

# GREVIO-Bericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention

## Evaluierung der Prävention und Strafverfolgung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Deutschland

### Wolfgang Kahl

Die Expertengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO) ist ein unabhängiges Menschenrechtsüberwachungsgremium, das die Umsetzung des „Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ (kurz: Istanbul-Konvention) durch die Vertragsstaaten des Übereinkommens überwacht. Sie setzt sich aus 15 unabhängigen und unparteiischen Sachverständigen zusammen, die aufgrund ihres anerkannten Fachwissens in den Bereichen Menschenrechte, Gleichstellung der Geschlechter, Gewalt gegen Frauen und/oder Unterstützung und Schutz der Opfer ernannt werden. Zu den satzungsgemäßen Aufgaben von GREVIO gehören die länderspezifische Überwachung der Istanbul-Konvention (Evaluierungsverfahren), die Einleitung von Untersuchungen zu bestimmten Sachverhalten innerhalb einer Vertragspartei der Konvention (Untersuchungsverfahren) und die Annahme allgemeiner Empfehlungen zu Themen und Konzepten der Konvention.

Der vorliegende Bericht ist das Resultat des ersten (Basis-)Bewertungsverfahrens, das für Deutschland durchgeführt wurde. Er wurde im Oktober 2022 veröffentlicht. Wesentliche Inhalte der Zusammenfassung sind nachfolgend abgedruckt sowie zentrale Aspekte der Stellungnahme durch die Bundesregierung. Ergänzend wird die Einrichtung der „Unabhängigen Berichterstattungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt“ beim Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) bekannt gemacht. Schließlich runden die aktuellen kriminalstatistischen Zahlen zur Partnerschaftsgewalt 2021 die Berichterstattung ab.

### Zusammenfassung des GREVIO-Berichts für Deutschland<sup>1</sup>

Dieser Bericht enthält eine Bewertung der von den deutschen Behörden ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung aller Aspekte des „Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“. Sie konzentriert sich auf Maßnahmen, die in Bezug auf „alle Formen von Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt, von der Frauen unverhältnismäßig stark betroffen sind“, ergriffen werden. Daher ist der verwendete Begriff „Opfer“ so zu verstehen, dass er sich auf eine Frau oder ein weibliches Opfer bezieht.

### Informationserhebung

Diese Bewertung wurde von der Expertengruppe des Europarats für Maß-

nahmen gegen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (GREVIO) durchgeführt, einem unabhängigen Menschenrechtsüberwachungsgremium, das die Umsetzung des Übereinkommens überwachen soll. Die Ergebnisse von GREVIO basieren auf den Informationen, die im Zuge der verschiedenen Schritte des ersten Bewertungsverfahrens (Baseline) gemäß Artikel 68 des Übereinkommens gewonnen wurden. Diese umfassen schriftliche Berichte (einen Staatenbericht der deutschen Behörden und zusätzliche Informationen von SOLWODI e. V.; LebKom, Lessan, Terre des Femmes und dem End FGM European Network [gemeinsam]; Interventionsverband Rheinland-Pfalz; DaMigra; Deutscher Juristinnenbund; Allianz Istanbul-Konvention; Allianz Nordisches Modell; ProAsyl, Flüchtlingsräte der Länder und der Universität Göttingen [gemeinsam]; und der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe) sowie

einen sechstägigen Evaluierungsbesuch in Deutschland. Ein Verzeichnis der Stellen und Einrichtungen, mit denen GREVIO in Kontakt stand, befindet sich in Anlage II.

### Zentrale Bausteine im Umsetzungsprozess der Konvention

Der Bericht bewertet die vielfältigen Maßnahmen der deutschen Behörden im Bereich der Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Während einige der wichtigsten Rechtsinstrumente wie das Gesetz zum Schutz vor Gewalt vor der Ausarbeitung der Istanbul-Konvention entstanden sind, wurden wichtige Bausteine für die Umsetzung der Konvention, wie beispielsweise das nationale Hilfefestnetz „Gewalt gegen Frauen“ und die Änderungen der Strafrechtsbestimmungen zu Vergewaltigung und sexueller Nötigung, im Hinblick auf die Einhaltung der Konvention vor deren Inkrafttreten eingeführt.

