



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt

Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung der
Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention)
in Deutschland

**GREVIO's (Basis) Evaluierungsbericht über
gesetzliche und weitere Maßnahmen
zur Umsetzung des Übereinkommens
des Europarates
zur Verhütung und Bekämpfung
von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt
(Istanbul Konvention)
DEUTSCHLAND**

Expertengruppe
zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen
und häuslicher Gewalt (GREVIO)

GREVIO/Inf(2022)9

Verabschiedet durch GREVIO am 24. Juni 2022

Veröffentlicht am 07. Oktober 2022

Übereinkommen des Europarates
zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt
Europarat
F-67075 Straßburg Cedex
Frankreich

www.coe.int/conventionviolence

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	4
Zusammenfassung	6
Einführung	10
I. Ziele, Definitionen, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, allgemeine Verpflichtungen	12
A. Allgemeine Grundsätze des Übereinkommens.....	12
B. Anwendungsbereich des Übereinkommens und Definitionen (Artikel 2 und 3)	12
C. Grundrechte, Gleichheit und Nichtdiskriminierung (Artikel 4)	14
1. Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung.....	14
2. Intersektionelle Diskriminierung.....	15
D. Staatliche Verpflichtungen und Sorgfaltspflicht (Artikel 5)	16
E. Geschlechtsspezifische Maßnahmen (Artikel 6)	18
II. Integrierte Politik und Datenerhebung	20
A. Ganzheitliche und koordinierte Maßnahmen (Artikel 7).....	20
B. Finanzielle Ressourcen (Artikel 8).....	23
C. Nichtregierungsorganisationen und Zivilgesellschaft (Artikel 9)	25
D. Koordinierungsstelle (Artikel 10)	26
E. Datenerhebung und Forschung (Artikel 11)	27
1. Erhebung von Verwaltungsdaten.....	27
2. Bevölkerungsbezogene Erhebungen	31
3. Forschung	32
III. Prävention	34
A. Allgemeine Verpflichtungen (Artikel 12)	34
B. Sensibilisierung (Artikel 13)	36
C. Bildung (Artikel 14)	37
D. Ausbildung von Fachkräften (Artikel 15)	38
E. Präventive Interventions- und Behandlungsprogramme (Artikel 16).....	41
1. Hilfsprogramme für die Täter von häuslicher Gewalt	41
2. Programme für Sexualstraftäter.....	43
F. Beteiligung des Privatsektors und der Medien (Artikel 17)	44
IV. Schutz und Unterstützung	48
A. Allgemeine Verpflichtungen (Artikel 18)	48
B. Informationen (Artikel 19)	50
C. Allgemeine Unterstützungsleistungen (Artikel 20)	51
1. Soziale Einrichtungen	51
2. Dienstleistungen im Gesundheitswesen.....	53
D. Unterstützung bei individuellen/kollektiven Beschwerden (Artikel 21)	54
E. Spezialisierte Unterstützungsdienste (Artikel 22)	55
F. Frauenhäuser (Artikel 23).....	59
G. Telefonische Beratungsstellen (Artikel 24).....	61
H. Unterstützungsmaßnahmen für Opfer von sexueller Gewalt (Artikel 25)	62
I. Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung von minderjährigen Zeugen (Artikel 26).....	65
J. Berichterstattung durch Fachkräfte (Artikel 28)	67
V. Materielles Recht	68
A. Zivilrecht.....	68
1. Zivilrechtliche Rechtsbehelfe gegen den Staat – Gewährung von Schutzmaßnahmen (Artikel 29)	68
2. Entschädigung (Artikel 30).....	69
3. Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit (Artikel 31)	71
4. Zivilrechtliche Folgen der Zwangsheirat (Artikel 32)	77

