsätzlicher Einbezug ist aber noch nicht etabliert. Ebenso finden sich Unterschiede in der Schwerpunktsetzung sowie den hinterlegten Maßnahmen, wodurch Lücken entstehen. Hier ist dringlich ein gemeinsames Vorgehen über die Landesgrenzen hinaus, in Form einer stärkeren Koordination und Angleichung der Landesaktionspläne untereinander ge-

97 GFMK 2025: Beschlüsse und Entschlüsse 35. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder. Fortführung des bundeseinheitlichen Monitorings zur Umsetzung der Istanbul-Konvention, in: GFMK o.A., [online] [https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/35-gfmk-hauptkonferenz-protokoll\\_1753091667.pdf](https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/35-gfmk-hauptkonferenz-protokoll_1753091667.pdf), TOP 7.4 (aufgerufen am 04.07.2025).

98 Zentrum für Evaluation und Politikberatung 2024: Versorgungssituation für von häuslicher Gewalt betroffenen Frauen\* und Mädchen. in: ebd. 30.05.2024, [online] [https://zep-partner.de/wp-content/uploads/2024/09/2024\\_ZEP\\_Versorgungsstudie\\_Gewaltschutz\\_Berlin\\_20240530\\_final.pdf](https://zep-partner.de/wp-content/uploads/2024/09/2024_ZEP_Versorgungsstudie_Gewaltschutz_Berlin_20240530_final.pdf) (aufgerufen am 18.07.2025).

99 Tagesspiegel Checkpoint 2024: Stockende Umsetzung von Istanbul-Konvention: Berlin spart an Koordinierungsstelle zum Schutz von Frauen vor Gewalt. in: ebd. 9.4.2024, [online] [https://checkpoint.tagesspiegel.de/langmeldung/wYcFv3JY8ZZh2cD62AnXg?utm\\_source=chatgpt.com](https://checkpoint.tagesspiegel.de/langmeldung/wYcFv3JY8ZZh2cD62AnXg?utm_source=chatgpt.com) (abgerufen am 18.07.2025).

100 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd, S.99-104.



Entwicklungsplanung auf rechtlich und fachlich fundierte sowie anerkannte Bezugsgrößen stützen. Dafür zentral sind:

- » Orientierung an der Istanbul-Konvention, insbesondere: *Art. 20* (Allgemeine Hilfsdienste), *Art. 22* (Spezialisierte Hilfsdienste), *Art. 23* (Schutzunterkünfte)
- » sowie der dazugehörige Erläuterungsbericht, insbesondere *Absatz 135* (Schlüssel von Frauenhausplätzen pro 100.000 Einwohner\*innen),
- » Empfehlungen und Standards relevanter Bundesfachverbände, z. B.: zur personellen Ausstattung, zu räumlichen Anforderungen und zur Berechnung von Sachkostenbudgets.
- » eine transparente und partizipativ gestaltete Bestandsanalyse unter Einbeziehung der Landesvertretungen der Fachverbände sowie kommunaler Fachstellen (u. a. Gleichstellungsbeauftragte) und freier Träger.

Darüber hinaus wird empfohlen

- » in der Umsetzung des Gewalthilfegesetzes sämtliche relevanten Merkmale in Abstimmung mit bereits bestehenden Statistiken und Datenerhebungen zu erheben. Bisher als „Kann“-Merkmale notierte Kategorien sollten zu verpflichtend zu erhebenden Merkmalen umdefiniert werden.
- » Die Gewährleistung eines niedrigschwelligen, barrierefreien und bundeslandübergreifenden Zugangs zu Hilfe und Unterstützung unabhängig von strukturellen und regionalen Unterschieden und unabhängig vom Aufenthaltstitel der Gewaltbetroffenen. Das Gewalthilfegesetz ist diesbezüglich nachzubessern.

Wir fordern hierbei eine verbindliche, bedarfsgerechte Ausbauplanung, die sowohl bestehende Angebote sichert als auch gezielt neue Strukturen auf- und ausbaut – flächendeckend, intersektional und nachhaltig.

Die Bundesregierung arbeitet seit der letzten Legislaturperiode an einem **Reformvorhaben des Gewaltschutzgesetzes (GewSchG)**, das für 2025 geplant ist und unbedingt umgesetzt werden muss: Den Familiengerichten soll die Möglichkeit gegeben werden, dem Täter einen sozialen Trainingskurs anzuordnen. Dies würde *Art. 16 Abs. 1* Istanbul Konvention nachkommen. Auch soll der Einsatz der elektronischen Aufenthaltsüberwachung (**eAÜ**) ermöglicht werden<sup>103</sup>. Diese geplante Reform ist aktuell weder mit strafrechtlichen und polizeilichen Sanktionsmöglichkeiten noch mit kindschaftsrechtlichen Regelungen zum Sorge- und Umgangsrecht synchronisiert. Ohne eine Reform des BGB und FamFG bezüglich Umgangs- und Sorgerechtsregelungen ist die Einführung einer **eAÜ** im GewSchG nicht sinnvoll (s. *Frage 54*). Der Deutsche Juristinnenbund kritisiert in einer ausführlichen Stellungnahme zum Reformvorhaben: *„Ohne die flächendeckende Einführung einer standardisierten Gefährdungsanalyse zur Erkennung von Hochrisikofällen und einem interdisziplinären Fallmanagement greift die Einführung der eAÜ im Rahmen des GewSchG jedoch zu kurz und wird den europa- und völkerrechtlichen Vorgaben der EU-Gewaltschutz-Richtlinie und der Istanbul-Konvention nicht gerecht“*<sup>104</sup>.

Die gleichzeitige Zuständigkeit der Familiengerichte für Umgangsregelungen und die Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung weckt große Bedenken. So befürchten Praktiker\*innen, dass eine Anordnung einer eAÜ ohne Zustimmung der Betroffenen zu einer weiteren Eskalation der Situation beitragen könnte oder dass Betroffene aufgrund dieser Sorge weniger Gewaltschutzanträge stellen. Der Anspruch der IK an eine niedrigschwellige Inanspruchnahme des GewSchG durch bedrohte Frauen wird außer Acht gelassen.

103 BMJV 2025: Elektronische Aufenthaltsüberwachung und verpflichtende soziale Trainingskurse zum Schutz vor häuslicher Gewalt: Bundesregierung beschließt Formulierungshilfe, in: ebd. 08.01.2025, [online] [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2025\\_A/0108\\_GewaltschutzG.html](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2025_A/0108_GewaltschutzG.html) (aufgerufen am 20.08.2025).

104 djb 2024: Zum Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Gewaltschutzgesetzes, in: ebd. 13.12.2024, [online] [https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st24-44#\\_ftn5](https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st24-44#_ftn5) (zuletzt aufgerufen am 18.07.2025).

Unklar ist, auf welcher wissenschaftlichen Datenlage die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen bei Hochrisikofällen (eAÜ, Täterarbeit) im Verhältnis zu anderen Maßnahmen wie Gefährderansprache, Ingewahrsamnahme, konsequente Anwendung strafrechtlicher Möglichkeiten gesehen wird. Die Bundesregierung verweist auf positive Erfahrungen in Spanien, da dort im Zuge der Umsetzung des Gesetzes von 2004 fünf Jahre später auch eine eAÜ eingeführt und in den durch eAÜ überwachten Fällen kein Femizid mehr verzeichnet wurde. Unterschlagen wird in dieser Argumentation, dass das sogenannte „*Spanische Modell*“ erhebliche Sanktionen, Schutzmaßnahmen und auch Präventionsmaßnahmen sowie ein standardisiertes Hochrisikomanagement und spezialisierte Gerichtsbarkheiten umfasst.

Damit die eAÜ als sinnvolle Maßnahme wirken kann, sind ein abgestimmtes Gesamtkonzept und die Voraussetzungen für fundierte Risikoeinschätzungen in allen Familiengerichten zu schaffen. Es fehlen dafür aktuell noch:

- » wissenschaftlich fundierte und einheitliche Standards zur Risiko-/Gefährdungseinschätzung und Sicherheitsplanung
- » kommunal implementierte, interdisziplinäre Fallkonferenzen und Beteiligung nicht-staatlicher Betroffenen- und Schutzstellen wie Frauenhäuser, Frauenberatungsstellen sowie Täterarbeitsstellen usw.
- » verpflichtende Fortbildungen für Familienrichter\*innen
- » verlässlich funktionierende Strukturen zur wirksamen Überwachung von High Risk Tätern

Die **Verpflichtung zur Teilnahme an sozialen Trainingskursen bzw. Täterarbeitsprogrammen** im Reformentwurf des *GewSchG* bietet die Möglichkeit, rasch auf Partnerschaftsgewalt zu reagieren und eine bisher bestehende Lücke in der Interventionskette zu schließen. Entscheidend hierfür ist, dass Täterarbeit nicht beliebig, sondern nach bestimmten Kriterien und Vorgaben stattfindet. Dazu zählen u. a. eine kritische und gendersensible Grundhaltung sowie eine langfristige Ausrichtung der Intervention (*siehe auch Artikel 16, Frage 14*).

Bislang fehlt ein ganzheitliches Konzept zur **Bekämpfung digitaler geschlechtsspezifischer Gewalt**. Maßnahmen zur Prävention, Betroffenen- und Schutzstellen sowie ein effektives und niedrigschwelliges Vorgehen gegen digitale Gewalt im sozialen Nahraum bleiben unzureichend. Beratungsstellen verfügen häufig über nicht ausreichende oder fehlende personelle Ressourcen<sup>105</sup>. Auch gibt es erhebliche Unterschiede in der Fachkompetenz im Umgang mit digitaler Gewalt, sowohl bei Beratungsstellen als auch bei Strafverfolgungsbehörden.

Bezüglich **Rechtsvorschriften und Strafverfolgung** wurde im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD eine **Verschärfung des Tatbestands der Nachstellung** angekündigt, die auch eine Strafverschärfung bei Verstößen nach dem Gewaltschutzgesetz umfassen soll<sup>106</sup>. Unbemerkt installierte GPS-Tracker sollen in den Paragrafen aufgenommen werden und Hersteller\*innen von Tracking-Apps verpflichtet werden, regelmäßig das Einverständnis der Gerätebesitzer\*innen abzufragen. Unklar bleibt dabei, welche Apps sich als Tracking-Apps kategorisieren lassen und was genau unter den Verschärfungen zu verstehen ist.

Eine **Strafrahmenerhöhung** ist für Gruppenvergewaltigungen vorgesehen, insbesondere bei gemeinschaftlicher Tatbegehung und bei Herbeiführung einer Schwangerschaft. Außerdem soll mit dem „*Entwurf eines Gesetzes zur strafrechtlichen Bekämpfung der Verabreichung sogenannter K.O.-Tropfen zur Begehung von Raub- und Sexualdelikten*“ eine Strafverschärfung für die Verabreichung solcher Mittel beschlossen werden<sup>107</sup>. Im Gegensatz zu der Verschärfung in diesem Bereich schreibt der Koalitionsvertrag eine reine Prüfung in Bezug auf erhebliche verbale und nicht körperliche sexuelle Belästigungen vor.

105 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd. S. 354.

106 CDU/CSU & SPD 2025: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Wahlperiode, in: Koalitionsvertrag 2025 o.A., [online] [https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav\\_2025.pdf](https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf), S. 91, Zn. 2921 (aufgerufen am 06.08.2025).

107 BT-Drucks. 21/551.

Obwohl **digitale Gewalt** – insbesondere in Form von Cyberstalking, bildbasierter Gewalt und der Verbreitung nicht-einvernehmlicher Deepfakes – für viele Betroffene eine erhebliche Gewalterfahrung darstellt und zunimmt, ist sie bislang nicht systematisch in die deutsche Gesetzgebung integriert worden. So bestehen etwa **Strafbarkeitslücken bei digitaler Nachstellung** – bspw. durch die Nutzung von Bluetooth-Trackern zur Standortverfolgung – und bei der Verbreitung intimer Inhalte ohne Einwilligung. Die geplante Verabschiedung eines **Digitalen Gewaltschutzgesetzes** sowie die angekündigte **Reform des Cyberstrafrechts** sind wichtige Schritte, um digitale Gewalt effektiver zu bekämpfen. Besonders begrüßenswert ist, dass damit die Sperrung sogenannter „Hass-Accounts“ ermöglicht und die Strafbarkeit bei nicht-einvernehmlichen Deepfakes sowie bei der Zugänglichmachung manipulierter intimer Aufnahmen gegenüber Dritten ausgeweitet werden soll. Wir begrüßen das Ziel, bestehende Strafbarkeitslücken zu schließen und somit Betroffene besser zu schützen.

Zwar erhebt das Bundeslagebild *„Geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten 2023“* erste Daten zur Prävalenz Digitaler Gewalt und zeigt auf, dass 62,3% der Betroffenen weiblich sind<sup>108</sup>. Es fehlen jedoch Daten, die Erscheinungsformen und Folgen digitaler Gewalt inklusive des Dunkelfeldes erfassen. Ohne diese ist eine wirksame und bedarfsgerechte Ausgestaltung von Schutz- und Strafrechtsmechanismen kaum möglich.

Die Umsetzung der neuen **EU-Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt** verpflichtet Deutschland, bestehende Schutz- und Strafbarkeitslücken zu schließen. Deutschland muss der Verpflichtung nachkommen, die digitale Dimension geschlechtsspezifischer Gewalt strukturell zu adressieren und in Einklang mit den *Empfehlungen von GREVIO zu digitaler Gewalt gegen Frauen* zu bringen<sup>109</sup>. Dazu braucht es einen nachhaltigen Ausbau der Beratungsstrukturen, flächendeckende Fortbildungsangebote und ein starkes Netzwerk (u. a. mit IT-Fachkräften), um Betroffenen konkrete und wirksame Hilfe bieten zu können. Die 35. GFMK hat hierzu beim Bund den Aufbau einer zentralen bundesweiten Anlaufstelle zur Unterstützung von Beschäftigten in Schutz- und Beratungseinrichtungen für von Gewalt betroffene Frauen zur Bekämpfung von Digitaler Gewalt im sozialen Nahraum beantragt<sup>110</sup>.

Änderungen in den Bereichen Genitalverstümmelung, Zwangsheirat, Zwangsabtreibung und Zwangssterilisation sind im Koalitionsvertrag nicht vorgesehen (s. *Alternativbericht 2021*).

Es bleibt abzuwarten, wie und in welchem Umfang diese Ziele umgesetzt werden. Wir stehen reinen Strafverschärfungen kritisch gegenüber, insbesondere wenn die Sensibilisierung der Justiz in diesen Bereichen außer Acht bleibt.

## Zu Frage 2

*Bitte machen Sie gegebenenfalls Angaben zu den Maßnahmen, die ergriffen wurden, um sicherzustellen, dass die Definitionen von häuslicher Gewalt und Gewalt gegen Frauen in den nationalen Rechtsvorschriften oder politischen Dokumenten mit den in Artikel 3 des Istanbul-Übereinkommens enthaltenen Definitionen übereinstimmen, und geben Sie die einschlägigen geltenden Bestimmungen in englischer oder französischer Sprache an.*

Positiv bewerten wir, dass die **Gewaltschutzstrategie** nach der Istanbul-Konvention ein weites Verständnis des Gewaltbegriffs in der IK hervorhebt, sich in der Begriffsklärung auch auf „*psychische und wirtschaftliche Schäden*“ bezieht und sich auch an jene richtet, die geschlechtsspezifische

108 BKA 2024: Bundeslagebild „Geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten 2023“, in: ebd. 19.11.2024, [online] [https://www.bka.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Kurzmeldungen/241119\\_BLBStraftatengegenFrauen2023.html](https://www.bka.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Kurzmeldungen/241119_BLBStraftatengegenFrauen2023.html) aufgerufen am 28.08.2025).

109 GREVIO 2021: GREVIO general recommendations No. 1 on digital violence against women. in: Europarat 24.11.2021, [online] <https://rm.coe.int/grevio-rec-no-on-digital-violence-against-women/1680a49147> (aufgerufen am 28.08.2025).

110 GFMK 2025: Beschlüsse und Entschlüsse 35. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder. Digitale Gewalt im sozialen Nahraum – Aufbau einer zentralen bundesweiten Anlaufstelle zur Unterstützung von Beschäftigten in Schutz- und Beratungseinrichtungen für von Gewalt betroffene Frauen, in: GFMK o.A., [online] [https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/35-gfmk-hauptkonferenz-protokoll\\_1753091667.pdf](https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/35-gfmk-hauptkonferenz-protokoll_1753091667.pdf), TOP 7.7 (aufgerufen am 14.08.2025).

Gewalt erfahren, weil sie trans\*, inter\* oder nicht-binäre Personen sind. Die Gewaltschutzstrategie legt die IK weit aus und versteht „auch LBTIQ\*-feindliche Gewalt“ als Ausdruck geschlechtsspezifischer Gewalt“<sup>111</sup>.

Ebenso positiv hervorzuheben ist ein **Leitfaden für Mitarbeitende in der Zuwanderungsverwaltung in Schleswig-Holstein** von 2021, der sich der Gewaltdefinition der Istanbul-Konvention bedient (*Art. 3 a-f*)<sup>112</sup>. Dieser vermittelt ein vertieftes Verständnis zu geschlechtsspezifischer Gewalt und soll Personal befähigen, schutzorientierte asyl- und aufenthaltsrechtliche Entscheidungen zu treffen, die den Schutz der Frau fokussieren.

Die Anwendung einer Definition von häuslicher Gewalt und Gewalt gegen Frauen nach IK gelingt in der Rechtsanwendung jedoch noch nicht umfassend. Beispielsweise im Aufenthaltsgesetz – zur Umsetzung des *Art. 59 Abs. 1 IK* – beziehen die Gerichte zumeist nur physische Gewalt in ihre Beurteilung von häuslicher Gewalt nach § 31 Abs. 2 AufenthG ein<sup>113</sup>.

Das *GewHG* führt in § 2 erstmals Legaldefinitionen für geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt ein, die an die Istanbul-Konvention angelehnt sind. Jedoch fehlen digitale Formen geschlechtsspezifischer Gewalt.

## Zu Frage 3

*Bitte machen Sie Angaben dazu, wie Ihre Behörden sicherstellen, dass Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt die Rechte der Frauen und ihr Empowerment in den Mittelpunkt stellen, und welche Maßnahmen getroffen wurden, um die Intersektionalität solcher Maßnahmen im Einklang mit Artikel 4 Absatz 3 des Übereinkommens zu verbessern.*

In Bezug auf die **nationale Koordinierungsstelle** nach IK ist nicht transparent, inwiefern eine intersektionale Arbeitsweise vorgesehen ist und ob Perspektiven Betroffener aus verschiedenen Gruppen einbezogen werden.

Die **Gewaltschutzstrategie** nach der IK erwähnt zwar intersektionale Perspektiven an verschiedenen Stellen, wendet sie aber nicht grundlegend als Strategie oder Konzept an und setzt sie in Bezug auf die einzelnen Maßnahmen nicht stringent um. Es bedarf einer Überarbeitung eines großen Teils der Maßnahmen, um eine intersektionale Perspektive tatsächlich in die Praxis zu überführen und die diskriminierungsfreie Umsetzung (*Artikel 4 Abs. 3 IK*) sicherzustellen. Zentral ist, dass es keine Maßnahmen gibt, um den Ausschluss von geflüchteten Frauen von Schutzmaßnahmen abzuschaffen (*siehe Artikel 59-61, Kapitel 2*). Besonders vulnerable Gruppen wie wohnungs-, obdachlose und drogengebrauchende Frauen werden in der Gesamtstrategie nicht einmal erwähnt und bleiben somit weiterhin unsichtbar und schutzlos.

Die letzte Bundesregierung hat kurz vor Verabschiedung des **Gewalthilfegesetzes** eine Änderung in der Definition von gewaltbetroffenen Personen im Sinne des Gesetzes getätigt und beschlossen: „Die geschlechtsspezifische Gewalt im Sinne des Gesetzes wird auf Gewalt gegen Frauen beschränkt“<sup>114</sup>. *Artikel 4 Abs. 3* der IK fordert die Vertragsparteien auf, das Übereinkommen ohne

111 BMFSFJ 2025: Gewaltschutzstrategie nach der Istanbul-Konvention, in: ebd. 06.03.2025, [online] <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/252132/8275196915292f8ff4cb39ad7f158731/gewaltschutzstrategie-der-bundesregierung-data.pdf>, S. 12, 13, 78 (aufgerufen am 04.07.2025).

112 Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung Schleswig-Holstein 2021: Leitfaden in der schleswig-holsteinischen Zuwanderungsverwaltung zu dem Thema: Die Berücksichtigung von häuslicher und/oder geschlechtsspezifischer Gewalt gegenüber Frauen mit Flucht- oder Migrationshintergrund im Rahmen von räumlichen Beschränkungen und Wohnsitzregelungen sowie der Erteilung eines eigenständigen, ehegattenunabhängigen Aufenthaltsrechts“, in: Landtag SH 03.06.2021, [online] [https://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/beauftragte/fb/veranstaltungsdokumente/20230221\\_Gewaltschutz-vor-aufenthaltsrechtlichen-Regelungen/Leitfaden-Beruecksichtigung-von-haeuslicher-undoder-geschlechtsspezifischer-Gewalt-gegenueber-Frauen-mit-Flucht-oder-Migrationshintergrund-im-Rahmen-von-raeumlichen-Besc.pdf](https://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/beauftragte/fb/veranstaltungsdokumente/20230221_Gewaltschutz-vor-aufenthaltsrechtlichen-Regelungen/Leitfaden-Beruecksichtigung-von-haeuslicher-undoder-geschlechtsspezifischer-Gewalt-gegenueber-Frauen-mit-Flucht-oder-Migrationshintergrund-im-Rahmen-von-raeumlichen-Besc.pdf) (zuletzt aufgerufen 13.08.2025).

113 OVG Hamburg 06.09.2019 – 1 Bs 155/19; OVG Lüneburg vom 04.12.2018 – 13 ME 458/18; VGH München Beschluss vom 25.06.2018 – 10 ZB 17.2436; VG Ansbach, Urteil vom 28.01.2020 – AN 11 K 16.01570; OVG des Saarlandes, Beschluss vom 19.04.2018 – 2 B 52/18.

114 BT-Drucks. 20/14785.

Diskriminierung unter anderem wegen des biologischen oder sozialen Geschlechts oder der Geschlechtsidentität umzusetzen. Die Definition kann aus Sicht des Bündnisses eine solche Diskriminierung darstellen.

Positiv zu bewerten ist die Förderung des Modellprojekts *“Intersektionales Zentrum für Gewaltschutz und Kompetenzaufbau” (InGeKom)*<sup>115</sup> des Dachverbands der Migrantinnenorganisationen DaMigra e.V. durch das Bundesland Sachsen von 2024-2026. Dieses Projekt richtet sich sowohl an Betroffene, indem es beispielsweise Austauschräume anbietet, als auch an Fachkräfte, die für intersektionale Perspektiven in Fortbildungen sensibilisiert werden, und führt Erhebungen zu Lücken im Hilfesystem der spezialisierten Dienste durch. InGeKom bietet zudem menschenrechtsbasierte Weiterbildungen zu Community-Trainer\*innen an. In zwei der insgesamt sechs Termine im Jahr 2025 ging es explizit um geschlechtsspezifische Gewalt: einmal um geschlechtsspezifische Gewaltformen (gegen Frauen und TIN-Personen) und intersektionale Gewalt und einmal um die Arbeit der KIS-Beratungsstelle in Leipzig gegen häusliche Gewalt und Stalking<sup>116</sup>. Es gibt bereits Kooperationen mit anderen Verbänden, bspw. der Sächsischen Landesärztekammer. Für ein nachhaltiges Wirken ist ein Fortbestehen dieses Projektes fundamental.

Im Bereich der **Asylpolitik** ist eine gefährliche Tendenz zu verzeichnen, die die Notwendigkeit, Gewaltschutz intersektional und ressortübergreifend zu planen, aufzeigt. Es wurden Fälle bekannt, in denen gewaltbetroffene Migrantinnen dorthin abgeschoben wurden, wo sich ihre gewalttätigen Ex-Partner aufhielten<sup>117</sup>. Ein Beispiel ist eine Frau, die aus einem Frauenhaus nach Österreich abgeschoben wurde, obwohl sie den Behörden ihre freiwillige Rückkehr in ihr Heimatland bereits mitgeteilt hatte. Bei einem Behördengang zur Duldungsverlängerung wurden sie mit ihren Kindern brutal in Gewahrsam genommen, was anwesende Frauenhaus-Mitarbeiter\*innen als (re)traumatisierend wahrgenommen haben. In einer Pressemitteilung beschreiben die Autonomen Hamburger Frauenhäuser dieses Vorgehen als “historischen Tabubruch”<sup>118</sup>.

---

## Empfehlungen

---

Wir empfehlen Bund und Ländern

- » die nationale Koordinierungsstelle zu stärken und dafür zu nutzen, eine einheitliche Definition von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu etablieren, die sich eng an den Vorgaben der Istanbul-Konvention orientiert, alle Formen von Gewalt berücksichtigt und in allen relevanten (politischen) Strategien und Gesetzgebungsverfahren langfristig und verbindlich einbezieht.
- » das Mandat für das Monitoring der Umsetzung der Istanbul-Konvention dauerhaft zu sichern, um langfristig eine evidenzbasierte Bewertung zu gewährleisten. Eine gesetzliche Verankerung des Monitorings am DIMR ist dafür notwendig.
- » Umfassende Programme langfristig anzulegen.
- » eine zentrale nationale Definition von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen nach *Art. 3 IK* einzuführen und diese in allen Rechtsbereichen, Institutionen und Behörden anzuwenden (z. B. Aufenthaltsrecht).

---

<sup>115</sup> DaMigra 2025: InGeKom – Intersektionales Zentrum für Gewaltschutz und Kompetenzaufbau [online] <https://www.damigra.de/projekte/ingekom/ueber-das-projekt/> (aufgerufen am 13.08.2025).

<sup>116</sup> ebd.

<sup>117</sup> Monitor 2025: Schutzlose Frauen: Misshandelt und Abgeschoben, in: ARD Mediathek 24.07.2025, [online] [<sup>118</sup> Autonome Hamburger Frauenhäuser „Sichere Schutzräume in Gefahr: Brutale Abschiebung aus Hamburger Frauenhaus“, 8.11.2024, \[online\] <https://hamburgerfrauenhaeuser.de/in-aktion/infos/artikel/sichere-schutzraeume-in-gefahr-brutale-abschiebung-aus-hamburger-frauenhaus> \(aufgerufen am 14.08.2025\).](https://www.ardmediathek.de/video/monitor/schutzlose-frauen-misshandelt-und-abgeschoben/das-erste/Y3JpZDovL3dkci5kZS9CZWl0cmFnLXNvcGhvcnEtMmFiOTQ3M2MtNDU0Yi00MTFILTkWtMGMtMzQ5NWQlNTYtM2YjM2 (aufgerufen am 14.08.2025).</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

- » Koordinierungsstrukturen auf Bundes- und Landesebene aufzubauen und abzustimmen, um eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu ermöglichen, Doppelstrukturen zu vermeiden und einen Gesamtüberblick über bestehende Monitoring- und Evaluationsfunktionen zu schaffen.
- » die Gewaltschutzstrategie zu überarbeiten, mit konkreten Angaben zu Budget und langfristiger Verbindlichkeit zu unterlegen und dabei durchgängig intersektionale Ansätze zu verankern. Wir empfehlen weiterhin Indikatoren zu erstellen, anhand derer durch ein systematisches Monitoring die Umsetzung überprüft wird.
- » besonders schutzbedürftige und vulnerable Gruppen dringend ins Zentrum wirksamer, umfassender und koordinierter politischer Strategien zu stellen, intersektional nach Definition und Empfehlung des Europarats auszurichten und diese Perspektive ressortübergreifend in allen Maßnahmen umzusetzen, um der diskriminierungsfreien Umsetzung (*Artikel 4 Abs. 3 IK*) gerecht zu werden<sup>119</sup>.
- » politische Strategien zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt (wie Landesaktionspläne) stärker aufeinander abzustimmen, regelmäßig zu aktualisieren und nach einheitlichen Standards weiterzuentwickeln, um dem gesamtgesellschaftlichen Charakter von geschlechtsspezifischer Gewalt gerecht zu werden. Eine verbindliche Zuständigkeitsregelung sowie finanzielle Planungssicherheit sind hierfür essenziell.
- » sicherzustellen, dass Landesaktionspläne alle Gewaltformen und Betroffenenengruppen berücksichtigen und die Perspektiven der Betroffenen systematisch einbeziehen.
- » die Bund-Länder-Arbeitsgruppe als partizipatives Gremium weiterzuentwickeln und zu überprüfen, ob diese orientiert an allen Gewaltformen arbeitet, die in den Anwendungsbereich der Istanbul Konvention fallen. Die zivilgesellschaftliche Expertise und Betroffenenperspektiven sollen dabei sichergestellt werden.
- » den Forderungen des Basisevaluierungsberichts von GREVIO 2022 nachzukommen.

Statt symbolischer Strafverschärfungen braucht es einen ganzheitlichen, wirksamen und präventiven Gewaltschutz, der geschlechterstereotypen Ansätzen entgegenwirkt und strukturelle Aspekte einbezieht.

---

<sup>119</sup> Sosa, Lorena & Mestre i Mestre, Ruth 2022: Ensuring the Non-Discriminatory Implementation of Measures against Violence against Women and Domestic Violence: Article 4, Paragraph 3, of the Istanbul Convention. Strasbourg: Council of Europe.

---

## Artikel 8 – Finanzielle Mittel

---

### Hintergrund

Den Forderungen von GREVIO nach angemessenen personellen und finanziellen Ressourcen sind die deutschen Behörden bisher nicht nachgekommen.

Bundesvernetzungsstellen, die zu Gewalt gegen Frauen und Mädchen arbeiten, leisten wichtige Arbeit zur Begleitung der Umsetzung der Istanbul-Konvention in Politik und Praxis. **NGOs**, die teilweise finanziell vom BMBFSFJ gefördert werden (*bff, Frauenhauskoordination, KOK, Weibernetz, DaMigra, BAG Täterarbeit Häusliche Gewalt*) **haben weiterhin keine finanzielle Absicherung, die über befristete Projektmittel hinausgeht**. Die kontinuierliche Arbeit im Bereich Gewaltschutz ist somit nicht gesichert, wie unter anderem am Dachverband der Migrantinnenorganisation DaMigra sichtbar wurde, der im November 2024 von Kürzungen bedroht war<sup>120</sup>.

Nur ein Bundesland stellt finanzielle Ressourcen für die Koordination der Intervention und Prävention bei häuslicher und sexualisierter Gewalt in der **Gesundheitsversorgung** zur Verfügung. Dies erfolgt seit 2010 für die Koordinierungs- und Interventionsstelle S.I.G.N.A.L. e.V. in Berlin (*s. Artikel 20*). Obwohl aus der Analyse verschiedener Landesaktionspläne ein wachsendes Bewusstsein für die Gesundheitsversorgung und den Ausbau von traumatherapeutischen Angeboten hervorgeht, fehlen strukturelle Ansätze für eine Verbesserung strategisch und finanziell<sup>121</sup>. Es mangelt weiterhin an einer bundesweiten Vernetzung der im Feld aktiven NGOs und Akteur\*innen.

Die **Landesvernetzungs- bzw. Landeskoordinierungsstellen** der Fachberatungsstellen und Unterstützungseinrichtungen erhalten häufig gar keine oder zu wenig finanzielle Ressourcen. Ein Beispiel ist die *Landeskoordinierungsstelle im Verbund der niedersächsischen Frauen- und Mädchenberatungsstellen gegen Gewalt*, die 2020-2022 als Modellprojekt gefördert wurde, danach wurde die Finanzierung eingestellt<sup>122</sup>. Eine der wenigen Ausnahmen ist die *Initiative für Frauen (SCHIFF)* in Trägerschaft des Landesverband Frauenberatung Schleswig-Holstein e.V. (LFSH), die für die fachliche Begleitung der Umsetzung der Istanbul-Konvention und Projekte gegen strukturelle Gewalt längerfristig vom Land mit 117.000 € jährlich finanziert wird<sup>123</sup>. Weiterhin werden Landesnetzwerke von und für Frauen mit Behinderungen nicht durchgängig und bedarfsgerecht finanziert, sodass teilweise kein Personal angestellt werden kann. Dies trifft ebenso auf die finanzielle Unterstützung durch Bund und Länder für Projekte zu, die sich speziell an gewaltbetroffene Frauen mit Behinderungen wenden.

---

120 DaMigra 2024: Offener Brief an Politik und Zivilgesellschaft: DaMigra's Existenz ist bedroht, in: ebd. 27.11.2024, [online] <https://www.damigra.de/meldungen/offener-brief-an-politik-und-zivilgesellschaft-damigras-existenz-ist-bedroht/> (zuletzt aufgerufen am 11.05.2025).

121 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S. 116.

122 Verbund der niedersächsischen Frauen- und Mädchenberatungsstellen gegen Gewalt o.J.: Geschichte des Verbundes, in: ebd. o.A., [online] <https://frauen-maedchen-beratung.de/geschichte/> (aufgerufen am 04.07.2025).

123 Schleswig-Holstein 2023: Schleswig-Holsteinische Initiative für Frauen, in: ebd. 13.02.2023, [online] [https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/themen/soziales/schutz-von-frauen-vor-gewalt/Projekte/\\_documents/projekte\\_schiff](https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/themen/soziales/schutz-von-frauen-vor-gewalt/Projekte/_documents/projekte_schiff) (aufgerufen am 20.08.2025).

## Finanzierung der Fachberatungsstellen und Frauenhäuser *Siehe Artikel 18 und 22.*

Die vom BMBFSFJ beauftragte *Kostenstudie zum Hilfesystem für Betroffene von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt* zeigt, dass gut ein Viertel der Kosten für Fachberatungsstellen von Kommunen als **freiwillige Leistungen** und ein weiteres Viertel als **Eigenmittel** der Fachberatungsstellen finanziert wurde<sup>124</sup>. Bundesweit standen pro Jahr nur 98 Millionen Euro zur Verfügung. **Bedarfsgerecht** wäre laut Studie mindestens die Verdopplung, je nach angelegten Kriterien bis zu eine **Verneunfachung**. Neben den vom Bund ab 2027 bereitgestellten Geldern braucht es eine verlässliche Finanzierung von den Ländern und Kommunen. Jedoch zeichnet sich die Tendenz ab, dass Kommunen ihre Eigenfinanzierung aufgrund der Bundesförderung reduzieren, wodurch kommunale Mittel nicht mehr verlässlich kalkulierbar sind (s. *Frage 4*). Bisher sind die meisten Fachberatungsstellen nicht barrierefrei zugänglich und der Zugang für Frauen mit Flucht- oder Migrationserfahrung und/oder für Frauen mit Multiproblemlagen (u. a. psychische Erkrankungen, Wohnungslosigkeit, Drogengebrauch und Armut) bleibt unzureichend. Das Investitionsprogramm des Bundes 2020-2024 ermöglichte 34 Frauenhäusern und 5 Fachberatungsstellen erstmals, barrierefrei- bzw. ärmer zu werden. Dieses Programm war jedoch vor allem für kleine Träger und ambulante Fachberatungsstellen schwer zugänglich. Hier fehlt Betroffenen mit Behinderungen weiterhin ein guter Zugang (s. Kapitel *„Stand der Umsetzung der IK für intersektional diskriminierte Gruppen, Frauen mit Behinderungen“*).

Weitere Informationen zur Finanzierung der Fachberatungsstellen und Frauenhäuser finden sich unter Artikel 18 und 22.

## Finanzierung der Zivilgesellschaft / NGOs

Das BIK begleitet seit 2018 aus zivilgesellschaftlicher Perspektive kritisch die Umsetzung der Istanbul-Konvention. Es arbeitet seit 2022 ohne Koordinierungsstelle. Bündnisrät\*innen leisten seitdem koordinierende Aufgaben aus eigenen Mitteln ihrer Vereine bzw. im Ehrenamt. Auch den anderen Organisationen und Expert\*innen stehen für die Arbeit im Bündnis keine zusätzlichen personellen oder finanziellen Ressourcen zur Verfügung.

Bezüglich der **Finanzmittel der Länder und Kommunen** ist die Situation seit dem letzten Alternativbericht unverändert<sup>125</sup>. Den Empfehlungen zentraler Fachverbände zufolge braucht es 1.646,1 Mio. Euro *jährlich* zur quantitativen und qualitativen Ausstattung von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen<sup>126</sup>. Zur **Finanzierung des Gewaltschutz in Allgemeinen Hilfsdiensten** gibt es weiterführende Informationen in Artikel 20.

124 Ruschmeier, René et al. 2023: Kostenstudie zum Hilfesystem für Betroffene von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt, in: bmfjsfj 31.10.2023, [online] <https://www.bmfjsfj.de/resource/blob/240216/969bd2f27283109c202a07928c0aa480/kostenstudie-zum-hilfesystem-fuer-betroffene-von-haueslicher-und-geschlechtsspezifischer-gewalt-data.pdf> (aufgerufen am 11.05.2025).

125 BIK 2021: Alternativbericht zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, ebd. 06.2021, [online] <https://www.buendnis-istanbul-konvention.de/wp-content/uploads/2021/03/Alternativbericht-BIK-2021.pdf>, S. 20ff (aufgerufen am 30.06.2025).

126 Ruschmeier, René et al. 2023: Kostenstudie zum Hilfesystem für Betroffene von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt, in: BMFSFJ 31.10.2023, [online] <https://www.bmfjsfj.de/resource/blob/240216/969bd2f27283109c202a07928c0aa480/kostenstudie-zum-hilfesystem-fuer-betroffene-von-haueslicher-und-geschlechtsspezifischer-gewalt-data.pdf>, S. 11 (aufgerufen am 11.05.2025).

## Zu Frage 4

*Bitte erläutern Sie alle Entwicklungen seit der Annahme des GREVIO- Basisevaluierungsberichtes über Ihr Land in Bezug auf die Bereitstellung angemessener und nachhaltiger finanzieller und personeller Ressourcen für die Umsetzung integrierter Politiken, Maßnahmen und Programme zur Verhütung und Bekämpfung aller Formen von Gewalt, die unter das Übereinkommen fallen.*

Das **Gewalthilfegesetz** kann auf lokaler Ebene Verbesserungen gegenüber dem kritischen Status Quo erwirken. Zum **Finanzierungsrahmen** ist folgendes anzumerken:

Der Bund stellt im Zeitraum 2027-2036 2,6 Mrd. € für den erforderlichen Ausbau des Hilfesystems zur Verfügung. Mit Blick auf die in der bundesseitigen Kostenstudie prognostizierten (jährlichen) Kosten von etwa 670 Millionen € ist die Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern 1/3 zu 2/3. Es handelt sich bei der Finanzierung des Bundes um eine anteilige Finanzierung. Dringend erforderlich ist, dass die einzelnen Bundesländer die bundesseitig zur Verfügung gestellten Mittel in erforderlichem Umfang aufstocken und diese tatsächlich in der Hilfestruktur ankommen. Das Hilfesystem kann nur gestärkt und ausgebaut werden, wenn die Finanzierung über das bisherige Maß hinausgeht. Die Umsetzung der im Gewalthilfegesetz verankerten Ansprüche setzt voraus, dass neue Ressourcen zusätzlich zur Verfügung gestellt werden – **nicht zur Ablösung bestehender Finanzierungsverantwortung, sondern zur gezielten strukturellen Weiterentwicklung des Beratungs- und Schutzsystems**. Dabei besteht seitens der Zivilgesellschaft der Grund zur Sorge, dass die vorgesehenen Bundes- und Landesmittel künftig lediglich zur Umverteilung genutzt werden könnten, indem bestehende kommunale Aufgaben und Ausgaben eingeschränkt oder ersetzt werden. Dies würde in Bezug auf die tatsächlichen Versorgungsstrukturen zu keiner grundlegenden Veränderung führen – und die mit dem Gesetz verbundenen Erwartungen würden weitestgehend unerfüllt bleiben. Damit das Gesetz wirksam greifen kann, braucht es schnelle, klare und nachhaltige Finanzierungsabsprachen zwischen Ländern und Kommunen, die den Ausbau und die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Hilfesystems (auch aus intersektionaler Perspektive) sicherstellen.

Die Forderungen von GREVIO *“adäquate langfristige Finanzierungsstrukturen für die Bereitstellung von Fachdiensten einzuführen, um deren Verfügbarkeit und Zugänglichkeit bei Bedarf zu gewährleisten”*<sup>127</sup> ist somit noch nicht umgesetzt.

### Finanzierung der Arbeit der Bundesministerien im Gewaltbereich

Die von den Ressorts im Kontext der Maßnahmen der Gewaltschutzstrategie aufgeführten Beträge sind nicht aussagekräftig. In manchen Fällen werden mehrjährige Zeiträume und konkrete Budgets genannt, in anderen wiederum jährliche Beträge oder unspezifische Hinweise wie *“im Einzelplan vorgesehen”*, *“nicht bezifferbar”* bzw. *“nicht haushaltswirksam”*. Außerdem sind in der Strategie auch Maßnahmen genannt, die nur zum Teil der Umsetzung der IK zugerechnet werden können<sup>128</sup>. Aus der Gesamtstrategie wird nicht ersichtlich, ob es innerhalb der Ministerien einen Überprüfungsmechanismus für die tatsächliche Durchführung der gelisteten Maßnahmen und die eingesetzten finanziellen Mittel gibt. Um gesellschaftliche Wirkung zu entfalten, muss die Strategie mit zusätzlichen finanziellen Ressourcen hinterlegt werden. So wird z. B. bei Titel 86 (*Bundesinitiative „Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften”*) ein Budget für 2024 aufgelistet. Der Zeitrahmen wird mit „seit 2016“ angegeben, sodass unklar bleibt, ob diese langfristig gefördert wird<sup>129</sup>.

127 GREVIO 2022: Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung der Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) in Deutschland, in: BMBFSJF 07.10.2022, [online] <https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/202386/3699c9bad150e4c4ff78ef54665a85c2/grevio-evaluierungsbericht-istanbul-konvention-2022-data.pdf>, S. 25 (aufgerufen am 29.08.2025).

128 Ein Beispiel ist Maßnahme 16: „Datenlage verbessern/evidenzbasiertes Wissen schaffen durch verschiedene Fördermaßnahmen des Rahmenprogramms Gesundheitsforschung“, BMFSFJ 2025: Gewaltschutzstrategie nach der Istanbul-Konvention, in: ebd. 06.03.2025, [online] <https://www.bmbfsfj.de/resource/blob/252132/8275196915292f8ff4cb39ad7f158731/gewaltschutzstrategie-der-bundesregierung-data.pdf>, S. 30 (aufgerufen am 04.07.2025).

129 ebd. S. 67.

GREVIO forderte im Basisevaluierungsbericht die Einführung separater Haushalts- und Finanzierungslinien für alle Strategien, was mit der Gewaltschutzstrategie nicht umgesetzt wurde (*zur Gewaltschutzstrategie s. Artikel 7*).

Zu begrüßen ist die **Einrichtung einer Nationalen Koordinierungsstelle zur Umsetzung der Istanbul-Konvention gemäß Art.10**. Es braucht dringend eine ausreichende Finanzierung einer solchen Koordinierungsstelle sowie ausreichend Personal, um die Umsetzung der Istanbul-Konvention schnell und nachhaltig voranzubringen.

Die **Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt**, welche bis zum 14. Juni 2027 in nationales Recht umgesetzt werden muss, enthält wichtige Normen, die gewaltbetroffenen Personen in Deutschland mehr Schutz versprechen. Unklar ist jedoch, mit welchen finanziellen und personellen Ressourcen die Implementierung stattfinden soll und ob für die entstehenden neuen Strukturen Mittel im Haushalt vorgesehen sind. Dazu zählen bspw. Maßnahmen zur Prävention und Kompetenzvermittlung für alle entsprechenden Berufsgruppen im Bereich Digitale Gewalt oder die Einrichtung von Hotlines und Krisenzentren für Betroffene von sexualisierter Gewalt.

Im Gesundheitsbereich ist positiv hervorzuheben, dass der **Innovationsausschuss beim Gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA)** in seiner themenspezifischen Förderbekanntmachung 2024 explizit die Themen „*häusliche und sexualisierte Gewalt – Versorgung und Prävention*“ benennt. Die Entscheidung darüber, welche Projekte gefördert werden, steht noch aus<sup>130</sup>.

Die **Gesamtstrategie des Bundes** beinhaltet zwar ein Budget. Aber es ist bspw. unklar, welcher Teil der 29,5 Mio. € für Forschung im Gesundheitsbereich zum Thema Gewalt bzw. von der Konvention abgedeckten Gewaltformen verwendet wird (*s. Artikel 7, Frage 1*). Das finanzielle Gesamtvolumen, das von Bund, Ländern und Kommunen für die Verhütung und Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt sowie den Schutz von Betroffenen zur Verfügung gestellt wird, hat sich seit dem letzten Alternativbericht nicht den tatsächlichen Bedarfen angepasst und ist weiterhin nicht ausreichend.

Besonders besorgniserregend ist auch, dass Bundesvernetzungsstellen und NGOs weiterhin keine finanzielle Absicherung haben und teils von Kürzungen bedroht sind.

Auf Bundesebene findet in Deutschland weder eine geschlechtergerechte Haushaltsplanung noch eine geschlechtsspezifische Wirkungsanalyse der eingesetzten Mittel statt. Auch eine Evaluation der staatlichen Ausgaben zur Bekämpfung von Gewalt hat weiterhin nicht stattgefunden. Dieser Forderung von GREVIO wurde nicht nachgekommen<sup>131</sup>.

## Zu Frage 5

*Bitte machen Sie Angaben über alle Entwicklungen im Hinblick auf die Bereitstellung angemessener und nachhaltiger finanzieller und personeller Ressourcen für Frauenrechtsorganisationen, die spezielle Unterstützungsdienste für Opfer anbieten, einschließlich solcher, die Migrantinnen und Mädchen unterstützen.*

Das **Bundesförderprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“** förderte 2020-2024 bauliche Maßnahmen in der Gewaltschutz-Infrastruktur und innovative Maßnahmen zur Unterstützung gewaltbetroffener Frauen finanziell. Das Ziel, „*bekannte Lücken im Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder zu schließen und den bedarfsgerechten Ausbau des Hilfesystems in*

130 Innovationsausschuss beim Gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA) 2024: Neue Versorgungsformen: Innovationsausschuss veröffentlicht vier neue Förderbekanntmachungen, in: G-BA 22.03.2024, [online] <https://www.g-ba.de/presse/pressemitteilungen-meldungen/1174/> (aufgerufen am 23.07.2025).

131 GREVIO 2022: Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung der Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) in Deutschland, in: BMBFSJF 07.10.2022, [online] <https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/202386/3699c9bad150e4c4ff78ef54665a85c2/grevio-evaluierungsbericht-istanbul-konvention-2022-data.pdf>, S. 25 (aufgerufen am 29.08.2025).

*Deutschland weiter voranzubringen*<sup>132</sup>, wurde in dieser Zeit aus Sicht der Verbände nicht erreicht. Ebenso wenig gab es eine messbare „*Verbesserung des Zugangs für bislang unzureichend erreichte Zielgruppen*“<sup>133</sup>. Dies wurde bereits zu Beginn des Programms von Verbänden und Vereinen angemahnt<sup>134</sup>.

Mit den Mitteln des Programms wurden 48 Frauenhäuser umgebaut (374 family places/868 Betten) und 70 Frauenhäuser neu gebaut (191 family places/404 Betten). Um dem Richtwert der IK zu erfüllen, bräuchte es in Deutschland 18.103 mehr Betten in Frauenhäusern<sup>135</sup>.

Trotz des hohen Bedarfs der Verbesserung des Gewaltschutzes konnten die jährlich zur Verfügung gestellten 30 Mio. € teilweise nicht einmal beantragt werden<sup>136</sup>. Gerade freie Träger von Frauenhäusern, Schutzwohnungen oder Beratungsstellen haben keine personellen Kapazitäten, um den hohen Anforderungen eines Antrags auf Förderung gerecht zu werden. So dauerte bereits die Vorbereitung des Antrags circa neun Monate, obwohl das Projekt bis Ende 2024 umgesetzt sein sollte<sup>137</sup>. Größere bauliche Veränderungen sind dadurch für viele Träger weder personell, zeitlich oder finanziell umsetzbar gewesen, sodass die Gelder de facto nicht abgerufen wurden.

Mit der **Verabschiedung des GewHG** hat die Regierung einen wichtigen Meilenstein für die Umsetzung von *Art. 22 und 23 IK* gesetzt, demzufolge eine ausreichende Zahl geeigneter und leicht zugänglicher **Schutzunterkünfte** sowie niedrigschwellige und wohnortnahe **Fachberatungsstellen** für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder vorgehalten werden soll (*zu Fachberatungsstellen s. Artikel 22*). Die darin vorgesehene bundeseinheitliche und flächendeckende Finanzierung von Schutzplätzen (2,6 Milliarden Euro) kann den Zugang gewaltbetroffener Frauen zu Schutzplätzen verbessern<sup>138</sup>. Allerdings gilt der Rechtsanspruch erst ab 2032, sodass gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder bis dahin weiterhin durch (Finanzierungs)hürden am Zugang zu Schutzplätzen gehindert werden. Auch in **Fachberatungsstellen** für gewaltbetroffene Frauen dokumentieren lange Wartelisten einen dringenden Bedarf eines bundesweit flächendeckenden Ausbaus. Eine Verpflichtung zum *barrierefreien Ausbau* der Schutzplätze blieb im Gesetz aus und findet sich lediglich als rechtlich unverbindliche Soll-Vorschrift, obwohl eine solche Grundlage von der Monitoringstelle nach *Art. 10 IK* gefordert wird<sup>139</sup>. Im Gesetzestext heißt es unter § 6 Vorgaben für Einrichtungen: „*Die räumliche Ausstattung wahrt die Privatsphäre der gewaltbetroffenen Personen und fördert barrierefreie Angebote*“<sup>140</sup>. Die aktuelle Formulierung lässt unterschiedliche Interpretationen zu und schafft keine verbindliche Grundlage für den Ausbau barrierefreier Zugangsmöglichkeiten zu Schutzplätzen. Für bereits bestehende Schutzeinrichtungen, die keine Möglichkeit haben, Umbauten zugunsten der Barrierefreiheit vorzunehmen, muss unbedingt ein Bestandsschutz gelten<sup>141</sup>.

Der dringend notwendige **Ausbau der fehlenden Schutzplätze** bleibt eine zentrale Herausforderung. Seit dem letzten Alternativbericht hat sich die Zahl der Plätze nicht signifikant verändert.

132 BMBFSFJ o.J.: Bundesförderprogramm, in: ebd. o.A., [online] <https://www.gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen.de/bundesfoerderprogramm/> (aufgerufen am 11.05.2025).

133 ebd.

134 Hecht, Patricia 2022: Auf dem Trockenen. Aus- und Umbau von Frauenhäusern, in: taz 21.02.2022, [online] <https://taz.de/Aus--und-Umbau-von-Frauenhaeusern/!5835848/> (aufgerufen am 11.05.2025).

135 Ruschmeier, René et al. 2023: Kostenstudie zum Hilfesystem für Betroffene von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt, in: bmfsfj 31.10.2023, [online] <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/240216/969bd2f27283109c202a07928c0aa480/kostenstudie-zum-hilfesystem-fuer-betroffene-von-ha-euslicher-und-geschlechtsspezifischer-gewalt-data.pdf>, S. 90 (aufgerufen am 11.05.2025).

136 BT-Drucks. 20/8938, S. 1.

137 BT-Drucks. 20/8938, S. 3.

138 Bundesregierung 2025: Bessere Unterstützung für Gewaltopfer, ebd. 14.02.2025, [online] <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv/gewalthilfegesetz-2321756> (aufgerufen am 11.05.2025).

139 Weibernetz e.V. 2025: Geschafft: Gewalthilfegesetz vom Bundestag beschlossen, in: ebd. 03.02.2025, [online] <https://www.weibernetz.de/ar/geschafft-gewalthilfegesetz-vom-bundestag-beschlossen.html> (aufgerufen am 11.05.2025); DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S. 237.

140 GewHG, § 6, Abs. 4, Satz 3.

141 ZIF 2024: Stellungnahme der Zentralen Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser zum Referent\*innenentwurf zur Erarbeitung eines Gesetzes für ein verlässliches Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt, [online]: <https://autonome-frauenhaeuser-zif.de/wp-content/uploads/2024/11/ZIF-StN-Refentwurf-GewHG-20.11.2024.pdf>, S. 10 (aufgerufen am 10.08.2025).

Es fehlen weiterhin über 13.000 Schutzplätze in Deutschland<sup>142</sup>. Die 35. GFMK im Juni 2025 unterstrich den zeitkritischen Bedarf und forderte die Bundesregierung auf, sich bis zum Inkrafttreten des Rechtsanspruchs ausreichend an den primär baulichen Investitionskosten der Länder zu beteiligen<sup>143</sup>. Die zuständigen *Bundesministerien für Frauen, Finanzen und Infrastruktur* wurden gebeten, ein entsprechendes Bundesprogramm zu entwickeln. Die bisherige Kostenkalkulation und die bisher festgelegte Beteiligung des Bundes werden als zu gering eingeschätzt. Konkrete Maßnahmenpläne zur Aufstockung der Platzzahl durch die Länder sind noch nicht bekannt.