Zwei aufeinanderfolgende nationale Aktionspläne, die speziell der Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen gewidmet sind, waren in Deutschland bis 2012 in Kraft, mit denen eine breite Palette von Einzelmaßnahmen festgelegt und die Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren verstärkt wurde. Deutschlands langjährige Erfahrung im Umgang mit Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt sowie eine starke Bewegung von Frauenorganisationen, die den Großteil der spezialisierten Unterstützungsdienste und der Lobbyarbeit zum Thema Gewalt gegen Frauen bereitstellen, haben zu einer Vielzahl vielversprechender Praktiken in den einzelnen Bundesländern geführt. Auf diese Weise konnte Deutschland eine führende Rolle bei der Ausarbeitung der Istanbul-Konvention einnehmen.

<sup>1</sup> Die vollständige Stellungnahme ist zu finden auf der Website des BMFSFJ: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/202386/3699c9bad150e4c4ff78ef544665a85c2/grevio-evaluierungsbericht-istanbul-konvention-2022-data.pdf>

bul-Konvention spielen, und das Land setzt sich weiterhin sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene nachdrücklich für dieses internationale Übereinkommen ein.

## Strafrechtliche Maßnahmen

Zusätzlich begrüßt der Bericht eine Reihe von strafrechtlichen Maßnahmen, die vor und nach der Ratifizierung der Istanbul-Konvention durch Deutschland ergriffen wurden, allem voran die Einführung einer einwilligungsabhängigen Definition von Vergewaltigung und sexueller Gewalt. Es wird mit Zufriedenheit festgestellt, dass der Reformprozess von bedeutenden Sensibilisierungskampagnen begleitet wurde, die zu einer breiten öffentlichen Debatte über diese Themen führten. Auch die ausdrückliche Kriminalisierung verschiedener Formen des technologiegestützten Missbrauchs wie Cyberspitting, die unerlaubte Aufnahme von Bildern privater Körperteile, die Weitergabe von Bildern im Internet und die Verwendung von Stalker-Software hat in den letzten Jahren zu einem soliden Rechtsrahmen für die digitale Dimension der Gewalt gegen Frauen beigetragen.

## Informationserhebung zum Ausmaß der Gewalt

Zudem wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um das Ausmaß von Gewalt in Paarbeziehungen durch die vom Bundeskriminalamt gesammelten Statistiken sichtbar zu machen, das seit 2016 eine jährliche Statistik der angezeigten schweren Gewalttaten und deren Analyse veröffentlicht. Sie richtet sich nicht nur an ein Fachpublikum, sondern auch an die breite Bevölkerung mit dem Ziel, die Öffentlichkeit für das Thema Gewalt gegen Frauen in Paarbeziehungen zu sensibilisieren.

## Strategieentwicklung

Ungeachtet dessen wird in dem Bericht festgestellt, dass seit dem Inkrafttreten der Istanbul-Konvention **kein nationales politisches Dokument bzw. keine nationale Strategie** entwickelt wurde, in dem/der auf zentraler Ebene gemeinsame Definitionen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt festgelegt werden und in dem/der landesweit Ziele zur Förderung der Umsetzung der Konvention gesetzt werden, wobei die Rechte der Opfer in den Mittelpunkt aller Maßnahmen gestellt wer-

den und dem geschlechtsspezifischen Charakter der verschiedenen Formen derartiger Gewalt gebührend Rechnung getragen wird.

Die Mehrzahl der Bundesländer, wenn nicht sogar alle, haben auf ihrer Ebene Aktionspläne verabschiedet, die verschiedene Formen von Gewalt gegen Frauen abdecken und als Leitfaden für weitere Maßnahmen dienen, deren Umfang und Definitionen jedoch variieren. Diese sind zwar zweifellos wichtig, können aber ein umfassendes nationales politisches Dokument nicht ersetzen, in dem allgemeine Grundsätze und Definitionen festgelegt werden und somit ein strategischer Rahmen für die von allen relevanten Akteuren zu treffenden Maßnahmen geschaffen wird.

## Nationale Koordinierungsstelle

Das Fehlen eines zentralen strategischen Rahmens für die Umsetzung der Istanbul-Konvention wird durch die Tatsache verschärft, dass bis heute **keine nationale Koordinierungsstelle** gemäß Artikel 10 benannt oder eingerichtet wurde – eine Kernforderung der Konvention, die bisher in Deutschland noch nicht umgesetzt wurde. Eine bessere Koordinierung bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention ist dringend erforderlich, um noch **bestehende Mängel** zu beheben, wie z. B. das **uneinheitliche Ausbildungsniveau der verschiedenen Fachkräfte**, die mit weiblichen Gewaltopfern zu tun haben, sowie das **Fehlen systematischer Bemühungen zur Förderung der wirtschaftlichen Selbstbestimmung von Frauen**, z. B. durch Arbeitsvermittlung und Bereitstellung von Sozialwohnungen.