B.	Strafrecht.....	78
1.	Psychische Gewalt (Artikel 33)	78
2.	Nachstellung (Artikel 34)	80
3.	Körperliche Gewalt (Artikel 35)	81
4.	Sexuelle Gewalt, einschließlich Vergewaltigung (Artikel 36)	82
5.	Zwangsheirat (Artikel 37)	83
6.	Weibliche Genitalverstümmelung (Artikel 38)	83
7.	Zwangsabtreibung und Zwangssterilisation (Artikel 39).....	84
8.	Sexuelle Belästigung (Artikel 40).....	86
9.	Strafschärfungsgründe (Artikel 46).....	87
10.	Verbot von verpflichtenden alternativen Streitbeilegungsverfahren oder Strafurteile (Artikel 48).....	89
VI.	Ermittlung, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Sicherungsmaßnahmen	92
A.	Allgemeine Verpflichtungen und Soforthilfe, Prävention und Schutz (Artikel 49 und 50) ..	92
1.	Berichterstattung, Soforthilfe und Ermittlungen durch Strafverfolgungsbehörden	92
2.	Effektive Ermittlungen und Strafverfolgung	94
3.	Verurteilungsraten.....	96
B.	Risikobewertung und Risikomanagement (Artikel 51)	97
C.	Dringende Sperrverfügungen (Artikel 52)	99
D.	Einstweilige Verfügungen oder Schutzanordnungen (Artikel 53)	100
E.	Ermittlungen und Beweismittel (Artikel 54)	102
F.	Ex parte- und Ex officio-Verfahren (Artikel 55)	103
1.	Ex parte- und Ex officio-Verfahren.....	103
2.	Unterstützung von Opfern in Gerichtsverfahren.....	103
G.	Schutzmaßnahmen (Artikel 56)	104
H.	Prozesskostenhilfe (Artikel 57)	104
VII.	Migrations- und Asylrecht	106
A.	Aufenthaltsstatus (Artikel 59).....	106
B.	Asylanträge aufgrund des Geschlechts (Artikel 60).....	108
1.	Geschlechtsspezifisches Asylverfahren	108
2.	Unterbringung.....	111
C.	Verbot der Zurückweisung (Artikel 61).....	112
	Schlussbemerkungen.....	114
	Anhang I Auflistung der Vorschläge und Anregungen von GREVIO	115
	Anhang II Liste der nationalen Behörden, anderer öffentlicher Einrichtungen, Nichtregierungsorganisationen und Organisationen der Zivilgesellschaft mit denen GREVIO Konsultationen durchgeführt hat	130

Einleitung

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 (SEV Nr. 210, "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 Ergebnis des ersten (Basis-)Bewertungsverfahrens, das für Deutschland durchgeführt wurde. Es deckt die Istanbul-Konvention in ihrer Gesamtheit ab¹ und bewertet somit, inwieweit die Rechtsvorschriften und Praktiken der Länder in allen von der Konvention erfassten Bereichen eingehalten werden. In Anbetracht des Geltungsbereichs des Übereinkommens - wie in Artikel 2 Absatz 1 dargelegt - konzentriert sich die Basisbewertung 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 in diesem Bericht verwendete Begriff "Opfer" so zu verstehen, dass er sich auf eine Frau oder ein weibliches Opfer bezieht.

Auf der Grundlage dieser Bewertung werden in dem Bericht Maßnahmen zur Stärkung der Umsetzung des Übereinkommens vorgeschlagen. Bei den Vorschlägen für solche Maßnahmen hat GREVIO verschiedene Verben verwendet, die unterschiedlichen Dringlichkeitsstufen entsprechen - allerdings mit dem Hinweis, dass alle von ihnen wichtig sind. Diese sind in der Reihenfolge "fordert dazu auf", "appelliert nachdrücklich an", "appelliert an" und "empfiehlt". GREVIO verwendet die Formulierung "fordert dazu auf", wenn es der Ansicht ist, dass sofortige Maßnahmen erforderlich sind, um die Rechtsvorschriften oder die Politik der Vertragspartei mit dem Übereinkommen von Istanbul in Einklang zu bringen oder dessen Umsetzung sicherzustellen. Die Formulierung "appelliert nachdrücklich an" wird verwendet, wenn GREVIO Mängel festgestellt hat, die in naher Zukunft behoben werden müssen, um eine umfassende Umsetzung des Übereinkommens zu gewährleisten. Eine dritte Ebene der Dringlichkeit wird durch die Verwendung des Verbs "appelliert an" zum Ausdruck gebracht, das für Unzulänglichkeiten verwendet wird, die zwar behoben werden müssen, jedoch möglicherweise erst zu einem späteren Zeitpunkt. Schließlich verweist das Verb "empfiehlt" auf kleine Umsetzungslücken, deren Schließung der Vertragsstaat in Erwägung ziehen soll, sowie auf Vorschläge, die als Orientierungshilfe für den Umsetzungsprozess dienen sollen.