Die **Personalausstattung in Frauenschutzeinrichtungen** ist flächendeckend nicht ausreichend und hat sich kaum verbessert<sup>144</sup>. Die personellen Engpässe, die in der Beratung der Frauen, der Kinder und Jugendlichen und der Verwaltung der Einrichtung bestehen, führen zu einer hohen Arbeitsbelastung für die Angestellten in den Einrichtungen<sup>145</sup>.

Auch ist bislang unklar, in welchem Umfang **Allgemeine Hilfsdienste** (z. B. bauliche Veränderungen für mehr Gewaltschutz oder Fortbildungen) und die **Vernetzung zu spezialisierten Hilfen** finanziell im Rahmen der Umsetzung des GewHG in den Ländern gefördert werden<sup>146</sup>. Es besteht die Sorge, dass sich die kommunale Ebene aufgrund der Adressierung des Gewalthilfegesetzes an Bund und Länder aus der Finanzierung zurückzieht. Die derzeit von ihr als sogenannte „freiwillige Leistungen“ ausgebrachten Finanzierungen von Frauenunterstützungseinrichtungen sind ein wichtiger Baustein im Erhalt des Hilfesystems. Würde diese bestehende Finanzierung wegfallen, könnten die vorgesehenen Mittel aus dem Gewalthilfegesetz, die bereits zu gering kalkuliert sind, keine entsprechende Verbesserung gewährleisten.

Eine separate Haushalts- und Finanzierungslinie und angemessene personelle und finanzielle Ressourcen gibt es für diesen Bereich noch nicht.

---

## Empfehlungen

---

Wir empfehlen

- » sichere und langfristige Finanzierungsstrukturen des Frauenunterstützungssystems für Organisationen, die zur Umsetzung der IK und zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt in allen Formen arbeiten – insbesondere solcher, die zum Schutz besonders vulnerabler Gruppen agieren. Dies beinhaltet finanzielle Unterstützung für Vernetzung.
- » mit dem Gewalthilfegesetz eine nachhaltige, langfristige Finanzierung für spezialisierte Hilfsdienste sicherzustellen, zu etablieren und diese gemeinsam von Bund, Ländern und Kommunen zu tragen.
- » einen intersektionalen Blick auf Finanzierung: Sicherstellung der Berücksichtigung der Bedarfe von gewaltbetroffenen Frauen mit Behinderungen, wohnungs- und obdachlosen Frauen, Migrantinnen und Geflüchteten sowie trans\*-Frauen, inter\* und nicht-binären Personen.

---

142 Frauenhauskoordinierung e.V. 2024: Bundesweite Frauenhausstatistik 2023, in: ebd. o.A., [online] [https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Statistik/2024-10-08\\_Langfassung\\_Frauenhausstatistik\\_2023\\_final.pdf](https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Statistik/2024-10-08_Langfassung_Frauenhausstatistik_2023_final.pdf), S. 9 (aufgerufen am 11.05.2025); DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S. 186.

143 GFMK 2025: Beschlüsse und Entschlüsse 35. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder. Gewalthilfesystem gemeinsam bauinvestiv stärken, in: GFMK o.A., [online] [https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/35-gfmk-hauptkonferenz-protokoll\\_1753091667.pdf](https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/35-gfmk-hauptkonferenz-protokoll_1753091667.pdf), TOP 7.5 (aufgerufen am 04.07.2025).

144 Ruschmeier, René et al. 2023: Kostenstudie zum Hilfesystem für Betroffene von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt, in: BMBFSFJ 31.10.2023, [online] <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/240216/969bd2f27283109c202a07928c0aa480/kostenstudie-zum-hilfesystem-fuer-betroffene-von-haueslicher-und-geschlechtsspezifischer-gewalt-data.pdf>, S. 71 (aufgerufen am 11.05.2025).

145 ebd. S. 77,

146 Bundesverband Trans\* 2025: Das Gewalthilfegesetz kommt – aber schützt explizit nur Frauen, in: ebd. 31.01.2025, [online]: <https://www.bundesverband-trans.de/gewalthilfegesetz-kommt/> (aufgerufen am 11.05.2025).

- » ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung der Bundesministerien sowie der nationalen Koordinierungsstelle zur effektiven Umsetzung der IK.
- » bedarfsgerechte Ressourcenbereitstellung in den Ländern zur Umsetzung der IK und des Gewalthilfegesetzes, einschließlich Unterstützung für Vernetzungsstellen und zivilgesellschaftlicher Koordinierungsstellen in spezialisierten und allgemeinen Hilfsdiensten.
- » finanzielle Beteiligung des Bundes an den baulichen Investitionskosten für Schutzplätze der Länder bis zum Inkrafttreten des *GewHG* 2032 und darüber hinaus durch Einrichtung eines Bundesprogramms zur strukturellen Unterstützung.

## Artikel 11 – Datensammlung und Forschung

### Hintergrund

Die **administrative Datenerhebung** in Deutschland entspricht nicht den Vorgaben von *Artikel 11* der IK<sup>147</sup>. Kritisiert wird insbesondere die starke Fragmentierung der Daten zwischen relevanten Behörden und Diensten, der Mangel an harmonisierten und systematisch disaggregierten Daten<sup>148</sup> und eine fehlende Verlaufsstatistik über den gesamten Verlauf eines Gewaltfalles. Dies hat nach wie vor Bestand (*siehe hierzu die Fragen 6, 7, 8*).

Die Hauptaufgabe der **Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt des DIMR** ist ein menschenrechtsbasiertes Monitoring geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt in Deutschland, um Ausmaß dieser und den Umsetzungsstand der Istanbul-Konvention beobachten und bewerten zu können. Sie veröffentlichte u. a. 2023 einen Datenbericht zu geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt in Deutschland<sup>149</sup> sowie im Dezember 2024 den ersten Monitor Gewalt gegen Frauen, der regelmäßig erscheinen soll<sup>150</sup>. Der Monitor wertet nach Kriterien der Istanbul-Konvention sowohl polizeiliche Daten (*PKS, KPMD*) und Daten von Unterstützungsangeboten zum Gewaltaufkommen in den Jahren 2019-2023 als auch Daten basierend auf einer umfangreichen Umfrage auf Bundesländerebene aus den Jahren 2020-2022 zu folgenden Themenschwerpunkten aus: *Prävention, Zugang zu Schutz und Beratung, Sorge- und Umgangsrecht, Femizide, Gewaltschutz, Asyl und Migration sowie digitale Dimension von Gewalt*. Die Berichterstattungsstelle nutzt hierfür die eigens vorab auf Grundlage der Istanbul-Konvention entwickelten Indikatoren zum Umsetzungsstand dieser, die auf der Methode des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte (*UNHCR*) basieren. Ein wesentliches Ergebnis ist, dass weiterhin erhebliche Datenlücken zur Untersuchung des Umsetzungsstands bestehen (s. weiterführend Empfehlungen des Monitors).

Auf der **35. GFMK im Juni 2025** wurden hinsichtlich der Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland mehrere positive Beschlüsse gefasst<sup>151</sup>. Gefordert wird eine verstärkte Erforschung hinsichtlich geschlechtsspezifischer Gewalt<sup>152</sup>, auch mit belastbaren Daten zu Mehrfachdiskriminierung und Intersektionalität – sowohl zum Ausmaß der Gewaltbetroffenheit als auch zum Zugang zu allgemeinen und spezialisierten Hilfsdiensten.

Erste Ergebnisse der Dunkelfeldstudie „**Lebenssituation, Sicherheit und Belastung im Alltag**“ (**LeSuBIA**) sind für Ende 2025 angekündigt. Die letzte Dunkelfeldstudie zu Gewalt gegen Frauen in

147 GREVIO 2022: Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung der Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) in Deutschland, BMBFSFJ 07.10.2022, [online] <https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/202386/3699c9bad150e4c4ff78ef54665a85c2/grevio-evaluierungsbericht-istanbul-konvention-2022-data.pdf> (aufgerufen am 07.08.2025).

148 Ruschmeier, René et al. 2023: Kostenstudie zum Hilfesystem für Betroffene von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt, in: bmbfsfj 31.10.2023, [online] <https://www.bmbfsfj.de/resource/blob/240216/969bd2f27283109c202a07928c0aa480/kostenstudie-zum-hilfesystem-fuer-betroffene-von-haueslicher-und-geschlechtsspezifischer-gewalt-data.pdf>, S. 77 (aufgerufen am 11.05.2025).

149 DIMR 2023: Bericht über die Datenlage zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Deutschland. Grundlagen für ein Umsetzungsmonitoring zur Istanbul-Konvention. in: ebd. 08.2023, [online] [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere\\_Publikationen/20230831\\_Datenbericht\\_gG.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/20230831_Datenbericht_gG.pdf) (abgerufen am 07.07.2025).

150 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd..

151 GFMK 2025: Beschlüsse und Entschlüsseungen 35. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder. Gewalt Hilfesystem gemeinsam bauinvestiv stärken, in: GFMK o.A., [online] [https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/35-gfmk-hauptkonferenz-protokoll\\_1753091667.pdf](https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/35-gfmk-hauptkonferenz-protokoll_1753091667.pdf), TOP 7.1ff (aufgerufen am 04.07.2025).

152 ebd., TOP 7.13 (aufgerufen am 04.07.2025).

Deutschland ist aus dem Jahr 2004<sup>153</sup>. LeSuBiA ist eine geschlechterübergreifende Dunkelfeldbefragung mit einem Fokus auf Gewalt in Partnerschaften, sexualisierte Gewalt und digitale Gewalt in Deutschland. Ob eine Wiederholung der Befragung oder gar eine Regelmäßigkeit vorgesehen ist, ist nicht bekannt. Das Bündnis kritisiert, dass diese Studie nicht geschlechtsspezifisch konzipiert bzw. auf geschlechtsspezifische Gewalt ausgerichtet ist. Sie wird durch das BKA und ohne die aktive Beteiligung der genderkritischen Forschung durchgeführt. Forschungsdesign und Methoden sowie die Auswertung erfolgen nicht durch Wissenschaftler\*innen aus der Genderforschung. Befürchtet wird daher, dass Erleben von Gewalt, Folgen von Gewalt, Dynamiken und Machtverhältnisse in der Entstehung von Gewalt nicht kritisch ausgeleuchtet und damit auch die geschlechterpolitische Dimension von Gewalt gegen Frauen und geschlechtsspezifischer Gewalt nicht sichtbar werden. Aufgrund des Erhebungsdesigns ist davon auszugehen, dass intersektional diskriminierte Personen, wie Menschen ohne festen Wohnsitz oder Meldeadresse, nicht oder nur unzureichend erreicht und abgebildet werden. Hinzu kommt, dass die Anzeigebereitschaft wohnungsloser Menschen bei Gewaltvorfällen u. a. aufgrund negativer Erfahrungen mit Polizei und Ordnungsbehörden gering ist<sup>154</sup> – die Dunkelziffer der Gewalttaten gegen wohnungslose Menschen wird daher als hoch eingeschätzt<sup>155</sup>.

In Deutschland mangelt es nach wie vor an ausreichend differenziert erhobenen administrativen Daten und – wie GREVIO kritisierte<sup>156</sup> – fehlen weiterhin regelmäßige repräsentative Bevölkerungsumfragen zu allen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt, insbesondere zu Zwangsheirat, weiblicher Genitalverstümmelung, Schwangerschaftsabbruch, beziehungsweise Sterilisation ohne freie und informierte Zustimmung sowie zu wirtschaftlicher Gewalt – vor allem aus intersektionaler Perspektive.

Diese Defizite werden durch strukturelle Probleme verstärkt: Die Datenerhebung leidet unter mangelnder Kontinuität aufgrund unsicherer Finanzierung und fragmentierter Erhebung u. a. durch deren unterschiedliche Ausgestaltung durch die Bundesländer (*siehe Artikel 7, Kapitel 1*).

## Zu Frage 6

*Bitte informieren Sie über alle neuen Entwicklungen seit der Annahme des GREVIO- Basisevaluierungsberichtes über Ihr Land hinsichtlich der Einführung von Datenerfassungskategorien – wie z. B. die Form der Gewalt, das Geschlecht und das Alter des Opfers und Täters, die Beziehung zwischen den beiden und den Ort, an dem sie stattgefunden hat, für Verwaltungsdaten, die für den Bereich Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt relevant sind und von Strafverfolgungsbehörden, dem Justizsektor, Sozialdiensten und dem öffentlichen Gesundheitswesen stammen.*

Im **Gesundheitssektor** findet – entgegen der GREVIO Empfehlung hierzu – weiterhin keine relevante Datenerhebung statt. Der Bericht über die Datenlage zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Deutschland identifiziert eine deutliche Datenlücke<sup>157</sup>. Es fehlen systematische Daten zur Bedarfsermittlung und zur (akuten) medizinischen und therapeutischen Versorgung von Betroffenen geschlechtsspezifischer, insbesondere häuslicher und sexualisierter

153 Müller, Ursula et al. 2004: Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Ergebnisse der repräsentativen Umfrage zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland, in: BMBFSFJ 09.2004, [online] <https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/84328/3bc38377b1cf9ebb2dcac9a8dc37b67/langfassung-studie-frauen-teileins-data.pdf> (aufgerufen am 01.07.2025).

154 Neupert, Paul (2024): Gewalt gegen wohnungslose Menschen, in: wohnungslos 2/24.

155 BMWSB 2025: Wohnungslosenbericht der Bundesregierung 2024, in: ebd. 08.01.2025, [online] <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2025/01/Wohnungslosenbericht.html> (aufgerufen am 28.07.2025).

156 GREVIO 2022: Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung der Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) in Deutschland, BMBFSFJ 07.10.2022, [online] <https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/202386/3699c9bad150e4c4ff78ef54665a85c2/grevio-evaluierungsbericht-istanbul-konvention-2022-data.pdf>, Ziff. 67f (aufgerufen am 07.08.2025).

157 DIMR 2023: Bericht über die Datenlage zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Deutschland. Grundlagen für ein Umsetzungsmonitoring zur Istanbul-Konvention. in: ebd. 08.2023, [online] [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere\\_Publikationen/20230831\\_Datenbericht\\_gG.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/20230831_Datenbericht_gG.pdf), S. 32 (aufgerufen am 07.07.2025).

Gewalt. Hier ist auf Grundlage von Rückmeldungen aus dem Unterstützungssystem von einer eklatanten therapeutischen Unterversorgung auszugehen.

Dabei gibt es bereits gute Vorlagen, die für die Einführung einer Datenerhebung genutzt werden könnten. So legte der „Runde Tisch Berlin – Gesundheitsversorgung bei häuslicher und sexualisierter Gewalt“ 2022 das Diskussionspapier „(Routine-) Datenerhebung in der Berliner Gesundheitsversorgung zu häuslicher und sexualisierter Gewalt“ vor, das einen Vorschlag für einen Datensatz enthält und eine Pilotierung anregt<sup>158</sup>. Eine Analyse des DIMR aus dem Jahr 2020 zu Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt und der Umsetzung von Artikel 25 Istanbul-Konvention enthält Empfehlungen zur Datenerhebung zur Inanspruchnahme (rechts-)medizinischer Versorgung nach sexualisierter oder häuslicher Gewalt<sup>159</sup>.

Bei der Auswertung polizeilicher Daten gab es nennenswerte Entwicklungen. So veröffentlicht das **BKA** mittlerweile **drei Bundeslagebilder** zu Themenbereichen der Istanbul-Konvention. Auch gab es Veränderungen im Erfassen von Hasskriminalität:

Seit Juli 2023 erscheint jährlich das **Bundeslagebild „Häusliche Gewalt“**, das die seit 2016 erschienene bisherige kriminalstatistische Auswertung Partnerschaftsgewalt ablöst<sup>160</sup>. Neben Partnerschaftsgewalt werden neu auch Delikte innerfamiliärer Gewalt betrachtet. Es erfolgt eine Ausweisung nach den meisten von GREVIO geforderten minimalen Disaggregationsmerkmalen (siehe oben), allerdings unterscheidet das Bundeslagebild nicht nach Gewaltformen im Sinne der IK, sondern nach ausgewählten Straftaten. Eine Einordnung des Gewaltaufkommens im Rahmen häuslicher Gewalt im polizeilichen Hellfeld nach den Gewaltformen ist nicht möglich.

Im November 2024 erschien erstmals das **Bundeslagebild „Geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten“** auf Grundlage der Bundeskriminalstatistik, das einem jährlichen Turnus folgen soll<sup>161</sup>. Zum einen beleuchtet es Straftaten der Hasskriminalität (KMPD-PMK-Daten, s.u.), zum anderen spezifische Delikte, die primär Frauen betreffen und überwiegend zu ihrem Nachteil begangen werden. Es wird dabei ausdrücklich Bezug zur Istanbul-Konvention genommen. Mit Ausnahme der Analyse des sozialräumlichen Kontexts erfolgt eine Ausweisung nach den von GREVIO geforderten minimalen Disaggregationsmerkmalen. Die Straftaten gliedern sich in überschneidende Fallgruppen: Sexualstraftaten, „Femizide“, häusliche Gewalt, digitale Gewalt und Menschenhandel – Letztere wird nicht von der Istanbul-Konvention abgedeckt. Das Lagebild enthält auch Daten zu Stalking (jedoch mit „Nötigung“ und „Bedrohung“ zusammengefasst), Zwangsheirat, sexueller Belästigung und FGM. Das Bundeslagebild betrachtet also teilweise Gewaltformen, die gemäß Istanbul-Konvention zu berücksichtigen sind. Es erfasst jedoch nicht zu allen Gewaltformen Daten, etwa zu wirtschaftlicher Gewalt, erzwungener Sterilisation und erzwungener Abtreibung. Die Auswahl der Straftatbestände und deren Zuteilung zu den Fallgruppen ist zu beschränkt. Auch liegt der Kategorie der Femizide eine andere Definition zugrunde als im Allgemeinen üblich, was zur erschweren Vergleichbarkeit der Zahlen führt<sup>162</sup>. Wichtige Betroffenenendaten zu Beleidigung, Verleumdung und übler Nachrede auf sexueller Grundlage fehlen, da sie in der PKS nicht erfasst werden.

Der **Kriminalpolizeiliche Meldedienst in Fällen Politisch Motivierter Kriminalität** erhebt als Themenfeld politisch motivierter Kriminalität – „Hasskriminalität“. Diese umfasst alle durch gruppenbezogene Vorurteile motivierte Straftaten. Seit dem 1. Januar 2022 ist eine trennscharfe Ausweisung der neuen Unterkategorie „frauenfeindlich“ politisch motivierte Kriminalität eingeführt. Sie

158 RTB et al. 2022: Diskussionspapier. (Routine-)Datenerhebung in der Berliner Gesundheitsversorgung zu häuslicher und sexualisierter Gewalt, in: ebd. 11.2022, [online] <https://rtb-gesundheit.de/sites/rtb-gesundheit/files/2023-03/RTB%20Diskussionspapier%20Web.pdf> (aufgerufen am 23.07.2025).

159 Fischer, Lisa 2020: Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt. Zur Umsetzung von Artikel 25 der Istanbul-Konvention in Deutschland, in: DIMR 11.2020, [online] [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse\\_Studie/Analyse\\_Akutversorgung\\_nach\\_sexualisierter\\_Gewalt.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Akutversorgung_nach_sexualisierter_Gewalt.pdf), S.95 (aufgerufen am 15.05.2025).

160 BKA o.J.: Bundeslagebilder Häusliche Gewalt, in: ebd. o.A., [online] [https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/HaeuslicheGewalt/haeuslicheGewalt\\_node.html](https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/HaeuslicheGewalt/haeuslicheGewalt_node.html) (aufgerufen am 28.07.2025).

161 BKA 2024: Geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten – Bundeslagebild 2023, in: ebd. 19.11.2024, [online] <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/StraftatenGegenFrauen/StraftatengegenFrauenBLB2023.html> (aufgerufen am 28.07.2025).

162 BKA 2024: Geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten – Bundeslagebild 2023, in: ebd. 19.11.2024, [online] <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/StraftatenGegenFrauen/StraftatengegenFrauenBLB2023.html>, S. 35f (aufgerufen am 28.07.2025).

erfasst nur begrenzt geschlechtsspezifische Gewalt: Eine Zuordnung zu den verschiedenen Gewaltformen ist nur hinsichtlich körperlicher Gewalt – mit eingetretener körperlicher Schädigung – sowie Beleidigungen möglich, wenn diese angezeigt wurden. Die Anzahl der ausgewiesenen Opfer sowie der Straftaten ist äußerst gering.

2022 wurde die Unterkategorie gegen „*geschlechtsbezogene Diversität*“ gerichtete Hasskriminalität hinzugefügt, die vermutlich Straftaten gegen trans\* Frauen und Mädchen sowie intergeschlechtliche und nicht-binäre Menschen erfasst. Jedoch gilt auch hier die kritisch angemerkte begrenzte statistische Nutzbarkeit zur Abbildung des Ausmaßes geschlechtsspezifischer Gewalt.

Im August 2025 erschien der **Kurzbericht zu Zahlen und Analysen der Meldestelle Antifeminismus**<sup>163</sup>. Darin wird aufgezeigt, wie viele und welche antifeministischen Vorfälle sowie geschlechtsspezifische Gewalttaten und Sexismus, Diskriminierung und gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit gemeldet wurden. Da die Stelle erst 2023 ihre Arbeit aufnahm, fehlen noch Vergleichszahlen. Auffallend ist jedoch die erhebliche Zahl von Angriffen insgesamt, die hohe Betroffenheit zivilgesellschaftlich Engagierter und der hohe Anteil digitaler Gewalt.

Für den Bereich **soziale Einrichtungen** sieht das GewHG unter §10 „Statistik; Verordnungsermächtigung“ das Führen einer jährlichen Statistik ab 2028 zu **Zugang zu Schutz und Beratung** bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt vor. Die im Gesetzestext vorgeschlagenen Kategorien sind jedoch als „Kann“-Merkmale formuliert, sodass abzuwarten bleibt, welche Daten tatsächlich erhoben werden.

Auf der 35. GFMK wurde die Bundesregierung aufgefordert, eine Zusammenführung der geplanten Bundesstatistik des GewHG mit dem Monitoring der Berichterstattungsstelle zur Umsetzung der IK hinsichtlich Effizienz und Erkenntnisgewinn (und zur Vermeidung von Doppelbefragungen und Parallelstrukturen) zu prüfen<sup>164</sup>.

Die GFMK formuliert laut Beschluss das Anliegen, dass für alle 16 Bundesländer eine gemeinsame zentrale Stelle im Sinne des § 4 Absatz 3 Satz 2 GewHG eingerichtet werden soll – und nicht, wie derzeit im Gesetz vorgesehen, jeweils eine zuständige Stelle auf Bundeslandebene. Die Stelle soll über einen Gesamtüberblick über die bundesweite Belegsituation und Aufnahmekapazität von Frauenschutzeinrichtungen verfügen und schutzsuchende Frauen mit ihren Kindern bundesweit in eine Schutzunterkunft vermitteln können. Dies dient der Effizienz und Effektivität und kann eine länderübergreifende Aufnahme gewährleisten<sup>165</sup>. Anschließend an den Beschluss der GFMK sollte mit der Einrichtung einer solchen zentralen Stelle das Einführen eines entsprechenden Programms verbunden sein, anhand dessen ein Gesamtüberblick über die Belegsituation möglich ist und das eine statistische Auswertung erlaubt.

## Zur Frage 7

*Bitte erläutern Sie gegebenenfalls alle Entwicklungen seit der Annahme des GREVIO-Basisevaluierungsberichtes über Ihr Land, die die Erhebung disaggregierter Daten zu ermöglichen:*

**a. ...die Anzahl der Eilschutz- und Schutzanordnungen, die Anzahl der Verstöße gegen diese Anordnungen und die daraus resultierenden Sanktionen.**

163 Meldestelle Antifeminismus 2025: Antifeministische Zustände sichtbar machen! Antifeministische Vorfälle in Deutschland 2024, in: ebd. 08.2025, [online] [https://antifeminismus-melden.de/wp-content/uploads/sites/7/2025/08/Antifeminismus2024\\_KurzberichtMeldestelle\\_LOLAeV2025\\_WEB.pdf](https://antifeminismus-melden.de/wp-content/uploads/sites/7/2025/08/Antifeminismus2024_KurzberichtMeldestelle_LOLAeV2025_WEB.pdf) (aufgerufen am 18.08.2025).

164 GFMK 2025: Beschlüsse und Entschlüsse 35. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder. Fortführung des bundeseinheitlichen Monitorings zur Umsetzung der Istanbul-Konvention, in: GFMK o.A., [online] [https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/35-gfmk-hauptkonferenz-protokoll\\_1753091667.pdf](https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/35-gfmk-hauptkonferenz-protokoll_1753091667.pdf), TOP 7.4 (aufgerufen am 04.07.2025).

165 GFMK 2025: Beschlüsse und Entschlüsse 35. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder. Gemeinsame zuständige Stelle im Sinne des § 4 Absatz 3 Satz 2 GewHG, in: GFMK o.A., [online] [https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/35-gfmk-hauptkonferenz-protokoll\\_1753091667.pdf](https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/35-gfmk-hauptkonferenz-protokoll_1753091667.pdf), TOP 7.14 (aufgerufen am 04.07.2025).

Im Bereich **Anzahl der Eilschutz- und Schutzanordnungen, Anzahl der Verstöße** gegen diese Anordnungen und die daraus resultierenden Sanktionen haben seit 2022 keine Entwicklungen hinsichtlich der Erhebung disaggregierter Daten seitens der Behörden stattgefunden. Die GFMK beschloss 2025, die IMK darum zu bitten, auf eine einheitliche Erhebung von Daten zu polizeilichen Maßnahmen der Länder hinzuwirken, die Eil- und Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt umfassen<sup>166</sup>. Dies umfasst auch die Anzahl von Wegweisungen. Doch auch ein positiver IMK-Beschluss würde dieses Defizit nicht vollständig beheben, da Verstöße gegen Eil- und Schutzanordnungen sowie resultierende Sanktionen nach wie vor von einer Datenerhebung ausgeschlossen blieben. Die Auswertung im Monitor Gewalt gegen Frauen zeigte grundsätzliche Datenlücken und Erhebungsunterschiede in den jeweiligen Behörden<sup>167</sup>:

*Zur Anzahl von polizeilich angeordneten Eil- und Schutzanordnungen:*

Weniger als die Hälfte der Bundesländer können Angaben zur Anzahl von Eil- und Schutzanordnungen im Rahmen von häuslicher Gewalt machen. Die Daten sind dabei undifferenziert und uneinheitlich<sup>168</sup>.

*Zur Anzahl der Verstöße gegen polizeilich angeordnete Eil- und Schutzanordnungen in Verbindung mit polizeilichen Sanktionen:*

Eine Aussage zur Anzahl von Verstößen und daraus resultierenden angewendeten Zwangsmitteln in der Praxis ist aufgrund fehlender Daten in den Bundesländern nicht möglich, nur ein BL konnte hierzu Angaben machen<sup>169</sup>.

*Zu Anzahl von zivilrechtlichen Eil- und Schutzanordnungen sowie der Anzahl der Verstöße und sich daraus ergebender Sanktionen:*

Das GewSchG bildet die gesetzliche Grundlage für zivilrechtliche Schutzanordnungen gegen Täter geschlechtsspezifischer Gewalt. Im Rahmen des Monitors wurde dazu nach Daten jenseits der öffentlich zur Verfügung stehenden unzureichenden Daten auf Bundeslandebene gefragt. Auch hier zeigt sich: Kein einziges Bundesland machte Dateneingaben zur Anzahl der gerichtlichen Anordnungen nach §1 beziehungsweise §2 GewSchG sowie nach dem Geschlecht der Adressat\*innen der Anordnungen. Auch zur Anzahl der Verstöße gegen diese Anordnungen sowie deren Sanktionen sind **keine Daten** vorhanden<sup>170</sup>.

Deshalb sind Aussagen über die Häufigkeit bestimmter Eil- und Schutzmaßnahmen nach wie vor nicht möglich, die Daten können nicht miteinander verglichen und Fallzahlen häuslicher Gewalt nicht mit der Anzahl gerichtlicher Schutzanträge nach dem GewSchG ins Verhältnis gesetzt werden. Es bleibt weiterhin unklar, ob und in welchem Maße die unterschiedlichen behördlichen und gerichtlichen Schutzmaßnahmen im Bereich häuslicher Gewalt aufeinander aufbauen oder in ihrer Anwendung verzahnt sind.

Insbesondere im Hinblick auf die Prävention von Reviktimisierung bei Betroffenen häuslicher Gewalt sowie betroffenen Kindern und im Kontext der Verhinderung von Femiziden, ist eine systematische Erfassung relevanter Daten unerlässlich. Erst durch eine lückenlose und fallübergreifende Datenerhebung im Sinne eines integrierten Fallmanagementsystems kann das Ausmaß jener Fälle sichtbar gemacht werden, in denen institutionelle Reaktionsdefizite eine erneute Viktimisierung oder – im Extremfall – einen Femizid begünstigt haben.

**7.b. ...die Anzahl der Fälle, in denen Sorgerechtsentscheidungen zur Einschränkung oder zum Entzug der elterlichen Sorge geführt haben, weil ein Elternteil gegenüber dem anderen gewalttätig war.**

166 ebd., TOP 12.1 (aufgerufen am 04.07.2025).

167 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S. 287-302.

168 ebd., S. 293, Tabelle 39, S. 293.

169 ebd., S. 295.

170 ebd., S. 298-302.

Die Statistik der Familiengerichte bei Entscheidungen zum Sorgerecht/Besuchsrecht/dem Aufenthalt von Kindern enthält weiterhin keine Daten dazu, ob häusliche Gewalt vorliegt<sup>171</sup>. Häufig besteht bei Sorgerechtsentscheidungen eine Konkurrenz beim Abwägen der Interessen zwischen dem Schutz der Frau und Kindern und dem Recht des gewaltausübenden Elternteils auf Umgang (*siehe dazu auch Artikel 31*)<sup>172</sup>. Eine Auswertung der Auswirkungen von Entscheidungen hinsichtlich einer erneuten Gefährdung und Reviktimisierung von Gewaltbetroffenen bis hin zu möglichen Femiziden kann ohne eine entsprechende Datengrundlage nicht stattfinden<sup>173</sup>. In den Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe liegen nach wie vor keine Daten dazu vor, ob eine Gefährdungseinschätzung auf häusliche Gewalt zurückzuführen ist. Es fehlt auch hier weiterhin eine Datenbasis für evidenzbasierte Maßnahmen.

## Zu Frage 8

*Bitte machen Sie Angaben zu den Maßnahmen, die ergriffen wurden, um Fälle von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt von der Anzeige bis zur Verurteilung in allen Phasen der Strafverfolgung und des Gerichtsverfahrens verfolgen zu können.*

In Deutschland sind seit 2022 keine Maßnahmen ergriffen worden, um eine Verlaufsstatistik oder Fallmanagementsysteme einzuführen, die polizeiliche und gerichtliche Daten miteinander verbindet und es ermöglicht, den Verlauf eines Falls beginnend mit der Strafanzeige über die strafgerichtliche Entscheidung (wie Verurteilung bzw. Freispruch) bis hin zur Strafvollstreckung zu verfolgen. Somit lassen sich weiterhin keine belastbaren Rückschlüsse auf niedrige Verurteilungsraten oder auf Diskrepanzen zwischen Melde- und Verurteilungszahlen sowie Rückfallquoten ziehen. Entsprechend bleiben mögliche Defizite in der institutionellen Reaktionsfähigkeit unentdeckt<sup>174</sup>.

Auch im Kontext des Asylverfahrens besteht eine Erkenntnislücke mit Blick auf eine Verlaufsstatistik<sup>175</sup>. Eine solche ermöglicht es, die Anzahl der Asylanträge, die aufgrund von geschlechtsspezifischer Verfolgung gestellt werden, und deren Ergebnisse zu erfassen. Die Datenerhebung des BAMF zu geschlechtsspezifischer Verfolgung bezieht sich weiterhin nur auf Personen mit zuerkanntem Flüchtlingsstatus.

---

## Empfehlungen

---

Wir schließen uns den Empfehlungen des GREVIO-Berichts Ziffer 66 (Seite 26-27 in der englischen Originalversion)<sup>176</sup> an.

Und wir empfehlen der Bundesregierung

- » die wissenschaftliche Evaluierung aller Maßnahmen und Gesetze zur Verhinderung und Sanktionierung geschlechtsbezogener Gewalt sowie zur Unterstützung Betroffener im Hinblick auf Wirkungen und Wirksamkeit durchzuführen.
- » eine Expertise zu beauftragen, die klärt, wie Routinedaten in der Gesundheitsversorgung betroffenenensicher und sinnvoll erhoben und zur Angebotsplanung genutzt werden können.

---

171 DIMR 2023: Bericht über die Datenlage zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt in Deutschland, in: ebd. 08.2023, [online] <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/bericht-ueber-die-datenlage-zu-geschlechtsspezifischer-gewalt-gegen-frauen-und-haeuslicher-gewalt-in-deutschland>, S. 76 (aufgerufen am 29.07.2025).

172 Franke, Lena 2023: Häusliche Gewalt im Umgangs- und Sorgerecht. Berlin: DIMR.

173 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S.251.

174 ebd., S.356.

175 ebd., S.313.

176 <https://rm.coe.int/report-on-germany-for-publication/1680a86937>

- » geschlechtsspezifische Gewalt als festen Bestandteil der Gesundheitsberichterstattung des Bundes zu etablieren.
- » die bundeseinheitliche Harmonisierung der Datenerhebung in Strafverfolgung und Justiz nach den Vorgaben der Istanbul-Konvention sicherzustellen
- » die Bundeslagebilder des BKA auf alle Formen geschlechtsspezifischer Gewalt auszuweiten und durch die Abkehr der Analyse von Straftatbeständen eine bessere Vergleichbarkeit zu schaffen.
- » eine einheitliche und systematische Erhebung von Verwaltungsdaten zu polizeilichen und zivilrechtlichen Eil- und Schutzanordnungen – einschließlich Anzahl der Anordnungen, Verstöße und Sanktionen – sicherzustellen und diese in einem datenbankgestützten Fallmanagementsystem übersichtlich abzubilden, um Verurteilungs-, Versagens- und Rückfallquoten beobachten und Reaktionslücken identifizieren zu können. Auch die Auswirkung auf betroffene Kinder ist zu beachten.
- » in Sorgerechtsentscheidungen zusätzliche Merkmale in die Statistiken der Familiengerichte aufzunehmen, die Analysen unter dem Aspekt häuslicher Gewalt ermöglichen.
- » Verlaufsstatistiken bzw. Fallmanagementsysteme auch für Asylverfahren einführen, in denen geschlechtsspezifische Verfolgung behandelt wird, um systematische Analysen der Fluchtursachen zu gewährleisten.
- » Die im Rahmen des Gewalthilfegesetzes vorgesehene Bundestatistik über Zugang zu Schutz und Beratung bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt zentral durch eine bundesweite Stelle zu führen, statt wie geplant durch einzelne Länder selbst, um in Folge durch ein Programm Transparenz und Analysemöglichkeit zur Belegsituation von Schutzeinrichtungen zu schaffen.

# PRÄVENTION

---

## Artikel 12 – Allgemeine Verpflichtungen

---

### Hintergrund

Ein **umfassendes Konzept** zur Prävention von Gewalt gegen Frauen und Mädchen und häuslicher Gewalt, das einen wirkungsvollen Abbau von Gewalt sowie kulturelle und soziale Veränderungen in den Verhaltensweisen bewirkt, wurde für Deutschland bislang weder entwickelt noch flächendeckend implementiert. Entsprechende Ansätze werden lediglich lokal und zeitlich begrenzt finanziert<sup>177</sup>. Es fehlen eine kontinuierliche, nachhaltige Präventionsstrategie mit primärer, sekundärer und tertiärer Prävention sowie eine prozessbegleitende und regelmäßige Wirkungsevaluation. Ein umfassendes Konzept, das alle Alters- und Zielgruppen einschließlich Jungen und Männer sowie potenzielle Täter und soziale Umfeldler anspricht, fehlt ebenso wie die partizipative Entwicklung mit gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen. Bisherige Maßnahmen umfassen vor allem nicht evaluierte Informationskampagnen, die häufig Betroffene ansprechen und ermutigen, nach Gewalt Hilfe zu suchen. Bei diesen fehlen Mehrsprachigkeit und die Adressierung betroffener intersektionaler Diskriminierung. Zudem beziehen sie sich nur auf wenige Gewaltformen, vor allem auf häusliche oder sexualisierte Gewalt. Einige Kampagnen beziehen sich auf sexuelle Belästigung und psychische Gewalt. Sehr wenige beziehen sich auf digitale Gewalt, Stalking, FGM, Zwangsheirat, Schwangerschaftsabbruch oder Sterilisation ohne freie und informierte Zustimmung sowie wirtschaftliche Gewalt. Maßnahmen der Primärprävention, die auf Verhaltensänderungen oder das Empowerment von Frauen und Mädchen in allen Lebensbereichen abzielen, wurden kaum ergriffen. Frauen werden nicht als selbstbestimmte Akteur\*innen adressiert und gestärkt.

Der aktive politische Einbezug von Frauen, die Gewalt erlebt haben, in die Entwicklung von Präventionsmaßnahmen und die Öffentlichkeitsarbeit als Expertinnen mit Erfahrungswissen stellt eine wichtige Maßnahme zum Empowerment dar, die in Deutschland bislang wenig umgesetzt wurde. Das gilt auch und insbesondere für marginalisierte und diskriminierte Gruppen. Eine Entwicklung auf Landesebene ist, dass inzwischen Betroffenenbeiräte zur Begleitung der Umsetzung der IK in Bremen und Berlin eingerichtet bzw. beschlossen wurden<sup>178</sup>. Im sächsischen Landesaktionsplan ist eine Betroffenenbeteiligung ab 2027 festgehalten<sup>179</sup>.

Angespannte Wohnungsmärkte als präventionsrelevanter Faktor finden bisher keine Beachtung, obwohl sie gewaltbetroffene Frauen und Mädchen vor die schwierige Entscheidung stellen, Gewalt „in Kauf zu nehmen“ oder Wohnungslosigkeit zu riskieren<sup>180</sup>.

---

177 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S.140-144.

178 Bremen sagt nein e.V. o.J.: Bremer Betroffenenbeirat Istanbul-Konvention, in: ebd. o.A., [online] <https://bremen-sagt-nein.de/betroffenenbeirat/> (aufgerufen am 29.07.2025); Abgeordnetenhaus Berlin Drucks. 19/2029.

179 Landespräventionsrat Sachsen 2024: Landesaktionsplan des Freistaates Sachsen zur Verhütung und Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Umsetzung der Istanbul-Konvention, in: ebd. 07.2025, [online] [https://www.lpr.sachsen.de/download/LAP\\_IK.pdf](https://www.lpr.sachsen.de/download/LAP_IK.pdf) (aufgerufen am 04.08.2025).

180 Frauenhauskoordinierung 2024: Bundesweite Frauenhaus-Statistik 2023, in: ebd. 09.2024, [online] [https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Statistik/2024-10-08\\_Langfassung\\_Frauenhausstatistik\\_2023\\_final.pdf](https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Statistik/2024-10-08_Langfassung_Frauenhausstatistik_2023_final.pdf), S.19-34 (aufgerufen am 18.08.2024)..

Im Auftrag des BMBFSFJ wurde eine „**Bedarfsanalyse zur Prävention geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt**“ erstellt<sup>181</sup>. Die Kurzversion der Studie wurde im Juni 2025 vorgestellt. Die Langversion der Studie ist bisher noch nicht veröffentlicht, so können bisher darin enthaltene Ergebnisse nicht bedacht werden (Stand Ende August 2025). Die Kurzversion liefert Erkenntnisse über bestehende Präventionsangebote, Präventionsmaßnahmen sowie zur Einschätzung von Praktiker\*innen zum aktuellen Präventionsbedarf. Die Empfehlungen richten sich an alle relevanten Akteurs- und Handlungsebenen, einschließlich Bund, Länder, Kommunen sowie zivilgesellschaftliche Organisationen. Die Ergebnisse zeigen: Präventionsmaßnahmen (insbesondere Primärprävention) in Deutschland sind sehr heterogen, selten wird ihre Wirkung evaluiert. Es fehlt grundsätzlich an einer umfassenden und langfristigen evidenzbasierten Präventionsstrategie. Eine ausreichende und gesicherte Finanzierung von Präventionsmaßnahmen sowie die Evaluation ihrer Wirkung sind Voraussetzungen, um eine evidenzbasierte Strategie mit wirksamen Maßnahmen zu entwickeln.

## Zu Frage 9 (a/b/c)

*Bitte machen Sie Angaben zu allen Maßnahmen der primären Prävention, die darauf abzielen, die Mentalität und die Haltung gegenüber Gewalt gegen Frauen zu verändern und die Gefährdung von Frauen durch geschlechtsspezifische Gewalt verringern:*

**a. Maßnahmen, die gefährliche Geschlechterstereotypen und Vorurteile, Bräuche und Traditionen durchbrechen, die auf der Vorstellung beruhen, dass Frauen minderwertig sind;**

Maßnahmen gegen gefährliche Stereotypen und traditionelle Vorstellungen bezüglich Geschlechterrollen, die auf der Annahme beruhen, dass Frauen minderwertig sind, sind rar. Vereinzelt arbeiten Projekte wie „*Heroes (Gegen Unterdrückung im Namen der Ehre)*“ auf Landes- bzw. kommunaler Ebene mit jungen Männern gegen die Einschränkung der individuellen Selbstbestimmung durch patriarchale Strukturen<sup>182</sup>. Lediglich vier der sieben analysierten Landesaktionspläne (Brandenburg, Bremen, Hessen und Niedersachsen) enthalten laut Monitor der Berichterstattungsstelle Inhalte zum breit gefassten Thema „*Arbeit an Geschlechterstereotypen (teils explizit)*“<sup>183</sup>. Die meisten Aktionsplänen enthalten eine „*allgemeine Sensibilisierung zum Thema*“<sup>184</sup>. Die einzelnen Maßnahmen bilden jedoch **keine umfassende, bundesweite Strategie** und es liegt kein systematisches Monitoring der Umsetzung der geplanten Maßnahmen vor.

**b. Maßnahmen, die darauf abzielen das erhöhte Risiko geschlechtsspezifischer Gewalt für Frauen und Mädchen, die dem Risiko intersektionaler Diskriminierung ausgesetzt sind, zu bewältigen;**

Vielen öffentlich geförderten oder umgesetzten Maßnahmen fehlt eine intersektionale Perspektive und der Berücksichtigung des erhöhten Risikos für Frauen und Mädchen, die intersektionaler Diskriminierung ausgesetzt sind. Kultursensible, mehrsprachige und barrierefreie Angebote fehlen. Vulnerable Gruppen werden von Kampagnen selten erreicht. Wie in der Gewaltschutzstrategie die intersektionale Perspektive, insbesondere in Bezug auf Präventionsmaßnahmen, umgesetzt wird, bleibt unklar. Viele Projekte fokussieren sich nicht auf besonders schutzbedürftige Personen<sup>185</sup>.

181 Kavemann, Barbara et al. 2025: Abschlussbericht. Bedarfsanalyse zur Prävention geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt. Kurzfassung, in: BMBFSFJ 05.2025, [online] [https://bmbfsfj-veranstaltungen.bafza.de/fileadmin/BMBFSFJ/Redakteure/Veranstaltungsdateien/Team\\_4/3517-Fachtagung\\_zur\\_Gewaltpraevention/BMBFSFJ\\_Kurzfassung\\_Bedarfsanalyse\\_PraevGHG\\_Barrierefrei.pdf](https://bmbfsfj-veranstaltungen.bafza.de/fileadmin/BMBFSFJ/Redakteure/Veranstaltungsdateien/Team_4/3517-Fachtagung_zur_Gewaltpraevention/BMBFSFJ_Kurzfassung_Bedarfsanalyse_PraevGHG_Barrierefrei.pdf) (aufgerufen am 19.08.2025).

182 Heroes o.J.: Startseite, in: ebd. o.A., [online] <https://heroes-netzwerk.de> (aufgerufen am 29.07.2025).

183 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S.136.

184 Bayern, Brandenburg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt; DIMR 2024: ebd., S.135.

185 DIMR 2024: ebd., S.141.

- c. *Maßnahmen, die alle Mitglieder der Gesellschaft, einschließlich der Männer und Jungen, ermutigen aktiv zur Prävention aller Formen von Gewalt gegen Frauen beizutragen, die in den Geltungsbereich der Istanbul-Konvention fallen, und das Empowerment von Frauen und Mädchen in allen Lebensbereichen zu fördern, insbesondere ihre Beteiligung an der Politik auf allen Ebenen und am Arbeitsmarkt.*

Die Initiativen *“Bündnis gemeinsam gegen Sexismus”*, *“Klischeefrei”* und *“Girls’ Day”* und *“Boys’ Day”* sind Maßnahmen auf Bundesebene, die auf Beendigung von Sexismus und Geschlechterklischees in verschiedenen Lebensbereichen, inkl. bei der Berufswahl, abzielen. Damit kann Stereotype und traditionelle Vorstellungen bezüglich Geschlechterrollen zu einem gewissen Maß entgegengewirkt werden. Unzureichend sind bisher Maßnahmen, die alle Gesellschaftsmitglieder (einschließlich Männer und Jungen), ermutigen aktiv zur Prävention aller Formen von Gewalt gegen Frauen beizutragen und das Empowerment von Frauen und Mädchen in allen Lebensbereichen zu fördern. Ein EU-finanziertes europäisches Kooperationsprojekt zur Stärkung von Frauen in der Kommunalpolitik wird aktuell auch in Deutschland umgesetzt<sup>186</sup> und knüpft an Vorgängerprojekte wie *“Aktionsprogramm Kommune”* und *“Frauen in die Politik”* an<sup>187</sup>. Die Projekte haben das Ziel, die Beteiligung von Frauen in der Kommunalpolitik zu stärken und Hürden für Frauen in diesem Kontext (z. B. Gewalt), abzubauen.

Es fehlen derzeit Angebote für den Abbau spezifischer bürokratischer Hürden zur Beteiligung am Arbeitsmarkt für migrierte und geflüchtete Frauen, z. B. bzgl. der Anerkennung ausländischer Abschlüsse und beim Zugang zu Sprachkursen<sup>188</sup>. Der Begriff „Empowerment“ findet sich in verschiedenen Aktionsplänen wieder, wird aber für sehr unterschiedliche Maßnahmen verwendet. Empowerment-Angebote wie intersektionale feministische Selbstbehauptung und -verteidigung, die Qualitätsstandards entsprechen und in der geschlechtsbezogenen Gewaltprävention wirken, werden aufgrund fehlender staatlicher Förderung nicht flächendeckend und nicht barrierefrei angeboten. Dies hat zur Konsequenz, dass nur wenige Frauen Zugang zu diesen Angeboten finden, insbesondere Frauen mit geringem Einkommen, mit Flucht- und/oder Migrationserfahrung oder Frauen mit Behinderungen. Die Ergebnisse der Bedarfsanalyse bzgl. der hohen Verbreitung von Empowerment-Angeboten für Frauen und Mädchen müssen, auch aufgrund der Methodik der Erhebung, kritisch hinterfragt werden, da hier das Vorhandensein entsprechender Angebote in Kommunen abgefragt wurde, nicht aber Inhalte oder Qualität der Angebote, Zugänglichkeit bzw. die Anzahl erreichter Frauen und Mädchen<sup>189</sup>. Es ist kritisch anzumerken, dass die Analyse der Forschung die breite Evidenzbasis der Wirksamkeit von bestimmten Empowerment-Maßnahmen für Frauen und Mädchen als Zielgruppe der primären Prävention geschlechtsspezifischer Gewalt nicht berücksichtigt. Studien wie bspw. von Barata et al. 2024<sup>190</sup> und Hollander 2018<sup>191</sup> wurden nicht einbezogen. Für die Entwicklung einer evidenzbasierten nationalen Präventionsstrategie ist es essenziell, Maßnahmen wie feministische Selbstbehauptungs- und Selbstverteidigungstrainings, beispielsweise WenDo, gezielt für Frauen und Mädchen zu integrieren. Ein positives Beispiel auf kommunaler Ebene ist das Kapitel *“3.2 Empowerment, Selbstbehauptung und Prävention”* des 2. Aktionsplan der

186 EAF Berlin o.J.: 3R – Recognize, Resist, Rise up, in: ebd. o.A., [online] <https://www.eaf-berlin.de/was-wir-tun/modellprojekte/projekt/3r-recognize-resist-rise-up> (aufgerufen am 11.08.2025).

187 EAF Berlin o.J.: Aktionsprogramm Kommune, in: ebd. o.A., [online] <https://www.eaf-berlin.de/was-wir-tun/modellprojekte/projekt/demokratie-und-partizipation-diversity-strken> (aufgerufen am 11.08.2025); Frauen in die Politik o.J.: Über das Aktionsprogramm, in: ebd. o.A., [online] <https://www.frauen-in-die-politik.com/> (aufgerufen am 11.08.2025).

188 Ergebnisse einer mündlichen Umfrage von Mitgliedorganisationen der DaMigra e.V.; DaMigra o.J.: InGeKom – Intersektionales Zentrum für Gewaltschutz und Kompetenzaufbau, in: ebd. o.A., [online] <https://www.damigra.de/projekte/ingekom/ueber-das-projekt/> (aufgerufen am 29.07.2025).

189 Kavemann, Barbara et al. 2025: Abschlussbericht. Bedarfsanalyse zur Prävention geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt. Kurzfassung, in: BMBFSFJ 05.2025, [online] [https://bmbfsfj-veranstaltungen.bafza.de/fileadmin/BMBFSFJ/Redakteure/Veranstaltungsdateien/Team\\_4/3517-Fachtagung\\_zur\\_Gewaltpraevention/BMBFSFJ\\_Kurzfassung\\_Bedarfsanalyse\\_PraevGHG\\_Barrierefrei.pdf](https://bmbfsfj-veranstaltungen.bafza.de/fileadmin/BMBFSFJ/Redakteure/Veranstaltungsdateien/Team_4/3517-Fachtagung_zur_Gewaltpraevention/BMBFSFJ_Kurzfassung_Bedarfsanalyse_PraevGHG_Barrierefrei.pdf), S.18 (aufgerufen am 19.08.2025).

190 Barata, Paula et al. 2024: A Successful Sexual Assault Resistance Program Also Reduced Intimate Partner Violence, in: Journal of Interpersonal Violence, Jg. 40, Heft 9-10, S. 2234-2256.

191 Hollander, Jocelyn 2018: Women’s Self-Defense and Sexual Assault Resistance: The State of the Field, in: Sociology Compass, Jg. 12, Heft 8.

Landeshauptstadt München der Umsetzung der Europäische Charta zur Gleichstellung von Frauen und Männern mit dem Schwerpunkt: Geschlechtsspezifische Gewalt 2022-2024, mit einer Reihe messbarer Maßnahmen für den nachhaltigen Zugang zu Primärpräventions-Angeboten zu Empowerment und Selbstbehauptung für Mädchen und Frauen”<sup>192</sup>.

---

## Empfehlungen

---

Wir empfehlen

- » die GREVIO-Empfehlung zu *Artikel 12 (Ziffer 79, S. 30, Baseline-Bericht<sup>193</sup>)* umzusetzen, die weiterhin aktuell ist.
- » die bisher häufig vernachlässigte Primärprävention als Schwerpunkt bei der Entwicklung evidenzbasierter Präventionsstrategien zu etablieren. Während Betroffenenversorgung und Täterarbeit wichtig sind, um weitere Taten zu vermeiden, muss das Ziel sein, Gewalt zu vorbeugen, bevor sie geschieht.
- » bei der Wirksamkeitsbewertung von Primärprävention neben standardisierten Bildungsprogrammen auch umfassende wissenschaftliche Erkenntnisse und Qualitätsstandards einzubeziehen<sup>194</sup>.
- » Wir verweisen auf die für Primärprävention zutreffenden Handlungsempfehlungen in dem Abschlussbericht (Kurzversion) der Bedarfsanalyse zur Prävention von geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt – hier insbesondere auf die Empfehlungen unter *8.1 Föderale und ressortübergreifende Entwicklung einer nationalen forschungsbasierten Präventionsstrategie* und *8.4 Nachhaltige ressort- und bereichsübergreifende Koordination und Qualitätsentwicklung<sup>195</sup>*.
- » Ebenso verweisen wir auf die Empfehlung der Berichterstattungsstelle „Geschlechtsspezifische Gewalt“ für die regelmäßige, koordinierte Durchführung bundeslandspezifischer sowie bundeslandübergreifender Austauschtreffen über geplante und durchgeführte Maßnahmen<sup>196</sup>.
- » eine evidenzbasierte, intersektionale Strategie zur Primärprävention geschlechtsspezifischer Gewalt zu entwickeln, die spezifische Maßnahmen und Kampagnen für Frauen und Mädchen in

---

192 Landeshauptstadt München Gleichstellungsstelle 2022: Europäische Charta für Gleichstellung von Frauen und Männern. 2. Aktionsplan der Landeshauptstadt München. Schwerpunkt: Geschlechtsspezifische Gewalt 2022-2024. in: Gleichberechtigung schützt vor Gewalt 04.2022, [https://gleichberechtigung-schuetzt-vor-gewalt.de/wp-content/uploads/2022/11/2-Aktionsplan\\_barrierefrei.pdf](https://gleichberechtigung-schuetzt-vor-gewalt.de/wp-content/uploads/2022/11/2-Aktionsplan_barrierefrei.pdf) (aufgerufen am 29.07.2025).