Durch das Fehlen einer Koordinierungsstelle und einer langfristigen, umfassenden Strategie, die ein landesweites, wirksames und koordiniertes Bündel von Maßnahmen bietet, kommt es auch zu **Unzulänglichkeiten bei der Bereitstellung von Unterstützung und Schutz für Frauen**, die Opfer von Gewalt geworden sind. Besonders deutlich wird dies an der unzureichenden Gewichtung von behördenübergreifender Zusammenarbeit und Risikobewertung. GREVIO hat die dringende Notwendigkeit erkannt, dass eine **systematische und geschlechtersensible Risikobewertung sowie ein Sicherheitsmanagement zu einem Standardverfahren für alle beteiligten Stellen** entwickelt werden müssen, insbesondere im Zusammenhang mit Maßnahmen, die im Rahmen des Gewaltschutzgesetzes ergriffen werden, wobei ein wirksamer

behördenübergreifender Ansatz für eine solche Risikobewertung gewählt werden muss, um die Menschenrechte und die Sicherheit des einzelnen Opfers sowie der betroffenen Kinder zu gewährleisten.

## Schutz- und Unterstützungssystem für Frauen

In Anbetracht der Tatsache, dass die Zuständigkeit für die Bereitstellung von Diensten für Gewaltopfer in Deutschland bei den lokalen Behörden liegt, wird in dem Bericht festgestellt, dass die Anzahl und die Art der verfügbaren Dienste von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich sind, was auch für den Grad der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Stellen gilt. Davon betroffen sind vor allem junge Frauen und Mädchen, aber auch Menschen mit Behinderungen, die in Einrichtungen leben, sowie Frauen und Mädchen, die Opfer von Vergewaltigung und/oder sexueller Gewalt wurden. **Ferner bestehen in Deutschland nach wie vor erhebliche Sicherheitsbedenken für Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind, da es in vielen Teilen des Landes an Schutzeinrichtungen für häusliche Gewalt mangelt und es große Hindernisse für deren Aufnahme gibt.** Komplexe Finanzierungsanforderungen und Einschränkungen im Zusammenhang mit dem Behinderungsgrad einer Frau, ihrem Aufenthaltsstatus oder dem Alter und der Anzahl der mitreisenden Kinder führen dazu, dass viele Frauen und Kinder keine sichere Unterkunft finden können und vor die schwierige Entscheidung gestellt werden, zum Täter zurückzukehren oder Obdachlosigkeit zu riskieren. Es besteht daher dringender Handlungsbedarf, um die Zahl der verfügbaren Notunterkünfte zu erhöhen und eine angemessene geografische Verteilung über das ganze Land zu gewährleisten, bei gleichzeitiger Sicherstellung ihres Betriebs auf der Grundlage landesweiter Qualitätsstandards, die mit allen relevanten Akteuren zu vereinbaren sind.

## Schutz und Unterstützung in Flucht- und Asylunterkünften

In Anbetracht dessen, dass Deutschland seit vielen Jahren ein Zielland für Asylsuchende ist, und angesichts der Anstrengungen, die unternommen werden, um Unterkünfte anzubieten, weist der Bericht ferner auf die **anhaltenden Sicherheitsbedenken für Frauen und Mädchen in kollektiven Aufnahme- und**

**Unterbringungscentren** hin, die keine Bedingungen bieten, unter denen diejenigen, die vor geschlechtsspezifischer Verfolgung geflohen sind oder auf der Flucht ungeheure Formen sexueller oder geschlechtsspezifischer Gewalt erfahren haben, ihre Erfahrungen mithilfe von fachlicher Beratung und Unterstützung verarbeiten können, um sie dem Asylinterviewer offenzulegen und somit den Genesungsprozess einzuleiten. Unsichere Waschgelegenheiten, nicht abschließbare oder gemischtgeschlechtliche Schlafsäle, schlechte Beleuchtung, Mangel an sicheren Räumen, Missbrauch durch Sicherheitspersonal und schlechtes Management von Belästigungsvorfällen sowie Missbrauch durch männliche Bewohner, einschließlich der Nichtdurchsetzung von Schutzanordnungen gegen missbräuchliche Ehepartner, gehören zu diesen Bedenken. Das Screening auf Schwachstellen und die Überweisung an spezialisierte Unterstützungsdienste müssen verstärkt werden und Teil standardisierter Protokolle zur Verhütung und zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt in Aufnahmeeinrichtungen sein.