Das erste Bewertungsverfahren (Baseline) besteht aus mehreren Schritten, anhand derer GREVIO wichtige Informationen erhält, die als Grundlage für seinen Bericht dienen. Sie erfolgt im Rahmen eines vertraulichen Dialogs mit dem Ziel, länderspezifische Vorschläge und Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten, die im nationalen Kontext der jeweiligen Partei erarbeitet werden. Dazu gehören folgende Punkte:

- die Vorlage eines Berichts durch die Partei, der auf der Grundlage des GREVIO-Basisfragebogens erstellt wurde (der Staatenbericht);
- einen Bewertungsbesuch in dem überprüften Vertragsstaat, um mit Regierungs- und Nichtregierungsvertretern, die in diesem Bereich tätig sind, zusammenzutreffen;
- Kommentare des Vertragsstaates zu GREVIOs Berichtsentwurf;

1. Mit Ausnahme von Kapitel VIII des Übereinkommens, das GREVIO als weniger relevant für die Beurteilung der nationalen Situation in jeder Vertragspartei ansieht.

- Veröffentlichung des GREVIO-Berichts nach seiner Verabschiedung zusammen mit etwaigen Kommentaren des Vertragsstaates.

Darüber hinaus sammelt GREVIO auch zusätzliche Informationen aus verschiedenen externen Quellen, darunter Nichtregierungsorganisationen (NGOs), andere Mitglieder der Zivilgesellschaft, nationale Menschenrechtsinstitutionen und Organe des Europarats (Parlamentarische Versammlung, Menschenrechtskommissar und andere einschlägige Gremien) sowie weitere internationale Vertragsorgane. Im Rahmen der Länderevaluierung erhielt GREVIO schriftliche Beiträge von SOLWODI e.V. , LebKom, Lessan, Terre Des Femmes und dem End FGM European Network (gemeinsam); dem Interventionsverbund Rheinland-Pfalz; DaMigra; dem Deutschen Juristinnenbund; dem Bündnis Istanbul Konvention; dem Bündnis Nordisches Modell; ProAsyl, dem Flüchtlingsrat und der Universität Göttingen (gemeinsam); und der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe.

Der Staatenbericht und die schriftlichen Beiträge der Zivilgesellschaft wurden veröffentlicht und sind auf der offiziellen Website der Istanbul-Konvention abrufbar.

Die Analysen, Anregungen und Vorschläge, die in diesem ersten Bericht zur Basisbewertung enthalten sind, wurden unter der exklusiven Verantwortung von GREVIO erstellt. Dieser Bericht bezieht sich auf die Situation, wie sie von der GREVIO-Delegation während ihres Bewertungsbesuchs in Deutschland beobachtet wurde. Soweit verfügbar, wurden auch wichtige rechtliche und politische Entwicklungen bis zum 21. Juni 2022 berücksichtigt.

Gemäß der Konvention erhalten die nationalen Parlamente diesen Bericht von ihren nationalen Behörden (Artikel 70 Absatz 2). GREVIO fordert die nationalen Behörden auf, diesen Bericht in ihre offizielle(n) Landessprache(n) zu übersetzen und dafür zu sorgen, dass er weite Verbreitung findet, und zwar nicht nur bei den zuständigen staatlichen Einrichtungen auf allen Ebenen (national, regional und lokal), sondern insbesondere bei der Regierung, den Ministerien und der Justiz, wie auch bei NGOs und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich auf dem Gebiet der Gewalt gegen Frauen engagieren.

Zusammenfassung

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 (im Folgenden als "Istanbul-Konvention" oder "das Übereinkommen" bezeichnet).

Diese Bewertung wurde von der Expertengruppe des Europarats für Maßnahmen 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.

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 Hilfetelefon „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 Koordinierung 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 spielen, und das Land setzt sich weiterhin sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene nachdrücklich für dieses internationale Übereinkommen ein.

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 Cyberstalking, 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. 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.

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 werden 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.

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 und ein Sicherheitsmanagement zu einem Standardverfahren für alle beteiligten Stellen entwickelt werden muss, 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 und der betroffenen Kinder zu gewährleisten. 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.

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 Unterbringungszentren hin, die keine Bedingungen bieten, unter diejenigen, die vor geschlechtsspezifischer Verfolgung geflohen sind oder auf der Flucht ungeheure Formen sexueller oder geschlechtsspezifischer Gewalt erfahren haben, ihre Erfahrungen mit Hilfe von fachlicher Beratung und Unterstützung verarbeiten können, um sie den Asylinterviewer offen zu legen 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 und 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.

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 der seiner Kinder nicht gefährden.

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 angegangen 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.

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 nichtverbaler sexueller Belästigung betrifft; die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen zur Information von Frauen, die Gewaltopfer sind, über die auf internationaler Ebene verfügbaren Beschwerdemechanismen zu informieren.