193 GREVIO 2022: Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung der Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) in Deutschland, BMBFSFJ 07.10.2022, [online] <https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/202386/3699c9bad150e4c4ff78ef54665a85c2/grevio-evaluierungsbericht-istanbul-konvention-2022-data.pdf> (aufgerufen am 07.08.2025).

194 Bei der Bewertung der Wirksamkeit von Primärprävention sollte der Fokus nicht ausschließlich auf Evaluationen eng gefasster, standardisierter Bildungsprogramme liegen, sondern auch allgemeine Erkenntnisse aus Psychologie, Pädagogik und Geschlechterforschung und etablierte Qualitätsstandards nutzen, um Resilienz, Selbstbehauptung, Selbstwirksamkeit, Selbstreflektion und Konfliktfähigkeit bei Jugendlichen und Erwachsenen zu stärken. Hierzu zählen auch langfristige, kontinuierliche, wohnortnahe Maßnahmen wie eine geschlechterreflektierte Kinder- und Jugendarbeit, geschlechterreflektierte Angebote für Erwachsene z. B. in Nachbarschaftstreffen sowie niedrigschwellige Angebote für psychosoziale, gesundheitsbezogene Beratung, WHO 2019: RESPECT women – Preventing violence against women, in: ebd. 06.04.2019, [online] <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-RHR-18.19> (aufgerufen am 19.08.2025).

195 Kavemann, Barbara et al. 2025: Abschlussbericht. Bedarfsanalyse zur Prävention geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt. Kurzfassung, in: BMBFSFJ 05.2025, [online] [https://bmbfsfj-veranstaltungen.bafza.de/fileadmin/BMBFSFJ/Redakteure/Veranstaltungsdateien/Team\\_4/3517-Fachtagung\\_zur\\_Gewaltpraevention/BMBFSFJ\\_Kurzfassung\\_Bedarfsanalyse\\_PraevGHG\\_Barrierefrei.pdf](https://bmbfsfj-veranstaltungen.bafza.de/fileadmin/BMBFSFJ/Redakteure/Veranstaltungsdateien/Team_4/3517-Fachtagung_zur_Gewaltpraevention/BMBFSFJ_Kurzfassung_Bedarfsanalyse_PraevGHG_Barrierefrei.pdf), S. 30f und 47f (aufgerufen am 19.08.2025).

196 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S. 120.

vulnerablen Lebenslagen sowie alle in der Istanbul-Konvention genannten Gewaltformen beinhaltet.

- » bei der Entwicklung von Primärpräventionsstrategien andere Einflussfaktoren auf die Lebensumstände zu berücksichtigen, die Vulnerabilität erhöhen: U. a. Hürden zur Teilhabe an Politik und Arbeitsmarkt (z. B. durch Anerkennungsverfahren für berufliche Qualifikationen und Bildungsabschlüsse) sowie Zugangshürden zu bezahlbarem Wohnraum.
- » evidenzbasierte Maßnahmen für Jungen und Männer flächendeckend zu etablieren, damit sie gleichberechtigte, gewaltfreie Beziehungen mit Mädchen und Frauen leben und aktiv für die Gleichstellung und Solidarität zwischen den Geschlechtern eintreten.

---

## Artikel 14 – Bildung

---

### Hintergrund

Wir verweisen für weitere Informationen auf die Ergebnisse der **Bestandserhebung schulischer Prävention** in der Kurzversion des Abschlussberichts „Bedarfsanalyse zur Prävention geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt“<sup>197</sup>. Die Bestandserhebung umfasst alle Schulformen und Bundesländer. Kindergarten und Hochschulen und informelle Bildungsstätten sowie Sport-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen und Medien – vgl. Artikel 14 Absatz 2 – waren nicht Teil der Untersuchung.

Die Ergebnisse der Bestandserhebung zeigen kaum systematische schulische Präventionsstrategien im Sinne der Istanbul-Konvention. Gewalt gegen Mädchen und Frauen wird bisher im schulischen Kontext kaum als geschlechtsbezogene Gewalt begriffen<sup>198</sup>.

*„Landesaktionspläne zur Umsetzung der Istanbul-Konvention im schulischen Bereich bleiben oft abstrakt oder unverbindlich. Die Problematik und Prävention der Gewalt gegen Mädchen und Frauen ist in Schulgesetzen sowie in der Aus- und Fortbildung der Lehrkräfte nicht explizit verankert, in der Regel auch nicht in der Qualifizierung der Beratungslehrkräfte und Schulpsycholog\*innen. Die Bildungspläne enthalten allenfalls Rahmen wie z. B. ‚Menschenrechte‘ als potenzielle Anknüpfungspunkte. Konkrete Präventionsprogramme im Sinne der Istanbul-Konvention werden von schulischer Seite aus nicht entwickelt, aber auch die Angebote der externen Fachstellen sind bislang nicht systematisch, schulform- und jahrgangsübergreifend etabliert und zumeist schulbehördlich auch kaum bekannt. Zumeist haben sie aufgrund der zu geringen finanziellen und personellen Ausstattung der Fachstellen keine größere Breitenwirkung.“*<sup>199</sup>

### Zu Frage 10 (a/b/c/d/e)

*Bitte nennen Sie einige vielversprechende Beispiele von Lehr- oder Präventionsprogrammen, Materialien oder Initiativen, Schulungen oder Präventionskampagnen in der formalen Bildung (vom Kindergarten bis zu den Hochschulen)*

Da die meisten Präventionsangebote nicht evaluiert wurden<sup>200</sup>, können meist keine Aussagen über ihre Wirksamkeit getroffen werden. Eine Bestandserhebung schulischer Prävention<sup>201</sup> identifizierte zwar interessante und weiterzuentwickelnde (Teil)ansätze in verschiedenen Bundesländern und Bereichen – wie Fortbildungen, Orientierungsrahmen für Unterricht oder Präventionsprojekte.

---

197 Kavemann, Barbara et al. 2025: Abschlussbericht. Bedarfsanalyse zur Prävention geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt. Kurzfassung, in: BMBFSFJ 05.2025, [online] [https://bmbfsfj-veranstaltungen.bafza.de/fileadmin/BMBFSFJ/Redakteure/Veranstaltungsdateien/Team\\_4/3517-Fachtagung\\_zur\\_Gewaltpraevention/BMBFSFJ\\_Kurzfassung\\_Bedarfsanalyse\\_PraevGHG\\_Barrierefrei.pdf](https://bmbfsfj-veranstaltungen.bafza.de/fileadmin/BMBFSFJ/Redakteure/Veranstaltungsdateien/Team_4/3517-Fachtagung_zur_Gewaltpraevention/BMBFSFJ_Kurzfassung_Bedarfsanalyse_PraevGHG_Barrierefrei.pdf) (aufgerufen am 19.08.2025).

198 ebd.

199 ebd.

200 siehe z. B. Kavemann, Barbara et al. 2025: Abschlussbericht. Bedarfsanalyse zur Prävention geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt. Kurzfassung, in: BMBFSFJ 05.2025, [online] [https://bmbfsfj-veranstaltungen.bafza.de/fileadmin/BMBFSFJ/Redakteure/Veranstaltungsdateien/Team\\_4/3517-Fachtagung\\_zur\\_Gewaltpraevention/BMBFSFJ\\_Kurzfassung\\_Bedarfsanalyse\\_PraevGHG\\_Barrierefrei.pdf](https://bmbfsfj-veranstaltungen.bafza.de/fileadmin/BMBFSFJ/Redakteure/Veranstaltungsdateien/Team_4/3517-Fachtagung_zur_Gewaltpraevention/BMBFSFJ_Kurzfassung_Bedarfsanalyse_PraevGHG_Barrierefrei.pdf) (aufgerufen am 19.08.2025).

201 Glammeier, Sandra et al. 2025: Bestandserhebung schulischer Prävention, in: BMBFSFJ Veranstaltung o.A., [online] [https://bmbfsfj-veranstaltung.bafza.de/fileadmin/BMBFSFJ/Redakteure/Veranstaltungsdateien/Team\\_4/3517-Fachtagung\\_zur\\_Gewaltpraevention/2\\_Bestandserhebung\\_schulischer\\_Praevention.pdf](https://bmbfsfj-veranstaltung.bafza.de/fileadmin/BMBFSFJ/Redakteure/Veranstaltungsdateien/Team_4/3517-Fachtagung_zur_Gewaltpraevention/2_Bestandserhebung_schulischer_Praevention.pdf) (aufgerufen am 19.08.2025).

Es wird gehofft, dass diese in der Langfassung des Projektberichts erläutert werden. Sie könnten ggf. Antworten auf die *Frage 10 a-e* geben.

---

## Empfehlungen

---

- » Wir bestärken die weiterhin aktuelle Empfehlung zu *Artikel 14* aus dem GREVIO-Baseline-Bericht (Ziffer 90, Seite 32 in der englischen Originalversion)<sup>202</sup>.
- » Wir verweisen auf die weiterhin aktuellen Empfehlungen aus dem Alternativbericht des BIK von 2021<sup>203</sup>.
- » Wir verweisen auf die bisher veröffentlichten Ergebnisse im Rahmen der Bestandserhebung schulischer Prävention<sup>204</sup>. Besonders hervorzuheben ist in diesem Kontext, dass empfohlen wird, **schulische Präventionsarbeit** übergangsweise kooperativ mit regionalen externen Fachstellen durchzuführen, da notwendige institutionelle und professionelle Entwicklungsprozesse und schulische Kompetenzen noch nicht vorhanden sind.

Den im Fazit der Präsentation der Untersuchungsergebnisse genannten Empfehlungen schließen wir uns an<sup>205</sup>:

- » *Systematische Verankerung von herrschaftskritischer Prävention:*
  - *Präventionsarbeit in Kooperation mit externen Fachstellen ist auszubauen.*
  - *Vielfalt der Ansätze erhalten.*
  - *Regional planen und koordinieren, Schulen verpflichten, Umsetzung überprüfen.*
  - *Datenbank aufbauen.*
  - *Vorhandene Expertise nutzen.*
  - *Intervention: Verknüpfungen mit Schutzkonzeptentwicklung.*
  - *Thema personell explizit verankern, z.B. durch schulische Gleichstellungsbeauftragte und IK-Ansprechpersonen.*

Die Veröffentlichung der Langversion des Abschlussberichts mit der umfassenden Auswertung bzw. Beschreibung der Programme und Projekte wird zu einem späteren Zeitpunkt tiefere Einblicke ermöglichen und sollte von GREVIO bedacht werden.

---

202 GREVIO 2022: Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung der Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) in Deutschland, BMBFSFJ 07.10.2022, [online] <https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/202386/3699c9bad150e4c4ff78ef54665a85c2/grevio-evaluierungsbericht-istanbul-konvention-2022-data.pdf> (aufgerufen am 07.08.2025).

203 BIK 2021: Alternativbericht zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, ebd. 06.2021, [online] <https://www.buendnis-istanbul-konvention.de/wp-content/uploads/2021/03/Alternativbericht-BIK-2021.pdf>, S. 43 (aufgerufen am 30.06.2025).

204 ebd.: Glammeier et al. 2025

205 Glammeier, Sandra et al. 2025: Bestandserhebung schulischer Prävention, in: BMBFSFJ Veranstaltung o.A., [online] [https://bmbfsfj-veranstaltung.bafza.de/fileadmin/BMBFSFJ/Redakteure/Veranstaltungsdateien/Team\\_4/3517-Fachtagung\\_zur\\_Gewaltpraevention/2\\_Bestandserhebung\\_schulischer\\_Praevention.pdf](https://bmbfsfj-veranstaltung.bafza.de/fileadmin/BMBFSFJ/Redakteure/Veranstaltungsdateien/Team_4/3517-Fachtagung_zur_Gewaltpraevention/2_Bestandserhebung_schulischer_Praevention.pdf) (aufgerufen am 19.08.2025).

---

## Artikel 15 – Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen

---

### Hintergrund

Aus-, Fort- und Weiterbildung von Fachkräften im Bereich geschlechtsspezifischer Gewalt ist in den meisten Ausbildungsverordnungen der Bundesländer und Studien- und Prüfungsordnungen der Bundesministerien kaum verankert. Dadurch sind Fachkräfte oft nicht ausreichend vorbereitet, um Anzeichen für Gewalt zu erkennen und Betroffene effektiv zu unterstützen. Zudem fehlt das Bewusstsein für die unterschiedlichen Barrieren und Benachteiligungen, mit denen besonders vulnerable Gruppen konfrontiert sind. Deshalb sollten folgende Inhalte zu den Schulungen gehören, die ein geschlechtsspezifisches Verständnis von Gewalt gegen Frauen und Mädchen ermöglichen: Aufdeckung von Vergewaltigungsmythen, Offenlegung der Machtdynamiken bei häuslicher Gewalt und der Täterstrategien bei sexualisierter Gewalt, Wissen um die (Mit-)Betroffenheit der Kinder und wie sie unterstützt werden können, Prävention sekundärer Viktimisierung, einen traumainformierten Ansatz und eine klare intersektionale Haltung. Auf dieser Grundlage sollten die Fortbildungen wirken. Auch in der "Bedarfsanalyse zur Prävention geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt" im Auftrag des BMBFSFJ wird betont, dass die Qualität der Prävention geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt in allen Bereichen durch Qualifizierung begünstigt wird<sup>206</sup>.

### Justiz und Polizei

Ein Zitat aus München von der *Mädchenunterstützungseinrichtung "IMMA"* steht beispielhaft für die Verzweiflung von Akteuren im Feld, die wir angefragt haben: *"Ein noch größeres Problem und Forderung daraus ist es: es ist nicht möglich Familienrichter\*innen zu schulen. Auch die wenigen erfahrenen und engagierten Richter\*innen, die selbst versuchen, die jungen Richter-Kolleg\*innen zu briefen, ihnen Haltungen zu vermitteln, die die Perspektive und Nöte der von Gewalt betroffenen Frauen\*, Mütter und Kinder nahebringen, sagen: „Die richterliche Unabhängigkeit steht über allem, wir können keine Schulungen einführen, geschweige denn anordnen.“*

Gerade im äußerst wichtigen Bereich **Justiz** werden Fortbildungsverpflichtungen für Richter\*innen fälschlicherweise als Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit und Neutralität betrachtet<sup>207</sup>, obwohl der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages in einer Stellungnahme zur Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Fortbildungsverpflichtung für Richter\*innen ausdrücklich feststellt, dass die richterliche Unabhängigkeit durch eine Fortbildungspflicht nicht berührt wird. Die Bundesregierung hatte in ihrem Koalitionsvertrag vom 12. März 2018 Fortbildungen für Richter\*innen, insbesondere an Familiengerichten, befürwortet und dazu verbindliche Regelungen in Abstimmung mit den Ländern angestrebt (Zeile 6250 ff.) Diese geforderte Verbindlichkeit wurde nicht umgesetzt. Aus den bundesweiten Rückmeldungen der Zivilgesellschaft wird eingeschätzt, dass ohne verpflichtende menschenrechtsbasierte Schulungen die Umsetzung der Normen der Istanbul-Konvention in der Justiz unmöglich bleibt.

---

206 Kavemann, Barbara et al. 2025: Abschlussbericht. Bedarfsanalyse zur Prävention geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt. Kurzfassung, in: BMBFSFJ 05.2025, [online] [https://bmbfsfj-veranstaltungen.bafza.de/fileadmin/BMBFSFJ/Redakteure/Veranstaltungsdateien/Team\\_4/3517-Fachtagung\\_zur\\_Gewaltpraevention/BMBFSFJ\\_Kurzfassung\\_Bedarfsanalyse\\_PraevGHG\\_Barrierefrei.pdf](https://bmbfsfj-veranstaltungen.bafza.de/fileadmin/BMBFSFJ/Redakteure/Veranstaltungsdateien/Team_4/3517-Fachtagung_zur_Gewaltpraevention/BMBFSFJ_Kurzfassung_Bedarfsanalyse_PraevGHG_Barrierefrei.pdf), S.45 (aufgerufen am 19.08.2025).

207 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S.152.

Insbesondere bei Richter\*innen im Strafrecht und der Staatsanwaltschaft fehlt es an spezifischer Aus- bzw. Fortbildung zu geschlechtsspezifischer Gewalt. Das führt dazu, dass die Dimensionen häuslicher Gewalt in Entscheidungen häufig nicht ausreichend berücksichtigt und die Betroffenen durch Mythen und Vorurteile erneut belastet werden. Diese Problematik zeigt sich auch im Bereich Menschenhandel und Ausbeutung. Innerhalb der Justiz fehlt es hier an einer flächendeckenden spezialisierten Sensibilisierung und fachlichen Qualifizierung, was zur Folge hat, dass Gewalt- und Abhängigkeitsstrukturen häufig verkannt oder unzureichend strafrechtlich eingeordnet werden (*Zu Richter\*innen in Familiensachen s. Artikel 31*). Die Freiwilligkeit, sich fortzubilden, wirkt sich auch bei Entscheidungen zum Kinderschutz im Kontext zu sexualisierter und häuslicher Gewalt, insbesondere bei Umgangsentscheidungen aus. Dort fehlt häufig das Hintergrundwissen zu Gewaltformen und Auswirkungen der Gewalt auf Mütter und Kinder.

Obwohl die Anzahl der Fortbildungen für die **Polizeibediensteten** im betrachteten Zeitraum von 75 (2020) über 95 (2021) auf 104 (2022) anstieg, bieten diese meist nur Basiswissen und sind unzureichend, um die komplexen Hintergründe der Betroffenen vollständig zu erfassen<sup>208</sup>. Auch garantiert eine kurze Schulung nicht, dass das erworbene Wissen später noch adäquat angewendet wird. Die Forderung nach einer regelmäßigen Auffrischung wurde nicht erfüllt<sup>209</sup>. Von den durchgeführten Fortbildungen bei der Polizei waren nur 20% verbindlich, d.h. auch hier wurde eine Vorgabe von GREVIO nicht erfüllt<sup>210</sup>. Besonders auf die Bedürfnisse von Frauen mit Lern- oder Hörbeeinträchtigungen gehen diese Schulungen oft nicht ausreichend ein.

## Wohnungsnotfallhilfe

Die Mehrzahl der Mitarbeiter\*innen der Wohnungslosenhilfe erhält aufgrund begrenzter finanzieller und personeller Ressourcen keine bzw. unzureichende Fortbildungen (z.B. zu traumasensiblen Hilfen und Gewaltschutzkonzepten).

## Psychosozialer Bereich, Jugendamt

Es gibt einen deutlichen Rückschritt in Bezug auf die Fort- und Weiterbildung im Bereich der Handlungsfelder zur Unterstützung der von häuslicher und sexualisierter Gewalt betroffenen Kinder. Väterrechtler dringen in den Fortbildungs-„Markt“ von Jugendämtern, Verfahrensbeiständen und Gerichten ein, um PAS (Parental Alienation Syndrom) und andere Mythen zu verbreiten<sup>211</sup>. Dies stellt eine große Gefahr für die Qualität der Ausbildungen und die Standards bei der Intervention dar. Die Erfahrung zeigt, dass deren Sichtweisen und frauenfeindliche Haltungen (Mutter ist schuld, Mutter beeinflusst, Mutter verhindert Kontakt etc.) zu sehr kritischen Haltungen im Jugendamt zum Umgang und Sorgerecht führen, insbesondere bei den Verfahrensbeiständen. Dies unterstreicht die Notwendigkeit verbindlicher Standards in den Aus-, Fort- und Weiterbildungen für diese Themen und dass Frauen/Mädcheneinrichtungen über Auswirkungen, Gewaltdynamiken und über Täter- und Väterrechtlerstrategien informiert sein müssen.

Ebenso fehlen in der *Ausbildung* von Erzieher\*innen und in der Sozialen Arbeit mit Protokollen und Richtlinien unteretzte Standards zur Vermittlung von Kenntnissen zu geschlechtsbezogener Gewalt.

208 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S.148.

209 Europarat 2011: Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht, Council of Europe Treaty Series, No. 210, Istanbul 2011, Ziff. 99.

210 DIMR 2024: ebd. S.148.

211 Meisner, Matthias 2024: Familienrecht: Wie der Staat bei Richterfortbildungen versagt. in: Volksverpetzer 19.12.2024, [online] <https://www.volksverpetzer.de/aktuelles/staat-familienrecht-fortbildungen/> (aufgerufen am 29.07.2025).

## Schule

Im Bereich Schule konzentrierte man sich in den letzten drei Jahren sehr auf die Implementierung verpflichtender Schutzkonzepte. In den von Gewaltschutzprojekten unterschiedlich intensiv begleiteten Modulen wird geschlechtsspezifische Gewalt regelhaft bei den Modulen Verhaltenskodex, Risikoanalyse und Handlungsleitlinien angesprochen, aber nicht ausreichend vertieft. Sieben Bundesländer haben Schutzkonzepte inzwischen im Schulgesetz verankert, andere empfehlen sie lediglich. Die Thematisierung eröffnet Anknüpfungspunkte zu weiteren Aspekten geschlechtsspezifischer Gewalt, die jedoch mangels verpflichtender Weiterführung häufig im Schulalltag vernachlässigt werden.

## Asyl und Migration

Hervorzuheben ist auch das Defizit im **Bereich Asyl**. Im Konsultationstreffen vom 14. November 2023 zur Erstellung einer Strategie der Bundesregierung zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt mit circa 90 Teilnehmenden aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Ländern, Kommunen und Bundesressorts wurde die Notwendigkeit folgender Qualifizierungen festgehalten: Intersektionale Aus- und Fortbildungen für alle an Asylverfahren beteiligten Professionen (zum Beispiel Dolmetscher\*innen, Behörden, Justiz) und Aufklärung über Gewaltschutz zu leisten. Diese finden sich im Strategiepapier der Bundesregierung nicht wieder. Im Bereich Asyl und Migration ist die Unterstützung oft unzureichend, weil Informationen zu Schutz und Recht nicht gut verknüpft werden. Frauen mit Sprachbarrieren haben Schwierigkeiten, Hilfe zu suchen, was zu weiteren Problemen führen kann. Von daher braucht es eine umfassende Weiterbildung in Bezug auf interkulturelle Kompetenzen, z.B. darüber, an welcher Stelle professionelle Sprachmittlung unabdingbar ist.

Gleichzeitig gab es eine deutliche Steigerung in Bezug auf die Teilnahme an Fortbildungen bei den Sonderbeauftragten des BAMF, die für die Befragungen besonders Schutzbedürftiger zuständig sind, in den Jahren 2020 bis 2022 (2020: 35, 2021: 134, 2022: 257)<sup>212</sup>. Diese waren allerdings ebenso freiwillig.

## Medien

In der Aus- und Fortbildung von Medienschaffenden, insbesondere im Bereich Journalismus, ist das Thema Gewalt gegen Frauen bisher in wenigen Ausbildungs-Institutionen, Curricula und Fortbildungsangeboten verankert. Es gibt auch keine branchenweiten Selbstverpflichtungen o.ä., die ggf. als Grundlage für eine Verpflichtung zu Fortbildungen dienen könnten.

Die Regierung erfüllt nicht ihre Verpflichtung unter *Artikel 14 IK, ein Angebot an geeigneten Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zur Verhütung und Aufdeckung solcher Gewalt, zur Gleichstellung von Frauen und Männern, zu den Bedürfnissen und Rechten der Opfer sowie zu Wegen zur Verhinderung der sekundären Viktimisierung für Angehörige der Berufsgruppen* (in diesem Fall Medienschaffenden, insbesondere Journalist\*innen), *die mit Opfern oder Tätern aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Gewalttaten zu tun haben*, zu schaffen oder auszubauen. Während es vereinzelt Fortbildungsangebote zu (trauma-)sensibler Berichterstattung mit Schwerpunkt auf Betroffene geschlechtsspezifischer Gewalt gibt, fehlen diese Kompetenzen bei vielen Medienschaffenden.

Öffentlich geförderte Maßnahmen zur Rolle und Verantwortung der Medien, die zumindest indirekt die Aus- und Fortbildung von Medienschaffenden zum Thema geschlechtsspezifische Gewalt unterstützen könnten, sind rar. Im Rahmen von BMFSFJ-geförderten Projekten wurden *„Tipps für Medien zur Berichterstattung über geschlechtsspezifische Gewalt und der Umgang mit Betroffene-*

---

212 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S. 316.

nen”<sup>213</sup> vom bff und ein *“Leitfaden zur Bebilderung von Medienbeiträgen zu Gewalt an Frauen”*<sup>214</sup> vom Journalistinnenbund erarbeitet, allerdings war in beiden Fällen die aktive Verbreitung der Leitfäden, z. B. im Rahmen von Fortbildungen für Medienschaffende, nicht vorgesehen, und es gibt keine Erkenntnisse, inwiefern sie von Medienschaffenden aufgesucht und genutzt werden. Beim *“Bündnis Gemeinsam gegen Sexismus”* ist derzeit eine Handreichung für Medien- und andere Kommunikationsfachleute (z. B. in PR-Agenturen oder Kommunikationsabteilungen) zum Thema *“Sexismusfrei über geschlechtsspezifische Gewalt kommunizieren”* in Arbeit (i. E. Herbst 2025). Darin wird die Notwendigkeit der Integration in Aus- und Fortbildung benannt, auch wenn zunächst keine konkreten Maßnahmen diesbezüglich geplant sind. Auch inwiefern die Informationen auf der Website der Unabhängigen Bundesbeauftragten gegen sexuellen Missbrauch von Kindern und Jugendlichen (UBSKM) zum Thema *“Betroffenensensibel berichten – aber wie?”* in der Aus- und Fortbildung genutzt werden, ist nicht klar<sup>215</sup>.

## Weitere öffentliche Verwaltungen und Behörden

Verpflichtende spezifische Aus- und Fortbildung zu geschlechtsspezifischer Gewalt und traumasensiblen Umgang mit Betroffenen fehlt auch in der Ausbildung und Berufspraxis von Verwaltungsbeamtin\*innen bzw. Verwaltungsfachangestellten. Sie treffen z. B. als Mitarbeiter\*innen in Versorgungsämtern die Entscheidungen im Sozialen Entschädigungsrecht oder haben in Jobcentern und anderen Behörden Kontakt zu Betroffenen geschlechtsspezifischer Gewalt.

## Gesundheitsversorgung

Die im ersten BIK Alternativbericht getroffenen Aussagen zur Aus-, Fort- und Weiterbildung von Gesundheitsfachpersonen im Kontext häuslicher und sexualisierter Gewalt gelten weiterhin<sup>216</sup>.

Neu auf Bundesebene ist die Aufnahme der Thematik häusliche und sexualisierte Gewalt in die Musterweiterbildungsordnung der Psychotherapeut\*innen<sup>217</sup>. Diese Entwicklung ist begrüßenswert, da weniger als die Hälfte der Betroffenen, die einen Therapieplatz finden, in der Therapie traumatisierende Erlebnisse besprechen kann<sup>218</sup>. Zusätzlich gaben in einer Befragung von Psychotherapeut\*innen in Deutschland 57% an, keine oder wenige Inhalte zu Gewalt gegen Frauen bzw. geschlechtsbezogener Gewalt während der Ausbildung gehört zu haben. 87% der Antwortenden wünschten sich eine Fortbildung zum Thema<sup>219</sup>.

Weiterhin wurden 2020 Inhalte zu häuslicher und sexualisierter Gewalt bundesweit in den Bachelorstudiengang der Hebammenwissenschaft aufgenommen<sup>220</sup>. Eine Aufnahme dieser Inhalte in den bundesweiten Rahmenlehrplan der Ausbildung für Pflegefachpersonen ist noch nicht erfolgt,

213 <https://www.frauen-gegen-gewalt.de/de/ueber-uns/presse/informationen-fuer-die-presse.html>

214 Genderleicht & Bildermächtig: Gewalt gegen Frauen. Leitfäden für bessere Bilder, in: ebd. 06.12.2025, [online] <https://www.genderleicht.de/leitfaden-gewalt-gegen-frauen-wir-brauchen-bessere-bilder/#leitfadengewalt> (aufgerufen am 10.08.2025).

215 Unabhängige Beauftragte gegen sexuellen Missbrauch von Kindern und Jugendlichen o.J.: Betroffenensensible Berichterstattung, in: ebd. o.A., [online] <https://beauftragte-missbrauch.de/presse/betroffenensensible-berichterstattung/uebersicht-betroffenensensible-berichterstattung> (aufgerufen am 30.06.2025).

216 BIK 2021: Alternativbericht zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, ebd. 06.2021, [online] <https://www.buendnis-istanbul-konvention.de/wp-content/uploads/2021/03/Alternativbericht-BIK-2021.pdf>, S. 47f (aufgerufen am 30.06.2025).

217 Bundespsychotherapeutenkammer 2024: Muster-Weiterbildungsordnung Psychotherapeut\*innen, in: ebd. o.A., [online] [https://api.bptk.de/uploads/Muster\\_Weiterbildungsordnung\\_Psychotherapeut\\_innen\\_der\\_B\\_Pt\\_K\\_d6427e628e.pdf](https://api.bptk.de/uploads/Muster_Weiterbildungsordnung_Psychotherapeut_innen_der_B_Pt_K_d6427e628e.pdf) (aufgerufen am 16.05.2025).

218 Vogel, Anna et al. 2021: Routineversorgung für Jugendliche mit Posttraumatischer Belastungsstörung nach Missbrauchserfahrungen in Deutschland, in: Kindheit und Entwicklung, Jg. 30, Nr. 3, S. 183–191.

219 Kirchner, Elisabeth 2022: Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen, in: Psychotherapie Aktuell, Jg. 2022, Nr. 1, S. 28–32.

220 Studien- und Prüfungsverordnung für Hebammen (HebStPrV) vom 8. Januar 2020, BGBl. I S. 39, zuletzt geändert durch Art. 5 der Verordnung vom 21. November 2024, BGBl. 2024 I Nr. 360.

wird aber gefordert (Aktualisierung der Rahmenausbildungspläne 2023)<sup>221</sup>. Die Universität Ulm bietet seit 2019 ein kostenfreies und interdisziplinäres E-Learning für sämtliche Fachpersonen bundesweit, die mit Betroffenen von häuslicher Gewalt und deren Kindern arbeiten<sup>222</sup>. Dieses hat zum Ziel, die interdisziplinäre Zusammenarbeit zu verbessern, indem Wissen der Dienste übereinander, sowie „gemeinsame Sprache“ und gemeinsame fachliche und ethische Perspektiven gefördert werden.

Auf Landesebene befindet sich die Thematik seit 2021 in der Weiterbildungsordnung der Ärztekammer Berlin<sup>223</sup> für alle Facharzttrichtungen. Seit 2022 gibt es eine Vorgabe in der Weiterbildungsordnung der Berliner Psychotherapeutenkammer für Psychotherapeut\*innen (gebietsübergreifend)<sup>224</sup>. Informationen zur Umsetzung liegen noch nicht vor.

Auf Länderebene hat Bremen ein in der Pflegeausbildung verpflichtend zu absolvierendes Modul zur Istanbul-Konvention konzipiert, das ab Herbst 2025 jährlich von 1.300 Pflegeauszubildenden in Bremen absolviert werden soll<sup>225</sup>. Im Bundesland Hessen läuft bis 2026 ein Forschungsprojekt zur systematischen Bestandsaufnahme von Aus-, Fort- und Weiterbildungsangeboten für Gesundheitsfachpersonen bezüglich häuslicher und sexualisierter Gewalt<sup>226</sup>.

Seit 2023 arbeiten die Universität Münster und GESINE Intervention (NRW) zusammen am EU-Projekt „VIPROM“, das Studierende der Gesundheitsfachberufe und praktisch tätige Gesundheitsversorgende zur sensiblen gesundheitlichen Versorgung von Betroffenen befähigen will<sup>227</sup>. Für die Durchführung der Schulungen wurden in den EU Projekten VIPROM, IMPROVE und IMPRODOVA Materialien für verschiedene Professionen (Gesundheit, Soziales, Justiz, Polizei) entwickelt. Sie stehen auf einer gemeinsamen European Training Platform in mehreren Sprachen zur Verfügung<sup>228</sup>. Die VIPROM Trainings finden in Kooperation mit regionalen spezialisierten Fachpersonen statt und umfassen ein Train-the-Trainer Programm sowie ein Handbuch<sup>229</sup>. Im Rahmen des Projektes wurden bereits erste Fallstudien durchgeführt: Es zeigt sich der Bedarf an einer rechtlichen Verankerung des Curriculums sowie einer Aufnahme in den IMPP (Institut für medizinische und pharmazeutische Prüfungsfragen) Katalog<sup>230</sup>. Eine langfristige strukturelle Einbindung und Finanzierung der Projekte sind noch nicht gewährleistet.

221 Berufsinstitut für Berufsbildung : Rahmenausbildungspläne der Fachkommission nach § 53 PflBG, 1. Aktualisierung, in: ebd. o.A., [online] <https://www.bibb.de/dienst/publikationen/de/20123> (aufgerufen am 16.05.2025).

222 Universitätsklinikum Ulm 2022: Schutz und Hilfe bei häuslicher Gewalt, ebd. o.A., [online] <https://haeuslichegewalt.elearning-gewaltschutz.de/> (aufgerufen am 20.05.2025).

223 Ärztekammer Berlin 2021: Weiterbildungsordnung der Ärztekammer Berlin vom 22. September 2021 in 2. Änderung vom 13. November 2024, in: ebd. o.A., [online] <https://www.aekb.de/aerzt-innen/weiterbildung/weiterbildungsordnung> (aufgerufen am 16.05.2025).

224 Psychotherapeutenkammer Berlin 2022: Weiterbildungsordnung für die Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten der Psychotherapeutenkammer Berlin (WBO P) in letzter Änderung vom 14. März 2023, in: ebd. o.A., [online] [https://www.psychotherapeutenkammer-berlin.de/system/files/document/WBO\\_P\\_Textfassung\\_14.03.23-mitInhaltsverzeichnis.pdf](https://www.psychotherapeutenkammer-berlin.de/system/files/document/WBO_P_Textfassung_14.03.23-mitInhaltsverzeichnis.pdf) (aufgerufen am 20.05.2025).

225 Die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz 2024: Neues Modul zur Istanbul-Konvention im Bremer Curriculum, in: ebd. o.A., [online] <https://www.gesundheit.bremen.de/gesundheitswesen/pflege-46108> (aufgerufen am 19.05.2025).

226 Hahn, Daphne o.J.: Forschungsprojekt GeWaGt – Gesundheitsversorgung für Frauen nach häuslicher und sexualisierter Gewalt im Land Hessen: Stand der Aus-, Fort- und Weiterbildung der primärversorgenden Gesundheitsberufe, in: Hochschule Fulda o.A., [online] <https://www.hs-fulda.de/gesundheitswissenschaften/forschung/forschungsschwerpunkte/gesundheitschutz-bei-interpersoneller-gewalt/gewagt> (aufgerufen am 16.05.2025).

227 IMPRODOVA o.J.: Trainingsmodule für den Gesundheitssektor, in: ebd. o.A., [online] <https://training.improdova.eu/de/trainingsmodule-fur-den-gesundheitssektor/> (aufgerufen am 26.05.2025).

228 siehe dazu die Startseite der EUROPEAN Training Platform, [online] <https://training.improdova.eu/en/>.

229 Viprom 2024: Begleitendes Handbuch für den VIPROM Train-the-Trainer Kurs – Deutschland, in: ebd. o.A., [online] [https://viprom-cerv.eu/wp-content/uploads/2024/07/TTT-Handbook\\_deutsche\\_Uebersetzung.pdf](https://viprom-cerv.eu/wp-content/uploads/2024/07/TTT-Handbook_deutsche_Uebersetzung.pdf) (aufgerufen am 26.05.2025).

230 Viprom 2024: Deliverable 2.2: Case Study Report on Key Factors for Successful Organisational Change, in: ebd. o.A., [online] [https://viprom-cerv.eu/wp-content/uploads/2024/12/VIPROM\\_Deliverable\\_2.2\\_Website\\_Version.pdf](https://viprom-cerv.eu/wp-content/uploads/2024/12/VIPROM_Deliverable_2.2_Website_Version.pdf) (aufgerufen am 26.05.2025).

## Zu Frage 11

*Bitte füllen Sie die Tabellen I und II im Anhang aus, um einen umfassenden Überblick über die Berufsgruppen zu geben, die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zu den verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt erhalten. Bitte geben Sie an, wie häufig und in welchem Umfang die Aus- und Weiterbildungen durchgeführt werden und ob sie obligatorisch sind.*

Siehe Tabellen im Anhang.

## Zu Frage 12

*Bitte geben Sie an, ob das Fachwissen von Frauenrechtsorganisationen oder spezialisierten Unterstützungsdiensten in die Konzeption und/oder Durchführung der Schulung einbezogen wird.*

Das **Wissen von Frauen- und Mädchenrechtsorganisationen und spezialisierten Unterstützungsdiensten** wird nur punktuell in die Konzeption und/oder Durchführung von Schulungen mit einbezogen. Das hat eine Ad-hoc Umfrage unter verschiedenen Verbänden ergeben (unveröffentlicht, kein Anspruch auf Vollständigkeit). Deshalb wurden auch nur einzelne Rückmeldungen in die Tabellen (Frage 11) eingetragen. Im Gesundheitswesen konnte durch die S.I.G.N.A.L. Koordinierungsstelle in Berlin ein umfassenderes Bild erstellt werden.

Insgesamt wird bundesweit positiv wahrgenommen, dass durch die jeweiligen Landesaktionspläne und Zusammenschlüsse zur Umsetzung der IK Fortbildungen verstärkt in den Fokus genommen worden sind. Die Umsetzung findet allerdings in der Regel im psychosozialen Sektor statt. Den Ergebnissen aus der *Konsultationsveranstaltung vom 14. November 2023* folgten keine verbindlichen Maßnahmen in der Gewaltschutzstrategie des Ministeriums<sup>231</sup>. Erwähnt werden nur die Fortbildungen im Bereich der Bundeswehr und der Wohnungslosenhilfe. Die Verpflichtung zur Fort- und Weiterbildung konnte in keinem Berufsfeld umgesetzt werden. Dies hat sich in anderen Staaten als Voraussetzung für eine grundlegende Änderung der Haltung erwiesen, die eine angemessene Prävention und Intervention ermöglicht. Bei der Konzeption und Durchführung der Ausbildungspläne werden die Kompetenzen der zivilgesellschaftlichen Organisationen zu wenig angefordert und in die Konzepte implementiert.

Es fehlt ebenso Sensibilisierung und Fortbildung für Verwaltungsmitarbeiter\*innen, Fallmanager\*innen und Richter\*innen an Sozialgerichten, die mit dem *Sozialen Entschädigungsrecht (SER)* befasst sind. Zwar wurde das SER reformiert, es trat Anfang 2024 als SGB XIV in Kraft und es fanden vereinzelt Schulungen unter Einbezug von Frauenrechtsorganisationen bzw. Mitarbeiter\*innen von Fachberatungsstellen statt, z. B. 2023 in der Richterakademie Trier und 2024 für Verwaltungsmitarbeiter\*innen (bundesweite Veranstaltung). Diese sind jedoch vereinzelt und nicht verpflichtend. Aus der Praxis der Unterstützungseinrichtungen kommen Rückmeldungen, dass weiterhin für die meisten Betroffenen geschlechtsspezifischer Gewalt kein Zugang zu Leistungen der sozialen Entschädigung besteht. Die Voraussetzungen und Hürden sind hoch, die Verfahren lang und belastend. Betroffene stoßen in Behörden und Sozialgerichten auf Unverständnis und opferfeindliche Narrative und Rechtspraxis.

Es liegen keine systematischen Daten dazu vor, ob spezialisierte NGOs (Frauenrechtsorganisationen) in die Konzeption und/oder Durchführung von Schulungen im **Gesundheitswesen** einbezogen werden. In einigen Bundesländern und Regionen bestehen Kooperationen zwischen NGOs mit Kliniken und weiteren Akteur\*innen zur Umsetzung von Schulungen, bspw. *GESINE (NRW)*, *Frauennotruf Frankfurt (Hessen)*, *Paula e.V. (Köln)*, *Bellis (Sachsen)*.

In Berlin hat die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung die Koordinierungsstelle des S.I.G.N.A.L. e. V. mit der Konzeption und Durchführung von Schulungen für (angehende) Gesundheitsfachpersonen beauftragt. Dies ist bundesweit das einzige finanzierte Projekt für eine syste-

<sup>231</sup> BMFSFJ 2025: Gewaltschutzstrategie nach der Istanbul-Konvention, in: ebd. 06.03.2025, [online] <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/252132/8275196915292f8ff4cb39ad7f158731/gewaltschutzstrategie-der-bundesregierung-data.pdf>, S.17 (aufgerufen am 04.07.2025).

matische Bearbeitung und Koordination im Themenfeld. Die Schulungen werden von S.I.G.N.A.L. Trainer\*innen durchgeführt. Diese haben als Sozialarbeitende oder Gesundheitsfachpersonen umfassende Kenntnisse zum Thema und Erfahrungen in der täglichen Arbeit mit Betroffenen, die sie auch in die Weiterentwicklung der Schulungen einbringen.

---

## Empfehlungen

---

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern

- » dass alle Aus-, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen (*AFWM*) für Fachkräfte der relevanten Berufsgruppen Geschlechterstereotype und Vergewaltigungsmythen (auch rassismuskritisch) adressieren und den Bedürfnissen und Rechten der Betroffenen (unter Berücksichtigung aller vulnerabler Gruppen) im Strafverfahren gerecht werden. Sie sollten gemäß *Artikel 15 Abs. 2* durch spezialisierte Fachberatungsstellen bzw. NGOs (mit-)konzipiert bzw. durchgeführt werden.
- » Flächendeckende verpflichtende diversitäts- und gendersensible *AFWM* für Polizei, Staatsanwaltschaften, Justiz, Gesundheit und psychosoziale Beratung umzusetzen. Dies gilt ebenso für involvierte Arbeitsfelder wie Jobcenter, Ausländerbehörde, Kinder- und Jugendbehörden.
- » nach Gesetzesänderungen verpflichtende diversitäts- und gendersensible Fortbildungen für Richter\*innen, Verfahrensbeistände und familiengerichtlich bestellte Gutachter\*innen einzuführen.
- » eine feste Verankerung der Thematik in den Muster-Aus-, Fort- und Weiterbildungsordnungen mit Prüfungsrelevanz.
- » Mindeststandards für die jeweilige Berufsgruppe als Grundlagenwissen während der Ausbildung und in Aus- oder Weiterbildung für Schulungen zu erstellen, z. B. in Bezug auf Gesundheitsfachkräfte orientiert an bestehender guter Praxis und dem Curriculum der WHO.
- » Bereitstellung ädequater Ressourcen auch für regelmäßige Auffrischungs- und Vertiefungsschulungen und deren Monitoring und Evaluation. Siehe auch (spezifische) Empfehlungen zur Aus-, Weiter- und Fortbildung bestimmter Berufsgruppen in *Art. 14, Art. 26, Art. 31, Art. 36, Art. 37, Art. 43, Art. 46, Art. 50, Art. 51, Art. 52/53 und Art. 55*.
- » in allen gesundheitlichen und sozialen Diensten hinreichend und flächendeckend Fortbildungen im Themenfeld Gewalt und Gesundheit sicherzustellen.
- » Eine wissenschaftlich basierte bundesweite Bestandsaufnahme der bisher vorhandenen Schulungen von Gesundheitsfachpersonen und eine Evaluation der Umsetzung und Wirkung der curricularen Verankerung der Thematik in medizinischen Ausbildungen und Weiterbildungen durchzuführen.
- » Bereits bestehende, erprobte Schulungskonzepte, insbesondere in Kooperation mit dem Anti-Gewalt-Bereich, systematisch zu unterstützen und zu verbreiten.
- » Eine dauerhafte und sichere Finanzierung der NGO Arbeit an Schulungskonzepten (Erstellung, Weiterentwicklung und Umsetzung).
- » Die Bereitstellung von finanziellen Mitteln, insbesondere Honorarmitteln für Ausbildungseinrichtungen, um zu ermöglichen, dass Expert\*innen des spezialisierten Hilfesystems die Schulungen (mit) durchführen.
- » Eine abgesicherte und verbindliche wiederkehrende Verankerung des Themas häusliche Gewalt und Betroffenheit von Kindern sowie sexualisierte Gewalt durch Schulungen der Jugendämter.

- » Um sekundäre Traumatisierung sowohl bei der Intervention wie bei der Befragung zu verhindern, muss ein systematisches verpflichtendes Fortbildungsangebot für Polizeikräfte von den entsprechenden Behörden gewährleistet werden.
- » In den jeweiligen Bundesländern landesweite Konzepte zur Regelung der Fortbildung von Staatsanwält\*innen, Zivil-, Sozial- und Strafrichter\*innen für den Bereich geschlechtsspezifische Gewalt. Für den Bereich des Asylrechts sind zusätzlich Verwaltungsrichter\*innen relevant.
- » Entwicklung von Qualitätsstandards unter Einbezug der Normen der Istanbul- Konvention für die Verfahrensbeistände, da diese im Rahmen der zivilrechtlichen Verfahren eine zentrale Rolle spielen.
- » Gutachtende im Rahmen des sozialen Entschädigungsgesetz sollten verpflichtend zu PTBS und den Folgestörungen nach sexualisierter und häuslicher Gewalt geschult werden.
- » Es wird hier auf die Empfehlungen aus dem Alternativbericht 2021 verwiesen, da sie zum größten Teil nicht erfüllt worden sind.

---

## Artikel 16 – Vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme

---

### Hintergrund

*Artikel 16* verpflichtet die Vertragsparteien zur Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen, um Täterprogramme, die auf die Verhütung von Gewalt und die Veränderung von gewaltgeprägten Verhaltensmuster abzielen, einzurichten und zu unterstützen. Bei den Programmen für “Täter und Täterinnen häuslicher Gewalt” (*Absatz 1*) und “Sexualstraftäter und -täterinnen” (*Absatz 2*) müssen Menschenrechte, Sicherheit und Schutz der gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen im Zentrum stehen.

Die im letzten Alternativbericht des BIK identifizierten und von GREVIO kritisierten Mängel haben trotz einzelner positiver Entwicklungen weiterhin Bestand. Täterarbeit scheint zunehmend verbreitet, dennoch besteht nach wie vor kein flächendeckendes Angebot. Die von GREVIO geforderte nachhaltige öffentliche Finanzierung zur landesweiten Bereitstellung von Täterarbeit nach dem Standard der *BAG TäHG* wurde nicht erreicht (s. *Frage 13 und Frage 14*). Barrierefreie und mehrsprachige Angebote existieren lediglich vereinzelt, Täterarbeit in Justizvollzugsanstalten findet nur punktuell statt. Der BAG-Standard ist auf deutschsprachige Männer in heterosexuellen Beziehungen ausgerichtet<sup>232</sup>. Für weitere Zielgruppen, die unter Umständen selbst von struktureller Diskriminierung betroffen sind, existieren bislang keine überregionalen Beratungskonzepte<sup>233</sup>.

Inwiefern sich die Lage bei der flächendeckenden Bereitstellung von spezialisierten Programmen für Sexualstraftäter verbessert hat, lässt sich aufgrund der unzureichenden Datenlage aktuell nicht sagen<sup>234</sup>.

### Zu Frage 13

*Bitte machen Sie Angaben zu den Maßnahmen, die ergriffen wurden, um die Zahl der verfügbaren präventiven Interventions- und Behandlungsprogramme für Täter von häuslicher und sexueller Gewalt zu erhöhen, und zwar sowohl für die freiwillige als auch für die obligatorische Teilnahme.*

Von der Bundesregierung und den Bundesländern wurde in den vergangenen Jahren wenig unternommen, um die Zahl von Täterarbeitsangeboten zu erhöhen und eine flächendeckende Versorgung von standardisierter Täterarbeit sicherzustellen. Sowohl zwischen als auch innerhalb der Bundesländer bestehen weiterhin große Differenzen hinsichtlich der Finanzierung und Verfügbarkeit von Angeboten nach dem Standard der *BAG TäHG*<sup>235</sup>. Insbesondere im ländlichen Raum existieren gravierende Versorgungslücken<sup>236</sup>.

---

232 BAG TäHG 2023: Arbeit mit Tätern in Fällen häuslicher Gewalt, Berlin: BMBFSFJ, 09.2023, [online] <https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/service/publikationen/arbeit-mit-taetern-in-faellen-haeuslicher-gewalt-80734> (aufgerufen am 07.08.2025).

233 Eine Informationsbroschüre zur Arbeit mit intellektuell beeinträchtigten Tätern wurde 2023 von der BAG TäHG veröffentlicht.

234 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S. 167.

235 Ebd., S. 158.

236 Kavemann, Barbara et al. 2025: Abschlussbericht. Bedarfsanalyse zur Prävention geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt. Kurzfassung, in: BMBFSFJ 05.2025, [online] [https://bmbfsfj-veranstaltungen.bafza.de/fi-admin/BMBFSFJ/Redakteure/Veranstaltungsdateien/Team\\_4/3517-Fachtagung\\_zur\\_Gewaltpraevention/](https://bmbfsfj-veranstaltungen.bafza.de/fi-admin/BMBFSFJ/Redakteure/Veranstaltungsdateien/Team_4/3517-Fachtagung_zur_Gewaltpraevention/)

In den allermeisten Fällen erfolgt die Finanzierung durch die Bundesländer und über befristete Projektmittel, die mitunter jedes Jahr neu beantragt werden müssen<sup>237</sup>. In Baden-Württemberg existiert keine Einrichtung, die durch Landesmittel finanziert wird<sup>238</sup>. Täterarbeitseinrichtungen finanzieren sich darüber hinaus u.a. durch Bußgelder, Teilnahmegebühren, kommunale Mittel und Spenden. Die Ressortzuständigkeit für die Finanzierung von Täterarbeit ist uneinheitlich und kann auch innerhalb eines Bundeslands, z.B. in Berlin, variieren<sup>239</sup>. Die bereitgestellten Mittel reichen vielerorts nicht aus, um den Standard der BAG TäHG vollumfänglich umzusetzen. 2022 stand in acht Bundesländern weniger als ein Vollzeitäquivalent pro Einrichtung zur Verfügung<sup>240</sup>. Weiterhin mangelt es oftmals an einer strukturellen Einbindung von Täterarbeit in regionale Interventionsstrukturen.

Das GewHG führt Täterarbeit als zu ergreifende Präventionsmaßnahme auf<sup>241</sup>. Ob in den Bundesländern ein Teil der durch den Bund bereitgestellten Gelder in den Ausbau der Täterarbeit fließen wird, ist unklar.

## Zu Frage 14 (a/b/c/d)

*Bitte machen Sie Angaben zu den Maßnahmen, die ergriffen wurden, um:*

**a.** *die Zahl der Männer und Jungen, die an Täterprogrammen für häusliche und sexuelle Gewalt teilnehmen, zu erhöhen;*

Seit dem 01.03.2013 existiert das *Gesetz zur Täterverantwortung*. Von der darin geschaffenen Möglichkeit für Gerichte, Gewaltausübende zur Teilnahme an einem Täterprogramm zu verpflichten, wird sehr unterschiedlich Gebrauch gemacht. Die Kooperation ist stark von lokalen Begebenheiten und den zuständigen Richter\*innen abhängig. Im Vergleich zu anderen Zugangswegen finden justizielle Weisungen in ein Täterprogramm vergleichsweise selten statt<sup>242</sup>. Die von GREVIO geforderte Sensibilisierung und Wissensverbreitung zu Täterarbeit bei zuständigen Strafverfolgungsbehörden und Richter\*innen ist weiterhin angezeigt.

Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD wurde die Schaffung bundeseinheitlicher Rechtsgrundlagen „für verpflichtende Anti-Gewalt-Trainings für Täter“ angekündigt<sup>243</sup>. Im August 2025 legte das BMJV einen Referentenentwurf vor, der entsprechende Gesetzesänderungen beinhaltet. Die Möglichkeit zur Anordnung von Täterarbeit durch Familiengerichte soll durch eine Änderung des *GewSchG* auf eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage gestellt werden<sup>244</sup>. Täterarbeit sollte auch als Alternative zum begleitenden Umgang im *BGB* verankert werden und eine grundsätzliche

---

BMBFSFJ\_Kurzfassung\_Bedarfsanalyse\_PraevGHG\_Barrierefrei.pdf, S.32 (aufgerufen am 19.08.2025); DIMR 2024: ebd., S.160.

237 Ebd., S.162.

238 Ebd., S.157.

239 BAG TäHG 2025: Zur Finanzierung von Täterarbeit in Berlin im Hinblick auf die Budgetplanung für die Jahre 2026/2027, in: ebd. 14.07.2025, <https://www.bag-taeterarbeit.de/zur-finanzierung-von-taeterarbeit-in-berlin-im-hinblick-auf-die-budgetplanung-fuer-die-jahre-2026-2027/> (aufgerufen am 30.07.2025).

240 DIMR 2024: ebd., S.161.

241 In §1 Abs. GewHG vom 24. Februar 2025, *BGBI. 2025 I Nr. 57*, heißt es: „Zur Aufgabenerfüllung sollen insbesondere folgende Maßnahmen ergriffen werden: [...] Prävention, einschließlich Maßnahmen, die sich an gewaltausübende Personen richten [...]“.