## Vorrang der Sicherheit des Opfers/ der Kinder

Schließlich weist der Bericht auf die dringende Notwendigkeit hin, dafür zu sorgen, dass die **Ausübung eines Besuchs- oder Sorgerechts** nach häuslicher Gewalt nicht die **Rechte und die Sicherheit des Opfers oder der Kinder** gefährdet, wie dies in Artikel 31 des Istanbul Übereinkommens gefordert wird. Bei der Entscheidung über das Sorgerecht und den Besuch von Kindern, einschließlich juristischer Fachkräfte und Kinderbeauftragter, ist eine stärkere Anerkennung der negativen Auswirkungen von Gewalterfahrungen zwischen den Elternteilen erforderlich. Mit dem Vorschlag für alternative Streitbeilegungsverfahren muss das Bewusstsein für die Machtungleichgewichte in Beziehungen, die durch Gewalt beeinträchtigt werden, erhöht werden, um sicherzustellen, dass Scheidungsregelungen oder Mediation die Sicherheit eines Opfers von Gewalt oder die seiner Kinder nicht gefährden.

## Dringende Reformbedarfe

GREVIO begrüßt zwar die Ratifizierung der Istanbul-Konvention durch Deutschland und die Bemühungen um deren Umsetzung, hat jedoch eine Reihe weiterer Probleme identifiziert, die dringend von den Behörden angegan-

gen werden müssen, um die Bestimmungen der Konvention in vollem Umfang zu erfüllen. Diese betreffen die Notwendigkeit:

- auf der Grundlage einer nationalen Strategie oder eines nationalen Aktionsplans, Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, die **intersektionaler Diskriminierung** ausgesetzt sind oder ausgesetzt sein könnten, zu verstärken;
- die **geschlechtsspezifische Dimension** der Gewalt gegen Frauen in die Entwicklung von Gesetzen, Strategien und Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen einzubeziehen, auf der Grundlage eines Verständnisses des Zusammenhangs zwischen der Gewalt gegen Frauen und den strukturellen Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern;
- Maßnahmen zu ergreifen, um die **Zahl der Berichte an die Strafverfolgungsbehörden** über die verschiedenen Formen von Gewalt, die unter das Übereinkommen von Istanbul fallen, zu erhöhen und ein **breiteres Maß an Strafverfolgung** zu gewährleisten, insbesondere in Fällen körperlicher Gewalt im Zusammenhang mit der Gewalt von Intimpartnern, einschließlich der Festlegung strenger Richtlinien für die Strafverfolgung und die Anordnung von forensischen Beweisen sowie der Verkürzung der Bearbeitungszeit durch die Strafverfolgungsbehörden, um es den Opfern zu ermöglichen, rechtzeitig Gerechtigkeit zu erlangen;
- sicherzustellen, dass die von allen relevanten Interessenträgern (Strafverfolgungsbehörden, Justizbehörden sowie Gesundheits- und Sozialdienste) erhobenen **Daten nach Geschlecht und Alter des Opfers und des Täters, ihrer Beziehung, ihrer geografischen Lage und Art der Gewalt aufgeschlüsselt** sind, und dass die Datenerhebung zwischen den Strafverfolgungsbehörden und dem Justizsektor harmonisiert wird, um die Behandlung von Fällen entlang der Strafrechtskette zu analysieren;
- der Einführung eines Systems, z. B. eines **Überprüfungsmechanismus für Tötungsdelikte im Rahmen häuslicher Gewalt, zur Analyse aller Fälle geschlechtsspezifischer Tötungen von Frauen** mit dem Ziel, mögliche Mängel bei institutionellen Reaktionen auf Gewalt gegen Frauen zu ermitteln;