Einführung

Deutschland hat die Istanbul-Konvention am 12. Oktober 2017 ratifiziert. Das Übereinkommen ist für Deutschland am 01. Februar 2018 in Kraft getreten. Gemäß Artikel 78 Absatz 2 des Übereinkommens behält sich Deutschland vor, die Bestimmungen des Artikels 59 Absätze 2 und 3 nicht anzuwenden. Dieser Vorbehalt gilt für einen Zeitraum von fünf Jahren ab dem Tag des Inkrafttretens des Übereinkommens für Deutschland und kann erneuert werden.

Die Istanbul-Konvention ist der weitreichendste internationale Vertrag zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Ihr umfassendes Regelwerk beinhaltet weitreichende Präventiv- und Schutzmaßnahmen, sowie eine Reihe von Verpflichtungen zur Gewährleistung einer angemessenen strafrechtlichen Reaktion auf solche schweren Menschenrechtsverletzungen. Es wird Neuland betreten, indem gefordert wird, die tieferen Ursachen der Gewalt gegen Frauen (wie Geschlechterstereotypisierung, frauenfeindliche Traditionen und allgemeine Erscheinungsformen geschlechtsspezifischer Ungleichheit) anzugehen.

Das Übereinkommen sieht einen Überwachungsmechanismus vor, um den Grad der Umsetzung durch die Vertragsstaaten zu bewerten. Dieser Überwachungsmechanismus besteht aus zwei Säulen: der Expertengruppe für Maßnahmen gegen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (GREVIO), einem unabhängigen Expertengremium, und dem Ausschuss der Vertragsstaaten, einem politischen Gremium, das sich aus offiziellen Vertretern der Vertragsstaaten des Übereinkommens zusammensetzt.

Gemäß Artikel 68 des Übereinkommens leitete GREVIO mit Schreiben und Übersendung des Fragebogens am 06. Februar 2020 die Baseline-Evaluierung für Deutschland ein. Die Reihenfolge der Berichterstattung an GREVIO basiert auf einer Kombination aus regionalen Gruppierungen und der Reihenfolge der Ratifizierung. Die deutschen Behörden legten daraufhin am 31. August 2020 – der von GREVIO gesetzten Frist – ihren Lagebericht vor. Nach einer ersten Prüfung des Länderberichts führte GREVIO vom 06. bis 10. September 2021 einen Evaluierungsbesuch in Deutschland durch. Die Delegation setzte sich zusammen aus:

- Aleid van den Brink, Mitglied von GREVIO
- Helena de Carvalho Martins Leitão, Mitglied von GREVIO
- Johanna Nelles, Exekutivsekretärin des Überwachungsmechanismus der Istanbul-Konvention
- Sabrina Wittmann, Administratorin im Sekretariat des Überwachungsmechanismus der Istanbul-Konvention.

Während des Evaluierungsbesuchs wurde die Delegation von hochrangigen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens begrüßt, darunter Juliane Seifert, Staatssekretärin im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Prof. Dr. Christian Kastrop, Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz; Bernhard Franke, Leiter Antidiskriminierungsstelle des Bundes; Dr. Markus Gruber, Referatsleiter im Bayerischen Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales; Prof. Dr. Frank Arloth, Referatsleiter im Bayerischen Staatsministerium der Justiz; Karl Michael Scheufele, Referatsleiter im Bayerischen Staatsministerium des Innern, Sport und Integration; Astrid Barbeau und Nico Waibel, Ministerreferenten im Bayerischen Staatsministerium für Bildung; Andreas Bothe, Staatssekretär im Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen und Dirk Wedel, Staatssekretär im Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen.

Darüber hinaus traf die Delegation mit einer Vielzahl von Regierungs- und Nichtregierungsvertretern zusammen, die im Bereich der Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen tätig sind. Anhang II dieses Berichts enthält eine Liste der nationalen Behörden, NGOs und sonstigen Zusammenkünfte. GREVIO dankt allen für die wertvollen Informationen.

Die Vorbereitung des Evaluationsbesuchs erfolgte in enger Zusammenarbeit mit Alina Kuhl, Referentin im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, die als

Ansprechpartnerin für die Evaluierung durch GREVIO benannt wurde. GREVIO dankt den deutschen Behörden für die Zusammenarbeit und Unterstützung während des gesamten Bewertungsverfahrens sowie für den konstruktiven Ansatz.