242 Kavemann, Barbara et al. 2025: Abschlussbericht. Bedarfsanalyse zur Prävention geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt. Kurzfassung, in: BMBFSFJ 05.2025, [online] [https://bmbfsfj-veranstaltungen.bafza.de/fileadmin/BMBFSFJ/Redakteure/Veranstaltungsdateien/Team\\_4/3517-Fachtagung\\_zur\\_Gewaltpraevention/BMBFSFJ\\_Kurzfassung\\_Bedarfsanalyse\\_PraevGHG\\_Barrierefrei.pdf](https://bmbfsfj-veranstaltungen.bafza.de/fileadmin/BMBFSFJ/Redakteure/Veranstaltungsdateien/Team_4/3517-Fachtagung_zur_Gewaltpraevention/BMBFSFJ_Kurzfassung_Bedarfsanalyse_PraevGHG_Barrierefrei.pdf), S. 43 (aufgerufen am 19.08.2025); BAG TäHG 2025: Täterarbeit-Statistik 2024, Berlin (Zum Zeitpunkt der Texterstellung noch unveröffentlicht.)

243 CDU/CSU & SPD 2025: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Wahlperiode, in: Koalitionsvertrag 2025 o.A., [online] [https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav\\_2025.pdf](https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf), S.91 (aufgerufen am 06.08.2025).

244 BMJV 2025: Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung und der Täterarbeit im Gewaltschutzge-

Bedingung für die Gewährung des Umgangs sein. Außerdem ist entscheidend, dass die Programme den Anforderungen der IK und den Forderungen von GREVIO entsprechen.

Seit 2020 fördert das BMBFSFJ ein Projekt der BAG TähG zur Umsetzung des proaktiven Ansatzes in der Täterarbeit. Der proaktive Ansatz kann dazu dienen, gewaltausübende Menschen zeitnah und niedrigschwellig an eine Täterarbeitseinrichtung anzubinden. Hierfür übermittelt die Polizei die Kontaktdaten der tatbeschuldigten Person an eine anerkannte Beratungsstelle. Oftmals stehen jedoch datenschutzrechtliche Bedenken dieser Praxis entgegen<sup>245</sup>. Eine Lösung hierfür und eine Möglichkeit, gewaltausübende Personen unmittelbar nach dem Gewaltvorfall zu einem Täterprogramm zu verpflichten, böte eine entsprechende Änderung des GewSchG. Auf Landesebene wurden in der Zwischenzeit Gesetzesgrundlagen geschaffen, die die Einführung eines proaktiven Ansatzes in der Täterarbeit vorsehen, so in Bremen (§ 55 Abs. 5 BremPolG) und Schleswig-Holstein (§ 201a Abs. 6 LVerwG SH). In Berlin ist eine entsprechende Änderung geplant (§ 45 ASOG), in Niedersachsen wird der Ansatz bereits praktiziert.

- b.** sicherzustellen, dass die Programme für gewaltausübende Personen die Standards der bewährten Praxis („Best-Practice“) anwenden; und **c.** die Sicherheit der Opfer und die Zusammenarbeit mit spezialisierten Hilfsdiensten für Opfer zu gewährleisten;

Damit Täterarbeit ihre Präventionsfunktion im Sinne der IK erfüllen kann, müssen Programme bestimmte Anforderungen erfüllen. Diese sind in Deutschland im Standard der **BAG TähG** festgeschrieben. Dazu zählen eine gendersensible Haltung sowie der Fokus auf den Schutz der Betroffenen und damit verbunden die Kooperation und Zusammenarbeit mit Fachberatungs- und Interventionsstellen. Die Auseinandersetzung mit Geschlechterrollen und strukturellen Gewaltaspekten sind feste Programminhalte, die vollständige Verantwortungsübernahme für Gewalthandlungen und das Erlernen gewaltfreier Konfliktkompetenz als Kernziele definiert. Eine langfristige Intervention von mindestens sechs Monaten ist zur Erreichung nachhaltiger Verhaltensänderungen zu empfehlen<sup>246</sup>.

Der Standard stellt die Arbeitsgrundlage der BAGTähG-Mitgliedseinrichtungen dar. Allerdings sind nicht alle Täterberatungsstellen in Deutschland auch Mitglied der BAG TähG. Und auch innerhalb des Dachverbands können aufgrund der oben beschriebenen Finanzierungslücken nicht alle Einrichtungen die vollständige Umsetzung des Standards gewährleisten. Ein Ausbau der Finanzierung ist hierfür unabdingbar.

In Gesetzesentwürfen und Zuweisungspraktiken zeigt sich, dass häufig nicht ausreichend zwischen Programmen, die den Vorgaben der IK entsprechen, und anderen Interventionsmaßnahmen (z. B. Anti-Gewalt-Trainings) unterschieden wird. Die Täterarbeitseinrichtungen haben die Erfahrung gemacht, dass die notwendige mehrmonatige Ausrichtung von zuweisenden oder geldgebenden Stellen oft als nicht verhältnismäßig oder unpassend erachtet wird. In der Praxis zeigt sich deshalb, dass Gerichte weiterhin häufig nur für wenige Stunden in ein Täterprogramm verweisen. Das steht im Widerspruch zur präventiven Zielsetzung der Programme. Es fehlt eine bundeseinheitliche Verfahrenspraxis, um eine Standardisierung staatsanwaltschaftlicher und gerichtlicher Zuweisungen in Täterprogramme im Sinne der IK zu schaffen.

Die unzureichende Finanzierung und die benannten Lücken gehen zu Lasten des Betroffenen-schutzes. Kooperationsarbeit wird bei Fördermittelvergaben oftmals nicht berücksichtigt und kann daher mitunter nicht institutionalisiert oder ausgebaut werden. Es existieren gravierende lokale Unterschiede hinsichtlich der Einbettung in lokale Interventionsstrukturen.

---

setz, in: ebd. 22.08.2025, [online] Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung und der Täterarbeit im Gewaltschutzgesetz (aufgerufen am 27.08.2025).

245 BAG TähG 2023: Proaktiver Ansatz in der Täterarbeit. Aktueller Stand zur Umsetzung des proaktiven Ansatzes in Fällen von häuslicher Gewalt in Deutschland, Berlin: ebd., [online] [https://www.bag-taeterarbeit.de/wp-content/uploads/2023/04/BAG-Bericht\\_zum\\_proaktiven\\_Ansatz\\_in\\_der\\_Taeterarbeit\\_Einzelseiten\\_2023.pdf](https://www.bag-taeterarbeit.de/wp-content/uploads/2023/04/BAG-Bericht_zum_proaktiven_Ansatz_in_der_Taeterarbeit_Einzelseiten_2023.pdf), S. 24 (aufgerufen am 29.07.2025).

246 BAG TähG 2023: Arbeit mit Tätern in Fällen häuslicher Gewalt, Berlin: BMBFSFJ, 09.2023, [online] <https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/service/publikationen/arbeit-mit-taetern-in-faellen-haeuslicher-gewalt-80734>, S. 12 (aufgerufen am 07.08.2025).

In manchen Bundesländern ist die Finanzierung an die Umsetzung des BAG TäHG-Standards gebunden und entsprechend in den Förderrichtlinien hinterlegt<sup>247</sup>. So beinhaltet der bayerische 3-Stufen-Plan „Bayern gegen Gewalt“ seit 2020 die Einrichtung und Förderung von Täterarbeitseinrichtungen. In sämtlichen bayerischen Regierungsbezirken konnten Einrichtungen aufgebaut und etabliert werden. Die Förderrichtlinien für die Durchführung von Täterarbeit erfordern die Zertifizierung der Einrichtungen gemäß dem Standard. Sämtliche bayerische Täterarbeitseinrichtungen sind mittlerweile zertifiziert und gewähren somit eine qualitativ hochwertige Durchführung der Programme. Anzustreben wäre, dass in allen Bundesländern Förderrichtlinien für Täterarbeit erstellt werden, die die Einhaltung des Standards voraussetzen, eine Zertifizierung nach BAGTäHG Standard der Täterarbeitseinrichtungen und Fachstellen anstreben und dementsprechend finanziert werden.

Für die Arbeit mit Sexualstraftäter\*innen existieren aktuell keine bundeseinheitlichen Standards<sup>248</sup>.

**d. sicherzustellen, dass die Ergebnisse der Programme überwacht und bewertet werden.**

Die wissenschaftliche Forschung zu Täterarbeit und ihren Ergebnissen ist in Deutschland weiterhin rudimentär und stark ausbaufähig<sup>249</sup>. Auf internationaler Ebene existieren verschiedene (Meta-)Studien, die die Wirksamkeit bestätigen. Diese lassen sich allerdings nicht immer unmittelbar auf den deutschen Kontext übertragen<sup>250</sup>. Die Definition von Wirksamkeit sowie das methodische Vorgehen sind in diesen Studien z.T. sehr heterogen. Vereinzelt ließen sich einzelne Einrichtungen in Deutschland wissenschaftlich evaluieren. Aktuell wird eine wissenschaftliche Evaluation der bayerischen Einrichtungen durchgeführt.

Seit 2020 fördert das BMBFSFJ ein Projekt der BAG TäHG zur **Etablierung einer bundesweiten Täterarbeit-Statistik**. Diese wird 2025 erstmals veröffentlicht. Die Statistik erhebt u.a., ob ein Programm erfolgreich abgeschlossen wurde bzw. was die Gründe für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Täterprogramm waren. Eine Überwachung aller Programme durch unabhängige Stellen und nach einheitlichen methodischen Regeln existiert bislang nicht.

---

## Empfehlungen

---

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern

- » die Bereitstellung ausreichender finanziellen Ressourcen zur flächendeckenden Umsetzung von qualifizierter Täterarbeit nach den Anforderungen der IK.
- » die Einführung bundeseinheitlicher Standards zur justiziellen Weisung in Täterprogramme.
- » Qualitätssicherung der Täterarbeit durch die Erstellung IK-konformer Förderrichtlinien und Zertifizierung von Täterarbeitseinrichtungen.

---

247 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S.160.

248 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S.156.

249 Kavemann, Barbara et al. 2025: Abschlussbericht. Bedarfsanalyse zur Prävention geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt. Kurzfassung, in: BMBFSFJ 05.2025, [online] [https://bmbfsfj-veranstaltungen.bafza.de/fileadmin/BMBFSFJ/Redakteure/Veranstaltungsdateien/Team\\_4/3517-Fachtagung\\_zur\\_Gewaltpraevention/BMBFSFJ\\_Kurzfassung\\_Bedarfsanalyse\\_PraevGHG\\_Barrierefrei.pdf](https://bmbfsfj-veranstaltungen.bafza.de/fileadmin/BMBFSFJ/Redakteure/Veranstaltungsdateien/Team_4/3517-Fachtagung_zur_Gewaltpraevention/BMBFSFJ_Kurzfassung_Bedarfsanalyse_PraevGHG_Barrierefrei.pdf), S.11 (aufgerufen am 19.08.2025).

250 siehe z. B. Karakurt, Günnür et al. 2022: Treatments for Female Victims of Intimate Partner Violence: Systematic Review and Meta Analysis, in: Frontiers in Psychology, Jg. 13.

- » die Förderung der bedarfsorientierten Ausdifferenzierung der Angebotspalette von Täterarbeitseinrichtungen (barrierefreie und mehrsprachige Angebote, Täterarbeit im Justizvollzug etc.).
- » die Schaffung bundeseinheitlicher Gesetzesgrundlagen für verpflichtende Täterarbeit, auch im Kontext von Sorge- und Umgangsrechtsverfahren und unter Berücksichtigung notwendiger Ressourcen.
- » die standardisierte Anwendung von Risikoeinschätzungsinstrumenten und Beteiligung von Täterarbeit in Fallkonferenzen.
- » die Verankerung des proaktiven Ansatzes in allen Landespolizeigesetzen sowie die weitere Institutionalisierung von Kooperationsbündnissen in den Interventionsstrukturen der Länder.
- » Entwicklung von Standards in der Arbeit mit Sexualstraftäter\*innen.
- » Durchführung von Forschung zu Präventionsmaßnahmen und ihrer Wirksamkeit, insbesondere mit Fokus auf geschlechtsspezifische Gewalt.
- » die Sensibilisierung und Schulung von Fachkräften in Justiz und Polizei zu Täterarbeit

# SCHUTZ UND UNTERSTÜTZUNG

## Artikel 18 – Allgemeine Verpflichtungen

Die Herausforderungen sind weitestgehend unverändert geblieben, daher verweisen wir auf unseren letzten Alternativbericht: **Es gibt keinen stringent durchgesetzten geschlechterbewussten Ansatz von Gewaltschutz** (vgl. Artikel 7) und bundesweit kein einheitliches und koordiniertes Vorgehen bei der Prävention oder Intervention von Gewalt. Viele behördenübergreifende Kooperationen gehen von spezialisierten Unterstützungsdiensten selbst aus.

### Zu Frage 15 (a/b/c/d/e)

*Bitte machen Sie Angaben zu etwaigen behördenübergreifenden Kooperations- mechanismen, Strukturen oder Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung von Opfern einer der in der Istanbul-Konvention genannten Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen (z.B. interdisziplinäre Arbeitsgruppen, Fallbearbeitungssysteme, sektor- übergreifende Protokolle/Leitlinien usw.).*

Nicht alle Frauen, Mädchen und TIN-Personen finden Zugang zu Schutz und Unterstützung. Bundesweit gibt es nach wie vor kein flächendeckendes Netz an spezialisierten Fachberatungsstellen (die z.B. die Unterstützung von gewaltbetroffenen erwachsenen Frauen, Intervention nach einem Polizeieinsatz, Unterstützung bei oder nach sexualisierter Gewalt in Kindheit und Jugend umfassen), um zeitnah Unterstützung erhalten zu können. Daneben existiert kein barrierefreies und mehrsprachiges Netz an Hilfsangeboten, auch über die Fachberatungsstellen hinaus. Es fehlt an einem geschlechterbewussten Ansatz, der gewaltbetroffene Frauen bezüglich Gesundheitsangebote, Spurensicherung, Traumahilfe und ausreichend psychotherapeutische Angebote in den Blick nimmt.

*Bitte beschreiben Sie dies:*

**a. welche beteiligten staatlichen Stellen zu ihrer Arbeit beitragen (Strafverfolgungs- behörden, Justiz, Staatsanwaltschaft, lokale Behörden, Gesundheitsdienste, Sozialdienste, Bildungseinrichtungen usw.);**

Es gibt weiterhin **keine flächendeckende Struktur für den Schutz von Hochrisiko-Fällen in Fallkonferenzen**. Neben Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein gibt es seit 2025 nun auch in Berlin die Möglichkeit, in sogenannten multi-institutionellen Fallkonferenzen den Schutz von Frauen und ihren Kindern zu planen, wenn diese von einem Femizid bedroht sind. Diese Kooperationen wurden im Rahmen der *Umsetzung des Berliner Landesaktionsplans* aufgebaut<sup>251</sup>. Dabei werden relevante Behörden sowie spezialisierte Unterstützungsdienste zusammengebracht, um über den Schutz der betroffenen Frau und ihrer Kinder zu beraten. Die betroffene Frau kann ebenfalls anwesend sein. Zu den Kooperationen und Schnittstellen von Fachberatungsstellen s. Artikel 22, Frage 25.

Auf **lokaler Ebene** gilt es, Initiativen von Akteur\*innen (wie z. B. Arbeitskreise oder Vernetzungsstrukturen von Gleichstellungsbeauftragten) zu unterstützen, die kommunale Behörden wie Jobcenter, Polizei, Ausländerbehörden und spezialisierte Unterstützungsdienste vernetzen, um die Zusammenarbeit zu verbessern

<sup>251</sup> Abgeordnetenhaus Berlin DruckS.19/1248, S. 66.

*b. ob sie spezialisierte Unterstützungsdienste einbeziehen, die von Organisationen der Zivilgesellschaft, insbesondere von Frauenrechtsorganisationen, angeboten werden;*

Bei **Wegweisungen von Tätern aus gemeinsamen Wohnungen** kann die Berliner Polizei nach Zustimmung der Betroffenen deren Daten per Fax an den spezialisierten Unterstützungsdienst *BIG Intervention* weiterleiten. Dieser tritt im **pro-aktiven Ansatz** unverzüglich telefonisch mit der gewaltbetroffenen Frau in Kontakt. Die Maßnahme beschränkt sich jedoch auf Polizeieinsätze bei häuslicher Gewalt und greift nicht bei allen Gewaltformen der Istanbul-Konvention<sup>252</sup>.

*c. wie sie einen geschlechtersensiblen Ansatz zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen verfolgen, einschließlich der vorrangigen Berücksichtigung der Sicherheit von Frauen und Mädchen als Opfer, ihrem Empowerment und eines opfer- zentrierten Ansatzes;*

Ein ähnliches **pro-aktives Angebot** wird auf Initiative von S.I.G.N.A.L. e.V. **in Kooperation Unfall- und Notaufnahmediensten** aufgebaut. Diese sollen für geschlechtsspezifische Gewalt sensibilisiert werden und nach Zustimmung der gewaltbetroffenen Frau eine Meldung an eine Interventionsstelle machen dürfen, um diese direkt mit der Frau zu verbinden. Das seit 2016 laufende Pilotprojekt steht seit 2023 allen Berliner Zentralen Notaufnahmen (ZNA) offen, wird jedoch noch nicht flächendeckend genutzt. Sämtliche Berliner Fachberatungs- und Interventionsstellen für häusliche Gewalt sind eingebunden. Die *Senatsverwaltung für Gleichstellung* finanziert das Projekt, die Koordination liegt bei S.I.G.N.A.L. (finanziert von der *Senatsverwaltung für Gesundheit*). Der Ansatz soll nun auch in der Geburtshilfe erprobt werden<sup>253</sup>.

*d. welche finanziellen und personellen Ressourcen für die Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen zur Verfügung stehen; und [Fortsetzung der Frage s.u.]*

Spezialisierte Unterstützungsdienste für gewaltbetroffene Frauen bestätigen, dass es für die Entwicklung oder Anwendung von multi-institutionellen Kooperationen keine flächendeckenden zusätzlichen finanziellen oder personellen Ressourcen für diese Art der Arbeit gibt.

*e. alle verfügbaren Informationen zur Evaluation von Ergebnissen und zur Wirkung dieser Maßnahmen.*

Es liegen keine Informationen vor.

## Zu Frage 17

*Erläutern Sie bitte, ob alle oder einige der Schutz- und Unterstützungsdienste, die den Opfern der verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen angeboten werden, auf der Grundlage eines One-Stop-Shop-Konzepts bereitgestellt werden.*

Es sind keine spezialisierten Hilfsdienste bekannt, in denen das **One-Stop-Shop-Konzept** umgesetzt wird. Seit August 2024 gibt es am Berliner Ostbahnhof die erste *Anlaufstelle „Gewalt gegen Frauen“* der Bundespolizei. Eine weitere soll in Köln eröffnet werden. Dort können Betroffene kurzfristig unterkommen und werden evtl. an spezialisierte Hilfsdienste verwiesen. Ziel der Anlaufstelle ist jedoch, dass die Betroffenen gleichzeitig eine Anzeige aufgeben – daher ist das Angebot nicht anonym wahrnehmbar. Für Frauen mit ungeklärtem Aufenthalt ist ein Schutzangebot durch die Polizei ebenso wenig geeignet.

252 Kooperationsverbund: Hilfe bei häuslicher Gewalt. Fachberatungs- und Interventionsstellen bei häuslicher Gewalt in Berlin, [online]: [https://www.big-berlin.info/sites/default/files/downloads/539\\_BIG-Hotline\\_Koop-verbund.pdf](https://www.big-berlin.info/sites/default/files/downloads/539_BIG-Hotline_Koop-verbund.pdf) (aufgerufen am 01.09.2025).

253 S.I.G.N.A.L. e.V. o.J.: Intervention im Gesundheitsbereich. ZNA in Zusammenarbeit mit Beratungsstellen – Pro-Aktives Angebot, in: ebd. o.A., [online] <https://www.signal-intervention.de/zna-zusammenarbeit-mit-beratungsstellen-pro-aktives-angebot> (aufgerufen am 26.08.2025).

Grundsätzlich bergen One-Stop-Shops außerdem die Gefahr der leichteren Auffindbarkeit der Betroffenen. Es ist dennoch wünschenswert, dass Behörden besser kooperieren und durch Abbau von bürokratischen Hürden und Verknüpfung geeigneter Ämter, kürzere Wege und weniger Aufwand für die Betroffenen entstehen.

---

## Empfehlungen

---

Wir empfehlen dem Bund und den Bundesländern

- » die bundesweite finanzielle Sicherstellung qualifizierter Hilfe für alle von Gewalt betroffenen Frauen und ihre Kinder durch einheitliche, bundeslandübergreifende Standards unter Beteiligung der Fachverbände und spezialisierten Beratungsstellen.
- » Standards und Leitlinien für die Kooperation zwischen Behörden und spezialisierten Unterstützungseinrichtungen zu erstellen, um gleiche Schutzmechanismen überall in Deutschland und in allen Bereichen zu gewährleisten.
- » behördenübergreifende Kooperationsmechanismen und Strukturen zum Schutz und der Unterstützung bei *allen* Formen von Gewalt gegen Frauen und geschlechtsspezifischer Gewalt zu etablieren. Fachverbände und spezialisierte Unterstützungsdienste sind bei Ausarbeitung dieser Strukturen zu beteiligen und die zusätzliche Arbeit mit finanziellen und personellen Ressourcen zu fördern.

---

## Artikel 20 – Allgemeine Hilfsdienste

---

### Hintergrund

Die hohe Bedeutung der **allgemeinen Hilfsdienste** für die Unterstützung Betroffener wird weiterhin unterschätzt. Die in *Artikel 20* genannten Bereiche werden von Hilfsdiensten übernommen, die weder über ausreichende zeitliche und finanzielle Ressourcen noch über adäquate Strukturen für angemessene Versorgung verfügen. Dies gilt insbesondere für Frauen und Mädchen mit spezifischen Bedarfen wie Behinderungen, in Wohnungsnotfällen, mit Migrations- und Fluchterfahrung sowie von LBTIQ\*-Personen<sup>254</sup>.

So bleibt es meist dem Zufall überlassen, ob Betroffene auf sensibilisierte Fachpersonen treffen. Besonders in Fragen des Schutzes und der Sicherheit kann dies gefährliche Folgen haben, wenn z. B. durch Auskunftssperre geschützte Adressen gefährdeter Frauen nicht geheim gehalten werden.

Studien und Praxisberichte zeigen, dass Art und Umfang der Angebote für Gewaltbetroffene in der **Gesundheitsversorgung** variieren und überwiegend vom Engagement einzelner Personen oder Einrichtungen abhängig sind<sup>255</sup>. Eine sektorenübergreifende Zusammenarbeit zwischen Gesundheitsversorgung, spezialisierten Fachstellen und weiteren in die Intervention und Prävention einbezogenen Stellen ist überwiegend nicht oder nur in Ansätzen entwickelt. Es mangelt an verbindlichen lokalen/regionalen Versorgungs- und Überweisungspfaden sowie an Kooperationen. Zudem sind Reflexionsangebote wie kollegiale Fallbesprechungen oder Supervisionen keine gewohnte Praxis, was den Umgang mit Gewaltbetroffenen zusätzlich erschweren kann. Die unzureichende Finanzierung ärztlicher Leistungen, wie vertiefende Anamnesegespräche, gerichtsverwertbare Dokumentation, interdisziplinäre Fallbesprechungen sowie Sprach- und Kulturmittlung stellt ein erhebliches Hindernis für die Etablierung angemessener Angebote dar<sup>256</sup>.

### Wohnungsnotfallhilfe

Die Wohnungslosenhilfe fungiert aktuell vielerorts als „letztes Netz“, welches wohnungslose, drogengebrauchende und psychische erkrankte, gewaltbetroffene Frauen und Mädchen versorgt und unterbringt. Sie nimmt Aufgaben des spezialisierten Hilfesystems wahr. Außerdem bieten die Einrichtungen Frauen eine niedrigschwellige Erstanlaufstelle, Clearing und Vermittlung in das spezialisierte Hilfesystem. Frauen (und ihre Kinder) werden aus Frauenhäusern in (frauenspezifischen) Hilfsangebote aufgenommen:

---

254 Abgeordnetenhaus Berlin DruckS.19/1248.

255 Haneck, Stefanie & Hahn, Daphne 2022: Gesundheitsversorgung für Frauen nach häuslicher und sexualisierter Gewalt am Beispiel des Landes Hessen, in: Prävention und Gesundheitsförderung, Jg. 18, S. 447–453; Kaps, Petra et al. 2024: Versorgungssituation für von häuslicher und sexualisierter Gewalt betroffene Frauen\* und Mädchen\* in Berlin, ZEP 30.05.2024, [online] [https://zep-partner.de/wp-content/uploads/2024/09/2024\\_ZEP\\_Versorgungsstudie\\_Gewaltschutz\\_Berlin\\_20240530\\_final.pdf](https://zep-partner.de/wp-content/uploads/2024/09/2024_ZEP_Versorgungsstudie_Gewaltschutz_Berlin_20240530_final.pdf) (aufgerufen am 15.05.2025); Blättner, Beate & Grewe, Henny Annette 2019: Verfahrensweise bei der ärztlichen Versorgung Minderjähriger nach sexueller Gewalt ohne Einbezug der Eltern, in: Unabhängiger Beauftragter für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs 15.06.2019, [online] [https://beauftragte-missbrauch.de/fileadmin/user\\_upload/Materialien/Publikationen/Expertisen\\_und\\_Studien/Verfahrensweise\\_bei\\_der\\_aerztlichen\\_Versorgung\\_Minderjaehriger\\_nach\\_sexueller\\_Gewalt\\_ohne\\_Einbezug\\_der\\_Eltern.pdf](https://beauftragte-missbrauch.de/fileadmin/user_upload/Materialien/Publikationen/Expertisen_und_Studien/Verfahrensweise_bei_der_aerztlichen_Versorgung_Minderjaehriger_nach_sexueller_Gewalt_ohne_Einbezug_der_Eltern.pdf) (aufgerufen am 15.05.2025).

256 Fischer, Lisa 2020: Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt. Zur Umsetzung von Artikel 25 der Istanbul-Konvention in Deutschland, in: DIMR 11.2020, [online] [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse\\_Studie/Analyse\\_Akutversorgung\\_nach\\_sexualisierter\\_Gewalt.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Akutversorgung_nach_sexualisierter_Gewalt.pdf) (aufgerufen am 15.05.2025).

- » nach ihrem Frauenhausaufenthalt mangels Wohnung,
- » bei Hausverboten infolge von „Regelverstößen“ oder
- » wenn kein freier Platz in einem Frauenhaus verfügbar ist.

Diese Unterbringung stellt meist nur eine Notlösung dar. Kommunale ordnungsrechtliche Unterbringungen und Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe bieten keine anonymen Adressen, bundesweit existieren zu wenig frauenspezifische Einrichtungen.

Einrichtungsbezogene Gewaltschutzkonzepte fehlen mangels gesetzlicher Verpflichtung. Fachkräfte verfügen häufig über wenig Wissen zu traumasensibler Hilfe und geschlechtsspezifischer Gewalt. Fehlender Akutschutz stellt für Frauen mit Multiproblemlagen ein erhebliches Gefährdungs- und Gesundheitsproblem dar.

Auch Frauen, die mangels Wohnung länger als notwendig im Frauenhaus leben, gelten nach diversen anerkannten Definitionen als wohnungslos<sup>257</sup>. Die Aufenthaltsdauer von Frauen (mit Kindern) in Frauenhäusern hat sich aufgrund des Mangels an bezahlbarem Wohnraum verlängert<sup>258</sup>. In einzelnen Städten haben sich Netzwerke mit Wohnungsbaugesellschaften gebildet, die Frauen nach Gewalterfahrung den Zugang zum regulären Wohnungsmarkt erleichtern, bspw. die *asap e.V. – Wohnungsvermittlung in Berlin* oder das vom Landesgleichstellungsministerium seit 2018 geförderte Projekt *Frauen\_Wohnen in Schleswig-Holstein*<sup>259</sup>. Auch erhalten gewaltbetroffene Frauen z. B. in Berlin durch „Geschütztes Marktsegment“ für Menschen, die von Wohnungslosigkeit bedroht und betroffen sind, einen erleichterten Zugang zum kommunalen Wohnungsbestand bzw. Sozialwohnungen<sup>260</sup>. Angesichts dessen, dass bezahlbarer Wohnraum zentral ist, damit Betroffene wieder ein selbstbestimmtes, gewaltfreies Leben führen können, wird der Frage der Wohnungsbeschaffung weiterhin entgegen der Empfehlung 147 von GREVIO viel zu wenig Raum eingeräumt. Dieses Problem verstärkt sich angesichts massiv steigender Mieten in den Ballungsräumen extrem. Zum Jugendumt s. *Frage 31 und Frage 51*.

## Zu Frage 18

*Bitte machen Sie Angaben zu den Programmen und Maßnahmen, die durch allgemeine Dienste, darauf abzielen, die Genesung von Gewaltopfern zu gewährleisten, einschließlich in den Bereichen Gesundheit und Soziales, finanzielle Unterstützung, Aus- und Weiterbildung, Hilfe bei der Suche nach einer Beschäftigung und Suche nach einer bezahlbaren und dauerhaften Unterkunft.*

Spezifische Fragen zum Bereich öffentliche Gesundheit finden sich *ab Frage 19*. Zur **Bundesebene** siehe Ausführungen zur Gewaltschutzstrategie bei *Artikel 7*.

Auf **Landesebene** existieren in allen Bundesländern Anlaufstellen zur gerichtsverwertbaren Dokumentation von Verletzungen nach häuslicher Gewalt und zur Dokumentation und Spurensicherung nach sexualisierter Gewalt (s. *auch Art. 25*). Jedoch verfügen nur drei Bundesländer über gezielte Programme und Maßnahmen zur Verbesserung der Intervention bei häuslicher Gewalt für das Gesundheitswesen:

257 BAG Wohnungslosenhilfe e.V. 2025: Wohnungsnotfalldefinition, in: ebd. o.A., [online] [https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS\\_10\\_BAGW\\_Wohnungsnotfalldefinition.pdf](https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_10_BAGW_Wohnungsnotfalldefinition.pdf) (aufgerufen am 28.07.25)

258 Frauenhauskoordinierung 2024: Bundesweite Frauenhaus-Statistik 2023, in: ebd. 09.2024, [online] [https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Statistik/2024-10-08\\_Langfassung\\_Frauenhausstatistik\\_2023\\_final.pdf](https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Statistik/2024-10-08_Langfassung_Frauenhausstatistik_2023_final.pdf), S. 9 (aufgerufen am 18.08.2024).

259 Der Paritätische Schleswig-Holstein o.J.: Frauen\_Wohnen, in: ebd. o.A., [online] [https://www.paritaet-sh.org/projekte/frauen\\_wohnen.html](https://www.paritaet-sh.org/projekte/frauen_wohnen.html) (aufgerufen am 31.07.2025).

260 Berlin o.J.: Wohnungssuchende, in: ebd. o.A., [online] <https://www.berlin.de/lageso/soziales/geschuetztes-marktsegment/antragstellende/> (aufgerufen am 31.07.2025).

- » Nordrhein-Westfalen: GESINE Intervention mit seinem GESINE Netzwerk Gesundheit.EN, aktuell im Rahmen der Durchführung des EU Projektes VIPROM finanziert, zurzeit keine darüberhinausgehende staatliche Förderung.
- » Sachsen: Bellis e. V. Opferschutz und Gewaltprävention.
- » Berlin: S.I.G.N.A.L. e. V. mit den Projekten 1) Koordinierungs- und Interventionsstelle, 2) Geschäftsstelle Runder Tisch Berlin – Gesundheitsversorgung bei häuslicher und sexualisierter Gewalt (RTB) und 3) Fachstelle Traumanetz Berlin. Finanziert werden die Projekte durch die für Gesundheit zuständige Berliner Senatsverwaltung. Der RTB hat zum Ziel, die evidenzbasierten Leitlinien der Gesundheitsversorgung und die gesundheitsbezogenen Vorgaben der Istanbul-Konvention schrittweise umzusetzen. Er ist bei der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung angesiedelt, der Vorsitz liegt bei der Senatorin für Gesundheit. Mitglieder des RTB sind Organisationen, die Gesundheitsversorgung und -politik mitgestalten (Kammern, Berufsverbände, Senatsverwaltungen), sowie Organisationen aus angrenzenden Bereichen wie Wissenschaft, Kinderschutz, Polizei und Antigewaltarbeit.

Die systematische, längerfristig angelegte, finanziell unterstützte und mit verschiedenen Akteur\*innen und Verwaltungen vernetzte Herangehensweise in **Berlin** sehen wir als **promising practice im Bereich „Programme und Maßnahmen“**. Berlin finanziert seit 2010 die Koordinierung und Verbesserung der Intervention im Gesundheitswesen bei häuslicher und sexualisierter Gewalt und seit 2018 zwei weitere Angebote. Die Projekte arbeiten mit strukturierten und mit der Gesundheitsverwaltung abgestimmten Konzepten und Jahresplanungen und -auswertungen. Die für Gesundheit zuständige Senatorin hat den Vorsitz des RTB inne und bewirkt so die engagierte Beteiligung von Organisationen, die in Berlin Entscheidungen im Gesundheitswesen treffen. Die Herangehensweise des RTB (*Einrichtung eines dezidierten Gremiums für die Gesundheitsversorgung, Aktivierung der Entscheidungsträger\*innen*) hat sich bewährt und findet auch über Berlin hinaus Beachtung. Berlin hat 39 Maßnahmen mit Gesundheitsbezug in den Landesaktionsplan aufgenommen und richtungsweisende Dokumente veröffentlicht (*Standard der med. Versorgung nach sexualisierter Gewalt, Diskussionspapier Datenerhebung etc.*) die auch bundesweit genutzt werden können<sup>261</sup>. Im Folgenden stellen wir beispielhaft Ergebnisse und Wirkung des Engagements der Berliner Senatsverwaltung und Regierung und der Akteur\*innen des Berliner Gesundheitswesens sowie der Förderung der S.I.G.N.A.L. Projekte (Ansätze sind bundesweit nutzbar) vor:

- » **Schaffung von Vorgaben auf Landesebene:** 1. Seit 2016 bestehen rechtliche Vorgaben für Kliniken der Notfallversorgung im Krankenhausplan. Sie sollen über Konzepte für die adäquate Versorgung von Betroffenen verfügen<sup>262</sup>. 2. Die Thematik häusliche Gewalt ist in der Weiterbildungsordnung der Ärztekammer Berlin seit 2023 für alle Fachrichtungen fest etabliert und von weiterbildungsbefugten Ärzt\*innen zu vermitteln<sup>263</sup>. 3. Im Landesaktionsplan zur Umsetzung der Istanbul-Konvention finden sich 39 Maßnahmen mit Fokus Gesundheitsversorgung.
- » **Schaffung/Ausbau von Angeboten:** 1. Drei Berliner Kliniken haben ein teil-/stationäres traumatherapeutisches Angebot für gewaltbetroffene Frauen etabliert. 2. Die Koordinierungs- und Interventionsstelle hilft Kliniken bei der Etablierung einer verbindlichen und standardisierten 24h Versorgung für Betroffene von häuslicher und sexualisierter Gewalt (*Modell Gewaltschutzteam*).

261 Fryszler, Lina et al. 2025: Standard der medizinischen Versorgung nach sexualisierter Gewalt, in: RTB 02.2025, [online] [https://rtb-gesundheit.de/sites/rtb-gesundheit/files/2025-03/R28BEQ-X\\_0.PDF](https://rtb-gesundheit.de/sites/rtb-gesundheit/files/2025-03/R28BEQ-X_0.PDF) (aufgerufen am 09.05.2025); RTB et al. 2022: Diskussionspapier. (Routine-)Datenerhebung in der Berliner Gesundheitsversorgung zu häuslicher und sexualisierter Gewalt, in: ebd. 11.2022, [online] <https://rtb-gesundheit.de/sites/rtb-gesundheit/files/2023-03/RTB%20Diskussionspapier%20Web.pdf> (aufgerufen am 23.07.2025).

262 Berlin 2020: Krankenhausplan des Landes Berlin 2020, in: ebd. o.A., [online] [https://www.berlin.de/sen/gesundheitswesen/medizinische-versorgung/stationaere-versorgung/krankenhausplan/krankenhausplan\\_2020.pdf?ts=1700741115](https://www.berlin.de/sen/gesundheitswesen/medizinische-versorgung/stationaere-versorgung/krankenhausplan/krankenhausplan_2020.pdf?ts=1700741115), S. 92 (aufgerufen am 09.05.2025).

263 Ärztekammer Berlin 2021: Weiterbildungsordnung der Ärztekammer Berlin vom 22. September 2021 in 2. Änderung vom 13. November 2024, in: ebd. o.A., [online] <https://www.aekb.de/aerzt-innen/weiterbildung/weiterbildungsordnung> (aufgerufen am 09.05.2025).

Kliniken erhalten eine spezifische Fortbildung und fortlaufende Unterstützung. Aktuell verfügen 10 von 38 Berliner Kliniken (24%) über ein Gewaltschutzteam. Mit acht weiteren Kliniken besteht eine Zusammenarbeit mit der Koordinierungsstelle, um Intervention bei Gewalt zu verbessern. 3. Aktuell bieten sieben von 38 (18%) Zentralen Notaufnahmen (ZNA) Betroffenen von häuslicher Gewalt ein proaktives Beratungsangebot in Zusammenarbeit mit Fachberatungsstellen an. Betroffene, die in der ZNA vorstellig werden, erhalten das Angebot, innerhalb von drei Tagen von einer Fachberater\*in kontaktiert zu werden, um (psychosoziale) Unterstützung zu erhalten. Das Angebot wird von Betroffenen und Klinikpersonal positiv bewertet, jede dritte Betroffene nimmt eine Beratung in Anspruch<sup>264</sup>. 4. Betroffene werden bei der Suche nach geschulten Therapeut\*innen durch die Therapeut\*innendatenbank der *Fachstelle Traumanetz* unterstützt.

- » **Schaffung von Vernetzung:** Das „*Traumanetz Berlin*“ vernetzt berlinweit Akteur\*innen verschiedener Versorgungsbereiche für gewaltbetroffene, (komplex) traumatisierte Frauen und ihre Kinder.
- » **Betroffenen Gehör verschaffen:** Es konnte ein *Betroffenenrat* im Rahmen des Traumanetz Berlin etabliert werden, um die Betroffenenperspektiven konsequent in die Weiterentwicklung der Angebote einzubeziehen. Der Betroffenenrat fokussiert sich auf die psychische Gesundheit von Frauen, die geschlechtsspezifische Gewalt und Traumatisierung erfahren haben. Er bringt die vielfältigen, oft übersehenen (psychischen) Folgen im Lebensverlauf zur Sprache und sensibilisiert (Gesundheits-)Fachkräfte für eine geschlechts- und traumasensible Arbeitsweise. Darüber hinaus stärkt er die Sichtbarkeit von Betroffenen als Expert\*innen in fachpolitischen Kontexten und trägt aktiv dazu bei, ihre Erfahrungen und Perspektiven in die Verbesserung der Versorgungssituation sowie in nachhaltige gesellschaftliche, politische und fachliche Veränderungen einzubringen<sup>265</sup>.
- » **Bewusstsein schaffen:** Seit 2021 finden jährliche Aktionstage „*Gewalt stoppen! Gesundheit stärken.*“ des RTB statt. Sie fördern die fach- und öffentliche Bewusstseinsbildung für Bedeutung und Handlungsmöglichkeiten der Gesundheitsversorgung<sup>266</sup>.
- » **Handlungssicherheit schaffen:** Handlungsempfehlungen des RTB für zentrale Versorgungsbereiche liegen vor, ihr Bekanntheitsgrad und Verbesserungsbedarf werden mit Umfragen evaluiert.
- » **Qualifizierungsangebote verankern und umsetzen:** Jährlich schult die Koordinierungs- und Interventionsstelle über 1.400 Gesundheitsfachpersonen (vgl. Art. 15) unter Nutzung der RTB Handlungsempfehlungen und der WHO Leitlinien.

## Zu Frage 19

*Wurden spezifische Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass die öffentlichen Gesundheitsdienste (Krankenhäuser, Gesundheitszentren, andere) auf der Grundlage nationaler/regionaler standardisierter Protokolle auf die Sicherheits- und medizinischen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen eingehen, die Opfer aller unter die Istanbul- Konvention fallenden Formen von Gewalt sind?*

264 Stoltmann, Catrin & Harlos, Sabine 2023: Pro Aktive Beratung – Entlastung durch Kooperation, in: S.I.G.N.A.L. e.V. o.A., [online] <https://www.signal-intervention.de/sites/default/files/2023-10/Pro%20Aktive%20Beratung.pdf> (aufgerufen am 09.05.2025).

265 Traumanetz Berlin/S.I.G.N.A.L. e.V. 2024: Sensibilisieren, fordern, kämpfen – Betroffenen eine Stimme geben! Selbstbild des Betroffenenrats des Traumanetz Berlin 2024, [online] <https://traumanetz.signal-intervention.de/sites/traumanetz/files/2024-12/2024.12.19.%20Selbstbild%20des%20Betroffenenrates.pdf> (aufgerufen am 09.05.2025).

266 RTB o.J.: Aktionstage, in: ebd. o.A., [online] <https://rtb-gesundheit.de/aktionstage> (aufgerufen am 09.05.2025).

In Bezug auf die seit 2020 bestehende Vorgabe zum Thema „*Prävention von und Hilfe bei Missbrauch und Gewalt*“ in der Qualitätsmanagement Richtlinie (QM-RL) des gemeinsamen Bundesausschusses Gesundheit (G-BA) gilt GREVIOs Schlussfolgerung weiterhin: Es erfolgt keine systematische Umsetzung der Vorgaben und mangelt an intersektionaler Kooperation zwischen Einrichtungen der Gesundheitsversorgung und spezialisierten Fachstellen und an verlässlichen lokalen/regionalen Versorgungs- und Weiterverweisungspfaden. Im Qualitätsbericht 2024 der Kassenärztlichen Bundesvereinigung (KVB) zum Qualitätsmanagement in niedergelassenen Praxen wird die Thematik nicht behandelt<sup>267</sup>. Im KVB Bericht 2021 war die Beantwortung der Frage zur Prävention von und Hilfe bei Missbrauch und Gewalt freiwillig<sup>268</sup>.

Es gibt keine medizinische (nationale, evidenzbasierte) *AWMF Leitlinie*<sup>269</sup>, welche auf die spezifischen Bedürfnisse von gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen eingeht und Versorgungsstandards benennt. In vielen Bundesländern liegen jedoch Unterlagen vor, die Hinweise zur Versorgung nach häuslicher und sexualisierter Gewalt geben<sup>270</sup>. Darüber hinaus liegen die evidenzbasierten Leitlinien der WHO und das klinische Handbuch in übersetzter Form vor<sup>271</sup>. Eine S1 Leitlinie zur Versorgung nach sexueller Gewalt wird aktuell erstellt<sup>272,273</sup> (s. Artikel 25).

Auf **Landesebene** wurden im Rahmen des RTB in Berlin Handlungsempfehlungen für verschiedene Versorgungsbereiche im Gesundheitswesen entwickelt: Rettungsdienst, Zentrale Notaufnahmen, Allgemeinmedizin, Geburtshilfe, Zahnmedizin, Apotheken, Betroffene mit Kind(ern), Schwangeren(konflikt)beratungsstellen<sup>274</sup>. Sie basieren auf den evidenzbasierten Leitlinien der WHO<sup>275</sup>. Die Empfehlungen sollen medizinischem Personal Sicherheit im Umgang mit Betroffenen von häuslicher und sexualisierter Gewalt ermöglichen. Sie stehen bundesweit kostenfrei zur Verfügung.

Für die **Versorgung nach sexualisierter Gewalt** veröffentlichte der RTB im März 2025 den „Standard der medizinischen Versorgung nach sexualisierter Gewalt“<sup>276</sup>. Dieser bündelt alle erforderlichen Versorgungsschritte, enthält ein Flussdiagramm und Erläuterungen. Er ist auch Grundlage für die Bearbeitung von Finanzierungslücken und die Verbesserung der Versorgungsstrukturen. Der Standard wurde von zahlreichen Fachgesellschaften und weiteren relevanten Organisationen mitgezeichnet. Er ist in und für Berlin erarbeitet worden, kann jedoch auch bundesweit genutzt werden.

In Berlin stehen interdisziplinär entwickelte Versorgungspfade und Informationsblätter für die ambulante sowie (teil-)stationäre traumatherapeutische Versorgung und den Gewaltschutzbereich

267 Kassenärztliche Bundesvereinigung 2024: Qualitätsbericht Ausgabe 2024, in: ebd. o.A., [online] <https://www.kbv.de/documents/infothek/zahlen-und-fakten/qualitaetsbericht/kbv-qualitaetsbericht-2024.pdf> (aufgerufen am 12.05.2025).

268 Kassenärztliche Bundesvereinigung 2012: Umsetzungsstand des einrichtungsinternen Qualitätsmanagements in der vertragsärztlichen und vertragspsychotherapeutischen Versorgung, in: Gemeinsamer Bundesausschuss o.A., [online] [https://www.g-ba.de/downloads/17-98-5372/2022-11-17\\_Bericht-2021-KBV-KZBV.pdf](https://www.g-ba.de/downloads/17-98-5372/2022-11-17_Bericht-2021-KBV-KZBV.pdf) (aufgerufen am 12.05.2025).

269 Arbeitsgemeinschaft der Wissenschaftlichen Medizinischen Fachgesellschaften e. V. o.J.: Leitlinien, in: ebd. o.A., [online] <https://www.awmf.org/leitlinien> (aufgerufen am 18.08.2025).

270 S.I.G.N.A.L. e.V. 2020: Leitfäden für die Intervention in der Gesundheitsversorgung bei häuslicher und sexualisierter Gewalt, in: ebd. 06.2020, [online] [https://www.signal-intervention.de/sites/default/files/2020-06/2020\\_06\\_10%20Uebersicht\\_Leitfaeden\\_Gesundheit\\_final\\_0.pdf](https://www.signal-intervention.de/sites/default/files/2020-06/2020_06_10%20Uebersicht_Leitfaeden_Gesundheit_final_0.pdf) (aufgerufen am 09.05.2025).

271 WHO/S.I.G.N.A.L. e.V. 2013: Responding to intimate partner violence and sexual violence against women in dt. Übersetzung: Umgang mit Gewalt in Partnerschaften und mit sexueller Gewalt gegen Frauen Leitlinien der WHO für Gesundheitsversorgung und Gesundheitspolitik, in: Signal e.V. o.A., [online] [https://signal-intervention.de/sites/default/files/2023-01/RTB-WHO-Leitlinien%2822%29\\_web-1.pdf](https://signal-intervention.de/sites/default/files/2023-01/RTB-WHO-Leitlinien%2822%29_web-1.pdf) (aufgerufen am 09.05.2025).

272 Fryszer, Lina et al. 2025: Runder Tisch Berlin publiziert „Standard der medizinischen Versorgung nach sexualisierter Gewalt“. In: Der Frauenarzt, Jg. 2025, Nr. 8.

273 AWMF 2024: Anmeldung einer S1 Leitlinie zur Betreuung und Versorgung von weiblichen mutmaßlich Stuprum-Betroffenen, in: ebd. o.A., [online] <https://register.awmf.org/de/leitlinien/detail/015-097#anmeldung> (aufgerufen am 09.05.2025).

274 siehe dazu alle Handlungsempfehlungen des RTB, [online] <https://rtb-gesundheit.de/praxismaterialien> (aufgerufen am 09.05.2025).

275 WHO/S.I.G.N.A.L. e.V. 2013: Responding to intimate partner violence and sexual violence against women, in dt. Übersetzung: Umgang mit Gewalt in Partnerschaften und mit sexueller Gewalt gegen Frauen. Leitlinien der WHO für Gesundheitsversorgung und Gesundheitspolitik, in: S.I.G.N.A.L. e.V. o.A., [online] [https://signal-intervention.de/sites/default/files/2023-01/RTB-WHO-Leitlinien%2822%29\\_web-1.pdf](https://signal-intervention.de/sites/default/files/2023-01/RTB-WHO-Leitlinien%2822%29_web-1.pdf) (aufgerufen am 09.05.2025).

276 Fryszer, Lina et al. 2025: Standard der medizinischen Versorgung nach sexualisierter Gewalt, in: RTB 02.2025, [online] [https://rtb-gesundheit.de/sites/rtb-gesundheit/files/2025-03/R28BEQ-X\\_0.PDF](https://rtb-gesundheit.de/sites/rtb-gesundheit/files/2025-03/R28BEQ-X_0.PDF) (aufgerufen am 09.05.2025).

zur Verfügung<sup>277</sup>. Die Materialien wurden im Rahmen des Traumanetz Berlin erstellt. Ziel ist es, die Versorgung an den Schnittstellen zwischen den genannten Bereichen zu verbessern, traumainformiert zu gestalten und die Übergänge für Betroffene zu erleichtern. Fachkräfte in der Versorgung sollen dadurch Handlungssicherheit gewinnen sowie traumainformiertes Wissen und ein erweitertes Verantwortungsbewusstsein für die Betroffenengruppe und angrenzende Versorgungsstrukturen entwickeln.

Für die gerichtsverwertbare Dokumentation von Verletzungen nach häuslicher Gewalt liegen bundesweit verschiedene Dokumentationsbögen vor, z. B. Hessen/Frauennotruf Frankfurt<sup>278</sup>, Ärztekammer Hamburg<sup>279</sup>, Ärztekammer Niedersachsen<sup>280</sup>, Berlin/S.I.G.N.A.L. e. V. Dokumentationsbogen<sup>281</sup>. Darüber hinaus liegen Empfehlungen zur Dokumentation und Spurensicherung vor, z. B. Dt. Gesellschaft für Rechtsmedizin<sup>282</sup>, Institut für Rechtsmedizin Düsseldorf<sup>283</sup>, iGOBSIS – Anleitungen zur Untersuchung von Gewaltopfern<sup>284</sup> und S.I.G.N.A.L. e. V.<sup>285</sup>.

## Zu Frage 20 (a/b/c/d/e/f)

*Wird in solchen Protokollen das Verfahren detailliert beschrieben zur/um...?:*

Die folgenden Angaben beziehen sich auf die Handlungsempfehlungen/-leitfäden, die im Rahmen des RTB für das Bundesland Berlin erarbeitet wurden<sup>286</sup>. Das Vorgehen des RTB und seine Ergebnisse stellen aus unserer Sicht promising practice dar, die es auszuweiten gilt.

- 
- 277 Traumanetz Berlin/S.I.G.N.A.L. e.V. o.J.: Versorgungspfad zwischen Gewaltschutzbereich und Traumatherapie, in: S.I.G.N.A.L. e.V. o.A., [online] <https://traumanetz.signal-intervention.de/sites/traumanetz/files/2023-07/Versorgungspfad%20zwischen%20Gewaltschutzbereich%20und%20Traumatherapie.pdf> (aufgerufen am 15.05.2025); Traumanetz Berlin/S.I.G.N.A.L. e.V. o.J.: Informationsblatt zur (teil-)stationären traumatherapeutischen Behandlung, in: S.I.G.N.A.L. e.V. o.A., [online] <https://traumanetz.signal-intervention.de/sites/traumanetz/files/2024-04/TnB%20Infoblaetter%202-3%20web.pdf> (aufgerufen am 09.05.2025).
- 278 Frauennotruf Frankfurt 2010: Dokumentationsbogen und Formulierungshilfe, in: ebd. [online] <https://www.frauennotruf-frankfurt.de/fachwissen/aerztliche-dokumentation> (aufgerufen am 09.05.2025); Hessisches Ministerium für Arbeit, Familie und Gesundheit 2010: Zahnärztliche Dokumentation bei interpersoneller Gewalt, in: Bundeszahnärztekammer 07.2010, [online] [https://www.bzaek.de/fileadmin/PDFs/za/Praev/H%C3%A4usliche\\_Gewalt/Dokumentationsbogen.pdf](https://www.bzaek.de/fileadmin/PDFs/za/Praev/H%C3%A4usliche_Gewalt/Dokumentationsbogen.pdf) (aufgerufen am 09.05.2025).
- 279 Ärztekammer Hamburg o.J.: Häusliche Gewalt – Dokumentationsbogen, in: ebd. 10.2010, [online] [https://www.aerztekammer-hamburg.org/files/aerztekammer\\_hamburg/wissenswertes/gewalt/dokumentationsbogen\\_leitfaden\\_h\\_gewalt\\_okt2010.pdf](https://www.aerztekammer-hamburg.org/files/aerztekammer_hamburg/wissenswertes/gewalt/dokumentationsbogen_leitfaden_h_gewalt_okt2010.pdf) (aufgerufen am 09.05.2025).
- 280 Arbeitskreis Häusliche Gewalt bei der Ärztekammer Niedersachsen o.J.: Dokumentationsbogen häusliche Gewalt, in: ebd. o.A., [online] [https://www.ms.niedersachsen.de/download/52682/Dokumentationsbogen\\_Haeusliche\\_Gewalt.pdf](https://www.ms.niedersachsen.de/download/52682/Dokumentationsbogen_Haeusliche_Gewalt.pdf) (aufgerufen am 09.05.2025).
- 281 Interdisziplinäre Fachgruppe „Gerichtsverwertbare Dokumentation“ der Koordinierungsstelle des S.I.G.N.A.L. e.V. 2023: S.I.G.N.A.L. Dokumentationsbogen bei häuslicher Gewalt, in: S.I.G.N.A.L. e.V. o.A., [online] [https://www.signal-intervention.de/sites/default/files/2024-01/2023\\_11\\_24%20Dokubogen-A4\\_2023\\_web\\_fin.pdf](https://www.signal-intervention.de/sites/default/files/2024-01/2023_11_24%20Dokubogen-A4_2023_web_fin.pdf) (aufgerufen am 09.05.2025).
- 282 Banaschak Sibylle et al. 2014: Forensisch-medizinische Untersuchung von Gewaltopfern, in: Rechtsmedizin, Jg. 24, S. 405–411.
- 283 Gahr, Britta & Ritz-Timme, Stefanie 2017: Empfehlungen für Standards zur Gewaltopferuntersuchung. Verletzungsdokumentation und Spurensicherung in Fällen sexualisierter Gewalt bei Frauen und jugendlichen Mädchen, in: Landtag NRW 16.03.2017, [online] <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-4864.pdf;jsessionid=82DB459F472A1E07E56E283EC0C5689F> (aufgerufen am 15.05.2025).
- 284 iGOBSIS o.J.: Homepage von iGOBSIS, in: ebd. o.A., [online] <https://gobsis.de/anleitungen/> (aufgerufen am 15.05.2025).
- 285 S.I.G.N.A.L. e.V. et al. 2018: Gerichtsfeste Dokumentation und Spurensicherung nach häuslicher und sexueller Gewalt. Empfehlungen für Arztpraxen und Krankenhäuser, in: ebd. 03.2018, [online] [https://www.signal-intervention.de/sites/default/files/2020-04/Infothek\\_Empfehlungen\\_Doku\\_2018\\_1.pdf](https://www.signal-intervention.de/sites/default/files/2020-04/Infothek_Empfehlungen_Doku_2018_1.pdf) (aufgerufen am 09.05.2025).
- 286 siehe dazu alle Handlungsempfehlungen des RTB, [online] <https://rtb-gesundheit.de/praxismaterialien> (aufgerufen am 09.05.2025).