- häufiger von einer **einstweiligen Verfügung** Gebrauch machen, um das Recht von Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt sind, und ihrer Kinder auf Sicherheit zu schützen, u. a. indem Kindern die Möglichkeit gegeben wird, von einer einstweiligen Verfügung Gebrauch zu machen, und indem für die Dauer der einstweiligen Verfügung keine Ausnahmen vom Verbot des Kontakts zwischen dem missbräuchlichen Elternteil und dem Kind zugelassen werden;
- die **Verfügbarkeit einer ganzheitlichen und landesweiten Unterstützung für Kinder, die Zeugen** einer der unter das Übereinkommen von Istanbul fallenden Formen von Gewalt gegen Frauen geworden sind, zu verbessern, idealerweise im Rahmen einer einzigen Anlaufstelle;
- sich verstärkt darum zu bemühen, durch eine **nachhaltige öffentliche Finanzierung** und auf der Grundlage anerkannter Standards die Einrichtung spezifischer Programme für Täter häuslicher Gewalt und spezieller Programme für Sexualstraftäter zu gewährleisten;
- allen Frauen in Deutschland unabhängig von der Art des Aufenthaltstitels ihres missbräuchlichen Partners die Möglichkeit zu geben, einen **eigenständigen Aufenthaltstitel** zu beantragen und im Ausland zwangsverheirateten Frauen und Mädchen die Ausübung ihres Rückkehrrechts zu ermöglichen und
- bundesweit einheitliche **Verfahrens- und Kriterienleitlinien für die Identifizierung von Frauen, die im Asylverfahren Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt** geworden sind, sowie für die angemessene Ausbildung der mit dem Asylverfahren befassten Fachkräfte.

## Weitere Reformbereiche

Darüber hinaus hat GREVIO eine Reihe weiterer Bereiche ermittelt, in denen Verbesserungen erforderlich sind, um die Verpflichtungen des Übereinkommens vollständig zu erfüllen. Diese betreffen u. a.

- die Notwendigkeit, die **Beteiligung des Privatsektors, einschließlich des IT-Sektors**, bei der Verhütung von Gewalt gegen Frauen aktiv zu unterstützen und zu fördern;
- die Notwendigkeit, das **Strafgesetzbuch** weiter an die Anforderungen der Istanbul-Konvention anzupassen, insbesondere was die Kriminalisierung psychischer Gewalt und

verbaler und nicht verbaler sexueller Belästigung betrifft;

- die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen zur Information von Frauen, die Gewaltopfer sind, über die auf internationaler Ebene verfügbaren **Beschwerdemechanismen**.

## Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland zum GREVIO Evaluierungsbericht<sup>2</sup>

Mit der Ratifizierung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) hat sich Deutschland auf allen staatlichen Ebenen verpflichtet, alles Notwendige zu tun, um Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu bekämpfen, den Betroffenen Schutz und Unterstützung zu bieten sowie Gewalt durch gesetzgeberische und andere Maßnahmen zu verhindern. Dementsprechend wird es auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen gleichermaßen angewendet.

Aufgrund des föderalen Systems liegt die Hauptverantwortung für den Aufbau und die Weiterentwicklung sowie die Finanzierung des Hilfs- und Unterstützungssystems für von Gewalt betroffene Frauen bei den Ländern. Wo immer möglich, gibt der Bund im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Zuständigkeit und zur Verfügung stehender Finanzmittel Unterstützung.

## Deutsches Engagement zur Umsetzung der Konvention

Der Überwachungsprozess von GREVIO, der in Deutschland im Jahr 2020 begann und nunmehr im Jahr 2022 mit dem Abschlussbericht von GREVIO endet, war für die Bundesregierung eine gewinnbringende Erfahrung. Deutschland begrüßt die gründliche Analyse des aktuellen Stands der Umsetzung der Istanbul-Konvention und die nützlichen Leitlinien für künftige Verbesserungsmaßnahmen. Die Istanbul-Konvention wird zu Recht als goldener Standard für die Umsetzung des Gewaltschutzes von Frauen und Mädchen bezeichnet, weshalb sich die Bundesregierung engagiert für eine **flächendeckende Umsetzung der Konvention** einsetzt.

## Aktuelle Vorhaben der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat sich in der neuen Legislaturperiode, die am 26. Ok-

tober 2021 begonnen hat, einiges vorgenommen, um den Schutz von Frauen vor Gewalt und die Umsetzung der Istanbul-Konvention auf Bundesebene entscheidend voranzubringen. Die Aufträge aus dem Koalitionsvertrag sind als ein **Gesamtpaket zur Umsetzung der Istanbul-Konvention** zu verstehen. Die anstehenden Maßnahmen berücksichtigen die Intersektionalität, sodass die Bedürfnisse von LGBTQ\*-Frauen, Migranten und Frauen mit Behinderungen besonders berücksichtigt werden.