**a. Identifizierung der Opfer durch Screening;**

Alle Handlungsempfehlungen/-leitfäden beinhalten Formulierungsvorschläge und Hinweise, wie Betroffene durch medizinisches Fachpersonal angesprochen und wie Anzeichen für häusliche Gewalt erkannt und angesprochen werden können.

**b. die Behandlung aller medizinischen Bedürfnisse der Opfer in einer unterstützenden Weise zu gewährleisten;**

Die Handlungsempfehlungen/-leitfäden weisen darauf hin, dass Bedürfnisse Betroffener zu erfragen sind und Betroffene selbst über nächste Schritte entscheiden.

**c. forensische Beweise und Unterlagen zu sammeln;**

In den Handlungsempfehlungen/-leitfäden wird auf die Thematik und Bedeutung hingewiesen und darauf, dass Betroffene regulär ein Angebot der Dokumentation und ggf. Spurensicherung als Teil der Erstversorgung erhalten sollen.

**d. sicherzustellen, dass dem Opfer eine klare Botschaft der Unterstützung übermittelt wird;**

Es wird in allen Handlungsempfehlungen deutlich darauf hingewiesen, dass die Haltung gegen Gewalt gegenüber Betroffenen eine wichtige Rolle in der Gesprächsführung spielt.

**e. an die entsprechenden spezialisierten Unterstützungsdienste zu verweisen, die Teil einer behördenübergreifenden Kooperationsstruktur sind; und**

Alle Handlungsempfehlungen/-leitfäden beinhalten Adresslisten mit Anlaufstellen für Betroffene. Die Berliner Antigewaltprojekte sind am RTB vertreten und wirken bei der Erstellung der Empfehlungen mit.

**f. Kinder zu identifizieren, die möglicherweise häuslicher Gewalt oder anderen Formen von geschlechterspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen ausgesetzt sind/waren und die deswegen zusätzliche Unterstützung benötigen.**

Es liegen – die anderen Handlungsempfehlungen/-leitfäden ergänzende – Empfehlungen für die Versorgung von Betroffenen mit Kind(ern) vor, sie geben praktische Hilfestellung u. a. zur Einschätzung möglicher Kindeswohlgefährdung<sup>287</sup>.

## Zu Frage 21

*Bitte machen Sie Angaben zu den Verfahren, die für die Dokumentation und Erhebung forensischer Beweise bei Opfern häuslicher Gewalt, Opfern sexueller Gewalt, einschließlich Vergewaltigung, und Opfern weiblicher Genitalverstümmelung durch Akteure des öffentlichen Gesundheitswesens gelten.*

---

<sup>287</sup> Hendrike Stein et al. 2023: Gesundheitsversorgung bei häuslicher Gewalt. Ergänzende Empfehlungen zur Versorgung von Betroffenen mit Kind(ern), in: S.I.G.N.A.L. e.V. 03.2023, [online] [https://rtb-gesundheit.de/sites/rtb-gesundheit/files/2023-07/Empfehl\\_hG-Betr%2BKind\\_web.pdf](https://rtb-gesundheit.de/sites/rtb-gesundheit/files/2023-07/Empfehl_hG-Betr%2BKind_web.pdf) (aufgerufen am 09.05.2025).

## Domestic and sexual violence

Die Finanzierung der Sammlung forensischer Beweise durch die Krankenkassen ist in §27/§132k SGB V<sup>288</sup> geregelt. Die Regelung umfasst grundsätzlich sexualisierte Gewalt und Missbrauch, sexuelle Übergriffe und sexuelle Nötigung sowie Misshandlung. Es besteht kein bundesweit einheitliches Verfahren zur Umsetzung der Regelung. Entsprechend sind die Form, Qualität, Quantität und Finanzierung der Angebote unterschiedlich.

Konsens besteht immerhin hinsichtlich der Nutzung von Vordrucken (Dokumentationsbögen) und Spurensicherungskits sowie hinsichtlich der Notwendigkeit von Fortbildungen für alle involvierten Berufsgruppen<sup>289</sup>.

Betroffene von häuslicher Gewalt können sich für die Dokumentation von Verletzungen meist an rechtsmedizinische Untersuchungsstellen wenden. Diese sind jedoch häufig nicht wohnortnah und verfügen teils über eingeschränkte Öffnungszeiten/Angebote. Es liegen keine bundesweiten Übersichten für Betroffene vor, welche und wie viele Kliniken oder Arztpraxen eine gerichtsverwertbare Dokumentation von Verletzungen anbieten. Die Deutsche Gesellschaft für Rechtsmedizin stellt eine Übersicht über rechtsmedizinische Anlaufstellen zur Verfügung<sup>290</sup>. In Berlin (Landesebene) bietet der RTB in Zusammenarbeit mit der S.I.G.N.A.L. Koordinierungsstelle eine Übersicht von Berliner Kliniken, die eine Verletzungsdokumentation anbieten<sup>291</sup>. Einige Bundesländer haben umfassende Verfahren und Umsetzungsmodelle für die gerichtsverwertbare Dokumentation und Spurensicherung entwickelt, z.B. iGOBSIS (finanziert durch das Land NRW)<sup>292</sup> und ProBeweis in Niedersachsen<sup>293</sup> (finanziert durch das Land). Es besteht keine bundesweite Regelung für Nichtversicherte. (s. auch Art. 25)

## FGM/C

Für die Dokumentation und Spurensicherung **nach FGM/C** liegen keine einheitlichen und spezifischen Informationen oder Angebote vor. Problematisch sind fehlende Daten, wie viele betroffene und gefährdete Mädchen und Frauen es in Deutschland gibt. Ein Survey in Berlin stellte eine Prävalenz von FGM/C von 1,8% bei neu angekommenen asylsuchenden Frauen fest<sup>294</sup>, vermutlich konnten jedoch nicht alle Fälle erfasst werden. Für Betroffene von FGM gibt es Angebote zur medizinischen und psychosozialen Behandlung, wie z.B. das *Desert Flower Zentrum*<sup>295</sup> in Berlin und eine spezialisierte *Sprechstunde des Klinikums der TU München*. Betroffene benötigen häufig eine medizinische Dokumentation als Nachweis bei der Beantragung eines Aufenthaltstitels unter Angabe von FGM/C als Fluchtgrund. Jedoch berichtet der Berufs-

288 Der Gesetzgeber hat mit §27 Absatz 1 SGB V die Kassenfinanzierung der vertraulichen Spurensicherung und Dokumentation „von Gesundheitsschäden, die Folgen einer Misshandlung, eines sexuellen Missbrauchs, eines sexuellen Übergriffs, einer sexuellen Nötigung oder einer Vergewaltigung sein können“ festgelegt. Das Gesetz trat am 1.3.2020 in Kraft, Näheres zur Vertragsgestaltung regelt §132k SGB V. Damit wird für gesetzlich krankenversicherte Personen ein Rechtsanspruch auf eine gerichtsverwertbare Dokumentation und Spurensicherung eingeführt. Entstehende Kosten sollen durch die Krankenkassen übernommen werden. Die Kosten für die Qualifizierung der involvierten Fachkräfte und für die Spurensicherungs-Kits sind nicht darüber finanziert.

289 RTB 2021: Fachliche Empfehlungen der interdisziplinären Arbeitsgruppe „Kassenfinanzierte vertrauliche Dokumentation und Spurensicherung“ zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben nach § 27/§ 132k SGB V in Berlin, in: ebd. 01.2021, [online] <https://rtb-gesundheit.de/sites/rtb-gesundheit/files/2022-02/KaVeDoS%20Empfehlungen.pdf> (aufgerufen am 09.05.2025).

290 Deutsche Gesellschaft für Rechtsmedizin o.J.: Klinische Rechtsmedizin – Untersuchungsstellen, in: ebd. o.A., [online] <https://www.dgrm.de/arbeitsgemeinschaften/klinische-rechtsmedizin/untersuchungsstellen> (aufgerufen am 09.05.2025).

291 RTB o.J.: Hilfe für Betroffene, in: ebd. o.A., [online] <https://rtb-gesundheit.de/hilfe-fuer-betroffene> (aufgerufen am 09.05.2025).

292 iGOBSIS o.J.: Homepage von iGOBSIS, in: ebd. o.A., [online] <https://gobsis.de/> (aufgerufen am 09.05.2025).

293 ProBeweis o.J.: Professionelle Beweissicherung für die Betroffenen von Gewalt, in: ebd. o.A., [online] <https://probeweis.mhh.de/> (aufgerufen am 09.05.2025).

294 Kusi, Evelyn et al. 2025: Correspondence Genital Mutilation/Cutting in Female Asylum-Seekers. Findings of a Survey in Berlin, 2018–2022, in: Deutsches Ärzteblatt International, Jg. 122, S.168-169.

295 siehe dazu Desert Flower Centre Waldfriede, [online] <https://www.dfc-waldfriede.de/>.

verband der Frauenärzte, dass bereits erlittene FGM/C nicht als Asylgrund anerkannt werden, was unakzeptabel ist. Zur Verbesserung der Begutachtung, Diagnosestellung und Therapieempfehlung bietet die AG Fide e.V. ein virtuelles *FGM Board* an (Austausch, Beratung für Ärzt\*innen mit Expert\*innen und Kolleg\*innen). Die AG entwickelt ein Lehrcurriculum zur Beratung und zum Umgang mit von FGM betroffenen Frauen<sup>296</sup>. Nach Einschätzung von Fachpersonen besteht Fortbildungsbedarf bei Gesundheitsfachpersonen, damit alle Formen von "mutilations" erkannt werden können. Die Thematik wurde 2022 in die Musterweiterbildungsordnung der Ärzt\*innen aufgenommen, jedoch nicht für die relevante Sozialmedizin. Hier besteht Nachbesserungsbedarf. Zwei AWMF-Leitlinien greifen die Thematik auf und es liegen Empfehlungen der Bundesärztekammer vor<sup>297</sup>. Die mangelnden Qualifikationen bei vielen Ärzt\*innen resultieren für betroffene Frauen zum Teil zu irritierenden oder verstörenden Erlebnissen. Manche Ärzt\*innen zeigten sich schockiert beim Behandeln von FGM/C-Betroffenen und erfragten von den Patient\*innen Erklärungen und Informationen über die Praxis. Andere sprechen das Thema nicht an – entweder weil sie FGM/C nicht erkennen könnten oder unsicher im Umgang sind.

## Zu Frage 22

*Können alle Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, unabhängig von einem der in Artikel 4 Absatz 3 der Istanbul-Konvention aufgeführten Gründe, insbesondere asyl- suchende Frauen, geflüchtete Frauen, Migrantinnen, Frauen, die einer nationalen oder ethnischen Minderheit angehören, Frauen mit irregulärem Aufenthaltsstatus, Frauen mit Behinderungen und LBTI-Frauen, die bestehenden Gesundheitsdienste gleichberechtigt in Anspruch nehmen? Beschreiben Sie bitte alle Maßnahmen, die ergriffen wurden, um rechtliche oder praktische Hindernisse für ihren Zugang zu regulären Gesundheitsdiensten abzubauen.*

Grundsätzlich stehen die Gesundheitsdienste privat und gesetzlich versicherten Personen zur Verfügung. Schätzungsweise, so Fachexpert\*innen<sup>298</sup> und wissenschaftliche Studien<sup>299</sup>, sind jedoch mehr als eine Million Menschen in Deutschland nur eingeschränkt oder nicht krankenversichert. Besonders betroffen sind Menschen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus, EU-Bürger\*innen, Romnja, Versicherte mit Beitragsschulden und wohnungslose Menschen.

Vor allem im Bereich der niedergelassenen Praxen (**ambulante Versorgung**) bestehen Zugangsbarrieren für **Frauen mit Behinderungen**, da in der Regel keine bauliche Barrierefreiheit vorhanden ist (trotz *SGB V §2a und Artikel 25 BRK*). Einzelne Bundesländer setzen Speziallösungen um, etwa das Familienplanungszentrum Balance in Berlin (finanziert von der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung für die gynäkologische Versorgung von Frauen mit Behinderung)<sup>300</sup>. Bundesweit existieren lediglich fünf solcher Spezialambulanzen<sup>301</sup>. Für Betroffene mit Behinderungen unter gesetzlicher Betreuung ist die Versorgung nach Gewalterfahrung zusätzlich erschwert: Häufig ist die Zustimmung der Betreuungsperson Voraussetzung für den Versorgungszugang. Diese Barriere verschärft sich, wenn die Gewalt vom gesetzlichen Betreuenden ausgeht.

296 siehe die Homepage von Fide e. V. mit Auflistung der Aktivitäten und Angebote, [online], <https://ag-fide.org/fgm-board-female-genital-mutilation/> (aufgerufen am 09.05.2025).

297 Bundesärztekammer 2016: Empfehlungen zum Umgang mit Patientinnen nach weiblicher Genitalverstümmelung, in: ebd. 04.2016, [online] [https://www.bundesaerztekammer.de/fileadmin/user\\_upload/\\_old-files/downloads/pdf-Ordner/Empfehlungen/2016-04\\_Empfehlungen-zum-Umgang-mit-Patientinnen-nach-weiblicher-Genital-verstueummelung.pdf](https://www.bundesaerztekammer.de/fileadmin/user_upload/_old-files/downloads/pdf-Ordner/Empfehlungen/2016-04_Empfehlungen-zum-Umgang-mit-Patientinnen-nach-weiblicher-Genital-verstueummelung.pdf) (aufgerufen am 28.08.2025).

298 Kurz, Charlotte 2022: Menschen ohne Krankenversicherung: Ein oft übersehenes Problem, in: Deutsches Ärzteblatt Jg. 2022, Nr. 41.

299 Dickmann, Anke 2024: The Health and Medical Care of People Without Regular Health Insurance – An Exploratory Cross-Sectional Study. in: Deutsches Ärzteblatt Jg. 2024, Nr. 25.

300 Familienplanungszentrum Balance o.J.: Effektive Gesundheitsversorgung – niedrigschwellig und barrierearm, in: ebd. o.A., [online] <https://www.fpz-berlin.de/Gynaekologische-und-Hebammenangebote-884769.html> (aufgerufen am 15.05.2025).

301 Weibernetz e.V. o.J: Gynäkologische Versorgung: Nicht für alle selbstverständlich, in: ebd. o.A., [online] <https://www.weibernetz.de/gynv/gynaekologische-versorgung-nicht-fuer-alle-selbstverstaendlich.html> (aufgerufen am 01.07.2025).

Der Zugang von einwilligungsfähigen **Jugendlichen** zur vertraulichen, elternunabhängigen Dokumentation und Spurensicherung ist weiterhin unsicher. Eine rechtliche Klarstellung und weiterführende Maßnahmen sind bisher nicht erfolgt.

Das sog. **Rückführungsverbesserungsgesetz** vom 21.02.2024 hatte eine Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes zur Folge, das die Situation von Betroffenen von geschlechtsspezifischer Gewalt verschlechtert. Der Bezugszeitraum für Grundleistungen wurde von 18 auf 36 Monate verlängert (§ 2 Abs. 2 S.1 AsylbLG), damit gilt für Leistungsbezieher\*innen ein dreijähriger Ausschluss von der regulären Gesundheitsversorgung<sup>302</sup>. Gemäß § 4 AsylbLG haben sie nur Anspruch auf Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände sowie Versorgung während Schwangerschaft und Geburt. Über weitergehende Leistungen, etwa bei psychischen Erkrankungen, entscheidet häufig nichtärztliches Personal in den Sozialämtern. Diese Beschränkung des Gesundheitszugangs für Betroffene widerspricht *Artikel 4 Abs. 3* der Istanbul-Konvention sowie *GREVIO-Empfehlung 15*<sup>303</sup>. Zu geflüchteten Frauen in Sammelunterkünften siehe *Frage 23*.

Auch migrierte **Romnja** können bestehende Gesundheitsdienste oft nicht gleichberechtigt nutzen. Die Gründe dafür sind vielfältig: mehrfache Diskriminierung in Krankenhäusern und Arztpraxen, fehlende Angebote in Leichter Sprache sowie historisch gewachsenes Misstrauen gegenüber Institutionen der Dominanzgesellschaft. Dies führt dazu, dass Romnja gesundheitliche Angebote nicht oder nur zögerlich nutzen. Um rechtliche und praktische Hürden beim Zugang – unter anderem zu regulären Gesundheitsdiensten – abzubauen, wurde z. B. in Frankfurt am Main das mit Landesmitteln finanzierte Projekt „*Bachtale Romnja*“ ins Leben gerufen. Dort arbeiten Romnja selbst als Fachkräfte: Sie beraten Frauen aus der Community, begleiten sie zu Terminen und stärken sie darin, ihre Rechte auf Gesundheitsversorgung einzufordern und bestehende Angebote selbstbewusst wahrzunehmen.

In den niedrigschwelligen medizinischen Angeboten der **Wohnungslosenhilfe** (wie Straßenambulanzen, medizinisch-pflegerische Sozialarbeit) sind bis zu 70% der Patient\*innen ohne Krankenversicherungsschutz, insbesondere Unionsbürger\*innen<sup>304</sup>. Ihnen bleibt der Zugang zur bedarfsgerechten medizinischen Versorgung im Regelsystem verwehrt. Hinzu kommen Menschen mit ruhenden Versicherungsansprüchen aufgrund von Beitragsschulden, die nur eingeschränkte Leistungen zur Akutversorgung zulassen. Positiv ist die bundesweite Entstehung von Clearingstellen zur Klärung des Krankenversicherungsschutzes, jedoch sind diese nicht flächendeckend und verfügen über begrenzte Ressourcen. Auch bestehen lebenslagenbedingte Zugangsbarrieren (wie Scham, fehlende Krankheitseinsicht) zu allgemeinen Gesundheitsdiensten. Niedrigschwellige medizinische Angebote wie Straßenambulanzen übernehmen vielfach die Grundversorgung, sind aber bislang vielfach nicht regelhaft finanziert und häufig von Spenden und dem Einsatz ehrenamtlicher Fachkräfte aus Medizin und Pflege abhängig. Die Weiterbehandlung durch Fachärzt\*innen wie Gynäkolog\*innen oder Psychotherapeut\*innen ist häufig nicht sichergestellt. Auch der Zugang zu (stationärer) Versorgung von wohnungslosen Menschen in Krankenhäusern ist infolge steigenden Kostendrucks häufig erschwert. Wenn doch eine Behandlung erfolgt, werden immer häufiger nicht krankenversicherte, wohnungslose Menschen in niedrigschwellige ärztliche Praxen der Wohnungsnotfallhilfe, in ordnungsrechtliche Notunterkünfte oder gar auf die Straße entlassen<sup>305</sup>. Es ist daher zu befürchten, dass nicht oder nur eingeschränkt krankenversicherte gewaltbetroffene Frauen nicht durch das Gesundheitssystem erreicht und/oder bedarfsgerecht versorgt werden. Das genaue Ausmaß ist unbekannt.

302 GREVIO 2022: Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung der Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) in Deutschland, in: BMBFSJF 07.10.2022, [online] <https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/202386/3699c9bad150e4c4ff78ef54665a85c2/grevio-evaluierungsbericht-istanbul-konvention-2022-data.pdf>, S. 26 (aufgerufen am 28.07.2025).

303 ebd.

304 SIDA – Soforthilfe und Information durch ambulante Versorgung e.V. 2024: Tätigkeits- und Wirkungsbericht des Projekts „Pflegerische Betreuung suchterkrankter Obdachloser im Innenstadtbereich durch aufsuchende krankenpflegerische Arbeit“, in: ebd. o.A., [online] [https://daten.verwaltungsportal.de/dateien/news/9/8/8/4/2/1/Projektbericht\\_SIDAMobil\\_2023-24.pdf](https://daten.verwaltungsportal.de/dateien/news/9/8/8/4/2/1/Projektbericht_SIDAMobil_2023-24.pdf) (aufgerufen am 28.08.2025).

305 Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe 2025: Niedrigschwellige medizinische Versorgungsangebote für wohnungslose Menschen im Gesundheitssystem etablieren und finanzieren, in: ebd. o.A., [online] [https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS\\_25\\_BAGW\\_Gesundheit\\_Niedrigschwellige\\_medizinische\\_Versorgungsangebote.pdf](https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_25_BAGW_Gesundheit_Niedrigschwellige_medizinische_Versorgungsangebote.pdf) (aufgerufen am 31.07.2025).

## Zu Frage 23

*Bitte beschreiben Sie die Maßnahmen, die ergriffen wurden, um die Identifikation und Betreuung von gewaltbetroffenen Frauen in Einrichtungen für Menschen mit Behinderung oder in Alters- und Pflegeheimen sowie in geschlossenen Einrichtungen für Asylsuchende zu erleichtern und auf ihre Sicherheits- und Schutzbedürfnisse einzugehen.*

Zur Verbesserung des Gewaltschutzes in **Einrichtungen für Menschen mit Behinderung** müssen ambulante und stationäre Einrichtungen seit 2021 gemäß § 37a SGB IX Gewaltschutzkonzepte vorhalten. Es fehlen jedoch inhaltliche Mindeststandards und Sanktionen bei Nichteinhaltung sowie einrichtungsunabhängige Beschwerdestellen und externe Monitoring- und Evaluationsstrukturen für Gewaltvorfälle und deren Aufarbeitung in Einrichtungen der Eingliederungshilfe. Eine wissenschaftliche Untersuchung von 2024 belegt das Fehlen wirksamer Umsetzung dieser Konzepte in vielen Einrichtungen<sup>306</sup>. Derzeit wird im BMAS unter Beteiligung der Zivilgesellschaft ein „*Wegweiser zum Gewaltschutz in Einrichtungen*“ erarbeitet. Es bleibt abzuwarten, wie konkret und verbindlich dieser für Bund, Länder und Kommunen sein wird.

Bezüglich **geschlossener Einrichtungen für Asylsuchende** ergibt sich ebenfalls ein uneinheitliches Bild. Nach § 44 AsylG Absatz 2a sollen die Bundesländer geeignete Maßnahmen treffen, um bei der Unterbringung Asylsuchender den Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten. Eine bundesweite Initiative von Nichtregierungsorganisationen in Zusammenarbeit mit dem BMBFSFJ hat einheitliche Leitlinien für die Erstellung, Umsetzung und das Monitoring von unterkunftsspezifischen Schutzkonzepten erarbeitet<sup>307</sup>. Diese Mindeststandards sind jedoch nicht verpflichtend; viele Bundesländer haben ihre eigenen Gewaltschutzkonzepte für Geflüchtetenunterkünfte, die teilweise für die Träger verpflichtend sind. Hinzu kommen Unterschiede zwischen Unterkünften in öffentlicher versus privater Trägerschaft. In der Praxis zeigt sich unter anderem, dass (männliche) Security-Personen in manchen Einrichtungen bei den zum Teil traumatisierten Bewohner\*innen starke Unsicherheitsgefühle erzeugen – besonders wenn Zimmer nicht abschließbar sind – und dass unzureichend Informationen zum Gewaltschutz an die Frauen gelangen. Es besteht häufig die Angst, dass das Ansprechen oder Anzeigen von Gewalt und Übergriffen – durch Einrichtungspersonal oder durch Partner/Familienmitglieder – negative Auswirkungen auf das Asylverfahren haben könnte<sup>308</sup>. Auch der Zugang zu medizinischer Versorgung oder Trauma-Betreuung ist oft eingeschränkt oder verzögert. Unsichere Aufenthaltsrechte reduzieren die Wahrscheinlichkeit einer tatsächlichen Inanspruchnahme, auch wenn formal eine Behandlung möglich wäre. Verfügbare Gesundheitsberatungen (z. B. *Ratgeber Gesundheit für Asylsuchende*) existieren, ihre Umsetzung bleibt jedoch lückenhaft und regional unterschiedlich<sup>309</sup>. Beim Zugang zu psychosozialer Versorgung für Geflüchtete bestehen kulturelle und geschlechtsspezifische Schwellen: Scham, Stigmatisierung und unklarer Zugang verhindern, dass gewaltbetroffene Frauen Hilfsangebote erreichen. Sprachbarrieren stellen eine häufige Hürde dar – bei Gewalt erhöht sich diese, da Kinder oder enge Verwandte, die sonst übersetzen, (auch aufgrund von Co-Betroffenheit) nicht in Frage kommen. Wünschenswert wäre ein niedrigschwelliger Zugang zu Sprachmittler\*innen ohne zwingende Zertifizierungserfordernisse für die Weitervermittlung (s. *Frage 24*).

306 Schröttle, Monika et al. 2024: Gewalt und Gewaltschutz in Einrichtungen der Behindertenhilfe, in: BMFSFJ 05.07.2025, [online] <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/gewalt-und-gewaltschutz-in-einrichtungen-der-behindertenhilfe-241798> (aufgerufen am 15.05.2025).

307 BMBFSFJ 2021: Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften, in: ebd. [online] <https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/117472/bc24218511eaa3327fda2f2e8890bb79/mindeststandards-zum-schutz-von-gefluechteten-menschen-in-fluechtlingsunterkuenften-data.pdf> (aufgerufen am 22.08.2025)

308 DaMigra Interview vom 12.08.2025

309 LandesPsychotherapeutenKammer Rheinland-Pfalz 2023: Diskriminierung im Gesundheitswesen weit verbreitet, in: ebd. 09.11.2023, [online] <https://www.lpk-rlp.de/detail/diskriminierung-im-gesundheitswesen-weit-verbreitet.html> (aufgerufen am 10.08.2025).

## Zu Frage 24

*Bitte erklären Sie, wie die Behörden sicherstellen, dass verschiedene Gruppen von Frauen und Mädchen, unter anderem Frauen mit Behinderung, Roma-Frauen und andere Angehörige von nationalen oder ethnischen Minderheiten, Migrantinnen und intersexuelle Personen, umfassend über Eingriffe wie Sterilisierung oder Abtreibung informiert werden, dass sie die Eingriffe verstehen und diese nur vorgenommen werden, wenn sie ihnen freiwillig zugestimmt haben.*

Grundsätzlich ist für alle medizinischen Eingriffe ein vorheriges dokumentiertes Aufklärungsgespräch nach §§ 630d und 630e BGB gesetzlich verpflichtend. Die verwendeten Aufklärungsbögen – oft von ärztlichen Haftpflichtversicherungen vorgegeben – liegen in verschiedenen Sprachen vor<sup>310</sup>. Sprachmittlung ist beim Aufklärungsgespräch möglich, jedoch aufgrund unzureichender Finanzierung nicht flächendeckend und in einheitlicher Qualität verfügbar.

Im Betreuungsrecht wurde 2023 § 1830 BGB zur Verschärfung der Voraussetzungen für eine Sterilisation bei Menschen, die nicht einwilligungsfähig sind, eingeführt. Bislang fehlen Daten, wie sich dies auf die Praxis auswirkt. Das BMJV hat jedoch im Juni 2025 ein Forschungsvorhaben „*Evaluierung der Sterilisationsregelung im Betreuungsrecht nach altem und neuen Recht*“ ausgeschrieben<sup>311</sup>. Laut einer Studie zu *Gewalt und Gewaltschutz in Einrichtungen (2024)* sind nach wie vor 11% der **Frauen mit Behinderung** in Einrichtungen sterilisiert, die Hälfte von ihnen hat selber zugestimmt, die andere Hälfte wurde durch Außenstehende (z. B. durch Ärzt\*innen oder Betreuungspersonen) beeinflusst<sup>312</sup>.

Schwangerschaftsabbrüche sind nach § 218 Strafgesetzbuch in Deutschland grundsätzlich kriminalisiert und nur in bestimmten Ausnahmefällen straffrei. Dies schränkt das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung ein und hat Auswirkungen auf die Versorgungslage ungewollt schwangerer Personen, die sich seit Jahren verschlechtert, wie die Ergebnisse der ELSA-Studie belegen.<sup>313</sup> Dies führt dazu, dass insbesondere ungewollt schwangere Personen in vulnerablen Lebenslagen auf Zugangsbarrieren stoßen, die einen sicheren Schwangerschaftsabbruch erschweren oder sogar verhindern, wie bspw. durch Unsicherheit bez. der Rechtslage, große räumliche Entfernung zu Kliniken und Beratungseinrichtungen und die unzureichende Kostenübernahme durch die gesetzlichen Krankenkassen. Die Behörden können aktuell demnach nicht sicherstellen, dass die oben genannten Gruppen umfassend über Schwangerschaftsabbrüche informiert werden und Zugang zu einem sicheren Abbruch haben. Der Ausbau und die nachhaltige Finanzierung von Schwangerschaftsberatungsstellen zur Sicherstellung eines stress- und traumasensiblen, barrierearmen, niedrigschwelligen, flächendeckenden, mehrsprachigen und kostenfreien Beratungsangebots ist dringend notwendig.

Erfahrungen aus der Beratungspraxis einer Organisation zeigen: In der Peer-Beratung für **intergeschlechtliche Personen** bzw. deren Angehörige fehlen häufig finanzielle Mittel für professionelle Sprachmittlung. Ratsuchende müssen daher entweder selbst eine Dolmetschung finanzieren oder versuchen, diese über andere Träger zu organisieren. Besonders bei Behördengängen oder Ärzt\*inbesuchen ist Sprachmittlung essentiell – jedoch weder für viele Betroffene bezahlbar noch ausreichend durch soziale Träger oder Ehrenamt abgedeckt.

Infolge dieser Lücken übernehmen häufig Kinder, Angehörige oder Community-Mitglieder die Übersetzung, was insbesondere für Kinder belastend sein kann. Zudem besteht das Risiko, dass Informationen ausgelassen, falsch übersetzt oder aus Scham nicht weitergegeben werden – besonders wenn die dolmetschende Person Vorurteile gegenüber Intergeschlechtlichkeit hat oder in

310 Interview DaMigra mit ProFamilia Berlin, 12.08.2025.

311 BMJV o.J.: Ausschreibung für das Forschungsvorhaben „Evaluierung der Sterilisationsregelung im Betreuungsrecht nach altem und neuen Recht“, in: e-Vergabe o.A., [online] <https://www.evergabe-online.de/tenderdocuments.html?4&id=778007> (aufgerufen am 01.07.2025).

312 Schröttle, Monika et al. 2024: Sexuelle Belästigung, Gewalt und Gewaltschutz in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) – Langfassung, in: BMBFSJF 06.2025, [online] <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/241788/cafd3a02eb1aeeda15ccbd08238160d5/sexuelle-belaestigung-gewalt-und-gewaltschutz-in-werkstaetten-fuer-behinderte-menschen-langfassung-data.pdf>, S. 59 (aufgerufen am 08.07.2025).

313 Hochschule Fulda et al. 2025: Erfahrungen und Lebenslagen ungewollt Schwangerer. Angebote der Beratung und Versorgung (ELSA) in BMG [online] <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/publikationen/details/elsa.html> (aufgerufen am 08.09.2025)

queerfeindlichen Kontexten sozialisiert wurde. Bei geflüchteten Familien mit inter\* Kindern ist der Zugang zu Beratung und Aufklärung häufig nicht gewährleistet.

Erforderlich sind queer- und gendersensible Schutzkonzepte in Unterkünften sowie geschultes Personal, das inter\* Kinder identifiziert, Vertrauen aufbaut und Familien angemessen unterstützt. Der Zugang zu Unterstützung hängt jedoch auch vom familiären Umgang mit Intergeschlechtlichkeit und der Bereitschaft zur Annahme entsprechender Angebote ab. In der Praxis zeigt sich, dass der Dialog mit Selbstvertretungsorganisationen oft nicht aktiv gesucht wird. Anfragen, Forderungen und die fachliche Expertise dieser Organisationen bleiben häufig unbeachtet<sup>314</sup>.

---

## Empfehlungen

---

Wir empfehlen der Bundesregierung

- » die vollständige und auskömmliche Finanzierung aller Leistungen der gesundheitlichen Versorgung Gewaltbetroffener (unabhängig vom Status) unter Gewährleistung von Schutz und Sicherheit sicherzustellen.
- » die GKV aufzufordern, die QM-RL (Teil A § 4, Abs. 2) zu Missbrauch und Gewalt mit Arbeitsmaterialien und Hilfestellungen für den Umgang mit von häuslicher und sexualisierter Gewalt Betroffenen zu untersetzen, hierfür anerkannte bestehende Materialien zu verwenden und deren Umsetzung zu überprüfen.
- » eine bundesweite Vernetzung und Austausch zur Intervention bei häuslicher und sexualisierter Gewalt aufzubauen (good practice Austausch, Weiterentwicklung von Empfehlungen und Angeboten) und Zugangshindernisse zu beseitigen.
- » Fachgesellschaften zur Erstellung evidenzbasierter Leitlinien (S-2k oder höher) für die Versorgung nach häuslicher und sexualisierter Gewalt anzuregen und dabei bestehende Standards/Empfehlungen und Praxiserfahrungen einzubeziehen.
- » eine bundesweit umsetzbare Regelung für Nichtversicherte einzuführen.
- » den Ausbau und die Finanzierung von Schwangerschaftsberatungsstellen zur Sicherstellung stress- und traumasensibler, barrierearmer, niedrigschwelliger, flächendeckender, mehrsprachiger und kostenfreier Beratungsangebote voranzutreiben.

Wir empfehlen den Bundesländern

- » die Umsetzung der gesundheitsbezogenen Vorgaben der Istanbul-Konvention, z.B. durch Einrichtung von Runden Tischen (analog Berlin), mit Federführung/Anbindung beim Gesundheitsministerium und in enger Zusammenarbeit mit NGOs.
- » die Aufnahme der Thematik in Landeskrankenhauspläne/-gesetze und ÖGD Gesetze.
- » die Etablierung von Intervention bei häuslicher und sexualisierter Gewalt in Gesundheitseinrichtungen.
- » Die Anerkennung und finanzielle Förderung der besonderen Bedeutung Allgemeiner Hilfsdienste.
- » die Förderung des Erfahrungsaustauschs zur bedarfsgerechten Versorgung gewaltbetroffener Frauen (und ihrer Kinder) in Wohnungsnotfallsituationen durch Kooperation der Wohnungsnotfallhilfe mit Frauenhäusern.

---

<sup>314</sup> DaMigra e.V. 2025: Interview von DaMigra e.V. mit einer anonym bleibenden Organisation aus der Praxis, 31.07.2025.

- » den Einbezug Allgemeiner Hilfsdienste in alle Ausgangsanalysen zu bedarfsgerechten Hilfesystemen im Kontext des Gewalthilfegesetzes.
- » die Festschreibung und Förderung von Gewaltschutzkonzepten als verpflichtender Mindeststandard in ordnungsrechtlichen Unterbringungen und Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe.

Wir empfehlen den Kommunen

- » die Zusammenarbeit zwischen Gesundheits- und Sozialdiensten und spezialisierten Fachstellen bzw. Hilfeangeboten z.B. im Rahmen Runder Tische zu fördern.
- » Wohnungskontingente für Frauen (mit Kindern) in einem Wohnungsnotfall mit Anbindung an die kommunalen Versorgungsstrukturen zur Verfügung zu stellen.
- » Gewaltschutz (u.a. Erarbeitung von Gewaltschutzkonzepten und baulichen Veränderungen) für ordnungsrechtliche Unterbringungen und für Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe zu fördern.
- » Niedrigschwellige medizinische Projekte wie Straßenambulanzen und aufsuchende medizinisch-pflegerische Sozialarbeit sowie Clearingstellen zu fördern, um auch nicht-versicherte, gewaltbetroffene Frauen zu versorgen und ins medizinische Regelsystem zu begleiten.
- » Gynäkologische Spezialambulanzen oder gynäkologische Sprechstunden zur Behandlung und Versorgung von Frauen mit Behinderungen einzurichten, bis eine flächendeckende barrierefreie Infrastruktur bei niedergelassenen Ärzt\*innen zur Verfügung steht.
- » Barrierefreie (z.B. Gebärdensprache, einfache Sprache) Aufklärungsmaterialien und mehrsprachige Informationen bereitzustellen.

---

## Artikel 22 – Spezialisierte Hilfsdienste

---

### Hintergrund

Artikel 22 verpflichtet die Vertragsstaaten zur Bereitstellung spezialisierter Unterstützungseinrichtungen für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder. Viele der im Alternativbericht 2021 benannten strukturellen Probleme bestehen weiterhin<sup>315</sup>. Herausforderungen sind die Bereitstellung dieser Hilfsangebote, insbesondere im Hinblick auf Finanzierung, Barrierefreiheit und flächendeckende Erreichbarkeit.

Steigende Fallzahlen und eine zunehmende Komplexität der Unterstützungsbedarfe treffen auf einen wachsenden Fachkräftemangel, unzureichende personelle sowie finanzielle Ausstattung und fehlende Absicherung der Arbeit. Nur 7,3% der Fachberatungs- und Interventionsstellen werden durch eine dauerhafte institutionelle Förderung abgesichert<sup>316</sup>. Erschwert wird die Inanspruchnahme der Angebote durch Zugangsbarrieren – etwa fehlende Barrierefreiheit, fehlende Angebote für drogengebrauchende und psychisch kranke Frauen sowie mangelnde gesicherte Sprachmittlung. Fachberatungsstellen müssen sich zunehmend auf die Beratung bei digitaler Gewalt einstellen. Um jüngere Zielgruppen besser zu erreichen, ist zudem eine hohe Präsenz auf Social Media erforderlich. Beides erfordert zusätzliche Ressourcen und Schulungen für die Fachkräfte.

### Zu Frage 25 (a/b/c/d/e/f/g/h)

*Bitte nennen Sie die spezialisierten Hilfsangebote für Frauen, die Opfer einer unter die Istanbul-Konvention fallenden geschlechtsspezifischen Form von Gewalt geworden sind (z. B. (sexuelle) Belästigung, häusliche Gewalt auch in digitaler Form, weibliche Genital- verstümmelung, Zwangsheirat, Zwangssterilisierung oder Zwangsabtreibung) und beschreiben Sie insbesondere die Hilfsangebote, die Folgendes anbieten:*

- a.** Frauenhäuser und/oder andere sichere Unterkünfte
- b.** medizinische Betreuung
- c.** kurz- oder langfristige psychologische Begleitung,
- d.** Traumabehandlung
- e.** Rechtsberatung
- f.** Beratungsangebote,
- g.** telefonische (Not-)Beratung,
- h.** andere Formen der Unterstützung (z. B. Programme für soziale und wirtschaftliche Selbstbestimmung oder Online-Unterstützungsplattform).

Deutschland verfügt über ein bisher nicht bedarfsdeckendes Netz an Frauenhäusern und spezialisierten Fachberatungsstellen für die oben genannten Gewaltformen. Spezialisierte Angebote konzentrieren sich häufig in größeren Städten, während sie in vielen Regionen – insbesondere im

---

315 BIK 2021: Alternativbericht zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, ebd. 06.2021, [online] <https://www.buendnis-istanbul-konvention.de/wp-content/uploads/2021/03/Alternativbericht-BIK-2021.pdf> (aufgerufen am 30.06.2025).

316 DIMR 2024: Factsheet: Monitor Gewalt gegen Frauen, in: ebd. 12.2024, [online] [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Fact\\_Sheet/Factsheet\\_Monitor\\_GeschlechtsspezGewalt\\_Zur\\_Umsetzung\\_der\\_Istanbul-Konvention\\_in\\_Deutschland.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Fact_Sheet/Factsheet_Monitor_GeschlechtsspezGewalt_Zur_Umsetzung_der_Istanbul-Konvention_in_Deutschland.pdf), S.2 (aufgerufen am 18.08.2025).

ländlichen Raum – fehlen. Dadurch kommt es vor, dass Betroffene keine geeignete Beratungsstelle in ihrem Einzugsgebiet finden und somit keinen wohnortnahen Zugang zu spezialisierter Unterstützung haben (s.o. und Alternativbericht 2021 sowie Monitor Gewalt gegen Frauen<sup>317</sup>).

Das **Gewalthilfegesetz** schafft erstmals einen bundesweiten Rechtsanspruch auf Schutz und Beratung für von Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder (ab 2032) und verpflichtet die Bundesländer, bis 2027 ein flächendeckendes bedarfsgerechtes, niedrighschwellig, barriere- und diskriminierungsfrei erreichbares Netz an Schutzeinrichtungen und Beratungsstellen sicherzustellen (s. auch Frage 1). Fachberatungsstellen und Frauenhäuser haben mit dem Gesetz Anspruch auf öffentliche Förderung zur Erfüllung des Rechtsanspruchs. Allerdings sind trans\*, inter\* und nicht-binäre Personen darin nicht ausdrücklich einbezogen, was aus Perspektive des Bündnis der Verpflichtung zur diskriminierungsfreien Umsetzung der Istanbul-Konvention widerspricht. Sie finden kaum Zugang zu geeigneten Schutzeinrichtungen. Spezifische Angebote existieren nur in Berlin und München, während sie im übrigen Bundesgebiet vollständig fehlen. Dadurch entstehen gravierende Schutzlücken für queere Betroffene geschlechtsspezifischer Gewalt<sup>318</sup>.

Auch für wohnungslose Frauen bestehen erhebliche Schutzlücken<sup>319</sup>. Zwar sind Kommunen verpflichtet, obdachlose Menschen in Notunterkünften ordnungsrechtlich unterzubringen, diese Einrichtungen sind jedoch überwiegend gemischtgeschlechtlich organisiert und bieten weder spezifische Gewaltschutzkonzepte noch traumasensible Betreuung<sup>320</sup>. Wie GREVIO betont, bergen solche Unterkünfte für gewaltbetroffene Frauen – insbesondere mit Kindern – erhöhte Risiken und können spezialisierte Schutzeinrichtungen nicht ersetzen. Vorrang muss daher dem Ausbau und der Stärkung spezialisierter Schutzräume und frauenspezifischer Hilfsangebote gelten. Positiv hervorzuheben sind kommunale Ansätze wie das Gewaltschutzrahmenkonzept der Stadt München<sup>321</sup>.

Fachberatungsstellen bieten Beratung für gewaltbetroffene Frauen (sowie teils für gewaltbetroffene trans\*, inter\* und nicht-binäre Personen), Angehörige und Fachpersonen an – ergänzt durch Prävention, Fortbildung, Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzung (siehe bff 2019<sup>322</sup> und bff 2024<sup>323</sup>). Einige Fachberatungsstellen bieten zwar Beratung und Begleitung für traumatisierte Frauen an<sup>324</sup>, jedoch in der Regel keine psychotherapeutische Behandlung. Seit 2021 gibt es im SGB XIV einen Rechtsanspruch auf psychologische Soforthilfe in Traumaambulanzen, die meist an psychiatrische Kliniken angegliedert sind<sup>325</sup>. Die erforderliche fachliche Qualifikation ist nicht flächendeckend sichergestellt und die Unterstützung auf 15 Termine begrenzt. Eine Weitervermittlung an niedergelassene Psychotherapeut\*innen ist vorgesehen, doch es fehlt an spezialisierten ambulanten und stationären Angeboten. Die Wartezeiten betragen oft Monate, bei komplexen Traumatisierungen sogar Jahre. Oft bleibt die Suche nach einem Therapieplatz erfolglos.

Fachberatungsstellen informieren über rechtliche Möglichkeiten und unterstützen bei Antragstellungen, dürfen jedoch keine individuelle Rechtsberatung anbieten. Diese ist Rechtsanwält\*innen vorbehalten; viele Beratungsstellen kooperieren entsprechend. Ein flächendeckender, nied-

317 BIK 2021: Alternativbericht zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, ebd. 06.2021, [online] <https://www.buendnis-istanbul-konvention.de/wp-content/uploads/2021/03/Alternativbericht-BIK-2021.pdf> (aufgerufen am 30.06.2025); DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd, S. 225f.

318 Tierney, William & Ward, James Dean 2017: Coming-out and leaving Home: A Policy and Research Agenda for LGBT Homeless Students. in: Educational Researcher, Jg. 46, Heft 9, S. 498-507.

319 DIMR 2025: Notunterkünfte für wohnungslose Menschen, in: ebd. 08.2025, [online] <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/im-fokus/notunterkuenfte-fuer-wohnungslose-menschen> (aufgerufen am 28.08.2025).

320 ebd.

321 Sozialreferat München o.J.: Gewaltschutzkonzept für die Unterkünfte des Wohnungslosen- und Flüchtlingsbereiches der Landeshauptstadt München, in: RatsInformationssystem München o.A., [online] <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/6482933> (aufgerufen am 31.07.2025).

322 bff Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe 2019: Die Fachberatungsstellen. Aktiv gegen Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Stark für die Gesellschaft – gegen Gewalt, 2. Auflage, Berlin: ebd..

323 bff Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe 2024: Qualitätsstandards für Fachberatungsstellen im bff, 3. überarbeitete Auflage, Berlin: ebd..

324 Brensell, Ariane & Hartmann, Anna 2017: Kontextualisiertes Traumaverständnis in der Arbeit gegen Gewalt an Frauen, in: Familiendynamik, Jg. 42, Heft 1, S. 28-39.

325 Projekt Hilft o.J.: Schnelle Hilfe in Traumaambulanzen. Kategorie: Erwachsene, in: ebd. o.A., [online] <https://projekt-hilft.de/liste/kategorie/erwachsene> (aufgerufen am 23.06.2025).

rigschwelliger und kostenfreier Zugang zu rechtlicher Erstberatung für alle gewaltbetroffenen Menschen ist bisher nicht gewährleistet. Staatliche Beratungskostenhilfe oder finanzielle Unterstützung durch nichtstaatliche Organisationen existieren nur vereinzelt.

Zur medizinischen Betreuung wird auf die Ausführungen in *Artikel 20 und 25* verwiesen. Fachberatungsstellen sind häufig eine zentrale Anlaufstelle für Frauen, die vergewaltigt wurden, und kooperieren eng mit Kliniken, die die medizinische Versorgung und vertrauliche Spurensicherung sicherstellen müssten.

Für telefonische Erstberatung und Weitervermittlung an regionale Fachberatungsstellen steht das *Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen* rund um die Uhr zur Verfügung. Sprachmittlung in 18 Sprachen kann kurzfristig hinzugezogen werden. Die Evaluation des Hilfetelefons aus dem Jahr 2020<sup>326</sup> ergab, dass das Hilfetelefon ein wichtiger Baustein des Systems ist, der jedoch seine gesetzlich vorgeschriebene Lotsenfunktion in Angebote vor Ort aufgrund unzureichender Ausstattung nur eingeschränkt erfüllt.

## Zu Frage 26

*Welche Art von spezialisiertem Unterstützungsdienst umfasst Kinderpsychologen oder andere Fachkräfte, die auf die Unterstützung von Kindern spezialisiert sind, die häuslicher Gewalt ausgesetzt waren, einschließlich der Gewalt, die von einem Elternteil gegen den anderen ausgeübt wurde?*

Bisher ist es eher die Ausnahme, dass Fachberatungsstellen bei geschlechtsspezifischer Gewalt eigene Angebote für Kinder betroffener Frauen anbieten oder speziell qualifiziertes Personal für die Arbeit mit Kindern beschäftigen. Einzelne Stellen verfügen über ein Angebot für mitbetroffene Kinder<sup>327</sup>, sind jedoch meist projektbasiert finanziert und mangels verlässlicher öffentlicher Förderung auf Stiftungsgelder angewiesen. Eine Ausnahme bildet die Landesförderrichtlinie in Mecklenburg-Vorpommern, die seit 2008 eine angegliederte Kinder- und Jugendberatung in den Interventionsstellen gegen häusliche Gewalt und Stalking vorsieht – aktuell umgesetzt in fünf Einrichtungen des Landes<sup>328</sup>.

In vielen Frauenhäusern leben mehr Kinder als betroffene Frauen, hier leisten teils spezialisierte Fachkräfte die pädagogische Unterstützung für die Kinder. Ein Projekt der Frauenhauskoordination e.V. hat ein Fachkräfteportal erstellt, das Impulse, Praxisbeispiele und Methoden bereitstellt, um Fachkräfte zu unterstützen, die mit Kindern und Jugendlichen arbeiten, die von Partnerschaftsgewalt mitbetroffen sind<sup>329</sup>. Dieses Projekt entstand im Rahmen des von IKEA geförderten Projekts „Zuhause auf Zeit – Kinder und Jugendliche in Frauenhäusern. Entwicklung eines modularen Unterstützungsangebots“.

Die **Versorgungssituation** für gewaltbetroffene Kinder und Jugendliche ist unzureichend. Psychologische oder psychotherapeutische Fachkräfte sind in der Regel ambulante niedergelassene Kinder- und Jugendlichen-Psychotherapeut\*innen (Krankenbehandlung nach SGB V) und Fachkräfte in Erziehungsberatungsstellen und Beratungsstellen für gewaltbetroffene Kinder und Jugendliche (Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII). In allgemeinen Erziehungsberatungsstellen fehlt es an spezifischer Fachkompetenz zu häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt. Spezialisierte Beratungsstellen für gewaltbetroffene Kinder und Jugendliche sind personell und finanziell unterversorgt, und geeignete ambulante und stationäre Therapieangebote sind weder flächendeckend

326 BMBFSFJ 2020: Evaluation des Hilfetelefons Gewalt gegen Frauen, Berlin: ebd.

327 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Justiz, Gleichstellung und Verbraucherschutz vom 4. Oktober 2022 – III FG – VV Meckl.-Vorp. Gl.-Nr. 630–424, in: Regierung MV 17.10.2022, [online] [https://www.regierung-mv.de/static/Regierungsportal/Justizministerium/Inhalte/Rechtliches/AmtsBl.M-V/AmtsBl\\_42\\_22.pdf](https://www.regierung-mv.de/static/Regierungsportal/Justizministerium/Inhalte/Rechtliches/AmtsBl.M-V/AmtsBl_42_22.pdf) (aufgerufen 23.06.2025).

328 Siehe dazu z. B. das Angebot der Interventionsstelle Rostock, [online] <https://stark-machen.de/angebote>; Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Justiz, Gleichstellung und Verbraucherschutz vom 4. Oktober 2022 – III FG – VV Meckl.-Vorp. Gl.-Nr. 630–424, in: Regierung MV 17.10.2022, [online] [https://www.regierung-mv.de/static/Regierungsportal/Justizministerium/Inhalte/Rechtliches/AmtsBl.M-V/AmtsBl\\_42\\_22.pdf](https://www.regierung-mv.de/static/Regierungsportal/Justizministerium/Inhalte/Rechtliches/AmtsBl.M-V/AmtsBl_42_22.pdf) (aufgerufen 23.06.2025).

329 Siehe dazu die Materialsammlung von *Sicher Aufwachsen*, [online] <https://sicher-aufwachsen.org/>.

verfügbar noch zeitnah zugänglich – Wartezeiten sind oft lang. Das Gewalthilfegesetz soll die Versorgung von gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern verbessern, beinhaltet jedoch keine Vorgaben zu gewaltbetroffenen Kinder und Jugendlichen (unter 18 Jahren). Die *Kinder- und Jugendhilfe* (SGB VIII) ist hier zuständig. Auch bei spezialisierten Fachberatungsstellen für minderjährige Betroffene sexualisierter Gewalt bestehen erhebliche Versorgungsdefizite, trotz der seit 2022 geltenden Einstufung als häusliche Gewalt durch das Bundeskriminalamt<sup>330</sup>. Ein Ausbau des Hilfesystems für diese Zielgruppen und Prävention, Vernetzung, Fortbildung und Öffentlichkeitsarbeit ist dringend erforderlich.

Der seit 2021 im SGB XIV (*Soziale Entschädigung*) verankerte *Rechtsanspruch auf psychologische Soforthilfe* in Traumaambulanzen gilt auch für Kinder- und Jugendliche, die von sexualisierter und körperlicher sowie schweren Formen psychischer Gewalt betroffen sind<sup>331</sup>. Jedoch ist eine flächendeckende, qualitätsgesicherte Versorgung bis heute nicht erreicht und das Angebot ist auf maximal 18 Termine begrenzt.

## Zu Frage 27

*Gibt es spezialisierte Unterstützungsdienste, die auf die besonderen Bedürfnisse von Migrantinnen und Mädchen oder Angehörigen nationaler oder ethnischer Minderheiten eingehen, die Opfer von Gewalt gegen Frauen geworden sind, einschließlich asylsuchender Frauen und Mädchen und solcher, denen der Flüchtlingsstatus oder internationaler Schutzstatus zuerkannt wurde?*

Es gibt nur sehr wenige Beratungsangebote, die auf diese spezifischen Bedürfnisse von gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen mit Flucht- oder Migrationsbiografie eingestellt sind. In Berlin<sup>332</sup> gibt es beispielsweise ein mobiles Beratungsteam für geflüchtete Frauen, trans\*, inter\* und nicht-binäre Personen, die von Gewalt betroffen waren oder aktuell sind, auch in Köln<sup>333</sup> gibt es eine spezialisierte Fachberatungsstelle. Fachberatungsstellen unterstützen und beraten zwar auch gewaltbetroffene geflüchtete Frauen, allerdings fehlen häufig finanzielle Ressourcen für die Sprachmittlung. Nur 66,35% der gemeldeten Fachberatungs- und Interventionsstellen bieten Dolmetschung an<sup>334</sup>. Erforderlich sind zudem Kooperationen mit spezialisierten Anwält\*innen zur Begleitung durch Asylverfahren. Teilweise wird mobile Beratung in Unterkünften angeboten. Erfolgreiche Modellprojekte aufsuchender Beratung wurden jedoch bei Wegbrechen der Finanzierung eingestellt, da diese von Personalressourcen abhängen. Dieser Mangel betrifft aufsuchende Beratung grundsätzlich, insbesondere in ländlichen Regionen. Einen besonderen Bedarf für aufsuchende Beratung gibt es in Einrichtungen der Behindertenhilfe. Entsprechende Angebote existieren nur vereinzelt und ohne gesicherte Finanzierung.

Aus der Praxis gibt es einige gute Beispiele: *agisra* und *UTAMARA*<sup>335</sup>. Diese Einrichtungen bieten **kultursensible und muttersprachliche Beratungsangebote und niedrigschwellige Formate** an, wie z. B. Sprachkurse, thematische Frauencafés, Kreativangebote oder Schwimmkurse, um mit den Frauen persönlich in Kontakt zu treten. Gerade über diese niedrigschwelligen Zugänge entsteht Vertrauen – ein Großteil der Beratungsfälle bei UTAMARA ergibt sich aus diesen Angeboten. Sie senken die Hemmschwelle zur Kontaktaufnahme, da Betroffene nicht z. B. bei einer unbekannten Telefonnummer anrufen oder direkte Hilfe von gänzlich fremden Menschen in Anspruch nehmen müssen. Ein Praxisbeispiel von UTAMARA zeigt jedoch einige der strukturellen Probleme für mig-

330 BKA 2024: Geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten – Bundeslagebild 2023, in: ebd. 19.11.2024, [online] <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/StraftatenGegenFrauen/StraftatengegenFrauenBLB2023.html> (aufgerufen am 28.07.2025).

331 Projekt Hilft o.J.: Schnelle Hilfe in Traumaambulanzen. Kategorie: Kinder und Jugendliche, in: ebd. o.A., [online] <https://projekt-hilft.de/liste/kategorie/kinder-und-jugendliche> (aufgerufen am 23.06.2025).

332 Siehe dazu die Mobile Beratung von Lara e.V., [online] <https://lara-berlin.de/mobile-beratung-fuer-gefluechtete-frauen> (aufgerufen 28.08.2025).

333 siehe dazu den Webaufruf von Agisra, [online] <https://agisra.org/> (aufgerufen 28.08.2025).

334 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S. 218-219.

335 DaMigra e.V. 2025: Interview von DaMigra e.V. mit UTAMARA e.V., 30.07.2025.

rierte und geflüchtete Frauen auf: Eine Frau kam aus einer Geflüchtetenunterkunft schwanger und mit einem Kleinkind in UTAMARAs Notunterkunft. Als Asylsuchende war ihre Aufenthaltsgestattung ausgelaufen, die Verlängerung beantragt, jedoch noch nicht bearbeitet und kein Versicherungsschutz der Krankenversicherung gewährleistet. Die notwendigen gynäkologischen Untersuchungen und Beratungen zu einem in Betracht gezogenen Schwangerschaftsabbruch konnten nur unter viel Mühen und Einbezug verschiedener Behörden (Jugendamt, Sozialamt, etc.) gewährleistet werden. Für UTAMARA als nichtstaatliche Beratungsstelle war dieser Fall besonders durch die Unklarheit der Zuständigkeit (auch innerhalb der verschiedenen Behörden) mühselig und zeitintensiv. Ohne UTAMARA hätte es die Klientin – und auch viele andere geflüchtete Frauen – vermutlich nicht geschafft, sich in der deutschen Bürokratie durchzukämpfen.

---

## Empfehlungen

---

Wir empfehlen

- » sicherzustellen, dass Frauen und Mädchen in Aufnahmeeinrichtungen Zugang zu geeigneten Unterstützungsangeboten haben.
- » sicherzustellen, dass alle Hilfsangebote barrierefrei und diskriminierungsfrei verbessert zugänglich sind, einschließlich für Betroffene mit Flucht- oder Migrationserfahrung sowie ethnische Minderheiten wie Sintizze und Romnja. Erforderlich sind gezielte Schulungen, mehrsprachige Angebote sowie der Ausbau mobiler Beratungsdienste.
- » durch den Staat sicherzustellen, dass bundesweit spezifische Schutzräume und spezialisierte Beratungsstellen für trans\*, inter\*, nicht-binäre und queere Personen geschaffen werden. Der Zugang darf nicht von einer akuten Gefährdungslage abhängig gemacht werden; auch Bedrohungen wie Zwangsheirat zur „Korrektur“ von sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität müssen als Aufnahmekriterium anerkannt werden.
- » die Qualität der Angebote kontinuierlich zu verbessern und Mindeststandards bundesweit zu sichern. Als Orientierung dienen die Qualitätsstandards der Fachverbände, insbesondere des *Bundesverbandes der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff)* und der *Frauenhauskoordination*. Dem Fachkräftemangel muss aktiv entgegengewirkt werden.
- » die Förderung der interdisziplinären Zusammenarbeit: Eine verstärkte Kooperation zwischen spezialisierten Hilfseinrichtungen, der Polizei, Justiz und anderen relevanten Akteuren muss institutionell verankert werden, um die Effektivität der Hilfsangebote zu maximieren.
- » die Digitalisierung der Beratungsangebote voranzutreiben. Zudem bedarf es gezielter Schulungen zu digitaler Gewalt.
- » den Ausbau der Angebote für Kinder und Jugendliche, die sexualisierte und häusliche Gewalt erleben oder die Gewalt zwischen den Eltern miterleben. Dies erfordert eine unbürokratische Verzahnung der Finanzierungsgrundlagen und Anerkennungspraxis entsprechend Gewalthilfegesetz und Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII), insbesondere für Fachberatungsstellen, die sowohl Erwachsene als auch Minderjährige als Zielgruppen haben.

---

## Artikel 25 – Unterstützung für Opfer sexuelle Gewalt

---

### Hintergrund

*Artikel 25* verpflichtet zum Aufbau einer ausreichenden Zahl von leicht zugänglichen Hilfszentren für Vergewaltigungsopfer oder Notfallhilfzentren für Überlebende sexueller Gewalt, damit ihnen medizinische und gerichtsmedizinische Untersuchungen, Traumahilfe und Beratung angeboten werden können.

In Deutschland existieren zwar sowohl Angebote der medizinischen und rechtsmedizinischen (im Folgenden „forensischen“) Notfallhilfe sowie Hilfszentren in Form von Fachberatungsstellen für Betroffene sexualisierter Gewalt und Traumaambulanzen (*nach Sozialem Entschädigungsrecht, SGB XIV*) – jedoch weder in angemessener Zahl noch flächendeckend und für alle Betroffenenengruppen leicht zugänglich. Angebote der medizinischen und forensischen Notfallhilfe sind in den Bundesländern uneinheitlich ausgestaltet, es besteht kein bundesweit standardisiertes Vorgehen. Sie sind oftmals nicht an einem Ort bzw. „aus einer Hand“ verfügbar. Einzelne medizinische Versorgungsleistungen sind nicht sicher finanziert, sodass Kosten entweder von den Betroffenen getragen oder Leistungen nicht erbracht werden. Entscheidungen über Umfang und Art der Angebote werden in den einzelnen Bundesländern bzw. Regionen von Anbieter\*innen und weiteren involvierten Organisationen wie Ministerien/Senatsverwaltungen und Krankenkassen getroffen. Es liegen keine Bedarfsanalysen vor. Betroffene berichten von langen Wartezeiten und teils Abweisungen, sowie von fehlendem Wissen beim medizinischen Personal und fehlenden ungestörten Räumlichkeiten in Kliniken.

Umfassende Notfallhilfzentren, in denen Angebote für psychosoziale Beratung, Traumahilfe sowie forensische und medizinische Versorgung zusammengefasst sind, existieren in Deutschland nicht. Die folgenden Aussagen beziehen sich fast ausschließlich auf medizinische und forensische Notfallhilfzentren für Opfer sexueller Gewalt (*ausführliche Angaben zu psychosozialen und Trauma-Hilfszentren für Vergewaltigungsopfer in Form von Fachberatungsstellen und Traumaambulanzen siehe Artikel 22*).

Menschen, die von organisierter sexualisierter Gewalt betroffen sind, zählen zu den besonders vulnerablen Betroffenen von geschlechtsspezifischer Gewalt. Ihre sozifischen Bedarfe werden im Hilfesystem vielfach nicht abgedeckt. Beispielsweise übersteigen die notwendigen intensiven und häufig über Jahre andauernden Begleitungen oft die Kapazitäten der Fachberatungsstellen und bestehende Hilfesysteme (z. B. Jugendhilfe, betreutes Wohnen, Polizei, Justiz) stoßen – gerade wenn Betroffene sich noch im Ausstiegsprozess befinden und möglicherweise weiterhin Kontakt zu Täter\*innen haben – an ihre Grenzen. Frauenhäuser nehmen Betroffene häufig nicht auf, da das Sicherheitsrisiko als zu hoch eingeschätzt wird. Es mangelt an spezialisierten Schutzunterkünften für Menschen mit Fluchthintergrund aus organisierten Gewaltstrukturen.

### Zu Frage 28 (a/b/c) (Bitte geben Sie an, ob eine der unten aufgeführten Dienstleistungen in Ihrem Land verfügbar ist:)

- a.** *Notfallzentren für Opfer sexueller Gewalt (d. h. spezialisierte Betreuungsangebote, die medizinische Soforthilfe, gerichtsmedizinische Untersuchungen und Krisenintervention für Opfer von sexueller Gewalt leisten),*

Ja, in allen Bundesländern existieren Notfallhilfzentren für Überlebende sexueller Gewalt, die medizinische Soforthilfe und/oder forensische Untersuchungen gewährleisten. Kriseninterventionen erfolgen in nicht definierter Weise (durch klinikinterne Psychiater\*innen/Psychosomatiker\*innen;

durch Mitarbeitende externer Beratungseinrichtungen oder „nur“ durch den Verweis an mögliche externe Anlaufstellen). In allen Bundesländern existieren mittlerweile Notfallhilfezentren für Opfer sexueller Gewalt, die in die reguläre Versorgung integriert sind. Solche Angebote finden sich meist in Zentralen Notaufnahmen in Kliniken, in denen neben der medizinischen Soforthilfe auch die forensischen Maßnahmen durchgeführt werden können und die 24/7 erreichbar sind. In einigen Bundesländern existieren solche Angebote auch in ambulanten Arztpraxen, z.B. in Bayern und Nordrhein-Westfalen. Darüber hinaus gewährleisten viele Institute für Rechtsmedizin bzw. die in einigen Bundesländern bestehenden Gewaltschutzambulanzen forensische Untersuchungen für Opfer sexueller Gewalt, verweisen für die medizinische Soforthilfe jedoch an die reguläre Gesundheitsversorgung und für die Krisenintervention an externe Anlaufstellen. Alle diese Angebote bestehen wie oben beschrieben nicht flächendeckend und nicht in einer ausreichenden Zahl.

**b. Krisenzentren für Vergewaltigungsoffer (z. B. spezialisierte Hilfsdienste, die Opfern sexueller Gewalt langfristige Beratung, Therapie und Unterstützung anbieten, unabhängig davon, ob die sexuelle Gewalt erst kürzlich oder in der Vergangenheit stattgefunden hat);**

Ja, Traumaambulanzen nach Sozialem Entschädigungsrecht (s. Art. 22).

Ja, Fachberatungsstellen nach sexualisierter Gewalt (Beratung, Unterstützung; einige Fachberatungsstellen können therapeutische Intervention in geringem Umfang anbieten – dieser Aspekt ist unterfinanziert und die Anzahl der Sitzungen i.d.R. sehr begrenzt). Anzahl und Angebote der Fachberatungsstellen sind nicht bedarfsdeckend (s. auch Artikel 8 und 22).

**c. sonstige spezialisierte Einrichtungen, die lang- oder kurzfristige medizinische, gerichtsmedizinische und psychosoziale Unterstützung für Opfer von sexueller Gewalt anbieten.**

Nein.

## Zu Frage 29

*Bitte geben Sie an, wie viele dieser Dienste bestehen und wie viele Frauen und Mädchen sie jährlich unterstützen.*

Zu **Notfallhilfezentren für Opfer sexueller Gewalt** liegen keine bundesweiten Daten, wie viele Dienste der medizinischen und forensischen Notfallhilfe derzeit existieren, vor<sup>336</sup>. Eine Liste mit Anlaufstellen für die *vertrauliche, d.h. anzeigenunabhängige, Spurensicherung* in den Bundesländern stellt u.a. der bff zur Verfügung<sup>337</sup>. Eine Studie von 2022 zu rechtsmedizinischen Angeboten für Gewaltopfer kommt zu dem Ergebnis, dass sich die forensische Versorgung nach sexueller Gewalt bundesweit bezüglich Finanzierung, Strukturen, Qualität und Leistungsspektrum unterscheidet und insbesondere anzeigenunabhängige Angebote nicht flächendeckend vorhanden sind<sup>338</sup>. Von den 16 Projekten aus 14 Bundesländern, die in dieser Studie untersucht wurden, bieten 14 Projekte Leistungen für erwachsene Opfer sexueller Gewalt an. Drei weitere Projekte unter nicht-rechtsmedizinischer Leitung (Frauennotrufe, Arbeitskreis Sexualdelikte) wurden nicht in die Studie eingeschlossen. Ein Großteil der Projekte wird über öffentliche Mittel finanziert, wobei die Höhe der Mittel stark variiert. 11 Projekte sind zudem befristet oder Modellprojekte. In 13 Projekten finden Untersuchungen

336 Fischer, Lisa 2020: Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt. Zur Umsetzung von Artikel 25 der Istanbul-Konvention in Deutschland, in: DIMR 11.2020, [online] [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse\\_Studie/Analyse\\_Akutversorgung\\_nach\\_sexualisierter\\_Gewalt.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Akutversorgung_nach_sexualisierter_Gewalt.pdf) (aufgerufen am 15.05.2025).

337 Frauen gegen Gewalt o.J.: Vertrauliche Spurensicherung ohne Anzeige. in: ebd. o.A., [online] <https://www.frauen-gegen-gewalt.de/de/vertrauliche-spurensicherung.html> (aufgerufen am 14.05.2025).

338 Walz, Cleo et al. 2022: Rechtsmedizinische Modelle der Versorgung von gewaltbetroffenen Personen in Deutschland, in: Rechtsmedizin, Jg. 32, S. 249–255.

nicht nur am eigenen Standort, sondern dezentral in Partnerkliniken statt, um eine bessere Erreichbarkeit für die Opfer zu gewährleisten.

In den Flächenbundesländern haben sich **Kooperationsstrukturen und Versorgungsverbünde** etabliert, die – soweit es um die Spurensicherung und Dokumentation geht – von rechtsmedizinischen Instituten organisiert und koordiniert werden. In Nordrhein-Westfalen können sich Ärzt\*innen für die Nutzung der App *iGOBSIS (intelligentes Gewaltopfer-Befundsicherungs- und -Informationssystem)* schulen lassen und sie unterstützend für die Dokumentation und Spurensicherung nach sexualisierter Gewalt nutzen<sup>339</sup>. Auf der Webseite von iGOBSIS sind über 100 teilnehmende Kliniken und Praxen verzeichnet<sup>340</sup>. 38 Kliniken aus vier Bundesländern (Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Sachsen) sind zudem Teil des Versorgungsverbunds „*Medizinische Soforthilfe nach Vergewaltigung*“, der 2013 durch den Frauennotruf Frankfurt ins Leben gerufen wurde<sup>341</sup>. Hier steht die medizinische Versorgung weiblicher Betroffener im Vordergrund, forensische Leistungen ohne polizeiliche Anzeige sind ebenfalls verfügbar. In Niedersachsen haben sich im Netzwerk ProBeweis für das Angebot der vertraulichen Spurensicherung etwa 35 Kliniken zusammengefunden<sup>342</sup>. In Brandenburg sind zwölf Kliniken an einem Angebot für die medizinische Soforthilfe und vertrauliche Spurensicherung beteiligt<sup>343</sup>.

Es liegen keine Zahlen dazu vor, wie viele Frauen und Mädchen jährlich durch die bestehenden Anlaufstellen unterstützt werden<sup>344</sup>. Für einzelne Regionen lassen sich für begrenzte Zeiträume Daten zu Fallzahlen finden. Am Institut für Rechtsmedizin Düsseldorf wurden von 2018- 2022 pro Jahr um die 350 Spurensicherungen mit und ohne polizeiliche Anzeige durchgeführt<sup>345</sup>. Für Berlin liegen Zahlen zu durchgeführten Spurensicherungen bei Betroffenen sexueller Gewalt für das Jahr 2018 vor – darunter 61 Fälle vertrauliche Spurensicherung nach Vergewaltigung<sup>346</sup>. Die vertrauliche Dokumentation und Spurensicherung umfasst jedoch nur den forensischen Teil der Notfallhilfe für Betroffene.

Der andere Teil der Notfallhilfe beinhaltet die medizinische Soforthilfe – dazu zählen „somatische, psychische sowie psychosoziale Aspekte im Sinne der psychosomatischen Grundversorgung“<sup>347</sup>. Reguläre Daten zur medizinischen Soforthilfe in Fällen sexueller Gewalt liegen nicht vor. Die Gründe dafür sind vielfältig, z. B. liegt keine Abrechnungsziffer für erwachsene Betroffene sexueller Gewalt vor.

Es existiert weder ein bundeseinheitliches noch ein länderspezifisches Monitoringsystem, das Daten zur Inanspruchnahme medizinischer und forensischer Versorgung durch Opfer sexualisierter Gewalt erheben könnte. Der Monitoringbericht des DIMR zur Umsetzung der IK bezieht Maßnahmen im Gesundheitsbereich nicht mit ein<sup>348</sup>.

339 iGOBSIS o.J.: Hintergrund und Ziele, in: ebd. o.A., [online] <https://gobsis.de/projekt/> (aufgerufen am 14.05.2025).

340 iGOBSIS o.J.: Teilnehmende Kliniken und Praxen, in: ebd. o.A., [online] <https://gobsis.de/projekt/teilnehmende/> (aufgerufen am 28.08.2025).

341 Beratungsstelle Frauennotruf Frankfurt o.J.: 10 Jahre Versorgungsverbund Medizinische Soforthilfe nach Vergewaltigung, in: ebd. o.A., [online] <https://www.frauennotruf-frankfurt.de/projekte-aktionen/medizinische-soforthilfe-nach-vergewaltigung/10-jahre-medizinische-soforthilfe-nach-vergewaltigung> (aufgerufen am 14.05.2025).

342 Medizinische Hochschule Hannover o.J.: Netzwerk ProBeweis: Die Partnerkliniken vom Netzwerk ProBeweis, in: ProBeweis.mhh o.A., [online] <https://probeweis.mhh.de/partnerkliniken> (aufgerufen am 14.05.2025).

343 Ministerium für Gesundheit und Soziales Brandenburg o.J.: Medizinische Soforthilfe und vertrauliche Spurensicherung, in: ebd. o.A., [online] <https://mgs.brandenburg.de/mgs/de/themen/frauen-und-gleichstellung/frauen-vor-gewalt-schuetzen/hilfe-nach-vergewaltigung/#>

344 Fischer, Lisa 2020: Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt. Zur Umsetzung von Artikel 25 der Istanbul-Konvention in Deutschland, in: DIMR 11.2020, [online] [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse\\_Studie/Analyse\\_Akutversorgung\\_nach\\_sexualisierter\\_Gewalt.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Akutversorgung_nach_sexualisierter_Gewalt.pdf) (aufgerufen am 15.05.2025).

345 Schaffer, Christine et al. 2024: Vertrauliche Spurensicherung braucht kurze Wege. Nutzung von Angeboten im Raum Düsseldorf vor Umsetzung der Neuregelungen der §§ 27 (1) und 132k des Sozialgesetzbuches (SGB) V, in: Rechtsmedizin, Jg. 34, S. 37–44.

346 Kaps, Petra et al. 2024: Versorgungssituation für von häuslicher und sexualisierter Gewalt betroffene Frauen\* und Mädchen\* in Berlin, in: ZEP Partner 30.05.2024, [online] [https://zep-partner.de/wp-content/uploads/2024/09/2024\\_ZEP\\_Versorgungsstudie\\_Gewaltschutz\\_Berlin\\_20240530\\_final.pdf](https://zep-partner.de/wp-content/uploads/2024/09/2024_ZEP_Versorgungsstudie_Gewaltschutz_Berlin_20240530_final.pdf), S. 52 (aufgerufen am 14.05.2025).

347 Fryszer, Lina et al. 2025: Standard der medizinischen Versorgung nach sexualisierter Gewalt, in: RTB o.A., [online] <https://rtb-gesundheit.de/sites/rtb-gesundheit/files/2025-03/R28BEQ-X.PDF>, S. 5 (aufgerufen am 14.05.2025).

348 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin.

Zu Hilfszentren für Vergewaltigungsoffer: Die sofortige, kurz- und langfristige Traumaunterstützung, einschließlich psychologischer Beratung findet ganz überwiegend in Fachberatungsstellen statt (*siehe auch Artikel 22*). Laut Monitoringbericht des DIMR existieren bundesweit 335 Fachberatungsstellen, die bei sexualisierter Gewalt beraten<sup>349</sup>, laut Hilfsdatenbank des bff sind es bundesweit 412 Fachberatungsstellen<sup>350</sup>. Darunter befinden sich allerdings vor allem in ländlichen Gebieten viele sehr kleine Beratungsstellen, die für den gesamten Bereich geschlechtsspezifischer Gewalt zuständig sind und für Betroffene sexualisierter Gewalt zwar ansprechbar sind, aber aus Ressourcengründen nicht die spezialisierte Arbeit eines Hilfszentrums leisten können. Für langfristige Traumatherapie muss an niedergelassene Therapeut\*innen oder Kliniken verwiesen werden. Die Versorgung, vor allem für komplex traumatisierte Betroffene, ist extrem schlecht, es sind nicht ausreichend Angebote vorhanden, die Wartezeiten auf eine spezialisierte Traumatherapie betragen nicht selten mehr als ein Jahr.

Es liegen keine differenzierten Daten dazu vor, wie viele Personen von den Beratungsstellen bei sexualisierter Gewalt beraten werden. Ausführliche Angaben zu den Fachberatungsstellen und Traumaambulanzen finden sich bei *Art. 22*.

## Zu Frage 30

*Bitte geben Sie die Verfahren und Fristen für die Sammlung und Aufbewahrung gerichtsmedizinischer Beweise in Fällen sexueller Gewalt an (z. B. Vorhandensein von Protokollen, Verwendung von Spurensicherungskits) in den betreffenden Dienststellen.*

Die Verfahren und Fristen für die Sammlung und Aufbewahrung forensischer Beweise in Fällen sexueller Gewalt sind bundesweit uneinheitlich. Bezogen auf die vertrauliche, d.h. anzeigenunabhängige, Spurensicherung nutzen die Beteiligten im Frankfurter Versorgungsverbund beispielsweise einen deutlich ausführlicheren Dokumentationsbogen und ein umfangreicheres Spurensicherungskit als die Versorgenden in Berlin oder Brandenburg. Die Kits unterscheiden sich hinsichtlich der Ausstattung z. B. in Hinblick darauf, ob Speichermedien für Fotos, welche Probenröhrchen und welche und wie viele sonstige Materialien (Tücher, Papiertüten, Tupfer, Schere zum Fingernägel schneiden usw.) enthalten sind. In Nordrhein-Westfalen findet die Dokumentation und Spurensicherung mit Hilfe der positiv evaluierten digitalen App iGOBSIS statt. Konsens besteht hinsichtlich der Nutzung erprobter Vordrucke (Dokumentationsbögen) und Spurensicherungskits<sup>351</sup>. In einigen Bundesländern können die durchführenden Ärzt\*innen der beteiligten Zentralen Notaufnahmen Rechtsmediziner\*innen für eine Konsultation herbeiziehen, in anderen ist dies nicht möglich.

Die Fristen, in denen nach der Tat DNA-Spuren gesammelt werden, sind bundesweit ebenfalls uneinheitlich: Während an manchen Standorten noch bis zu 5 Tage nach der Tat Spuren gesammelt werden, setzen andere eine Grenze bei 72 Stunden nach der Tat<sup>352</sup>. Nach internationaler Studienlage wird je nach Tathergang eine Frist von 48 Stunden (oral/digital), 72 Stunden (anal) und bis zu 7 Tage (vaginal) empfohlen<sup>353</sup>.

Die Dauer der Lagerung der gesammelten Spuren unterscheidet sich regional ebenfalls und reicht von einem Jahr im Frankfurter Versorgungsverbund über 10 Jahre in Brandenburg bis zu 20 Jahre ab Volljährigkeit der Betroffenen in Schleswig-Holstein<sup>354</sup>. In den meisten Fällen liegt die

349 ebd., S. 225.

350 ebd., S. 226.

351 Fischer, Lisa 2020: Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt. Zur Umsetzung von Artikel 25 der Istanbul-Konvention in Deutschland, in: DIMR 11.2020, [online] [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse\\_Studie/Analyse\\_Akutversorgung\\_nach\\_sexualisierter\\_Gewalt.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Akutversorgung_nach_sexualisierter_Gewalt.pdf) (aufgerufen am 15.05.2025).

352 Fryszer, Lina et al. 2025: Standard der medizinischen Versorgung nach sexualisierter Gewalt, in: RTB o.A., [online] <https://rtb-gesundheit.de/sites/rtb-gesundheit/files/2025-03/R28BEQ-X.PDF>, S. 5 (aufgerufen am 14.05.2025).

353 ebd.

354 Walz, Cleo et al. 2022: Rechtsmedizinische Modelle der Versorgung von gewaltbetroffenen Personen in Deutschland, in: Rechtsmedizin, Jg. 32, S. 249–255.

Lagerungsdauer deutlich unter den gesetzlichen Verjährungsfristen für Vergewaltigung (20 Jahre bzw. bei Minderjährigen 20 Jahre ab dem 30. Lebensjahr des Opfers). Das heißt, dass Betroffene abhängig von ihrem Wohnort unterschiedlich lange Zeit haben, gesammelte Spuren in ein Ermittlungsverfahren einzubringen. Es liegen keine validen Zahlen dazu vor, wie viel Zeit Betroffene nach der Tat benötigen, um sich für oder gegen eine polizeiliche Anzeige zu entscheiden. Neben der benötigten Zeit sind auch weitere Aspekte wie der Zugang zu Informationen und weitere Unterstützung und Beratung relevant für die Entscheidung für oder gegen eine polizeiliche Anzeige.

## Zu Frage 31

*Bitte beschreiben Sie alle geltenden Zugangskriterien für die Inanspruchnahme dieser Dienste (z. B. Zugehörigkeit zu einer Krankenkasse, Aufenthaltsstatus oder vorhergehende Meldung der Tat bei der Polizei).*

Die kassenfinanzierte vertrauliche Spurensicherung nach §27 i.V.m. §132k SGB V regelt die Finanzierung forensischer Dienstleistungen für gesetzlich Versicherte ohne polizeiliche Anzeige<sup>355</sup>. Zur Umsetzung der Regelung sind die Bundesländer gefordert, Verträge mit Leistungserbringer\*innen und Krankenkassen abzuschließen. Dies ist derzeit in acht Bundesländern erfolgt (Stand 8/2025). In einigen anderen Bundesländern erfolgt eine Finanzierung aktuell aus Landesmitteln (z.B. Brandenburg, Saarland und Hamburg). Eine Übersicht über Zugangskriterien zu den einzelnen Angeboten liegt nicht vor.

Im Hinblick auf die kassenfinanzierte vertrauliche Spurensicherung und Dokumentation nach §27 SGB V bestehen Regelungslücken vor allem für nichtversicherte, privatversicherte und beihilferechtigte Personen<sup>356</sup>. Diese Lücken bestehen in der Regel nicht bei Projekten, die aus Landesmitteln finanziert sind. In Hessen existiert parallel zur kassenfinanzierten vertraulichen Spurensicherung ein Zugang für die genannten Personengruppen, indem die Leistungen in diesen Fällen durch Landesmittel finanziert werden<sup>357</sup>.

Der Zugang für Menschen mit Behinderungen und Minderjährige entspricht aufgrund von Informationsdefiziten auf Seiten der Fachpersonen derzeit in vielen Fällen hinsichtlich des Einbezugs einer gesetzlichen Betreuungsperson nicht den rechtlichen Vorgaben. Insbesondere für gewaltbetroffene Personen mit kognitiven Beeinträchtigungen bedarf es gezielter Informationen zu den bestehenden gesetzlichen Vorgaben im Betreuungsrecht und zur Umsetzung des Selbstbestimmungsrechts im Sinne der gewaltbetroffenen Personen<sup>358</sup>. Personen mit unsicherem Aufenthaltsstatus, die Leistungen nach dem *AsylbLG* beziehen, sind grundsätzlich für 36 Monate (in Ausnahmen 18 Monate) von der gesetzlichen Krankenversicherung ausgeschlossen und haben einen eingeschränkten Zugang

355 Der Gesetzgeber hat mit §27 Absatz 1 SGB V die Kassenfinanzierung der vertraulichen Spurensicherung und Dokumentation „von Gesundheitsschäden, die Folgen einer Misshandlung, eines sexuellen Missbrauchs, eines sexuellen Übergriffs, einer sexuellen Nötigung oder einer Vergewaltigung sein können“ festgelegt. Das Gesetz trat am 01.03.2020 in Kraft, Näheres zur Vertragsgestaltung regelt §132k SGB V. Damit wird für gesetzlich krankenversicherte Personen ein Rechtsanspruch auf eine gerichtsverwertbare Dokumentation und Spurensicherung eingeführt. Entstehende Kosten sollen durch die Krankenkassen übernommen werden. Die Kosten für die Qualifizierung der involvierten Fachkräfte und für die Spurensicherungs-Kits sind nicht darüber nicht finanziert.

356 GFMK 2023: Beschlüsse und Entschlüsse 33. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder- Schließung von Regelungslücken der GKV-Neuregelung gem. §27 Abs.1 SGB V i. V. m. §132k SGB V, in: GFMK o.A., [online] [https://www.gleichstellungsminderkonferenz.de/documents/231116--33-gfmk--stellungnahme-des-bundes\\_1700132382.pdf](https://www.gleichstellungsminderkonferenz.de/documents/231116--33-gfmk--stellungnahme-des-bundes_1700132382.pdf), TOP 8.3 (aufgerufen am 14.05.2025).

357 Hessisches Ministerium für Arbeit, Integration, Jugend und Soziales 2025: Vertrauliche Spurensicherung wird in Hessen zur Kassenleistung. in: ebd. 01.07.2025, [online] <https://hessen.de/presse/vertrauliche-spurensicherung-wird-in-hessen-zur-kassenleistung> (aufgerufen am 18.08.2025).

358 Blättner, Beate & Grewe, Henny Annette 2019: Verfahrensweise bei der ärztlichen Versorgung Minderjähriger nach sexueller Gewalt ohne Einbezug der Eltern, in: Unabhängiger Beauftragter für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs 15.06.2019, [online] [https://beauftragte-missbrauch.de/fileadmin/user\\_upload/Materialien/Publikationen/Expertisen\\_und\\_Studien/Verfahrensweise\\_bei\\_der\\_aerztlichen\\_Versorgung\\_Minderjaehriger\\_nach\\_sexueller\\_Gewalt\\_ohne\\_Einbezug\\_der\\_Eltern.pdf](https://beauftragte-missbrauch.de/fileadmin/user_upload/Materialien/Publikationen/Expertisen_und_Studien/Verfahrensweise_bei_der_aerztlichen_Versorgung_Minderjaehriger_nach_sexueller_Gewalt_ohne_Einbezug_der_Eltern.pdf) (aufgerufen am 14.05.2025).

zu Gesundheitsleistungen, wobei die Art der ihnen zustehenden Leistungen durch das Gesetz nicht eindeutig definiert wird<sup>359</sup>.

In Regionen ohne Angebot einer vertraulichen Spurensicherung besteht Zugang zu forensischen Dienstleistungen nur, wenn lange Wege in Kauf genommen werden oder eine polizeiliche Anzeige erfolgt.

Nicht alle medizinischen Leistungen nach sexueller Gewalt sind sicher oder in ausreichendem Umfang finanziert. So werden nicht alle Kosten für Laboruntersuchungen für den Ausschluss sexuell übertragbarer Krankheiten standardmäßig von den Krankenkassen übernommen, da diese nicht für die Planung einer medizinischen Behandlung notwendig sind. Die Leistung muss daher manchmal von den Betroffenen selbst getragen werden oder kann nicht erfolgen.

Notfallverhütung nach einer Vergewaltigung ist seit Februar 2025 für gesetzlich Versicherte kostenlos zugänglich, es bedarf eines Rezepts<sup>360</sup>. Dabei kann nicht ausgeschlossen werden, dass Betroffene von den Apotheker\*innen im Rahmen der vorgeschriebenen Aufklärung zu näheren Details, wie dem Zeitpunkt der sexuellen Handlung, befragt werden. Nicht versicherte Betroffene können sich an den öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) wenden, um kostenfrei eine Notfallverhütung zu erhalten.

Ein Standard der medizinischen Versorgung nach sexualisierter Gewalt wurde 2025 im Rahmen des *Runden Tisch Berlin – Gesundheitsversorgung nach häuslicher und sexualisierter Gewalt* erarbeitet<sup>361</sup>. Eine AWMF-Leitlinie des niedrigsten Standards S1 „*Empfehlungen zur Betreuung und Versorgung von weiblichen mutmaßlich Stuprum-Betroffenen*“ wird momentan im Auftrag der DGGG erstellt<sup>362</sup>.

Es besteht weiterhin das Problem möglicher Regressforderungen seitens der Krankenkassen an den/die Täter und im Zuge dessen der Versand von Unfallbögen an die Betroffenen, was eine erneute psychische Belastung und – vor allem bei Gewalt in Paarbeziehungen – Gefährdung der Betroffenen bedeuten kann. In der Studie des DIMR werden verschiedene Handlungsoptionen zur Lösung dieser Problematik vorgestellt, von der bis heute keine einzige erprobt oder umgesetzt wurde, was jedoch dringend erforderlich ist<sup>363</sup>.

Die deutsche Bundesregierung ist der Empfehlung von GREVIO, gesetzgeberische und andere Maßnahmen zur Umsetzung von Art. 25 der Konvention zu ergreifen, nicht nachgekommen. Notfallhilfezentren für Überlebende sexueller Gewalt, die sowohl die erforderlichen medizinischen als auch forensischen Leistungen anbieten sowie Hilfszentren für Vergewaltigungsopfer, insbesondere Traumaambulanzen, die eine langfristige psychologische Behandlung gewährleisten, bestehen weder in ausreichender Anzahl noch in angemessener geografischer Verteilung.

Es existieren keine bundesweit einheitlichen Standards und Protokolle für die relevanten Berufsgruppen bezogen auf die medizinische Soforthilfe und die forensischen Maßnahmen.

Das Gesetz zur kassenfinanzierten vertraulichen Spurensicherung schließt nicht gesetzlich versicherte Personen vom Zugang aus. Es wurden auf Bundesebene bislang keine Maßnahmen ergriffen, um den Zugang für diese Personengruppe sicherzustellen.

Es wurden keine Maßnahmen ergriffen, um Bewusstsein bei den relevanten Berufsgruppen für die geltenden rechtlichen Vorgaben zu schaffen, nach denen ein Zugang zur Notfallhilfe nach sexualisierter Gewalt für einwilligungsfähige Minderjährige ohne Einverständnis der Sorgeberechtigten zu gewähren ist.

---

359 Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer o.J.: Welche Rechte auf Gesundheitsversorgung haben Geflüchtete? in: ebd. o.A., [online] <https://www.baff-zentren.org/faq/welche-rechte-auf-gesundheitsversorgung-haben-gefluechtete/> (aufgerufen am 21.08.2025).

360 Gesetz zur Stärkung der Gesundheitsversorgung in der Kommune (GVSG), BGBl. I Nr. 64 vom 28.02.2025.

361 Fryszer, Lina et al. 2025: Standard der medizinischen Versorgung nach sexualisierter Gewalt, in: RTB o.A., [online] <https://rtb-gesundheit.de/sites/rtb-gesundheit/files/2025-03/R28BEQ-X.PDF> (aufgerufen am 14.05.2025).

362 AWMF 2024: S1-Leitlinie Empfehlungen zur Betreuung und Versorgung von weiblichen mutmaßlich Stuprum-Betroffenen. Registernummer 015 – 097, in: ebd. 28.07.2024, [online] <https://register.awmf.org/de/leitlinien/detail/015-097> (aufgerufen am 14.05.2025).

363 Fischer, Lisa 2020: Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt. Zur Umsetzung von Artikel 25 der Istanbul-Konvention in Deutschland, in: DIMR 11.2020, [online] [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse\\_Studie/Analyse\\_Akutversorgung\\_nach\\_sexualisierter\\_Gewalt.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Akutversorgung_nach_sexualisierter_Gewalt.pdf) (aufgerufen am 15.05.2025), S. 61ff.

---

## Empfehlungen

---

Wir empfehlen der Bundesregierung

- » die umfassende, auskömmliche und unbürokratische Finanzierung aller medizinischen Leistungen nach sexueller Gewalt sicherzustellen, sodass Betroffene, auch unabhängig vom Versicherungsstatus, keine Kosten selbst tragen müssen.
- » eine unbürokratische Abgabe der Notfallverhütung für alle Betroffenen zu ermöglichen, um weitere Wege, zusätzliche Anlaufstellen sowie unangenehme und potenziell retraumatisierende Fragen zu vermeiden.
- » Zugang zu allen geforderten Versorgungsleistungen – medizinisch, forensisch wie psychosozial und psychologisch – für alle Betroffenen unter Berücksichtigung von intersektionaler Diskriminierung zu gewährleisten.
- » Organisation von Vernetzung und Erfahrungsaustausch zwischen den relevanten Akteur\*innen in Bund und Ländern hinsichtlich des Auf- und Ausbaus tragfähiger dezentraler Versorgungsstrukturen für Überlebende sexueller Gewalt.
- » den Opferschutz im Rahmen der Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt durch Schaffung von Rechtssicherheit hinsichtlich der Abrechnungsoptionen ärztlicher Leistungen seitens der Krankenkassen zu sichern, indem Regressforderungen in diesen Fällen ausgeschlossen werden.

Wir empfehlen den Bundesländern

- » dezentrale Versorgungsnetzwerke weiter auszubauen und finanziell zu fördern, die medizinische wie rechtsmedizinische Versorgung sichern und mit dem psychosozialen Hilfesystem zusammenarbeiten.

Wir empfehlen den Kommunen

- » adäquate psychosoziale Angebote wohnortnah und in ausreichender Anzahl und Qualität vorzuhalten.

# MATERIELLES RECHT

---

## Artikel 31 – Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit

---

### Hintergrund

Das Sorgerecht und das Besuchsrecht (hier: Umgangsrecht) sind im deutschen Recht im Familienrecht verortet. Beide Rechtsinstitute werden verfahrensrechtlich gesondert behandelt, sie können verbunden werden, müssen aber nicht. Somit haben Entscheidungen im Umgangsrecht nicht automatisch Auswirkungen auf das Sorgerecht und umgekehrt. Wird bspw. in einem Verfahren zum Aufenthaltsbestimmungsrecht (als Teil des Sorgerechts) häusliche Gewalt festgestellt, erfolgt nicht zwingend eine Beschränkung des Umgangsrechts – und/oder die Erkenntnisse aus dem Verfahren werden nicht für das Umgangsverfahren genutzt.

Obwohl das Jugendamt bei Gewaltschutzverfahren informiert wird, führt dies in der Regel nicht zu schützenden Maßnahmen für das Kind oder die gewaltbetroffene Mutter.

### Zu Frage 32 (a/b/c/d/e)

*Bitte geben Sie an, ob nach nationalem Recht Gewalttaten, die in den Anwendungsbereich des Übereinkommens fallen, bei der Festlegung des Sorgerechts und des Besuchsrechts für Kinder berücksichtigt werden müssen. Falls dies der Fall ist, erläutern Sie bitte, in welchem Umfang diese Bestimmungen gelten:*

- a.** häusliche Gewalt in den geltenden Rechtsvorschriften ausdrücklich als ein Kriterium aufführen, das bei der Entscheidung über das Sorgerecht und/oder das Besuchsrecht zu berücksichtigen ist. Falls ja, klären Sie bitte, ob dieses Kriterium in der Praxis bei der Festlegung des Sorgerechts und des Besuchsrechts angewandt wird/wurde;
- b.** das dem Kind zugefügte Leid anerkennen, wenn es Zeuge von Gewalt eines Elternteils gegen den anderen wird;

Die Sorgerechts- und Umgangsregelungen des *BGB* benennen Gewalt – auch Gewalttaten im Sinne der IK – nicht als Kriterium für die Entscheidungsfindung. Keine der kindschaftsrechtlichen Vorschriften berücksichtigt aktuell solche Gewalttaten, auch nicht wenn das Kind Zeug\*in von Partnergewalt wurde. Eine in der letzten Legislaturperiode geplante Reform scheiterte am vorzeitigen Ende der Regierungskoalition. Der Diskussionsentwurf sah eine Generalklausel zum Kindeswohl vor, die alle kindschaftsrechtlichen Entscheidungen am Schutz des Kindes orientieren sollte – insbesondere an körperlicher, geistiger und seelischer Unversehrtheit, am Schutz vor Übergriffen und Gewalt sowie vor dem Miterleben von Gewalt an Bezugspersonen<sup>364</sup>. Außerdem sollte das Umgangsrecht eine explizite Regelung zur Beschränkung oder zum Ausschluss des Umgangs bei häuslicher Gewalt eines Elternteils gegen den anderen enthalten<sup>365</sup>.

---

364 BMJV 2024: Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Kindschaftsrechts – Modernisierung von Sorgerecht, Umgangsrecht und Adoptionsrecht, in: ebd. 09.12.2024, [online] [https://www.bmjb.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/DiskE/DiskE\\_Kindschaftsrecht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3, §1626](https://www.bmjb.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/DiskE/DiskE_Kindschaftsrecht.pdf?__blob=publicationFile&v=3, §1626) (aufgerufen am 15.08.2025).

365 BMJV 2024: Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Kindschaftsrechts – Modernisierung von Sorgerecht, Umgangsrecht und Adoptionsrecht, in: ebd. 09.12.2024, [online] <https://www.bmjb.de/SharedDocs/Downloads/>

Der aktuelle Koalitionsvertrag kündigt an, häusliche Gewalt im Rahmen von Familienrechtsreformen zulasten des Gewalttäters im Sorge- und Umgangsrecht maßgeblich zu berücksichtigen<sup>366</sup>. Die von der vorletzten Bundesregierung in Auftrag gegebene „PETRA“-Studie (Titel „Kindeswohl und Umgangsrecht“) kommt zu dem Fazit, dass sich eine „geteilte Betreuung“ als problematisch erweist und Belastungseffekte bei Kindern nachzuweisen sind<sup>367</sup>.

§ 2 Abs. 6 GewSchG sieht vor, dass eine bedrohte Person die Überlassung einer gemeinsamen Wohnung verlangen kann, wenn dies zur Meidung unbilliger Härte erforderlich ist. Unbillige Härte liegt nach dem Gesetzestext auch bei Beeinträchtigung des Wohls von im Haushalt lebenden Kindern vor. Da das Kindeswohl jedoch nicht gesetzlich definiert ist und die (Mit-)Betroffenheit bei häuslicher Gewalt nicht erwähnt wird, fehlt hier eine ausdrückliche Verknüpfung. Umgekehrt – zu Gunsten eines Täters – wirkt § 1 Abs. 1 S. 3 a. E. GewSchG, der Abstandsregelungen, Kontaktverbote u. a. nach § 1 Abs. 2 S. 3 GewSchG bei „berechtigten Interessen“ ausschließt. Das Verlangen eines Vaters nach Umgang mit seinen Kindern stellt bei amtsgerichtlichen Entscheidungen einen Fall berechtigter Interessen dar, sodass das Umgangsrecht dazu beiträgt, dass Kontaktverbote nicht ausgesprochen werden.

Obwohl GREVIO ausreichende Orientierungspunkte aus der Verfassung und der Istanbul-Konvention attestiert, um Entscheidungen nach häuslicher Gewalt im Sinne des Art. 37 der IK zu treffen, tun sich deutsche Gerichte in der Rechtsanwendung schwer, zumindest in erster Instanz. Es gibt inzwischen obergerichtliche Entscheidungen, die konkret Bezug auf die IK nehmen, aber noch nicht flächendeckend von den Eingangsinstanzen umgesetzt werden<sup>368</sup>. Eine systematische Erfassung einschlägiger Beschlüsse der Familiengerichte, um hier Veränderungen ablesen zu können, fehlt weiterhin. Ein freier und unkomplizierter Zugang zur Rechtsprechung besteht nicht, da Entscheidungen nicht systematisch veröffentlicht und teilweise nur über kostenpflichtige Zugänge abrufbar sind.

- c.** *dafür zu sorgen, dass das Sorgerecht bei dem nicht gewalttätigen Elternteil der Unterbringung in einer Pflegefamilie vorgezogen wird;*

Eine Norm, die den Vorzug des nicht-gewalttätigen Elternteils vor einer Unterbringung in einer Pflegefamilie regelt, gibt es nicht.

- d.** *bei der Überprüfung von Zivilverfahren im Zusammenhang mit der Festlegung des Sorgerechts oder des Besuchsrechts vorsehen, dass nach allfälligen früheren Fällen von häuslicher Gewalt zwischen den Parteien gefragt/gesucht wird.*

Es gibt keine Norm, die in Kindschaftssachen verpflichtet, die Beteiligten nach vorangegangenen Vorfällen von häuslicher Gewalt zu fragen. Eine solche Praxis hat sich nach unserer Kenntnis bislang auch nicht bei Gericht etabliert. Teilweise wird bei Hinweisen auf Partnergewalt darauf verwiesen, „dass die Vergangenheit ruhen gelassen werden soll und nun im Interesse des Rechts des Kindes auf beide Eltern nach vorn geschaut werden solle“<sup>369</sup>. Der ebenfalls dem Bruch der Koalition zum Opfer

---

DE/Gesetzgebung/DiskE/DiskE\_Kindschaftsrecht.pdf?\_\_blob=publicationFile&v=3, §1680 (aufgerufen am 15.08.2025).

366 CDU/CSU & SPD 2025: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Wahlperiode, in: Koalitionsvertrag 2025 o.A., [online] [https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav\\_2025.pdf](https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf), S. 66 (aufgerufen am 06.08.2025).

367 Rücker, Stefan et al. 2023: Befunde der Studie ‘Kindeswohl und Umgangsrecht’ – Wohlergehen von Kindern in Trennungsfamilien, in: Projekt PETRA 28.07.2023, [online] <https://projekt-petra.de/files/contaoLive/Materialien/Studien/230811%20final%20Gesamt%20Brosch%C3%BCre%20Kindeswohl%20und%20Umgangsrecht.pdf>, S. 116f (aufgerufen am 06.08.2025).

368 Saarländisches OLG Saarbrücken, Beschl. v. 4.12.2024 – 6 UF 64/24, zum Umgangsausschluss bei häuslicher Gewalt; OLG Nürnberg, Beschl. v. 16.5.2024 – 11 UF 329/24, 1858; OLG Saarbrücken, Beschl. v. 17.04.2024 – 6 UF 22/24, zur Bedeutung häuslicher Gewalt im Sorgeverfahren.

369 „Es gibt vielfältige Hinweise darauf, dass im Rahmen familienrechtlicher Interventionen statt einer Sachverhaltsaufklärung mit Mitteln wie Druck, Drohungen, Entwürdigung und Missachtung „Elternvereinbarungen“ erzwungen werden.“ in Hammer, Wolfgang 2022: Familienrecht in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme, in:

gefallene Entwurf zu einem geänderten Familienverfahrensrecht hatte eine besondere Ermittlungspflicht vorgesehen<sup>370</sup>.

- e. *vorzusehen, dass die Richterinnen Risikobewertungen durchführen oder die Offenlegung von Risikobewertungen verlangen, die von Strafverfolgungs- behörden oder anderen zuständigen Akteuren für Opfer häuslicher Gewalt erstellt wurden, um diese zu berücksichtigen und das Wohl des Kindes im Rahmen von Sorgerechts- und Besuchsrechtsentscheidungen zu bestimmen.*

Explizite Regelungen für richterliche Risikobewertungen existieren bislang nicht. Obwohl die Länder im Monitor der Berichterstattungsstelle ein vorhandenes Gefahrenmanagement suggerieren, fehlt der Einbezug zentraler Akteur\*innen, wie der Gerichte<sup>371</sup>. Die Fachpraxis des Frauengewaltschutzes meldet zurück, dass ihr eine flächendeckende Risikobewertung nicht bekannt sei. Das Anfang 2025 vom Bundestag verabschiedete Gesetz zur Stärkung der Strukturen gegen sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen enthält dazu nichts<sup>372</sup>. Gleiches gilt für das Gewalthilfegesetz<sup>373</sup>.

So treffen Familiengerichte Entscheidungen zu Lasten des gewaltbetroffenen Elternteils mit der Begründung, an der Erziehungsfähigkeit oder Bindungstoleranz zu zweifeln, ohne den Vortrag von Partnergewalt gründlich aufzuklären.

## Zu Frage 33 (a/b/c)

*Bitte beschreiben Sie die Maßnahmen, die garantieren, dass Richter\*innen, die von den Gerichten bestellten Sachverständigen sowie Jurist\*innen:*

- a. *über ausreichende Rechtskenntnisse und ein Verständnis für die Dynamik von Gewalt in Paarbeziehungen, einschließlich der psychologischen Auswirkungen von Gewalt auf das Kind, verfügen;*
- b. *die Beschwerden von Opfern häuslicher Gewalt angemessen berücksichtigen und die Kinder, die Opfer oder Zeugen sind, bei der Festlegung des Sorge- und Berufsrechts anhören;*

Es gibt keine Maßnahmen, die garantieren, dass die benannten Berufsgruppen über diese Kenntnisse verfügen und mit der gebotenen Sensibilisierung hinsichtlich Partnergewalt agieren (s. *auch Artikel 15*). Geschlechtsbezogene Gewalt ist nicht verbindlich im Curriculum der jeweiligen Studiengänge vorgesehen. Die aktuellen schwächeren Qualitätssicherungsmaßnahmen für die einzelnen Personengruppen lassen sich wie folgt charakterisieren:

- aa. Das **Gerichtsverfassungsgesetz** enthält seit dem 1.1.2022 in § 23b Abs. 3 GVG eine Klausel, nach der Richter\*innen im ersten Beschäftigungsjahr nicht mit Familiensachen befasst werden dürfen. Nach Ablauf dieser Frist „sollen“ Richter\*innen in Familiensachen über belegbare Kenntnisse auf den Gebieten des Familienrechts, insbesondere des Kindschaftsrechts, des Familienverfahrensrechts und der für das Verfahren in Familiensachen notwendigen Teile des Kinder- und

---

Frauenhauskoordinierung 12.04.2022, [online] [https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Stellungnahmen/2022-04-12\\_Hammer\\_studieUmgang.pdf](https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Stellungnahmen/2022-04-12_Hammer_studieUmgang.pdf), S. 39 (aufgerufen am 06.08.2022).