Zu diesen Maßnahmen gehört zum einen die **Einrichtung einer unabhängigen nationalen Monitoringstelle**. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) fördert seit Februar 2020 ein Projekt am Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR), das die Entwicklung eines Konzepts für unabhängige Berichtsstellen zu geschlechtsspezifischer Gewalt und zu Menschenhandel zum Ziel hat.

Weitere Projekte sind die **Einrichtung einer nationalen Koordinierungsstelle** und die Entwicklung einer ressortübergreifenden politischen Gesamtstrategie zur Prävention und Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Darüber hinaus haben die Koalitionspartner die Einrichtung eines bundeseinheitlichen Rechtsrahmens für eine verlässliche Finanzierung von Frauenhäusern im Koalitionsvertrag verankert. Das BMFSFJ arbeitet derzeit an Eckpunkten für eine regierungsinterne Abstimmung über das weitere Vorgehen.

## Bundesförderprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“

Um die Länder noch stärker bei der Sicherstellung eines möglichst flächendeckenden Netzes von Unterstützungsangeboten zu fördern, wurde u. a. das Bundesförderprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ auf den Weg gebracht. Es setzt zur Erreichung dieses Ziels auf zwei Säulen:

Zum einen stellt das Bundesinnovationsprogramm **finanzielle Mittel für innovative Projekte** zur Verfügung, um möglichst alle von Gewalt betroffenen Frauen und ihre Kinder zu erreichen und gezielt zu unterstützen. Für diesen nicht investiven Teil des Programms sind im Haushalt 2022 5 Millionen Euro vorgesehen (2019–2021 bereits jeweils 5 Millionen Euro).

Zum anderen finanziert das **Investitionsprogramm des Bundes bauliche Maßnahmen** zum Kapazitätsausbau und zur Verbesserung des Zugangs zu Frauen-

häusern und Fachberatungsstellen. Für den investiven Teil stehen nach der aktuellen Haushaltsplanung insgesamt 150 Millionen Euro bis 2024 zur Verfügung.

## Ausblick

Wie in den vergangenen Jahrzehnten wird der Bund aber auch weiterhin Maßnahmen im Themenfeld „Gewalt gegen Frauen“ im Rahmen der Förderkompetenz des Bundes initiieren und auch finanzieren. Die weitere Umsetzung der Istanbul-Konvention wird dabei ein Schwerpunkt sein und die GREVIO-Empfehlungen werden als wichtige Richtschnur dienen.

In den Kapiteln des Hauptteils nimmt die Bundesregierung – soweit es angebracht scheint – Stellung zu den einzelnen Empfehlungen des GREVIO-Berichts. Das bedeutet, dass nicht alle Empfehlungen aus dem Bericht aufgeführt sind. Bei den nicht aufgeführten Empfehlungen kann davon ausgegangen werden, dass die Bundesregierung die Empfehlungen zur Kenntnis genommen hat und sie bei künftigen politischen Maßnahmen berücksichtigen will.

## Unabhängige Berichterstattungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt<sup>3</sup>

Als bedeutsamer Umsetzungsschritt im Rahmen der Istanbul-Konvention hat am 1. November 2022 beim Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) die unabhängige Berichterstattungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt ihre Arbeit aufgenommen. Die Berichterstattungsstelle trägt dazu bei, eine **breite und belastbare Datengrundlage** zu schaffen, um Entwicklungen und Trends in Bezug auf geschlechtsspezifische Gewalt in Deutschland sichtbar zu machen (Monitoring). So können diese zielgenauer verhütet und bekämpft werden. Sie formuliert auch Empfehlungen an Politik und Verwaltung, um Maßnahmen und Programme gegen geschlechtsspezifische Gewalt effektiv zu gestalten und die menschenrechtliche Situation der Betroffenen zu verbessern, und informiert und sensibilisiert die Öffentlichkeit.

<sup>2</sup> Die vollständige Stellungnahme ist zu finden auf der Website des BMFSFJ: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/202392/e787f7b7e9a3327a2887b972032e9548/stellungnahme-bundesregierung-grevio-bericht-data.pdf>

<sup>3</sup> Pressemitteilung des BMFSFJ vom 25.11.2022: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/berichterstattungsstelle-zu-geschlechtsspezifischer-gewalt>

**Bundesfamilienministerin Lisa Paus:** „Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt sind schwere Menschenrechtsverletzungen. Diese Stelle wird uns entscheidende Informationen dazu liefern, wie sich geschlechtsspezifische Gewalt in Deutschland entwickelt und wie unsere Maßnahmen wirken. Wir verbessern zudem die Hilfeangebote für Betroffene und stärken ihre Rechte.“

Die Berichterstattungsstelle sammelt und analysiert Daten von Bund, Ländern und Zivilgesellschaft. So soll auch gemessen werden, wie bestehende Maßnahmen wirken. Zudem wird die Berichterstattungsstelle jedes Jahr ein Schwerpunktthema untersuchen und ihre Ergebnisse alle zwei Jahre veröffentlichen.

Die Arbeit der Berichterstattungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt befasst sich mit allen Formen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, zu deren Verhütung und Bekämpfung sich Deutschland mit der Ratifizierung des entsprechenden Übereinkommens des Europarats, der sogenannten Istanbul-Konvention, verpflichtet hat.

## Partnerschaftsgewalt 2021 – Ergebnisse der kriminalstatistischen Auswertung beim BKA<sup>4</sup>

Während die Anzahl der Opfer von Gewalt in Partnerschaften von 2020 auf 2021 um 3 % gesunken ist, stieg sie in den vergangenen fünf Jahren insgesamt um 3,4 %, von 138 893 in 2017 auf 143.604 im vergangenen Jahr.

Ganz überwiegend trifft diese Gewalt Frauen, während die Täter meist Männer sind: 2021 waren 80,3 % der Opfer weiblich, 78,8 % der Tatverdächtigen waren männlich. Das zeigt die Kriminalistische Auswertung Partnerschaftsgewalt 2021, die Bundesfrauenministerin Lisa Paus und Bundesinnenministerin Nancy Faeser mit dem Präsidenten des Bundeskriminalamtes, Holger Münch, vorgestellt haben

**Bundesfrauenministerin Lisa Paus:** „Jede Stunde erleiden durchschnittlich 13 Frauen Gewalt in der Partnerschaft. Beinahe jeden Tag versucht ein Partner oder Expartner eine Frau zu töten. Fast jeden dritten Tag stirbt eine Frau durch ihren derzeitigen oder vorherigen Partner. Das ist die Realität. Realität ist auch, dass viele Gewaltopfer Angst haben, sich Hilfe zu holen. Deshalb brauchen wir ein flächendeckendes, niedrigschwelliges Unterstützungsangebot, in der Stadt genauso wie auf dem Land. Ich kämpfe dafür, die Lü-

cken im Netz der Frauenhäuser und Beratungsstellen zu schließen. Wir werden eine einheitliche Rechtsgrundlage schaffen, um die Hilfeeinrichtungen verlässlich finanziell absichern zu können.“

**Bundesinnenministerin Nancy Faeser:** „Wir dürfen Gewalt gegen Frauen niemals akzeptieren, sondern wir müssen ihr entschlossen entgegenreten! Für uns als offenes und demokratisches Land ist die Gleichstellung von Männern und Frauen ein unabdingbarer Teil unseres gesellschaftlichen Wertefundamentes. Wir müssen Gewalt gegen Frauen noch klarer als solche benennen und noch besser erfassen, um sie wirksam bekämpfen zu können. Es darf keinerlei Verharmlosung von Gewalt gegen Frauen geben. Wenn Männer Frauen töten, weil sie Frauen sind, dann ist es angemessen und auch notwendig, von „Femizid“ zu sprechen.“