370 BMJV 2024: Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes von gewaltbetroffenen Personen im familiengerichtlichen Verfahren, zur Stärkung des Verfahrensbeistands und zur Anpassung sonstiger Verfahrensvorschriften, in: ebd. 19.07.2024, [online] [https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RefE/RefE\\_FamFG\\_Aend.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RefE/RefE_FamFG_Aend.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (aufgerufen am 06.08.2025).

371 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S. 279.

372 Gesetz zur Stärkung der Strukturen gegen sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen vom 08.04.2025, BGBl. 2025 I Nr. 107.

373 Gesetz für ein verlässliches Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt (GewHG) vom 24. Februar 2025, BGBl. 2025 I Nr. 57.

Jugendhilferechts sowie über belegbare Grundkenntnisse der Psychologie, insbesondere der Entwicklungspsychologie des Kindes, und der Kommunikation mit Kindern verfügen. Einer\*in, dessen\*deren Kenntnisse auf diesen Gebieten nicht belegt sind, dürfen die Aufgaben eines Familienrichters jedoch auch zugewiesen werden, wenn der Erwerb der Kenntnisse „alsbald“ zu erwarten ist. Von diesen Anforderungen kann bei Tätigkeiten im Bereitschaftsdienst abgewichen werden. Da eine nicht diesen Anforderungen genügende Geschäftsverteilung bei den Gerichten von den Beteiligten nicht angefochten oder im Verfahren gerügt werden kann, entfaltet diese Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes kaum mehr Wirkungen als eine Absichtserklärung. Diese Soll-Vorschrift wird also nicht ausreichend kontrolliert bzw. (bei Nichteinhaltung) sanktioniert.

Es ist daher nicht gesichert, dass die Familienrichter\*innen bei der Befassung mit dem konkreten Fall über die notwendigen Kenntnisse verfügen; gerade neu mit Familiensachen betraute Richter\*innen haben im schlimmsten Fall gar keine Kenntnisse zu den benannten Themenbereichen. Zwar sind 2021 durch das Gesetz zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder Änderungen im Gerichtsverfassungsgesetz und im Familienverfahrensrecht zur Qualifizierung und Eignung von Familienrichter\*innen und Verfahrensbeiständen geschaffen worden<sup>374</sup>. Eine ausreichende Überprüfung findet jedoch nicht statt, zudem vermitteln Fortbildungsinstitute teilweise veraltete Konzepte wie PAS<sup>375</sup>. (s. Artikel 15)

**bb.** Gutachten in sorgerechtlichen oder umgangsrechtlichen Verfahren „sollen“ nach §163 Abs. 1 FamFG von Sachverständigen erstattet werden, die über eine psychologische, psychotherapeutische, kinder- und jugendpsychiatrische, psychiatrische, ärztliche, pädagogische oder sozialpädagogische Berufsqualifikation verfügen; verfügt der Sachverständige über eine pädagogische oder sozialpädagogische Berufsqualifikation, ist der Erwerb ausreichender diagnostischer und analytischer Kenntnisse durch eine anerkannte Zusatzqualifikation nachzuweisen. Die nicht verbindlichen „*Mindestanforderungen an die Qualität von Sachverständigengutachten im Kindschaftsrecht*“ enthalten lediglich den Begriff der Konflikthaftigkeit und nehmen auf häusliche Gewalt keinen Bezug<sup>376</sup>. Auch hier ist eine Formulierung gewählt, die deutlich schwächer ist als eine Garantie. Sie verlangt nicht, dass etwa Kenntnisse über die Gewaltdynamik in Paarbeziehungen oder die Unbegründetheit des Konzepts der elterlichen Entfremdung (PAS) vorliegen müssen. Allerdings stellt die fehlende Verwertbarkeit eines Gutachtens eines Sachverständigen, dem diese Qualifikation fehlt, einen (z.T. wirksamen) Hebel für die Umsetzung der Anforderung bzw. dessen Ablehnung dar.

**cc.** Verfahrensbeistände sollen nach §158a Abs. 1 S. 1 FamFG über Grundkenntnisse auf den Gebieten des Familienrechts, insbesondere des Kindschaftsrechts, des Verfahrensrechts in Kindschaftssachen und des Kinder- und Jugendhilferechts, sowie Kenntnisse der Entwicklungspsychologie und über kindgerechte Gesprächstechniken verfügen. Verfahrensbeistände haben sich regelmäßig, mindestens alle 2 Jahre, fortzubilden. Inhalte im Sinne der in der IK vorgesehenen Kenntnisse sind jedoch nicht ausdrücklich Teil des Pflichtenkatalogs. Der Berufsverband der Verfahrensbeistände, Ergänzungspfleger und Berufsvormünder für Kinder und Jugendliche e.V. (BVEB) hat sich eigene Qualitätsstandards gegeben<sup>377</sup>. Diese enthalten jedoch ebenfalls keine Qualifizierungsanforderungen zu geschlechtsbezogener Gewalt im familiären Umfeld und haben keine Bindungswirkung.

374 Gesetz zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder vom 16. Juni 2021, BGBl. I 2021 S. 1810.

375 Report Mainz 2024: Report Mainz vom 04.06.2024, in: ARD 04.06.2024, [online] [376 BMJV 2019: Mindestanforderungen an die Qualität von Sachverständigengutachten im Kindschaftsrecht, in: ebd. 01.09.2019, \[online\] \[https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Nav\\\_Themen/MindestanforderungenSachverstaendigengutachtenKindschaftsrecht.html\]\(https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Nav\_Themen/MindestanforderungenSachverstaendigengutachtenKindschaftsrecht.html\) \(aufgerufen am 06.08.2025\).](https://www.ardmediathek.de/video/%20report-mainz/report-mainz-vom-04-06-2024/das-erste/Y3JpZDovL3N3ci5kZS9hZXgvdWw-NjA1MzQ, ab Minute 10:25 (aufgerufen am 17.08.2025).</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

377 BVEB e.V. 2022: Standards Verfahrenbeistandtschaft, in: ebd. 29.04.2022, [online] [https://www.bveb-ev.de/customers/bveb\\_ev/Dateien/KatjaSeck\\_Standards\\_Broschuere\\_DIGITAL.pdf](https://www.bveb-ev.de/customers/bveb_ev/Dateien/KatjaSeck_Standards_Broschuere_DIGITAL.pdf) (aufgerufen am 15.08.2025).

Im Übrigen obliegt die Kontrolle der Einhaltung der Qualifizierung den jeweils im Verfahren beauftragenden Richter\*innen. Es gibt keine gesicherten Erkenntnisse, inwieweit diese Überprüfung stattfindet – und ob eine festgestellte fehlende Qualifikation zu einer Nichtbestellung oder Aufhebung der konkreten Verfahrensbeistandschaft führt (s. *auch* Art. 15).

**c. über die Unbegründetheit des Begriffs der «elterlichen Entfremdung»<sup>2</sup> und ähnlicher Begriffe informiert, die dazu dienen, die Gewalt und die Kontrolle zu verschleiern, die von Tätern häuslicher Gewalt über Frauen und ihre Kinder ausgeübt wird.**

Es gibt keine Maßnahmen, die die Aufklärung über das Narrativ des sog. «elterlichen Entfremdung» bzw. PAS vorsehen. Hingegen gibt es unterschiedliche Fort- und Weiterbildungsangebote für Fachkräfte, Jurist\*innen und andere befasste Berufsgruppen, die trotz fehlender Evidenz und des Verbots der Anwendung dieses Syndroms weiterhin das Thema verbreiten und rechtfertigen<sup>378</sup>. Das BVerfG hat in seinem Beschluss vom 17.11.2023 klargestellt, dass das PAS als fachwissenschaftlich widerlegt gelte und für eine am Kindeswohl orientierte Entscheidung nicht als tragfähige Grundlage ausreiche<sup>379</sup>. Diese Entscheidung ist zu begrüßen. Nichtsdestotrotz erhält das Gericht das Drohszenario gegen die Beschwerdeführerin, die Mutter der Kinder, aufrecht (wiederholte Verstöße gegen die Umgangsregelung können bei der Prüfung der Kindeswohlorientierung herangezogen werden; psychologische Begutachtung kann zwar nicht erzwungen, aber durchaus herbeigeführt werden)<sup>380</sup>.

## Zu Frage 34

*Bitte erläutern Sie die Verfahren, mit denen sichergestellt wird, dass das für Familienangelegenheiten zuständige Gericht bei Entscheidungen über das Sorgerecht und das Besuchsrecht oder beim Angebot von Mediation im Bereich des Familienrechts mit anderen einschlägigen Stellen/Berufsgruppen zusammenarbeitet/kommuniziert, insbesondere mit Strafgerichten, Strafverfolgungsbehörden, Gesundheits- und Bildungsbehörden und spezialisierten Frauenhilfssdiensten. Bitte geben Sie an, ob das Gesetz einen rechtlichen Rahmen für eines der bestehenden Verfahren bietet.*

Es gibt kein etabliertes Verfahren für die Kommunikation der Familiengerichte mit den benannten Berufsgruppen. Im familiengerichtlichen Verfahren gilt der Amtsermittlungsgrundsatz nach § 26 FamFG, nach dem das Gericht alle zur Entscheidungsfindung erheblichen Tatsachen ermitteln muss. Letztlich obliegt es jedoch der\*m zuständigen Richter\*in, welche Ermittlungen wie durchgeführt und bei welcher Stelle Informationen abgefragt werden. Die Zusammenarbeit von Familienrichtern\*innen mit anderen Stellen ist nach unserer Kenntnis deshalb höchst unterschiedlich und hängt stark von der richterlichen Person, deren Erfahrung, Sensibilisierung und Vernetzung ab. Laut des Monitors der Berichterstattungsstelle gibt es „keine bundesweiten einheitlichen Leitfäden, Protokolle oder Handbücher zu der Frage, wie das Gericht die Aufklärung des Sachverhalts vornimmt“<sup>381</sup>. Aus der Praxis wird eine zurückhaltende Anwendung, insbesondere der fehlende Einbezug der Gewaltschutzhilfeeinrichtungen, vermerkt. Positive Beispiele wie das *Münchener Modell*<sup>382</sup>, der *neue Leitfaden für Berliner Familiengerichte*, der für einen praxisnahen, multidisziplinären Ansatz zum Schutz von Frauen und Kindern vor geschlechtsspezifischer Gewalt steht oder der *Leitfaden für*

378 Meisner, Matthias 2025: Aufschrei ohne Folgen: Gewalt an Frauen und Kindern. in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 1, S. 25-28, [online] <https://www.blaetter.de/ausgabe/2025/januar/aufschrei-ohne-folgen-gewalt-an-frauen-und-kindern> (abgerufen am 13.08.2025)

379 BVerfG, Beschluss vom 17.11.2023 – 1 BvR 1076/23, Rn. 34.

380 Heinke, Sabine 2024: Pflicht zur umfassenden Sachverhaltsaufklärung und die Grenzen der Wohlverhaltenspflicht im Umgangsstreit, in: Streit – Feministische Rechtszeitschrift, Heft 1, S. 31f.

381 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S. 247.

382 Justiz Bayern 2022: Sonderleitfaden zum Münchener Modell, in: ebd. o.A., [online] [https://www.justiz.bayern.de/media/images/behoerden-und-gerichte/amtsgerichte/muenchen/familienachen/2022.05.06\\_sonderleitfaden\\_zum\\_m%C3%BCchner\\_modell.pdf](https://www.justiz.bayern.de/media/images/behoerden-und-gerichte/amtsgerichte/muenchen/familienachen/2022.05.06_sonderleitfaden_zum_m%C3%BCchner_modell.pdf) (abgerufen: 01.09.2025).

*Sorge- und Umgangsverfahren in Fällen von häuslicher Gewalt aus Rheinland-Pfalz*, werden nicht flächendeckend genutzt.

Eine Sicherstellung der Zusammenarbeit mit einschlägigen Stellen/Berufsgruppen ist gesetzlich für die **Jugendämter** vorgesehen:

Nach § 17 Abs. 3 SGB VIII werden die Jugendämter bei Rechtshängigkeit von Scheidungssachen unter Beteiligung von minderjährigen Kindern durch das Familiengericht informiert, damit das Beratungsangebot gemäß § 17 Abs. 2 SGB VIII (Beratung im Fall der Trennung und Scheidung insbesondere zur Wahrnehmung der elterlichen Sorge und Verantwortung) unterbreitet werden kann.

Ferner enthält das *FamFG* folgende Vorschriften, die die Einbindung des Jugendamtes sicherstellen sollen:

Nach § 162 *FamFG* ist das Jugendamt in Verfahren die Person des Kindes betreffend anzuhören und von Terminen zu benachrichtigen. Für Kinderschutzverfahren gem. § 1666 BGB ist darüber hinaus eine förmliche Beteiligungspflicht normiert: Das Gericht hat nach § 162 Abs. 2 *FamFG* die Pflicht, Zustellungen an das Jugendamt vorzunehmen, die dem Jugendamt auch den Status eines beschwerdeberechtigten Beteiligten gibt.

Nach § 205 *FamFG* sind Jugendämter in Ehen Wohnungssachen anzuhören, wenn Kinder im Haushalt der Ehepartner\*innen leben. Diese Vorschrift ist besonders relevant bei Partnergewalt, die zu Wohnungszuweisungsverfahren unter getrennt lebenden Eheleuten nach § 1361b Abs. 2 BGB geführt hat. In der Praxis wird diese Vorschrift aufgrund überlasteter Jugendämter nicht befolgt – diese haben keine Ressourcen für Stellungnahmen oder Teilnahme an Gerichtsverfahren. Die entsprechende Regelung für Verfahren nach dem *GewSchG* (§ 213 *FamFG*, auch für unverheiratete Paare gültig) wird ebenso wenig umgesetzt.

Das **Kindschaftsrecht** ist vom Leitbild der einvernehmlichen Regelung von Sorge- und Umgangsrechten getragen, § 156 Abs. 1 *FamFG*. Ein Instrument zur Erreichung dieses Ziels ist eine offensive Vorgabe von Mediation. Im Gegensatz zum Kindschaftsrecht ist für das *GewSchG* in den §§ 36 und 36a *FamFG* eine Ausnahme für Vergleiche und Mediation geschaffen worden. Eine vergleichbare Regelung gibt es in Kindschaftssachen bei Vorliegen von Partnergewalt nicht (s. *Frage 39*). Das führt in der Praxis dazu, dass weiterhin auf Vergleiche gedrungen wird sowie Mediation angeraten wird. Über die Kostenregelungen und durch die Regelvermutung (§ 1626 Abs. 3 BGB) und die Wohlverhaltensklausel (§ 1684 Abs. 2 S. 2 BGB) <sup>383</sup> wird ein entsprechender faktischer Zwang verschärft.

Grundsätzlich gelten bei Straffälligkeiten von Eltern, aus der sich aus der Perspektive der Strafverfolgungsbehörden Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung ergeben, Mitteilungspflichten an die Familiengerichte <sup>384</sup>. Nach der Mitteilung an die Familiengerichte werden dort nach Ausübung des gebotenen Ermessens Sorgerechtsverfahren angelegt, die der Sicherung des Kindeswohles dienen; hier ist materiell-rechtlicher Anknüpfungspunkt § 1666 BGB i.V.m. § 1666a BGB.

In Fällen von Partnergewalt erweist sich die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden, Straf- und Familiengerichten sowie dem Jugendamt bislang nicht so effizient, wie es zum effektiven Gewaltschutz notwendig wäre. Auch die zeitliche Synchronisierung von straf- und familiengerichtlichen Verfahren erfolgt nicht systematisch. Im schlimmsten Fall wird durch das Familiengericht unter (dem unzulässigen) Hinweis auf die strafrechtliche Unschuldsvermutung auf den noch abzuwartenden Ausgang des Strafverfahrens verwiesen oder von der strafrechtlichen Nicht-Verurteilung der fehlerhafte Rückschluss gezogen, dass damit auch eine Kindeswohlgefährdung widerlegt sei.

<sup>383</sup> Franke, Lena 2023: Häusliche Gewalt im Umgangs- und Sorgerecht. Berlin: DIMR, S. 48 ff.

<sup>384</sup> Bekanntmachung der Neufassung der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) vom 13. Juli 2022, BAnz AT 20.07.2022 B1.

## Zu Frage 35

*Bitte machen Sie ausführliche Angaben zu den Verfahren, die bei der Ausübung des Sorgerechts und des Besuchsrechts angewandt werden (ggf. einschließlich des eingesetzten Personals und der verfügbaren spezifischen Infrastruktur):*

- a.** *das Risiko auszuschließen, dass der misshandelte Elternteil weiterer Gewalt ausgesetzt ist;*
- b.** *das Risiko auszuschließen, dass das Kind Zeuge von Gewalt wird oder Gewalt erfährt;*

Es gibt im nationalen Recht kein Verfahren, das sicherstellt, dass der gewaltbetroffene Elternteil durch Ausübung des Sorge- und Umgangsrechts des gewaltausübenden Elternteils vor erneuter Gewalt geschützt wird. Ebenso wenig werden derzeit Kinder systematisch davor geschützt, Zeug\*in und/oder Betroffene von erneuter Gewalt zu werden.

Im kindschaftsrechtlichen Verfahren gilt nach §155 FamFG das sogenannte Vorrang- und Beschleunigungsgebot. Es stellt sicher, dass in den Sorge- und Umgangs- sowie in Kinderschutzverfahren ein Termin spätestens einen Monat nach Einleitung des Verfahrens stattfindet (§155 Abs. 2 FamFG). Der Vorrang gegenüber anderen Verfahren wird dadurch sichergestellt, dass eine Verlegung des Termins nur aus zwingenden Gründen möglich ist. Deswegen müssen alle Verfahrensbeteiligten bei Terminverlegungsgesuchen eine zwingende Verhinderung darlegen.

Auf diese Weise sollen die materiellrechtlichen, auf das Kindeswohl zentrierten Vorschriften des BGB zügig umgesetzt werden. Gerichtliche Maßnahmen bei Kindeswohlgefährdung regelt §1666 BGB. §1666 Abs. 3 Nr. 3 enthält die Möglichkeit, die Nutzung der Familienwohnung zu untersagen, §1666 Abs. 3 Nr. 4 enthält die Möglichkeit, Kontaktverbote auszusprechen. Nach §1666 Abs. 4 BGB können auch Maßnahmen gegenüber Dritten getroffen werden. Dies betrifft dritte, gefährdende Personen; das Gericht kann entsprechende Maßnahmen auch ohne elterlichen Antrag aussprechen (§24 Abs. 1 FamFG). Darüber, ob diese Maßnahmen in der Praxis wirksam gegen gewalttätige Elternteile eingesetzt werden – beispielsweise als Grundlage für soziale Trainingskurse – werden keine empirischen Daten erhoben. Berichte Gewaltbetroffener dokumentieren, dass die Maßnahmen teilweise eher als Sanktionsmittel gegen gewaltbetroffene Mütter eingesetzt werden, die angeblich „nicht mitwirkt, das Kind entfremdet oder im Frauenhaus das Kindeswohl gefährdet“<sup>385</sup>.

Das Vorrang- und Beschleunigungsgebot darf nach dem Willen des Gesetzgebers nicht schematisch gehandhabt werden. Gerade wenn (potenzielle) Gewaltvorfälle die Prüfung von Schutzmaßnahmen erforderlich machen, darf die Verkürzung der Verfahrensdauer nicht auf Kosten des Kindeswohls gehen. Die Anordnung von Umgang steht auch im beschleunigten Verfahren unter dem Vorbehalt einer vorherigen familiengerichtlichen Einschätzung, dass das Kind durch den Umgang nicht gefährdet oder in seinem Wohl beeinträchtigt wird (§1684 Abs. 4 S.1 und 2 BGB). In derartigen Fällen ist daher regelmäßig eine Aufklärung des Gewaltgeschehens und der daraus eventuell resultierenden Folgen für das Kind erforderlich. Ferner ist – in Umsetzung von Art. 37 IK – zu klären, ob Bedrohungen für Kind und gewaltbetroffenen Elternteil fortbestehen. Inwiefern diese Grundsätze im Einzelfall beachtet und umgesetzt werden, liegt jedoch wiederum in der Hand der\*s jeweiligen Richter\*in.

- c.** *sicherstellen, dass das zuständige Personal geschult ist und die Einrichtungen geeignet sind, um begleiteten Umgang zu ermöglichen.*

Die Umgangsbegleitung kann von den Trägern der Jugendhilfe oder freien Trägern übernommen werden. Für die jeweils beauftragten Umgangsbegleiter\*innen (§1684 Abs. 4 S.3 und 4 BGB) gibt es **keine gesetzlichen Standards** hinsichtlich Qualifikation oder Vorgehensweisen.

<sup>385</sup> Meisner, Matthias 2025: Wie Gewalt an Frauen und Kindern bagatellisiert wird, in: Katapult 16.07.2025, [online] <https://katapult-magazin.de/de/artikel/wie-gewalt-an-frauen-und-kindern-bagatellisiert-wird> (aufgerufen am 06.08.2025).

Im Rahmen des Forschungsprojekts „*Entwicklung von Interventionsansätzen im Scheidungsge-  
schehen – beaufsichtigter und begleiteter Umgang (§ 1684 Abs. 4 BGB)*“ im Auftrag des Bundesfa-  
milienministeriums wurden 2007 deutsche Berufsstandards zum Begleiteten Umgang vorgelegt<sup>386</sup>.  
Diese Standards sollten sowohl den Trägern der Jugendhilfe als auch den am Umgangsverfahren  
beteiligten Familienrichter\*innen und Fachanwält\*innen für Familienrecht Handlungsanleitungen  
für eine an einheitlichen Qualitätskriterien orientierte Durchführung des Begleiteten Umgangs von  
Kindern im Scheidungsverfahren geben. Sie haben jedoch keinen Normcharakter. Eine Neuauflage  
ist für 2026 geplant.

Zertifizierungskurse werden von den unterschiedlichsten Institutionen angeboten<sup>387</sup>, es gibt  
jedoch kein vereinheitlichtes Curriculum. Viele Fortbildungsinstitute verbreiten zudem misogynie  
Narrative und weiterhin PAS.<sup>388</sup>

Auch für Umgangspfleger\*innen (§ 1684 Abs. 3 S. 3 BGB), also die Personen, die die Übergabe  
des Kindes begleiten, sind gesetzlich festgelegte Standards nicht normiert. Umgangspfleger\*innen  
können sich bei unterschiedlichen Institutionen zertifizieren lassen<sup>389</sup>. Auch nicht-geschulte Privat-  
personen aus dem sozialen Umfeld können Umgangspfleger\*in sein, diese gehen dann ohne pädä-  
gogische oder sicherheitsrelevante Vorbereitung in die eskalationsgefährdete Situation.

## Zu Frage 36

*Bitte geben Sie an, ob gemäß nationaler Rechtsvorschriften der Entzug der elterlichen Rechte bei  
strafrechtlichen Verurteilungen vorgesehen ist, wenn das Wohl des Kindes, zu dem auch die Sicher-  
heit des Opfers gehören kann, nicht auf andere Weise gewährleistet werden kann.*

Eine zwingende Vorschrift für Sorgerechtsentzug nach bestimmten Straftaten gibt es im deutschen  
Recht nicht. Selbst dann, wenn das eigene Kind Opfer von Straftaten geworden ist (Körperver-  
letzungen, Verletzungen des Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung), ist im Sorgerechtsverfahren  
gemäß § 1666 BGB zu überprüfen, ob die (fortdauernde) Kindeswohlgefährdung eine sorgerecht-  
liche Regelung nach sich ziehen muss. Eine explizite Erwähnung von körperlicher oder sexualisierter  
Gewalt gegen Kinder bzw. gegen ein Elternteil der Kinder findet sich nicht.

Gleiches gilt für Umgangsrechte potenzieller Straftäter\*innen. § 1684 BGB geht grundsätzlich  
davon aus, dass der Umgang zwischen Kind und Eltern dem Kindeswohl zuträglich ist. Denn gemäß  
§ 1626 Abs. 3 BGB gehört zum Wohl des Kindes in der Regel der Umgang mit beiden Elternteilen.  
Eine Einschränkung der Umgangsrechte kommt nur dann in Betracht, wenn erweislich ist, dass der  
Umgang mit dem (gewalttätigen) Elternteil dem Kindeswohl schadet, § 1684 Abs. 4 S. 2 BGB. Das  
Zusammenspiel zwischen der Vermutung der Kindeswohldienlichkeit und den hohen Hürden für  
einen Umgangausschluss führt dazu, dass von Gewalt betroffene Elternteile/Kinder im Rahmen  
der Umgangskontakte verpflichtet sind, nachzuweisen, dass sich Gewalt ereignet hat. Diese Fest-  
stellungslast erweist sich in den kindschaftsrechtlichen Verfahren für Gewaltbetroffene als kontra-  
produktiv.

In familiengerichtlichen Auseinandersetzungen um die elterliche Sorge ist in Fällen häuslicher  
und geschlechtsspezifischer Gewalt davon auszugehen, dass eine verantwortungsvolle Ausübung  
der gemeinsamen elterlichen Sorge in der Regel nicht möglich ist. Insbesondere, wenn:

386 Fthenakis, Wassilios et al. 2007: Deutsche Standards zum Begleiteten Umgang. München: C. H. Beck.

387 BVEB e.V. 2022: Standards Verfahrensbeistandsschaft, in: ebd. 29.04.2022, [online] [https://www.bveb-ev.de/customers/bveb\\_ev/Dateien/KatjaSeck\\_Standards\\_Broschuere\\_DIGITAL.pdf](https://www.bveb-ev.de/customers/bveb_ev/Dateien/KatjaSeck_Standards_Broschuere_DIGITAL.pdf) (aufgerufen am 15.08.2025).

388 Meisner, Matthias 2025: Aufschrei ohne Folgen: Gewalt an Frauen und Kindern. in: Blätter für deutsche und inter-  
nationale Politik, Heft 1, S. 25-28 [online] <https://www.blaetter.de/ausgabe/2025/januar/aufschrei-ohne-folgen-gewalt-an-frauen-und-kindern> (abgerufen am 13.08.2025)

389 siehe dazu z. B. Weinberger Forum o.J.: Zertifikatslehrgang Umgangspfleger, in: ebd. o.A., [online] <https://www.weinberger-forum.de/kinder-und-jugendhilfe/umgangspfleger-umgangsbegleiter/seminardetails/details/zertifikatslehrgang-umgangspfleger-250350/showSeminar.html> (aufgerufen am 06.08.2025).

- » Belastungen beim gewaltbetroffenen Elternteil und/oder dem Kind in den Strukturen und Dynamiken fortwirken (z.B. Angst, Traumatisierung, Stresssymptome vor, während oder nach Kontakten, Kontrolle, Drohungen) oder
- » eine ausreichende Senkung des Konfliktniveaus mithilfe einer Bearbeitung auf der Beziehungsebene für einen Teil nicht zumutbar oder in angemessener Zeit nicht erfolversprechend ist.
- » Dabei kann es keine Einigungspflicht oder eine Pflicht zu gemeinsamer Beratung geben. Insbesondere in Fällen häuslicher Gewalt ist eine Verschärfung des Einigungsgebots nach § 1627 Satz 2 BGB fehl am Platz.

---

## Empfehlungen

---

Im Rahmen einer gesetzlichen Regelung sollte festgelegt werden:

- » Die Aufnahme einer widerlegbaren Regelvermutung für Fälle von häuslicher Gewalt – d.h. dass gesetzlich festgeschrieben wird, dass der Umgang mit einer Person, die häusliche Gewalt ausgeübt hat, in der Regel nicht dem Kindeswohl entspricht.
- » Dass in Fällen häuslicher Gewalt der Umgang mit dem gewaltausübenden Elternteil in der Regel auszuschließen oder einzuschränken ist. Die Rechte und der Schutz des Kindes und des gewaltbetroffenen Elternteils sind bei Entscheidungen zu berücksichtigen.
- » Fälle häuslicher Gewalt stellen im Rahmen des § 156 FamFG eine Ausnahme vom Gebot des Hinwirkens auf ein Einvernehmen der Beteiligten dar. Eine entsprechende ausdrückliche Ergänzung sollte aufgenommen werden.
- » Um unerwünschte Rückschlüsse auf den Aufenthalt des gewaltbetroffenen Elternteils und des Kindes zu vermeiden, sollte auch im Rahmen des § 152 FamFG ein Wahlgerichtsstand geschaffen werden (vgl. § 211 Nr. 1 FamFG).
- » Solange die Gefahr der Gewaltausübung gegen den betroffenen Elternteil und/oder das Kind oder die Gefahr einer erneuten schweren psychischen Belastung besteht, sollte kein (auch kein begleiteter) Umgang stattfinden.
- » In Fällen häuslicher Gewalt sollten eine Gewaltverzichtserklärung, die Verantwortungsübernahme und die Teilnahme an einem fachspezifischen Beratungsangebot und/oder einem sozialen Trainingskurs durch den gewaltausübenden Elternteil Voraussetzung für Umgang sein.

UND: Die Bearbeitung der Kindschaftsrechts- und Verfahrensrechtsreform muss zügig vorangebracht werden.

---

## Artikel 48 – Verbot verpflichtender alternativer Streitbeilegungsverfahren und Strafurteile

---

### Hintergrund

§ 46a Strafgesetzbuch eröffnet eine Strafmilderung im Falle eines Täter-Opfer-Ausgleichs bzw. einer Schadenswiedergutmachung im strafrechtlichen Verfahren. § 155a StPO regelt den Täter-Opfer-Ausgleich dahingehend, dass in jedem Stadium des Verfahrens die Möglichkeiten, einen Ausgleich zwischen beschuldigter und verletzter Person zu erreichen, zu prüfen sind. Die Vorschrift enthält den ausdrücklichen Hinweis, dass dieser nicht gegen den Willen des Opfers durchgeführt werden darf.

Seit 2017 gibt es ein Gesetz über die psychosoziale Prozessbegleitung im Strafverfahren (§ 406g StPO). Eine Kostenübernahme erfolgt für Straftaten aus dem Katalog des § 397a Strafprozessordnung.

### Zu Frage 37

*Bitte informieren Sie über die Maßnahmen, die ergriffen wurden, um sicherzustellen, dass obligatorische alternative Streitbeilegungsverfahren in Strafverfahren im Zusammenhang mit den verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen, die unter die Istanbul-Konvention fallen, verboten sind.*

Seit dem letzten Bericht sind keine Maßnahmen ergriffen worden, um sicherzustellen, dass obligatorische alternative Streitbeilegungsverfahren in Strafverfahren im Zusammenhang mit den verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen, die unter die IK fallen, verboten sind. Allerdings gibt es keine obligatorischen alternativen Streitbeilegungsverfahren im Strafverfahren. Auch wenn es grundsätzlich freiwillig ist, wird oft ein „sanfter Druck“ durch beteiligte Personen ausgeübt („Sie brauchen dann nicht auszusagen; es geht dann alles ganz schnell; vielleicht gibt es am Ende auch einen Freispruch, wenn wir das Verfahren „streitig“ durchführen müssen“ usw.).

### Zu Frage 38

*Wenn es freiwillige alternative Streitbeilegungsverfahren wie Schlichtung oder Mediation bei Straftaten gibt, die unter die Istanbul-Konvention fallen, machen Sie bitte Angaben zu den Schutzmaßnahmen, wie die freie und informierte Zustimmung des Opfers zu diesen alternativen Verfahren vorgesehen sind, um die freie und informierte Zustimmung des Opfers zu solchen Verfahren zu gewährleisten, sowie zu den Maßnahmen, die getroffen wurden, um zu verhindern, dass auf das Opfer direkt oder indirekt Druck ausgeübt wird. Geben Sie bitte auch an, ob das Angebot alternativer Streitbeilegungsverfahren zur Einstellung der strafrechtlichen Ermittlungen und der Strafverfolgung oder zu anderen Konsequenzen für das Opfer führen kann.*

Die gewaltbetroffene Person könnte in der beschriebenen Verfahrenssituation durch anwaltlichen und/oder sozialarbeiterischen Beistand unterstützt werden. Eine Nebenklagevertretung oder die Unterstützung durch psychosoziale Prozessbegleitung (und deren Kostenübernahme) ist an besondere Delikte geknüpft. Gerade Delikte, die bei häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt eine

große Rolle spielen – wie einfache Körper- und Gesundheitsverletzung, Beleidigungen, Bedrohung, Stalking (ohne die in § 397a Abs. 1 Ziff. 3 *Strafprozessordnung* genannten Folgen) – und Delikte mit oder in sozialen Medien sowie jeweils in Kumulation sind nicht für diese Unterstützung vorgesehen. Dies sind jedoch gleichzeitig auch die, bei denen die Verfahren häufig eingestellt werden, teils in Verbindung mit einem Täter-Opfer-Ausgleich.

Die notwendige Sensibilisierung und Schulung für die im Verfahren tätigen Berufsgruppen ist nicht ausreichend (*siehe Art. 15*).

Je nach Schwere der zugrundeliegenden Straftat führt die erfolgreiche Durchführung eines alternativen Streitbeilegungsverfahrens zu einer oft deutlichen Strafmilderung und einer Abkürzung des Gerichtsverfahrens oder, bei weniger schweren Straftaten, auch zur kompletten Einstellung der Ermittlungen oder des gerichtlichen Verfahrens.

## Zu Frage 39

*Bitte informieren Sie über die Maßnahmen, die ergriffen wurden, um sicherzustellen, dass alternative Streitbeilegungsverfahren wie die Mediation oder Verfahren, die diesen gleichgestellt werden können, nicht in familienrechtlichen Verfahren wie Scheidungsverfahren oder Verfahren im Zusammenhang mit dem Sorgerecht und dem Besuchsrecht für Kinder eingesetzt werden, wenn es eine Vorgeschichte von Gewalt gibt.*

Hintergrund Zivilrecht:

Das Familienrecht enthält Regelungen zu alternativen Streitbeilegungsverfahren. Berührt werden insbesondere das Gewaltschutzgesetz oder Kindschaftssachen. Es ist das FamFG anzuwenden. Das **Familienrecht** fordert in §§ 36, 156 FamFG das Hinwirken auf Einigungen und schreibt Mediationsvorschläge vor (§ 36a FamFG). Gewaltschutzsachen sind zwar davon ausdrücklich ausgenommen (§§ 36 Abs. 1 S. 2, 36a Abs. 1 S. 2 FamFG), dennoch werden in der Praxis häufig Vergleiche geschlossen. Die Strafbarkeit von Verstößen (§ 4 GewSchG) wurde durch § 214a FamFG auf Verstöße gegen einen Vergleich erweitert.

In Kindschaftsverfahren sind Einigungen, der Verweis in eine gerichtsnahe gemeinsame Beratung oder Mediation der Regelfall. Dabei wird an die Vernunft der Beteiligten appelliert und argumentiert, dass eine Einigung besser gelebt werden kann als eine gerichtlich angeordnete Maßnahme. Auch gibt es Tendenzen, das Wechselmodell zum Regelfall zu machen (*s. auch Frage 34*).

Es gibt seit 2011 eine Handreichung des BMFSFJ zum FamFG, in der auf die Besonderheiten bei häuslicher Gewalt hingewiesen wird<sup>390</sup>. Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass darauf kein Bezug genommen wird. Ein Sonderleitfaden<sup>391</sup> des Amtsgericht München enthält positive Ansätze wie Einbeziehung von Gefährdungsmanagement, engmaschige Begleitung der gewaltbetroffenen Person und Berücksichtigung von häuslicher Gewalt.

Eine Reform des Familienrechts, die Vorschläge zu einer besonderen Berücksichtigung von Gewalt an Frauen und Kindern enthält und in der Regel einen Ausschluss von Vereinbarungen und Mediation in diesen Fällen vorsieht, wurde in der letzten Legislatur nicht mehr umgesetzt. Die im neuen Koalitionsvertrag unterbreiteten Vorhaben sind uneindeutig. Es wird lediglich vermerkt, dass häusliche Gewalt bei Sorge- und Umgangsverfahren „zu berücksichtigen“ sei<sup>392</sup>.

390 BMBFSFJ 2011: Arbeitshilfe zum Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) bei Vorliegen häuslicher Gewalt, in: ebd. 07.07.2011, [online] <https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/service/publikationen/arbeitshilfe-zum-verfahren-in-familiensachen-und-in-den-angelegenheiten-der-freiwilligen-gerichtsbarkeit-famfg-bei-vorliegen-haeuslicher-gewalt-80730> (aufgerufen am 06.08.2025).

391 Justiz Bayern 2022: Sonderleitfaden zum Münchener Modell, in: ebd. o.A., [online] [https://www.justiz.bayern.de/media/images/behorden-und-gerichte/amtsgesetze/muenchen/familiensachen/2022.05.06\\_sonderleitfaden\\_zum\\_m%C3%BCchner\\_modell.pdf](https://www.justiz.bayern.de/media/images/behorden-und-gerichte/amtsgesetze/muenchen/familiensachen/2022.05.06_sonderleitfaden_zum_m%C3%BCchner_modell.pdf) (abgerufen: 01.09.2025).

392 CDU/CSU & SPD 2025: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Wahlperiode, in: Koalitionsvertrag 2025 o.A., [online] [https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav\\_2025.pdf](https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf), S. 89, Rn. 2905 (aufgerufen am 06.08.2025).

Fehlende Kenntnisse zur Dynamik häuslicher Gewalt und Auswirkungen verhindern, dass entsprechende Argumente in Verfahren durchdringen. Eine ausdrückliche Ausnahmeregelung analog zu Gewaltschutzverfahren existiert nicht.

---

## Empfehlungen

---

### Wir empfehlen

- » in die *StPO* und das *FamFG* sind Ausnahmeregelungen von Verfahrensvorschriften, die Gerichte und Staatsanwaltschaft dazu auffordern, auf einen Ausgleich oder eine Einigung zwischen den Beteiligten hinzuwirken (z. B. Täter-Opfer-Ausgleich im Strafrecht u. Vorschläge für Einigungen und Mediation im Familien), für Fälle von Gewalt im Sinne der IK einzufügen.
- » der Katalog des § 397a StPO ist dahingehend zu erweitern, dass auch bei den Tatbeständen aus häuslicher Gewalt, insbesondere Körperverletzung nach § 223 StGB, für die anwaltliche Vertretung in einer Nebenklage Prozesskostenhilfe gewährt bzw. durch das Gericht eine anwaltliche Vertretung beigeordnet werden kann.
- » im *BGB* (Teil Familienrecht) und im *FamFG* sind ausdrückliche Regelungen für Kindschaftssachen mit einer Gewaltgeschichte aufzunehmen, die Einigungen und Mediation untersagen. Gültliche Einigungs- und Mediationsversuche sind zu unterlassen.
- » Familienrichter\*innen und Verfahrensbeistände, aber auch Mitarbeiter\*innen der Jugendhilfe, sind für die besonderen Dynamiken und speziellen Machtverhältnisse in Fällen häuslicher Gewalt zu sensibilisieren.

# ERMITTLUNGEN, STRAFVERFOLGUNG, VERFAHRENSRECHT UND SCHUTZMASSNAHMEN

---

## **Artikel 49 und 50 –** Allgemeine Verpflichtungen und Soforthilfe, Prävention und Schutz

---

### Hintergrund

Die Bearbeitung der Fragen zu den Artikeln 49 und 50 konnte aus Kapazitätsgründen von keiner Organisation übernommen werden. Dies bedeutet nicht, dass diese Themen nicht priorisiert werden sollen. Insgesamt besteht hier auch ein Informationsdefizit, da es schwierig ist, entsprechende Daten zu erhalten und zu bewerten. Selbst der Monitoringbericht<sup>393</sup> der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifischer Gewalt enthält zu diesem Abschnitt wenige Angaben. Die Hinweise aus dem ersten Alternativbericht des BIK sind weiterhin aktuell<sup>394</sup>, ebenso die Ausführungen im GREVIO-Basisbericht sowie die Empfehlungen.

### Zu Frage 40

*Bitte beschreiben Sie die personellen, finanziellen und technischen Ressourcen, die den Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung gestellt werden, um auf alle Fälle von Gewalt gegen Frauen, einschließlich ihrer digitalen Dimension, sorgfältig zu reagieren und zu ermitteln.*

Die Länge von Strafverfahren nimmt im Allgemeinen zu<sup>395</sup>, so dass sich bei geschlechtsspezifischer Gewalt die Situation ebenfalls eher verschlechtert als verbessert.

---

393 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S. 145ff.

394 BIK 2021: Alternativbericht zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, ebd. 06.2021, [online] <https://www.buendnis-istanbul-konvention.de/wp-content/uploads/2021/03/Alternativbericht-BIK-2021.pdf>, S. 155ff (aufgerufen am 30.06.2025).

395 Legal Tribune Online 2022: Richterbund fordert mehr Personal, in: ebd. 19.08.2022, [online] <https://www.lto.de/recht/justiz/j/deutscher-richterbund-personal-justiz-richter-verfahrensdauer-haftentlassungen-statistik> (aufgerufen am 11.08.2022).

## Zu Frage 41

*Welche Maßnahmen wurden ergriffen, damit Polizeiwachen über Räume verfügen, in denen sie die Opfer von Gewalt empfangen, mit ihnen in angemessener Umgebung sprechen und das Vertrauensprinzip wahren können? Können Fälle von Gewalt gegen Frauen auch anders gemeldet werden als auf einer Polizeiwache, zum Beispiel auf digitalem Weg?*

2024 wurde von der Vorgängerregierung eine erste Anlaufstelle „Gewalt gegen Frauen“ der Bundespolizei am Berliner Ostbahnhof eingerichtet<sup>396</sup> und im Mai 2025 eine im Hauptbahnhof Köln<sup>397</sup>. Eine Evaluation zur Akzeptanz dieser Stellen und deren Wirkung ist nicht bekannt. Gemessen am Ausmaß und dem überregionalen Aufkommen geschlechtsspezifischer Gewalt erscheinen diese Angebote als Augenwischerei. Eine spezifische Ausstattung der jeweiligen allgemeinen Polizeiwachen ist nicht bekannt.

## Zu Frage 42 (a/b)

*Bitte geben Sie an, ob es spezialisierte Polizei-/Staatsanwaltschaftseinheiten für die Ermittlung und Verfolgung von Gewalt gegen Frauen gibt und geben Sie dies an:*

- a.** *für welche Formen von Gewalt gegen Frauen diese Einheiten zuständig sind;*
- b.** *ob solche Einheiten in allen Polizeibezirken/Staatsanwaltschaftsbezirken des Landes bestehen.*

Es gibt zwar bei den meisten Staatsanwaltschaften oder Amtsanwaltschaften Sonderdezernate für „Häusliche Gewalt“ und/oder „Sexualisierte Gewalt“, auch wenn sie nicht ausdrücklich mit „Gewalt gegen Frauen“ benannt sind. Aber wegen der großen Mehrheit von weiblichen Betroffenen werden dort die Fälle bearbeitet, die die IK betreffen. Kritisch ist allerdings, dass die Dezernent\*innen nur sehr selten auf diesem Gebiet geschult sind und es häufig Wechsel in den Zuständigkeiten gibt, sodass selten eine Spezialisierung eintritt. Wie der Monitor der Berichterstattungsstelle feststellt, fehlt es an umfassender spezifischer Fortbildung. Von extra eingerichteten Sondergerichten oder -staatsanwaltschaften bzw. deren Spezialisierung ist die Justiz weit entfernt<sup>398</sup>. An einigen wenigen Standorten werden solche Stellen eingerichtet, dies entspricht jedoch nicht einer flächendeckenden Versorgung und Haltung<sup>399</sup>.

*S. Artikel 15 und Artikel 31*

## Zu Frage 43

*Beschreiben Sie bitte alle Maßnahmen, die ergriffen wurden, um eine zügige Untersuchung und wirk-same Verfolgung von Fällen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu gewährleisten, wie z. B. die Festlegung von Prioritäten durch Schnellverfahren, Benchmarking (Vergleich) oder andere Initiativen, ohne die Gründlichkeit der Untersuchung zu beeinträchtigen.*

<sup>396</sup> Bundespolizei 2024: Erste Anlaufstelle „Gewalt gegen Frauen“ der Bundespolizei am Berliner Ostbahnhof, in: ebd. 15.08.2024, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2024/08/sicherheitstour-anlaufstelle-hg.html> (aufgerufen am 18.08.2025).

<sup>397</sup> Bundespolizei 2025: Opferschutz, in: ebd. 04.08.2025, [online] <https://bundespolizei.de/sicher-im-alltag/opferschutz> (aufgerufen am 11.08.2025).

<sup>398</sup> DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S.145ff.

<sup>399</sup> Justiz NRW o.J.: Schutz der Opfer häuslicher Gewalt, in: ebd. o.A., [online] [https://www.justiz.nrw.de/BS/opferschutz/besondere\\_bereiche/haeusliche\\_gewalt](https://www.justiz.nrw.de/BS/opferschutz/besondere_bereiche/haeusliche_gewalt) (aufgerufen am 18.08.2025).

Auch hier verweisen wir auf die unveränderte Situation wie in der Beschreibung im ersten Alternativbericht.

## Zu Frage 44

*Werden Maßnahmen ergriffen, um Frauen und Mädchen, die eine der unter die Istanbul-Konvention fallenden Formen von Gewalt gegen Frauen erleben, zu ermutigen, Gewaltvorfälle den Behörden zu melden? Bitte nennen Sie Beispiele für Maßnahmen, die ergriffen wurden, um das Vertrauen in Strafverfolgungsbeamte zu stärken, einschließlich solcher, die darauf abzielen, sprachliche oder verfahrenstechnische Schwierigkeiten zu überwinden, auf die sie bei der Einreichung von Beschwerden stoßen, insbesondere bei Migrantinnen, asylsuchenden Frauen, Frauen mit Behinderungen, Frauen mit Suchtproblemen und anderen Frauen und Mädchen, die von intersektionaler Diskriminierung bedroht sind.*

Leider sind hier keine Maßnahmen zu nennen, da solche nicht ergriffen wurden.

## Zu Frage 45

*Bitte geben Sie an, ob es Protokolle/Standardarbeitsanweisungen oder Leitlinien für Polizeibeamte gibt, die Anhaltspunkte für die Entgegennahme von Anzeigen, die Befragung von Opfern, die Durchführung von Ermittlungen und die Sammlung von Beweismaterial in Fällen von Vergewaltigung und sexueller Gewalt, häuslicher Gewalt, psychischer Gewalt, Stalking, sexueller Belästigung (auch im Internet), Zwangsheirat, weiblicher Genitalverstümmelung und Zwangssterilisation/-abtreibung enthalten. Bitte geben Sie an, wie die Behörden die umfassende Sammlung von Beweisen über die Aussage des Opfers hinaus sicherstellen.*

Flächendeckende oder einheitliche Standards und Leitlinien gibt es nicht. Im Monitor der Berichterstattungsstelle<sup>400</sup> wird auf das Fehlen dieser Instrumente hingewiesen und eine Einführung empfohlen. In fast allen Bundesländern existieren ähnliche polizeiliche Handlungsanweisungen („Leitlinien“, „Dienstvorschriften“, „Runderlässe zum Opferschutz“), allerdings nicht bundesweit vereinheitlicht.

## Zu Frage 46

*Bitte beschreiben Sie, welche Anstrengungen unternommen wurden, um alle Faktoren zu erkennen und zu bekämpfen, die in Fällen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zur Zermürbung beitragen (der Prozess, bei dem Fälle aus dem Strafrechtssystem herausfallen).*

Die beschriebenen Maßnahmen können nur eingeschränkt beobachtet werden. Einzelne, für sich jeweils zunächst niedrigschwellig anzusehende Taten münden nicht in eine Gesamtbetrachtung.

Zwar fällt es durchaus – zumindest bei sorgfältiger Bearbeitung – bei der Staatsanwaltschaft auf, wenn ein Straftäter auch in anderen Bundesländern Straftaten begangen hat. Die Akten werden dann in der Regel (bei korrektem Arbeiten) zusammengeführt. Es besteht durchaus ein Interesse daran, mehrere Fälle (häuslicher oder sexualisierter Gewalt) in einer Hand zu behalten und zu bearbeiten. Das ist allerdings aufwändig und kann zu Überlastung bei den betreffenden Dezernent\*innen in den Staatsanwaltschaften und zu Verzögerungen führen.

---

<sup>400</sup> DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S. 296.

## Zu Frage 47

*Bitte geben Sie an, ob gesetzliche oder sonstige Maßnahmen ergriffen wurden, um Migrantinnen, die Opfer einer der in der Istanbul-Konvention genannten Formen von Gewalt geworden sind, eine verlängerbare Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn die zuständige Behörde der Auffassung ist, dass ihr Aufenthalt für die Zusammenarbeit bei Ermittlungen oder Strafverfahren erforderlich ist.*

Trotz der Aufhebung der Vorbehalte zu Artikel 59 Absatz 2 und 3 im Februar 2023 bestehen weiterhin Schutzlücken für Betroffene häuslicher Gewalt in prekärer aufenthaltsrechtlicher Situation. Zur Schließung dieser Lücken wäre eine Reform des AufenthG unbedingt notwendig, die unter anderem einen verlängerbaren Aufenthaltstitel für Betroffene häuslicher Gewalt aufgrund der persönlichen Lage und zur Mitwirkung im Ermittlungs- oder Strafverfahren vorsieht<sup>401</sup>.

*Siehe hierzu auch die Ausführungen zu migrantisierten und geflüchteten Frauen in 2) sowie zu Artikel 56 und 59.*

---

## Empfehlungen

---

Hinsichtlich der Empfehlungen ist auf diejenigen aus dem 1. Alternativbericht und aus dem GREVIO-Bericht zu verweisen.

---

<sup>401</sup> Middelhaue, Helene 2023: Aufenthaltstitel für Betroffene häuslicher Gewalt: Umsetzungsempfehlungen zu Artikel 59 Absatz 1–3 Istanbul-Konvention, in: Analyse DIMR Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt [online] [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse\\_Studie/Analyse\\_Aufenthaltstitel\\_fuer\\_Betroffene\\_haueslicher\\_Gewalt.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Aufenthaltstitel_fuer_Betroffene_haueslicher_Gewalt.pdf) (aufgerufen am 22.08.2025).

---

## Artikel 51 – Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement

---

### Hintergrund

Die Herausforderungen der Gefährdungsanalyse und des Gefahrenmanagements, die im Alternativbericht aus dem Jahr 2021 beschrieben wurden, bestehen nach wie vor<sup>402</sup>: In Deutschland gibt es einen Flickenteppich mit wenig standardisierten und gefestigten Strukturen für ein gutes Gefahrenmanagement. Es gibt Beispiele guter regionaler Praxis, aber keine bundesweit einheitlichen Strukturen und Vorgehensweisen und keine einheitlichen Standards für das systematische Fallmanagement. Aufgrund des föderalen Systems ist die Ausgestaltung zudem in jedem Bundesland unterschiedlich geregelt, was zu erheblichen Unterschieden in der Praxis führt. Dazu zählen neben der standardisierten Risikoeinschätzung auch interinstitutionelle Fallkonferenzen, die entsprechend aufgebaut und extra finanziert werden müssen.

Weiterhin wird von Institutionen (z. B. Polizei oder Justiz) häufig die Gefahr wiederholter Gewalt und die Gefährdung gewaltbetroffener Frauen unterschätzt. Es fehlt an **Wissen zu Hochrisikofällen** bei Polizei und Justiz, aber auch an einschlägigen Ausbildungen und Studiengängen weiterer Professionen (s. Art. 15). Es fehlt auch an praktischen Maßnahmen, die an die besonderen Bedarfe von intersektional von Diskriminierung betroffenen Frauen und Kindern angepasst sind.

Es **fehlen verbindliche Kooperationen und hierfür finanzielle und personelle Ressourcen**: Die Arbeit von Fachberatungsstellen und Frauenhäusern sowie der Täterberatungsstellen – sofern sie einbezogen werden – im Bereich der systematischen Gefährdungseinschätzung wird in der Regel nicht extra finanziert. Es fehlt an Ressourcen für das umfassende Fallmanagement und die Teilnahme an Fallkonferenzen. Der Mangel an Ressourcen für das systematische Fallmanagement und die Mitwirkung an Fallkonferenzen betrifft alle Behörden.

Als polizeirechtliches Präventionsmittel im Kampf gegen häusliche Gewalt ist die elektronische Fußfessel (eAÜ) darüber hinaus bereits in einigen Bundesländern im Einsatz, wird jedoch bislang selten angewendet; belastbare Erfahrungen zur Wirksamkeit fehlen<sup>403</sup> (s. auch Art. 52, Frage 52 und Frage 56 oben). Zu befürchten ist außerdem, dass solche Maßnahmen von der Diskriminierung reproduzierenden Justiz gerade Täter mit Migrationsbiografie adressieren könnten (zur eAÜ s. auch Frage 1, 52 und 56)

### Zu Frage 48 (a/b/c/d/e/f/g/h/i/j)

*Beschreiben Sie bitte alle standardisierten und verbindlichen Risikobewertungsinstrumente, die von allen zuständigen Behörden in allen Regionen für Formen der Gewalt gegen Frauen wie Stalking, Gewalt im Namen der Ehre und häuslicher Gewalt verwendet werden. Bitte geben Sie an, inwiefern diese Tools in der Praxis verwendet werden, um das Tötungsrisiko, die Schwere der Situation und das Wiederholungsrisiko zu evaluieren, um neue Gewalttaten zu verhindern. Werden folgende Elemente als „rote Flagge“/Warnsignale bei der Risikoevaluation betrachtet?*

---

402 BIK 2021: Alternativbericht zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, ebd. 06.2021, [online] <https://www.buendnis-istanbul-konvention.de/wp-content/uploads/2021/03/Alternativbericht-BIK-2021.pdf>, S. 158ff (aufgerufen am 30.06.2025).