**Der Präsident des Bundeskriminalamts, Holger Münch:** „Der Begriff Partnerschaftsgewalt umfasst sowohl psychische als auch physische Gewalttaten – bis hin zu Tötungsdelikten. Auch wenn wir mit –2,5 % der Fälle in 2021 einen leichten Rückgang verzeichnen, zeigt die Tendenz bei den registrierten Fallzahlen in diesem Kriminalitätsbereich in den vergangenen Jahren kontinuierlich nach oben. Zudem werden viele dieser Taten, denen inmitten unserer Gesellschaft tagtäglich weit überwiegend Frauen zum Opfer fallen, nach wie vor nicht bei der Polizei gemeldet. Für das BKA ist es daher eine Kernaufgabe, das Dunkelfeld weiter auszuleuchten und mit entsprechender Forschung Informationen zur Verbreitung, zu Risikofaktoren, dem Anzeigeverhalten sowie der Nutzung von Hilfs- und Unterstützungsangeboten zu generieren. Denn nur auf Grundlage einer soliden Datenbasis lassen sich wirkungsvolle Bekämpfungs- und Präventionskonzepte erarbeiten.“

## Kernaussagen zur Partnerschaftsgewalt 2021:

(in Klammern die Angaben für 2020)

- 143 016 Fälle von Gewalt in Partnerschaften (146 655)
- 143 604 Opfer (148 031), davon 80,3 % weiblich (115 342), 19,7 % männlich (28 262)
- Art der Delikte:
  - 59,6 % vorsätzliche einfache Körperverletzung
  - 24,2 % Bedrohung, Stalking, Nötigung
  - 12,2 % gefährliche Körperverletzung
  - 2,5 % Vergewaltigung, sexuelle Nötigung, sexuelle Übergriffe

- 0,3 % Mord und Totschlag
- 1,3 % andere Delikte

## Opfer von Mord, Totschlag und Körperverletzungen mit Todesfolge

2021 wurden insgesamt 369 Personen als Opfer von versuchtem und vollendetem Mord und Totschlag (0,3 %) erfasst. Die Anzahl der Opfer bei vollendetem Mord und Totschlag lag bei 121, davon 109 weibliche und 12 männliche. Hinzu kommen vier Fälle von Körperverletzung mit Todesfolge durch Partnerschaftsgewalt bei Frauen und zwei Fälle bei Männern. Damit sind 113 Frauen und 14 Männer Opfer von Partnerschaftsgewalt mit tödlichem Ausgang geworden.

## Dunkelfeld während der Pandemie

Möglicherweise hat die Situation während der Pandemie das Anzeigeverhalten von Opfern und die Möglichkeiten zur Aufdeckung durch Dritte beeinflusst. Daher könnte sich das tatsächliche Ausmaß von Partnerschaftsgewalt vergrößert haben, ohne von der Polizei registriert zu werden. Darauf deuten die Auswertungen des bundesweiten Hilfetelefons „Gewalt gegen Frauen“ hin. Diese zeigen, dass die Zahl der Beratungskontakte in den Corona-Lockdowns zugenommen hat: 2021 wurden mehr als 54 000 Beratungen dokumentiert, rund 5 % mehr als im Vorjahr.

Um einen besseren Einblick in das sogenannte Dunkelfeld zu erhalten, führen das Bundesinnenministerium und das Bundesfrauenministerium gemeinsam mit dem Bundeskriminalamt eine repräsentative Befragung zu Gewalterfahrungen durch, die nicht der Polizei gemeldet wurden. Die Studie soll helfen, Kenntnisse über das Dunkelfeld bei häuslicher Gewalt und sexualisierter Gewalt zu sammeln, um Hilfsangebote und Opferschutzangebote zielgenau ausbauen zu können.

## Fazit

Die hier zusammengestellten Ausführungen geben einen aktuellen Einblick in den Diskurs um Schutz und Hilfe bei „allen Formen von Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt,

<sup>4</sup> gemäß Pressemitteilung des BMFSFJ vom 24.11.2022, die 63 Seiten umfassende Statistik ist über die Webseite des BKA erreichbar: [https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Partnerschaftsgewalt/Partnerschaftsgewalt\\_2021.html?nn=63476](https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Partnerschaftsgewalt/Partnerschaftsgewalt_2021.html?nn=63476)

*von der Frauen unverhältnismäßig stark betroffen sind*". Es werden aktuelle Fall-, Opfer- und Täterzahlen zu Partnerschaftsgewalt, die beide Geschlechter einbeziehen, referiert.

Deutschland ist auf dem Weg zu einer nationalen Strategie, die bestehende bewährte Ansätze und das öffentlich finanzierte Unterstützungssystem schrittweise ausbaut. Die Einrichtung

einer nationalen Koordinierungsstelle, wie im GREVIO-Bericht gefordert, wird noch einiger Vorbereitung und föderalen Abstimmung bedürfen.