403 Beispielhaft sind hier Art. 34 BayPAG; § 15b BbgPolG; § 30 HmbPolIDVG; § 31a HessSOG; § 34c NRWPolG; § 38 SaarlPolIDVG; § 61 SächsPVDG; § 36c LSASOG in Kinzig, Jörg & Rebmann, Florian 2025: Der Einsatz der elektronischen Fußfessel bei Partnerschaftsgewalt. in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Jg. 58, Heft 2, S. 48-51.

Laut Bericht der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt gaben 15 Bundesländer an, Konzepte oder andere Dokumente zur Gefährdungsanalyse speziell für Fälle geschlechtsspezifischer Gewalt vorzuhalten. 13 prüfen systematisch den Zugang des Täters zu Schusswaffen. Die Erhebung von Länderzahlen zu Gefährdungsanalysen blieb jedoch uneinheitlich<sup>404</sup>. Der Bericht sammelte zwar Daten zur Anzahl durchgeführter Gefährdungsanalysen auf Länderebene, diese sind jedoch nicht vergleichbar<sup>405</sup>.

Aus der Praxis zeigt sich: Es fehlt ein verbindlicher, standardisierter Einsatz von Gefährdungseinschätzungsinstrumenten. Unterschiedliche oder fehlende Verfahren bei Polizei, Fachberatungsstellen, Frauenhäusern und Täterberatungsstellen führen zu widersprüchlichen Einschätzungen. Fachberatungsstellen führen unter hohem Druck systematische Gefährdungseinschätzungen mit Betroffenen durch, da jeder Fall zu einem Hochrisikofall werden kann. Standardisierte Verfahren machen Hochrisiken sichtbar. Die Polizei nimmt teils Gefährdungseinschätzungen vor, doch Standards fehlen oder sind nicht umgesetzt.<sup>406</sup>

Zwei Beispiele: Die Polizei Berlin hat interne Qualitätsstandards (QS) für verschiedene Gefährdungslagen. Der *QS für polizeiliche Maßnahmen bei Individualgefährdungen und Nachstellungen* benennt die meisten der oben genannten Risikofaktoren (z. B. Androhen weiterer Gewalthandlungen oder polizeibekannte Vorfälle)<sup>407</sup>, ist jedoch nicht phänomenspezifisch auf geschlechtsspezifische Gewalt ausgerichtet, sondern allgemein für diverse Gefährdungslagen entwickelt worden. Im *QS in Fällen häuslicher Gewalt* ist zwar die Erstellung einer Gefahrenprognose vorgesehen, jedoch ohne konkrete Vorgaben für eine systematische und standardisierte Vorgehensweise<sup>408</sup>. Es lässt sich nicht nachvollziehen, inwieweit die QS in der Praxis tatsächlich zur Anwendung kommen.

Die Polizei Baden-Württemberg verfügt über ein umfangreiches und praxisorientiertes Konzept für eine standardisierte und koordinierte Gefährdungsanalyse und zum umfassenden Gefahrenmanagement bei häuslicher Gewalt. Andere Institutionen wie Jugendämter oder Familiengerichte nehmen bislang in der Regel keine standardisierten Gefährdungseinschätzungen vor<sup>409</sup>.

Folgende Gefährdungseinschätzungsinstrumente kommen häufig zum Einsatz: Danger Assessment, DyRiAS (Dynamisches Risiko Analyse System), Münchner Modell, GaTe RAI, ODARA und teilweise neu Lizzy, ein KI-basiertes Gefährdungseinschätzungsinstrument. Die Instrumente erheben jedoch immer nur punktuell und nicht fortlaufend die Gefahrenlage.

## Zu Frage 49

*Bitte geben Sie an, wie eine wirksame Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden und spezialisierten Frauenhilfsdiensten bei der Risikobewertung gewährleistet wird und ob die ermittelten Risiken von den Strafverfolgungsbehörden auf der Grundlage individueller Sicherheitspläne gehandhabt werden, die auch die Sicherheit der Kinder des Opfers berücksichtigen.*

Eine flächendeckende, verbindliche interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und dem Hilfesystem ist bislang nicht gewährleistet. Für ein wirksames Fallmanagement – ins-

404 DIMR 2024: Kurzfassung. Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S.25.

405 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S. 286.

406 Nach einer Analyse von Zeit-Online in 2025 konnte anhand der aufgelisteten Fälle gezeigt werden, wie oft die Gefährlichkeit des Täters im Vorfeld bekannt war. Raether, Elisabeth et al. 2025: Und dann malte er ein Herz mit ihrem Blut ans Fenster. in Zeit Online 10.04.2025, [online] <https://www.zeit.de/gesellschaft/2025-04/toetungsdelikte-frauen-2024-partner-mord-femizide> (aufgerufen am 11.08.2025).

407 Polizei Berlin 2022: Qualitätsstandard für polizeiliche Maßnahmen bei Individualgefährdungen und Nachstellungen, Abgeordnetenhaus Berlin Drucks. 19 / 17 058, Anlage 2.

408 Der Polizeipräsident Berlin 2015: Qualitätsstandard in Fällen häuslicher Gewalt, Abgeordnetenhaus Berlin Drucks. 19 / 17 058, Anlage 1, S.8.

409 DIMR 2024: Kurzfassung. Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S.281.

besondere zum Schutz bei Hochrisikofällen – fehlen klare Kooperationsstrukturen, sowohl innerhalb als auch zwischen den Bundesländern. Einheitliche Vorgehensweisen sind u. a. nötig, wenn Betroffene in ein Frauenhaus in einem anderen Bundesland flüchten müssen.

Einzelne Bundesländer wie Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt oder Schleswig-Holstein haben spezialisierte Gefährdungsanalysen und/oder ein interinstitutionelles Fallmanagement konzipiert und implementiert. Berlin hat ein Rahmenkonzept zum Gefährdungsmanagement und zur Durchführung multiinstitutioneller Fallkonferenzen erarbeitet, dessen konkrete Ausgestaltung und Umsetzung abzuwarten bleibt.<sup>410</sup> In anderen Bundesländern setzen Städte und Kommunen eigene Konzepte um. Ein Problem ist, dass spezialisierte Fachberatungsstellen und Frauenhäuser und Täterberatungsstellen standardmäßig nicht bei Fallkonferenzen einbezogen werden, beispielsweise aus datenschutzrechtlichen Gründen.

Zum Umgang mit Hochrisikofällen ist auch innerhalb der einzelnen Institutionen ein klar geregeltes Fallmanagement sinnvoll und notwendig. Das bedeutet, dass abgestimmte Vorgehensweisen und Abläufe im Umgang mit hoch gefährdeten Frauen (und deren Kindern) vorliegen. Dies ist bisher nicht der Fall.

Datenschutzrechtliche Fragen stellen eine große Herausforderung dar: Sie führen dazu, dass keine Fallkonferenzen (mehr) durchgeführt werden dürfen. Es fehlt eine klare einheitliche Regelung bezüglich der Weitergabe sensibler Daten zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen. Der Austausch von Informationen zwischen verschiedenen Stellen, wie Hilfesystem, Jugendhilfe, Polizei und Justiz erfordert eine sorgfältige Abwägung zwischen dem Schutz der Privatsphäre und der notwendigen Zusammenarbeit zum Schutz der Betroffenen.

Ein Beispiel für Best Practice ist das landesweite Gefährdungsmanagement (inklusive Fallkonferenzen), das Schleswig-Holstein aufgebaut und dafür aktuell Geld im Haushalt eingestellt hat. Fachberatungsstellen, Frauenhäuser und Interventionsstellen bekommen für das Fallmanagement 10.000 €. Außerdem werden in jeder Polizeidirektion zusätzliche Stellen für das Fallmanagement geschaffen.

Bei gemeinsamer Elternschaft bemühen sich Polizei und Jugendamt meist vorrangig um den Schutz der Kinder. Große Schutzlücken für Frauen und deren Kinder gibt es bei Fällen, die nicht eindeutig als Hochrisikofall gelten oder in denen die Polizei zu einer anderen Gefährdungseinschätzung kommt als z.B. die Fachberatungsstelle. In der Praxis zeigt sich zudem: Betroffene werden unter Druck gesetzt, in ein Frauenhaus zu gehen, wenn vorherige Schutzmaßnahmen versagen. Die Kosten einer teilweise jahrelangen Flucht sind vor allem für die Betroffenen sehr hoch. Es braucht deswegen auch Sicherheitspläne, die tätereinschränkende Maßnahmen einbeziehen.

Positiv hervorzuheben ist, dass bei der Polizei teilweise Sonderzuständigkeiten für häusliche Gewalt entstehen, die entsprechend für den Umgang mit hochgefährdeten Frauen geschult sind. Diese sollten flächendeckend eingeführt und die Nachhaltigkeit – beispielsweise mit Blick auf die hohe Fluktuation innerhalb der Polizei – Aktualität und Qualität der Schulungen sichergestellt werden (s. auch Artikel 15).

## Zu Frage 50

*Bitte beschreiben Sie die Bemühungen, um alle Femizide im Kontext von häuslicher Gewalt und anderer Formen von Gewalt gegen Frauen zu analysieren, um mögliche systemische Lücken in der institutionellen Reaktion der Behörden zu ermitteln, damit solche Taten in Zukunft verhindert werden können.*

Bis heute bestehen erhebliche Lücken in der statistischen Erfassung von schwerer geschlechtsspezifischer Gewalt und Tötungsdelikten sowie in der Forschung zu Femiziden. Es fehlt eine bundes-

---

<sup>410</sup> Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung o.J.: Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen, in: ebd. o.A., [online] <https://www.berlin.de/sen/frauen/keine-gewalt/geschlechtsspezifische-gewalt-gegen-frauen/#HRF> (aufgerufen am 12.05.2025).

einheitliche Definition von Femizid, ebenso ein eigener Straftatbestand. Im Jahr 2023 wurde die Strafzumessung, § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB, um geschlechtsspezifische Aspekte<sup>411</sup> ergänzt. Seit 2015 erscheint die jährliche Sonderauswertung der PKS zu Gewalt in Partnerschaften, die auch Zahlen zu Tötungen von Frauen innerhalb von (Ex-)Partnerschaften enthält<sup>412</sup> (s. *Artikel 11*). Jedoch werden in der PKS keine tatauflösenden Motive erfasst, es fehlte auch die Erfassung von Tötungen von Frauen außerhalb von Partnerschaften. Auch ist durch die Aufnahme von innerfamiliärer Gewalt das Gesamtverhältnis von Gewalt gegenüber Frauen auf rund 70% gesunken, was zu entsprechend verzerrter Darstellung in der Öffentlichkeit geführt hat.

Im Monitor Gewalt gegen Frauen findet sich der Versuch einer Annäherung an die Zahl von Femiziden und Ausführungen zur Problematik der Datenlage.<sup>413</sup>

Die 2022-2024 vom BMBTR geförderte Studie „**Polizeiliche Gefährdungsanalysen zu Tötungsdelikten in Partnerschaft und Familie**“ (GaTe) widmet sich der Prävention von Intimididen. Sie wurde vom Polizeipräsidium Ravensburg, der Deutschen Hochschule der Polizei und der Psychologischen Hochschule Berlin (PHB) durchgeführt<sup>414</sup>. Die Studie untersucht, inwiefern Tatandrohungen und -signale (Leaking) sowie Risikofaktoren im Vorfeld eines Intimidids das Eintreten einer Tat vorhersagen und somit für eine verbesserte Prävention von Intimididen genutzt werden können. Die daraus entstandene Risikoanalyse, das GaTe-RAI, soll Fachkräften dabei helfen, Drohungen und Tatankündigungen zu erkennen und richtig zu bewerten. Wie die Befragung der 16 Bundesländer im Rahmen des Monitor Gewalt gegen Frauen der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt gezeigt hat, liegen in den meisten Bundesländern Konzepte oder andere Dokumente zur Gefährdungsanalyse (15 BL) und zum Gefahrenmanagement (14 BL) vor, die jedoch nach Rückmeldungen aus dem Gewalthilfesystem nicht angewendet werden. In einigen Bundesländern wird das Risikoanalyseinstrument ODARA angewandt. Allerdings fehlt es an einheitlichen bundesweiten Standards sowie flankierenden Fortbildungen für die Polizei und den Einbezug von Gerichten beim Umgang mit Hochrisikofällen<sup>415</sup> (s. *auch Art. 15*).

In einer Studie<sup>416</sup> aus dem Jahr 2022 wird die strafrechtliche Sanktionierung von Männern untersucht, die zwischen 2015 und 2017 wegen vollendeten Mordes oder Totschlags nach Erwachsenenstrafrecht verurteilt worden sind<sup>417</sup>. Die Studie zeigt, dass Täter in Partnerinnentötungsfällen seltener wegen Mordes verurteilt werden als bei anderen Tötungsdelikten – vor allem wegen der Bewertung des Tatmotivs. Partnerinnentötungen werden häufig als Verzweiflungstat gewertet und als Totschlag eingestuft, anders als wenn Macht- und Besitzansprüche als Beweggrund bejaht werden und folglich niedrige Beweggründe angenommen werden können. Trotz geänderter BGH-Rechtsprechung<sup>418</sup> finden sich immer wieder Verurteilungen auf untergerichtlicher Ebene, in der von Verzweiflung und Ausweglosigkeit als Motivation des Täters gesprochen wird. Darüber hinaus werden bei der Strafzumessung oftmals relevante Tatumstände, wie etwa vorangegangene Gewalt, außer Acht gelassen. Die Studie bietet wertvolle Eindrücke in die systemischen Lücken der institutionellen Reaktion der Behörden auf Femizide. Forschung in diesem Bereich finden bislang in der Regel ohne

411 Durch eine am 1. Oktober 2023 in Kraft getretene Gesetzesänderung wurden in Bezug auf die Strafzumessung in den (nicht abschließenden) Katalog des § 46 Abs. 2 S. 2 StGB ausdrücklich „geschlechtsspezifische“ und „gegen die sexuelle Orientierung gerichtete“ Tatmotive aufgenommen.

412 BKA o.J.: Partnerschaftsgewalt – Kriminalstatistische Auswertung, in: ebd. o.A., [online] [https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Partnerschaftsgewalt/partnerschaftsgewalt\\_node.html](https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Partnerschaftsgewalt/partnerschaftsgewalt_node.html) (aufgerufen am 11.08.2025).

413 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., ab S. 63, 271ff.

414 Görgen, Thomas & Horn, Stefanie & Vogt, Catharina 2022: Polizeiliche Gefährdungsanalysen zu Tötungsdelikten in Partnerschaft und Familie, in: Deutsche Hochschule der Polizei o.A., [online] [https://www.dhpol.de/departments/departments\\_III/FG\\_III.1/projekte/gate.php](https://www.dhpol.de/departments/departments_III/FG_III.1/projekte/gate.php) (aufgerufen am 15.08.2025).

415 DIMR 2024: ebd., S. 275-287.

416 Habermann, Julia 2023: Partnerinnentötungen und deren gerichtliche Sanktionierung: Eine vergleichende Urteilsanalyse zu Partnerinnentötungen als Form des Femizids. Springer VS: Wiesbaden.

417 Schleswig-Holstein plant eine solche Forschung zur Aufarbeitung von Tötungsdelikten.

418 Bisher: Gerade der Umstand, dass die Trennung vom Tatopfer ausgegangen ist, darf als gegen die Niedrigkeit des Beweggrundes sprechender Umstand beurteilt werden. Siehe Habermann, Julia 2023: Partnerinnentötungen und deren gerichtliche Sanktionierung: Eine vergleichende Urteilsanalyse zu Partnerinnentötungen als Form des Femizids. Springer VS: Wiesbaden, S. 125.

staatlichen Auftrag statt, sodass das Schließen von Forschungslücken von Wissenschaftler\*innen abhängt.

Der Landesverband Frauenberatung Schleswig-Holstein (LFSH) untersucht im Rahmen einer Presserecherche alle Tötungsdelikte an Frauen seit 2018 im Land. In fast 3/4 aller Fälle hat der Täter vor der Tötung körperliche Gewalt ausgeübt, in 2/3 der Fälle war die häusliche Gewalt polizeibekannt<sup>419</sup>.

---

## Empfehlungen

---

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern

- » eine bundesweit flächendeckende und finanziell gut ausgestattete, systematische Gefährdungseinschätzung und ein interinstitutionelles Fallmanagement einzurichten. Fachberatungsstellen und Frauenhäuser sowie Täterberatungsstellen sind in Konzeption und Umsetzung unbedingt einzubeziehen. Auch die gewaltbetroffene Frau ist im Verfahren der Gefährdungseinschätzung bzw. Risikoanalyse zu beteiligen, insbesondere durch verstärkte proaktive Ansprachen.
- » in allen Bundesländern Sonderzuständigkeiten bei der Polizei, Staatsanwaltschaft, Jugendamt, Familiengerichten für Gewalt in Partnerschaften und Hochrisikofälle einzurichten.
- » Schulungen zur Identifikation von Hochrisikofällen auszubauen und Hochrisikomanagement und Gefährdungsanalysen als Themen in Studium und Ausbildung von Polizei- und Justizangehörigen aufzunehmen.
- » verpflichtende, nachhaltige und wiederkehrende Fortbildungen für Polizist\*innen, Staatsanwält\*innen und Richter\*innen einzuführen, um ein tieferes Verständnis für die Zusammenhänge, Dynamiken und Ursachen von geschlechtsbezogener Gewalt und Tötungen zu schaffen.
- » Forschungen zur Wirksamkeit interinstitutioneller Zusammenarbeit und verschiedener Gefährdungseinschätzungsinstrumente zu finanzieren.
- » die Systematische Erhebung von Daten zur Anzahl der durchgeführten Gefährdungsanalysen und zum Gefahrenmanagement.
- » Forschungen zu Femiziden auszubauen und Hintergründe von Taten, das Verhältnis der Betroffenen zum Täter sowie Informationen zu Betroffenen und Tätern zu berücksichtigen.
- » Forschungen zur Aufarbeitung von Tötungsdelikten zum Zwecke der Prävention systematisch auszubauen. Dies gilt für die Polizei und alle weiteren Institutionen, die über schutz- und tateinschränkende Maßnahmen entscheiden. Erforderlich ist eine Regelung zum Datenaustausch über den Tod hinaus, um aus den Fällen zu lernen.
- » die Klärung datenschutzrechtlicher Fragen, die einer Zusammenarbeit in Fallkonferenzen und dem umfassenden Schutz Betroffener nicht im Wege steht. Behördeninterne und -externe Informationsketten sind zu gewährleisten und interdisziplinäre Fallkonferenzen zu ermöglichen.
- » die Vereinheitlichung von Meldesperren für einen besseren Schutz der Betroffenen.

Wir empfehlen dem Gesetzgeber

- » in Hochrisikofällen eine verpflichtende Teilnahme an Täterarbeitskursen zu etablieren.

---

<sup>419</sup> Landesverband Frauenberatung Schleswig-Holstein 2022: Teuer sind nur die Folgen von Gewalt, in: ebd. 07.03.2022, [online] <https://lfsh.de/blognews/teuer-sind-nur-die-folgen-von-gewalt> (aufgerufen am 10.09.2025).

- » eine umfassende Reform des Familienrechts voranzutreiben, die eine systematische Gefährdungseinschätzung durch die Familiengerichte vorsieht.
- » die Änderung des FamFG für Fälle umzusetzen, in denen der Wohnort der Betroffenen und gemeinsamer Kinder geheim gehalten werden muss.
- » das Problem der Mitteilungspflicht von Jugendämtern beim Unterhaltsvorschuss zu lösen, z. B. indem das Jugendamt im Bezirk des Kindesvaters in Amtshilfe tätig wird.

---

## Artikel 52 – Eilschutzanordnungen

---

### Hintergrund

Alle Bundesländer verfügen in ihren Polizeigesetzen über die Möglichkeit polizeilicher Wegweisung aus der (gemeinsamen) Wohnung sowie Anordnung von Näherungsverboten bzw. Platzverweisen<sup>420</sup>. Die einzelnen Ausgestaltungen sind unterschiedlich. Sowohl die Dauer einer Wegweisung als auch die Möglichkeit einer Verlängerung sind nicht einheitlich geregelt.

Teilweise ist an diese polizeiliche Maßnahme der sogenannte proaktive Ansatz geknüpft<sup>421</sup>: Bei einer Wegweisung werden der gewaltbetroffenen Person entsprechende Beratungsangebote unterbreitet – teilweise durch gesetzlich geregelte unmittelbare Datenweiterleitung an Interventions- und Beratungsstellen, teilweise nur bei einem entsprechenden Einverständnis (*s. auch Artikel 11*).

### Zu Frage 51

*Wurden gesetzgeberische oder andere Maßnahmen ergriffen, um den Rechtsrahmen für die Anordnung von Eilverboten einzuführen und/oder zu ändern, um ihn an die Anforderungen von Artikel 52 anzupassen?*

Zunächst ist zu begrüßen, dass das Instrument der polizeilichen Wegweisung existiert. Seit den GREVIO-Empfehlungen sind jedoch keine gesetzlichen Änderungen zu polizeilichen oder gerichtlichen Schutzanordnungen erfolgt. Zudem werden Fallzahlen und Verfahrensausgänge nicht systematisch erfasst. Die Justizstatistik<sup>422</sup> zeigt einen Trichter zwischen den Eingangszahlen der Verfahren nach dem GewSchG und „erfolgreichem“ Abschluss auf: Laut Statistischem Bundesamt gab es 2021 insgesamt 44.832 Verfahrenseingänge zu GewSchG-Maßnahmen nach §§1 und 2 – davon 36.787 zu Schutz vor Gewalt und Nachstellung (§1) und 8.045 zu Wohnungsüberlassung (§2).

Durch Beschluss erfolgten lediglich 4.213 Maßnahmen nach dem GewSchG, davon 3.646 Schutzanordnungen und 567 Wohnungsüberlassungen. In der Statistik werden die durch Vergleich erledigten Verfahren nicht einzeln aufgeschlüsselt. Da viele Verfahren so enden, lässt sich keine genaue Erfolgsquote bestimmen. Zumindest bei streitig entschiedenen Verfahren lag diese unter 10%. D: Dies belegt, dass GREVIOs Forderung nach präziserer Statistikführung nicht umgesetzt wurde.

*Wenn ja, geben Sie bitte an, ob:*

- a.** *die Eilschutzanordnungen können so lange aufrechterhalten werden, bis ein Opfer eine gerichtlich angeordnete Schutzanordnung erwirken kann, um sicherzustellen, dass keine Schutzlücken entstehen;*

Bei der Anwendung durch Polizeibedienstete ergeben sich im Detail Schwierigkeiten hinsichtlich der Gefährdungseinschätzung, der Dauer der Wegweisung bzw. der Synchronisierung mit der familien-

---

420 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd. S.287 ff.

421 Aktuell nur in den Bundesländern Bremen und Schleswig-Holstein. In Mecklenburg-Vorpommern ist eine entsprechende Regelung wieder abgeschafft worden.

422 DeStatis 2022: Rechtspflege Familiengerichte. Fachserie 10, Reihe 2.2, in: ebd. 09.08.2022, [https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/familiengerichte-2100220217004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/familiengerichte-2100220217004.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (aufgerufen am 17.09.2025).

gerichtlichen Bearbeitungsdauer bis zur Erzielung einer Schutzanordnung nach dem GewSchG. Aus der Praxis wird berichtet, dass Rechtsantragsstellen bei Amtsgerichten teilweise nicht erreichbar sind, um dort zeitnah entsprechende Anträge stellen zu können. Zudem entsteht durch die gerichtliche Bearbeitungsdauer wegen für notwendig erachteter Anhörungstermine vor Erlass einer Schutzanordnung eine Schutzlücke.

- b. Unterstützung und Beratung für Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind, von der für den Erlass einer Eilschutzanordnung zuständigen Behörde proaktiv angeboten werden;**

Nach der Auswertung der *Frauenhaus-Statistik von Frauenhauskoordinierung e.V.* ist zu vermuten, dass bei häuslicher Gewalt eher eine Empfehlung zur Flucht ins Frauenhaus erfolgt als die Wegweisung des Gewalttäters<sup>423</sup>. Es fehlt an Schulung und Sensibilisierung der Einsatzkräfte<sup>424</sup>. Wie in der Vorbemerkung gezeigt, werden viel zu wenige Eilschutzanordnungen im Sinne der Betroffenen erlassen.

Ein Abgleich der *Statistiken zu Gewaltschutzmaßnahmen* nach den Polizeigesetzen der Länder und den sich anschließenden Gewaltschutzverfahren vor den Familiengerichten zeigt eine deutliche „drop out“ Rate. Nicht jeder z. B. Platzverweis aus der gemeinsam genutzten Wohnung mündet in eine (vorübergehende) Zuweisung auf Grundlage des GewSchG.

Erfahrungen z. B. in München zeigen, dass sich diese Lücke zwischen (stark zeitlich befristeten) polizeilichen Maßnahmen wie z. B. der Wegweisung und notwendigerweise anschließenden GewSchG-Anträgen bzw. Maßnahmen durch multiprofessionelle Strukturen schließen lässt: Proaktive Kontaktaufnahme und Beratung gewaltbetroffener Personen innerhalb von 24 Stunden nach dem Polizeieinsatz sind entscheidend<sup>425</sup>.

Dies sollte explizit als Förderziel für Bundesländer und Kommunen verankert werden.

- c. ob das im Rahmen der Eilschutzanordnung ausgesprochene Kontaktverbot auch explizit für den Kontakt mit den Kindern gilt;**

Ein ausgesprochenes Kontaktverbot erstreckt sich nicht regelhaft auf die in Obhut befindlichen Kinder.

- d. ob und unter welchen Umständen Ausnahmen von den Kontaktverboten gemacht werden.**

Die Anwendung der polizeilichen Wegweisung stößt an Grenzen, bspw. in Gemeinschaftseinrichtungen für z. B. Geflüchtete oder Menschen mit Behinderungen in (stationären) Wohneinrichtungen. Dies gilt auch für Frauen mit Behinderungen, die in Partnerschaften in der eigenen Wohnung leben, wenn die Tatperson gleichzeitig die notwendige Assistenz oder Pflege übernimmt.

Bei Mitbetroffenheit von Kindern werden zugunsten des Umgangsrechts Ausnahmen gemacht (siehe auch Art. 31, Frage 51 a/b).

Die Datenlage zum Einsatz der polizeilichen Wegweisung ist unzureichend<sup>426</sup>, sodass die wahrgenommenen Schwierigkeiten wenig verifiziert werden können. Entsprechend wurden bisher keine Analysen und Verbesserungen vorgenommen.

Deshalb können die Fragen a) bis d) nur mit einer Negativanzeige versehen werden.

423 Frauenhauskoordinierung 2024: Bundesweite Frauenhaus-Statistik 2023, in: ebd. 09.2024, [online] [https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Statistik/2024-10-08\\_Langfassung\\_Frauenhausstatistik\\_2023\\_final.pdf](https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Statistik/2024-10-08_Langfassung_Frauenhausstatistik_2023_final.pdf), S. 37f (aufgerufen am 18.08.2024).

424 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd. S. 292.

425 Polizeipräsidium München 2019: Münchener Unterstützungs-Modell gegen Häusliche Gewalt, in: Polizei Bayern 22.11.2019, [online] <https://www.polizei.bayern.de/schuetzenvorbeugen/beratung/index.html/8867> (aufgerufen am 18.01.2021).

426 DIMR 2024: Kurzfassung. Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S. 26.

## Zu Frage 52

*Bitte machen Sie Angaben zu den Maßnahmen, die zur Durchsetzung von Dringlichkeitsanordnungen ergriffen wurden, und zu den Reaktionen auf Verstöße gegen solche Anordnungen.*

Die Datenlage zu dieser Fragestellung ist ebenfalls ausgesprochen dürftig. Nach der Auswertung der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifischer Gewalt machte lediglich ein Bundesland dazu Angaben<sup>427</sup>.

Auch bestehen rechtliche Hindernisse. Die Zwangsmittel des Polizeirechts wie Zwangsgeld, Ersatzvornahme, Zwangshaft und unmittelbarer Zwang sind infolge des Zeitablaufs oder fehlender Beitreibungsmöglichkeiten ineffektiv oder werden von vornherein nicht angewandt<sup>428</sup>. Der Verstoß gegen eine polizeiliche Wegweisung ist strafrechtlich nicht relevant und kann nicht einmal als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld geahndet werden. Je nach individueller Gefährdungseinschätzung der zuständigen Polizeibeamten kann eine sog. Gefährderansprache gegenüber dem Täter erfolgen.

Dem mit einer elektronischen Fußfessel zu begegnen, scheint angesichts der schon fehlenden Anwendung bestehender Sanktionsmittel ungeeignet (*S. auch Hintergrund zu Art. 51, Art. 53 und Frage 54*).

---

## Empfehlungen

---

Es wird empfohlen

- » entsprechende Erhebungen zu veranlassen und zu analysieren, weshalb die Schutzanordnungen nicht durchgesetzt und Verstöße nicht sanktioniert werden. Die bisherigen Empfehlungen von GREVIO müssen fortgelten.

---

427 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S. 295.

428 Ebd.

---

## Artikel 53 – Kontakt und Näherungsverbote sowie Schutzanordnungen

---

### Hintergrund

Das Gewaltschutzgesetz beinhaltet Schutzanordnungen, mit denen Näherungs- und Kontaktverbote, Unterlassungsanordnungen und Wohnungszuweisungen möglich sind. Dabei wird auf bestimmte bezeichnete Gewaltformen, wie physische Gewalt, Freiheitsberaubung, Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung, Drohungen und Stalking Bezug genommen, die jedoch nicht alle Gewaltformen der IK abdecken.

Die gerichtliche Geltendmachung beim Familiengericht ist als Eilverfahren konzipiert, kann aber auch in einem Hauptsacheverfahren geführt werden. Das GewSchG findet grundsätzlich auch auf Personen in Aufnahmeeinrichtungen für Geflüchtete Anwendung (*siehe aber Frage 51 d*).

§ 4 GewSchG regelt, dass Verstöße gegen Anordnungen oder Vergleiche nach § 1 strafbar sind. Das Strafmaß wurde 2021<sup>429</sup> auf bis zu zwei Jahre Freiheits- oder Geldstrafe erhöht. Die Familiengerichte selbst können Ordnungsgeld oder Ordnungshaft bis zu jeweils sechs Monaten, insgesamt maximal zwei Jahre, verhängen.

### Zu Frage 53 (a/b/c)

*Wurden gesetzgeberische oder andere Maßnahmen ergriffen, um den Rechtsrahmen für einstweilige Verfügungen und Schutzanordnungen einzuführen und/oder zu ändern, um ihn an die Anforderungen von Artikel 53 anzupassen? Falls ja, geben Sie bitte an, ob:*

**a.** *Einstweilige Verfügungen oder Schutzanordnungen können – im Rahmen von Strafverfahren und/oder auf Antrag von Zivilgerichten – von Frauen beantragt werden, die Opfer aller unter die Istanbul-Konvention fallenden Formen von Gewalt sind, einschließlich häuslicher Gewalt, Stalking, sexueller Belästigung, Zwangsverheiratung, weiblicher Genitalverstümmelung, Gewalt im Zusammenhang mit der so genannten Ehre sowie digitaler Erscheinungsformen von Gewalt gegen Frauen und Mädchen;*

**b.** *die Schutzanordnungen explizit auch für die Kinder gelten;*

Das Gesetz wurde bislang nur geringfügig überarbeitet. Reformbemühungen beziehen sich nicht auf die kostenfreie Durchsetzung des Rechts. Ermittlungsgebote für Richter\*innen, das Verfahrensrecht zur Beschleunigung, das Verbot gleichzeitiger Umgangsrechtsgewährung oder die Berücksichtigung der Rechte von Kindern und Migrantinnen, sind aufgrund des Endes der Regierungskoalition in der Entwurfsphase stecken geblieben. Änderungen und Anpassungen sind mithin nicht erfolgt. Das Gesetz schließt Fälle aus, in denen das Kind unter elterlicher Sorge des Aggressors steht, und verweist auf die Kinderschutzbestimmungen des BGB (§ 3 GewSchG i.V.m. §§ 1666 ff. BGB)

**c.** *ob Ausnahmen beim Kontaktverbot bestehen und unter welchen Umständen.*

Vergleiche Frage 51 d).

---

<sup>429</sup> Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – effektivere Bekämpfung von Nachstellungen und bessere Erfassung des Cyberstalkings sowie Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes gegen Zwangsprostitution vom 10.08.2021, BGBl. I S. 3513.

## Zu Frage 54

*Bitte machen Sie Angaben zu den Maßnahmen, die zur Durchsetzung von Schutzanordnungen ergriffen wurden, und zu den Reaktionen auf Verstöße gegen solche Anordnungen.*

Im Rahmen der geplanten Reformen beabsichtigt das Bundesjustizministerium, angelehnt an das spanische Modell, die Verhängung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung (sogenannte elektronische Fußfessel) und die verpflichtende Teilnahme an sozialen Trainingskursen in das Gewaltschutzgesetz aufzunehmen. Damit soll die Durchsetzung von Schutzanordnungen und der Schutz Betroffener verbessert werden. Derzeit greifen Ordnungsgelder (*siehe Frage 52*) oder Strafandrohungen nicht ausreichend.

Die Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamts (Fachserie 10, Reihe 3) weist bei Verstößen gegen Anordnungen nach dem GewSchG 6.483 männliche Tatverdächtige nach § 4 GewSchG aus, von denen 796 verurteilt wurden – eine Quote von lediglich 12%<sup>430</sup>.

Da die Anträge nach dem Gewaltschutzgesetz im Eilverfahren, teilweise aufgrund eidesstattlicher Versicherungen und ohne mündliche Verhandlung, behandelt werden, passen diese Instrumente nicht an diesen gesetzgeberischen Ort. Zudem fehlt – anders als in Spanien – ein flächendeckendes, institutionalisiertes, behördenübergreifendes Gefährdungsmanagement sowie ausreichende Angebote für soziale Trainingskurse (Täterarbeit) (*s. auch Artikel 56, 51 und 52*).

---

## Empfehlungen

---

Die Berichterstattungsstelle empfiehlt (vor allem) den Landesregierungen 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
- » Asylbewerber\*innen diskriminierungsfrei Anwendung findet
- » partizipativ entwickelte klare Richtlinien und verbindliche Standards für Gewaltschutzkonzepte in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen unter Berücksichtigung intersektionaler Aspekte, unterschiedlicher Behinderungen und Mehrfachbehinderungen 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, die jedoch nicht beim Gewaltschutzgesetz angedockt werden dürfen).
- » aufgeschlüsselte Daten zu Verstößen gegen Schutzanordnungen und gerichtliche Vergleiche systematisch zu erfassen, um die Wirksamkeit von Maßnahmen überprüfen zu können.

---

<sup>430</sup> DeStatis 2022: Rechtspflege Familiengerichte. Fachserie 10, Reihe 2.2, in: ebd. 09.08.2022, [https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/familiengerichte-2100220217004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/familiengerichte-2100220217004.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (aufgerufen am 17.09.2025).

---

## Artikel 56 – Schutzmaßnahmen

---

### Hintergrund

Die Vorschriften der Strafprozessordnung bieten Möglichkeiten, das Opfer zum Verfahrensstand zu informieren, z. B. durch eigene Akteneinsichtsrechte, Informationen zum Haftstatus und zur Entlassung nach Strafverbüßung. Diese sind jedoch weitgehend unbekannt und werden selten beantragt.

### Zu Frage 55 (a/b/c/d)

*Bitte geben Sie an, welche Maßnahmen ergriffen wurden, um Folgendes zu gewährleisten:*

- a.** *dass die zuständige Stelle das Opfer informiert, wenn der Täter flieht oder vorübergehend freigelassen wird, zumindest wenn sie oder ihre Familie in Gefahr sein könnten (Absatz 1 b);*

Entsprechende Informationspflichten seitens der Behörden bestehen nicht bzw. werden nicht ausgeübt, vielmehr liegt die Verantwortung beim Opfer, sich über entsprechende Anträge Informationen einzuholen. Dieses schwerfällige Verfahren greift zudem nicht, wenn das Opfer über die aktuelle Situation des Täters nichts weiß.

- b.** *den Schutz der Privatsphäre und des Bildes des Opfers (Absatz 1 f);*

Es gibt keine besonderen Maßnahmen.

- c.** *die Möglichkeit für Opfer, im Gerichtssaal in Abwesenheit oder zumindest in Abwesenheit des mutmaßlichen Täters auszusagen, insbesondere durch den Einsatz geeigneter Kommunikationstechnologien, sofern verfügbar (Absatz 1 i);*

Die Möglichkeit der Videovernehmung wird genutzt, jedoch noch nicht in dem Maße, wie es für die Betroffenen empfehlenswert wäre.

- d.** *die Bereitstellung geeigneter Unterstützungsdienste für die Opfer, damit ihre Rechte und Interessen gebührend dargelegt und berücksichtigt werden (Absatz 1 e).*

Vergleiche Frage 38.

---

### Empfehlungen

---

- » Es sind wesentlich mehr Unterstützungsmaßnahmen für Überlebende zu schaffen.
- » Die weiterhin täterzentrierte Strafjustiz muss die Belange von Betroffenen besser in den Blick nehmen.

# ANHANG

## Zu Frage 11

Tabelle 1: Erstausbildung (Schule oder Berufsausbildung)

*Bitte füllen Sie die Tabelle aus und listen Sie die Fachkräfte (aus den Bereichen Gesundheitswesen, Strafverfolgung, Strafjustiz, Sozialwesen, Bildung, Asyl und Migration, Medien/Journalismus und Unterstützungsdienste) auf, die eine Erstschulung zum Thema Gewalt gegen Frauen erhalten haben. Tragen Sie bitte für jede Berufsgruppe eine eigene Zeile ein.*

Die Bundesländer haben nicht unerhebliche Entscheidungs- und Gestaltungsräume bei der Umsetzung von Rahmenvorgaben des Bundes. Folge sind regional unterschiedliche Vorgaben und Ausgestaltungen von Erstausbildung (z. B. Pflegeausbildung: Das Rahmencurriculum lässt die Behandlung des Themas häusliche Gewalt zwar zu, benennt diese jedoch nicht explizit. Bremen hat verpflichtenden Unterricht eingeführt. Berlin lehnt eine Vorgabe mit Verweis auf den Entscheidungsspielraum jeder einzelnen Pflegeschule ab.) Laut Datenbericht des DIMR liegen vor allem Daten zu *Fortbildungen* im Bereich Polizei, Justiz und Lehrer\*innen vor<sup>431</sup>. Eine bundesweite Übersicht zur Erstausbildung liegt nicht vor.

Im Folgenden listen wir die uns bekannten Daten. Aufgrund der Förderung der S.I.G.N.A.L. Projekte durch das Land Berlin liegen für das Bundesland Berlin detaillierte Angaben vor. Diese sind hier und bei Frage 12 gelistet, um aufzuzeigen, welche Fortschritte in diesem Bereich mit Hilfe einer Koordinierung/eines systematischen Vorgehens erzielt werden können.

Einzelne Hochschulen im Bereich psychosoziale Arbeit haben die Thematik vor allem durch engagierte Professor\*innen in der jeweiligen Hochschule verankert. Dazu konnte keine umfassende Erhebung stattfinden, in der Tabelle werden positive Beispiele aufgeführt<sup>432</sup>.

Außerdem ist der interdisziplinäre OnlineKurs (s.o.) zu häuslicher Gewalt erwähnenswert, weil er durch alle Bundesländer zur kostenlosen Nutzung finanziert wurde und großen Wert auf die Vermittlung der fachlichen Standards zur Vermittlung von geschlechtsspezifischer Gewalt legt<sup>433</sup>. Dem lag eine systematische Auswertung zum Angebot der Fortbildungen für Medizinisch-therapeutische Fachkräfte, Lehrkräfte, (Sozial-) Pädagogische und psychosoziale Fachkräfte, Juristische Fachkräfte, Polizei in den Berufsfeldern vorschulische Angebote, Bildungseinrichtungen, Kinder- und Jugendhilfe, Frauenfachberatungsstellen und -unterstützungseinrichtungen, (psycho-) soziale, (sozial-)pädagogische Einrichtungen, Beratungseinrichtungen, Gesundheitswesen, Polizei, Justiz zum Thema häusliche Gewalt zugrunde. Das Team einer Kooperation von den Forschungseinrichtungen KJP Uni Ulm, FIVE (Uni Freiburg), SOFFI F., SOCLES, identifizierte eindeutig bestehende Mängel in der Fortbildungslandschaft.

431 DIMR 2023: Bericht über die Datenlage zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt in Deutschland, in: ebd. 08.2023, [online] <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/bericht-ueber-die-datenlage-zu-geschlechtsspezifischer-gewalt-gegen-frauen-und-haeuslicher-gewalt-in-deutschland>, S.106 (aufgerufen am 29.07.2025).

432 siehe dazu u.a. die Webseite der Universität Tübingen, [online] <https://uni-tuebingen.de/fakultaeten/wirtschafts-und-sozialwissenschaftliche-fakultaet/faecher/fachbereich-sozialwissenschaften/erziehungswissenschaft/studium/zusatzqualifikation/>; die Webseite der Dualen Hochschule Baden-Württemberg, [online] [https://www.dhbw-stuttgart.de/fileadmin/dateien/Forschung\\_Lehre\\_SW/Forschung\\_Lehre\\_Teubert.pdf](https://www.dhbw-stuttgart.de/fileadmin/dateien/Forschung_Lehre_SW/Forschung_Lehre_Teubert.pdf); die Webseite der Universität Kassel, [online] <https://www.uni-kassel.de/uni/studium/diversitaet-forschung-soziale-arbeit-master.html>.

433 siehe dazu den Auftritt des interdisziplinären Online-Kurs zu Schutz und Hilfe bei häuslicher Gewalt, [online] <https://haeuslichegewalt.elearning-gewaltschutz.de/>.

| Fachkräfte                                                                                                                                 | Profitieren Sie von Erstschulung zu Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt? | Ist das Training verpflichtend?                                  | Wird die Schulung durch Leitlinien und Protokolle unterstützt?                                        | Wer finanziert die Schulung?                                                                            | Bitte beschreiben Sie den Inhalt und Dauer der Schulung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Gesundheitsfachpersonen/Bundesweit</b>                                                                                                  |                                                                               |                                                                  |                                                                                                       |                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Hebammen                                                                                                                                   | keine Daten zur Umsetzung der Vorgabe                                         | Thema in Studien- und Prüfungsverordnung verankert               | Es liegt eine Arbeitshilfe im Bundesland Berlin vor. Es ist unbekannt, ob sie bundesweit genutzt wird | jeweilige Hochschule                                                                                    | Anlage 1, III, 3. der Verordnung, u. a. zu lernende Kompetenzen: beraten Frauen und ihre Familien zu Hilfsangeboten im Fall von Gewalt, insbesondere häusliche Gewalt, wirken bei einem Risiko im Hinblick auf Vernachlässigung, Misshandlung oder sexuellen Missbrauch des Säuglings auf die Inanspruchnahme von präventiven Unterstützungsangeboten hin. <sup>434</sup> |
| <b>Gesundheitsfachpersonen / Berlin</b>                                                                                                    |                                                                               |                                                                  |                                                                                                       |                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Auszubildende Pflege (19 von 41 Pflegeschulen beteiligen sich, Stand Mai 2025)                                                             | Ja                                                                            | Individuelle Vorgabe seitens der Ausbildungseinrichtung          | Ja, S.I.G.N.A.L. Leitfaden                                                                            | Jeweilige Ausbildungseinrichtung. Koordination finanziert von SenGesundheit                             | 6-8 Unterrichtseinheiten<br>Basiswissen zu häuslicher und sexualisierter Gewalt (Definition, Prävalenz, Dynamik, Formen...)<br>Gesundheitliche Folgen Gewalt ansprechen und Gesprächsführung<br>Dokumentation von Verletzungen<br>Hilfesystem, Weiterverweisen                                                                                                            |
| Medizinische Fachangestellte                                                                                                               | Ja                                                                            | s. Pflege                                                        | RTB Empfehlungen für Allgemeinmedizinische Praxen                                                     | s. Pflege<br>Unterricht entfällt an einer (von zwei) Schulen immer wieder, weil Mittel nicht ausreichen | s. Pflege                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Zahnmedizinische Fachangestellte                                                                                                           | Ja                                                                            | s. Pflege                                                        | RTB Empfehlungen für Zahnmedizin                                                                      | s. Pflege<br>Unterricht entfällt an einer (von zwei) Schule immer wieder, weil Mittel nicht ausreichen  | s. Pflege                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Hebammen                                                                                                                                   | Ja                                                                            | Ja, Thema ist im Curriculum Hebammenwissenschaften BSC verankert | Ja, S.I.G.N.A.L. Leitfaden & RTB Arbeitshilfe für Geburtshilfe                                        | s. Pflege                                                                                               | s. Pflege                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 2023: mind. 1.204 Personen in Berlin geschult aus o.g. Berufsgruppen<br>(=Anzahl der Personen, die den Evaluationsbogen ausgefüllt haben)  |                                                                               |                                                                  |                                                                                                       |                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 2024: mind. 1.404 Personen in Berlin geschult aus o.g. Berufsgruppen<br>(= Anzahl der Personen, die den Evaluationsbogen ausgefüllt haben) |                                                                               |                                                                  |                                                                                                       |                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Gesundheitsfachpersonen Brandenburg</b>                                                                                                 |                                                                               |                                                                  |                                                                                                       |                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Medizinstudierende Med. Hochschule Brandenburg                                                                                             | Ja                                                                            | Ja                                                               | Ja (WHO Leitlinien, S.I.G.N.A.L. Leitfaden)                                                           | Med. Hochschule Brandenburg                                                                             | im 5. Semester 90 Minuten Seminar zu häuslicher und sexualisierter Gewalt (Fokus: Gesprächsführung). Thema ist Prüfungsbestandteil                                                                                                                                                                                                                                        |

434 HebStPrV, Anlage 1, III.

Tabelle 2: Weiterbildung

Bitte füllen Sie die Tabelle aus und listen Sie die Fachkräfte (aus den Bereichen Gesundheitswesen, Strafverfolgung, Strafjustiz, Sozialwesen, Bildung, Asyl und Migration, Medien/Journalismus und Unterstützungsdienste) auf, die Fortbildungen zum Thema Gewalt gegen Frauen erhalten. Tragen Sie bitte für jede Berufsgruppe eine eigene Zeile ein.

| Fachkräfte                                                                                                                             | Anzahl der geschulten Fachkräfte                                                                          | Ist die Schulung verpflichtend? | Häufigkeit                                              | Wird die Schulung durch Leitlinien und Protokolle unterstützt?                                                               | Bitte beschreiben Sie Inhalt und Dauer der Schulung                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Gesundheitsfachpersonen / Berlin</b>                                                                                                |                                                                                                           |                                 |                                                         |                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Sozialpädagog*innen/Sozialarbeiter*innen der Schwangerschaftsberatungsstellen                                                          | 2023: 70 Personen                                                                                         | Nein                            | Einmalig                                                | Ja (RTB Handlungsleitfaden für diesen Bereich)                                                                               | 3 Zeitstunden<br>Prävalenz, Erkennen, Ansprechen und Weiterverweisen                                                                                                                                                                                                                              |
| Ärzt*innen, Pflege, Psycholog*innen, Kliniksozialarbeit, Medizinische Fachangestellte, Apotheker*innen (S.I.G.N.A.L. Basisfortbildung) | Basisfortbildung: 2023: 38 Personen<br>2024: 46 Personen<br><br>Vertiefungsfortbildung: 2024: 23 Personen | Nein<br><br><br>Nein            | 3x/Jahr Angebot<br>1,5-tägige Schulung<br><br>1-2x/Jahr | Ja (WHO-Leitlinie, RTB Empfehlungen für versch. Versorgungsbereiche)<br><br><br>Ja, sofern für das jeweilige Thema vorhanden | 8 Unterrichtseinheiten<br>Basiswissen zu häuslicher und sexualisierter Gewalt (Definition, Prävalenz, Dynamik, Formen...) Gesundheitsliche Folgen<br>Gewalt ansprechen und Gesprächsführung<br>Dokumentation von Verletzungen<br>Hilfesystem, Weiterverweisen<br>2 UE, versch. Themenschwerpunkte |
| Hebammen                                                                                                                               | 2023: 40                                                                                                  | nein                            | Einmalig, Hebammenkongress                              | Ja, RTB Empfehlungen Geburtshilfe                                                                                            | 1 UE<br>Intervention in der Geburtshilfe                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Babylots*innen Weiterbildung                                                                                                           | 2023: 29<br>2024: 18                                                                                      | Ja, curricular verankert        | 1-2x / Jahr                                             | Ja, S.I.G.N.A.L.-Intervention & RTB Empfehlungen Geburtshilfe                                                                | 8 UE (je 45 Min.) mit Fokus Geburtshilfe (und s.o. Basisfortbildung)                                                                                                                                                                                                                              |
| Babylots*innen Vertiefung                                                                                                              | 2024: 22                                                                                                  | nein                            | Einmaliger Workshop                                     |                                                                                                                              | 6 UE (je 45 Min)<br>Traumainformierte Betreuung und Selbstfürsorge                                                                                                                                                                                                                                |
| Anpassungslehrgang für Hebammen aus Drittstaaten                                                                                       | 2023: 40<br>2024: 40                                                                                      | Anfrage erfolgt für jeden Kurs  | 1 / Jahr<br>(Je nach TN-Anzahl 2 Gruppen parallel)      |                                                                                                                              | 8 UE (je 45 Min.) mit Fokus Geburtshilfe (s.o)                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Weiterbildung Notfallpflege                                                                                                            | 1 Kurs 2023, TN-Zahlen nicht erhoben                                                                      | ja                              | Einmalig                                                | Empfehlungen RTB für Zentrale Notaufnahmen                                                                                   | 8 UE (je 45 Min.) mit Fokus Geburtshilfe (s.o.)                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Facharzt-Weiterbildung Allgemeinmedizin                                                                                                | 2023: 2 Kurse, 60 TN                                                                                      | nein                            | Alle 2 Jahre                                            | Empfehlungen für Allgemeinmedizin                                                                                            | 1,5 h/Kurs<br>Hinweise häuslicher Gewalt erkennen<br>Verdacht ansprechen<br>Unterstützungsmöglichkeiten                                                                                                                                                                                           |
| Weiterbildung Familienhebammen                                                                                                         | 2024 1 Kurs (TN-Zahlen nicht erhoben)                                                                     | Ja                              | Einmalig                                                | Empfehlungen RTB für Hebammen                                                                                                | 8 UE (je 45 Min.) mit Fokus Geburtshilfe (s.o.)                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Bundesweit / alle Berufsgruppen</b>                                                                                                 |                                                                                                           |                                 |                                                         |                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| VIPROM Projekt, Zahlen für Deutschland: Medizinstudierende, Pflegeauszubildende, Ärzt*innen                                            | Bisher 88 Personen                                                                                        | Nein                            | einmalig                                                | Ja                                                                                                                           | 10 Module, z. B. Formen, Definition, Kommunikation, med. Untersuchung, interprofessionelle Zusammenarbeit                                                                                                                                                                                         |

| Fachkräfte                                                                                     | Anzahl der geschulten Fachkräfte                                                        | Ist die Schulung verpflichtend? | Häufigkeit    | Wird die Schulung durch Leitlinien und Protokolle unterstützt? | Bitte beschreiben Sie Inhalt und Dauer der Schulung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|---------------|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Interdisziplinär „Schutz und Hilfe bei häuslicher Gewalt – ein interdisziplinärer Online-Kurs“ | Selbstgesteuertes E-Learning<br><br>Lt. Projektevaluation 2019-2022: 2.470 Teilnehmende | Nein                            | jederzeit     | Ja                                                             | 25 Lerneinheiten in 5 Modulen zu: Formen und Folgen von häuslicher Gewalt<br>Erkennen & Ansprechen von Gewaltproblematiken<br>Interdisziplinäre Zusammenarbeit des Helfersystems; Unterstützungsmöglichkeiten, Risiken und Folgen für Kinder und Jugendliche, die häusliche Gewalt miterleben, Konzepte in der Arbeit mit gewalttätigen Partner*innen, Besondere Gefährdungsrisiken in schwierigen Lebensverhältnissen, Rechtliche Grundlagen: Wegweisung, Schutzanordnung, Kinderschutz, Umgang, Datenschutz, Finanzen etc., Digitale Kontrolle und Wege zum Schutz Kompetenz im Umgang mit Dilemmata & Selbstfürsorge für Fachkräfte und vieles mehr... |
| Staatsanwält*innen in Nordrhein-Westfalen                                                      | nicht bekannt                                                                           | ja                              | nicht bekannt | nicht bekannt                                                  | zehntägige Fortbildungsstaffel für „Junge Staatsanwältinnen und Staatsanwälte“ <sup>435</sup> . Die Fortbildung ist ein Angebot der relevanten Instanzen in Nordrhein-Westfalen (u. a. Justizministerium NRW) für Staatsanwält*innen in NRW <sup>436</sup> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

435 DIMR 2024: Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht, Berlin: ebd., S. 151.

436 ebd., S. 150f.



Bei häuslicher Gewalt  
Hilfe für Frauen und ihre Kinder



**BİK**

Bündnis  
Istanbul-Konvention