Im Rahmen dieser ersten Baseline-Evaluierung prüfte GREVIO die von den deutschen Behörden ergriffenen Umsetzungsmaßnahmen zu allen Aspekten des Übereinkommens. Der Kürze halber wird in diesem Bericht einigen Bestimmungen Vorrang vor anderen eingeräumt. Er deckt zwar alle Kapitel des Übereinkommens (mit Ausnahme von Kapitel VIII) ab, enthält aber keine ausführlichen Bewertungen und Schlussfolgerungen zu den einzelnen Bestimmungen.

I. Ziele, Definitionen, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, allgemeine Verpflichtungen

A. Allgemeine Grundsätze des Übereinkommens

1. Kapitel I der Istanbul-Konvention enthält allgemeine Grundsätze, die für alle materiellrechtlichen Artikel der Kapitel II bis VII gelten. Dazu gehört unter anderem, dass es ein grundlegendes Menschenrecht aller Menschen, insbesondere der Frauen, ist, sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich ein gewaltfreies Leben zu führen, dass die Konvention ohne jegliche Diskriminierung umgesetzt werden muss und dass das Potenzial und die Auswirkungen von Mehrfachdiskriminierung berücksichtigt werden müssen. Ferner wird darauf hingewiesen, dass bei der Umsetzung des Übereinkommens und der Bewertung seiner Auswirkungen eine geschlechtsspezifische Perspektive berücksichtigt werden muss.

2. Aus den überprüften Informationen geht hervor, dass in Deutschland die allgemeinen Grundsätze der Istanbul-Konvention und viele seiner spezifischen Bestimmungen die Gesetzesreform, insbesondere im strafrechtlichen Bereich, beeinflusst haben und dass auf Bundesebene, auf regionaler und lokaler Ebene zahlreiche wichtige Initiativen ergriffen wurden, um diese Grundsätze mit Inhalt zu füllen. Während einige der wichtigsten Rechtsinstrumente wie das Gesetz zum Schutz vor Gewalt bereits vor dem Inkrafttreten der Istanbul-Konvention existierten, wurden wichtige Bausteine für die Umsetzung des Übereinkommens, wie das nationale Hilfetelefon, eingeführt, um die Einhaltung vor dem Inkrafttreten des Übereinkommens zu gewährleisten. GREVIO ist sich der führenden Rolle der deutschen Behörden bei der Entwicklung der Istanbul-Konvention und ihrer starken Unterstützung dieses internationalen Abkommens bewusst, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene.

3. Als föderale Demokratie sind die Zuständigkeiten für die Umsetzung der Istanbul-Konvention auf allen Verwaltungsebenen verteilt, einschließlich der Bundes-, der Länder- und der kommunalen Ebene. Die 16 Bundesländer, die hinsichtlich der Einwohnerzahl (zwischen 680.000 in Bremen und fast 18 Millionen in Nordrhein-Westfalen) und ihrer Größe (Bremen ist das kleinste und Bayern das größte Bundesland) sehr unterschiedlich sind, verfügen über zahlreiche legislative, exekutive und judikative Kompetenzen. Dazu gehört die Zuständigkeit für die Bereitstellung, den Ausbau und die Finanzierung von Beratungs- und Unterstützungsdiensten für Frauen - einschließlich Unterkünften - sowie für das Justizwesen und das Strafverfolgungssystem. Innerhalb der Bundesländer gibt es insgesamt rund 11.790 Gemeinden. Die in diesem Bericht dargelegten Anregungen und Vorschläge sollen daher die deutschen Behörden zu einem umfassenderen Ansatz bei der Umsetzung sämtlicher Bestimmungen der Istanbul-Konvention unter voller Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Rahmens in Deutschland anleiten, allerdings ohne die Möglichkeit einer detaillierten Überprüfung der Umsetzung in jedem der 16 Bundesländer zu haben.

B. Anwendungsbereich des Übereinkommens und Definitionen (Artikel 2 und 3)

4. In Anbetracht des in Artikel 2 Absatz 1 der Istanbul-Konvention festgelegten Geltungsbereichs konzentriert sich die erste grundlegende Bewertung auf Maßnahmen, die in Bezug auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt, ergriffen wurden, da hiervon Frauen unverhältnismäßig stark betroffen sind. In Artikel 3 der Istanbul-Konvention werden wichtige Definitionen von Begriffen festgelegt, die für seine Umsetzung von grundlegender Bedeutung sind. Gemäß Paragraph a bezieht sich der Begriff "Gewalt gegen Frauen" auf "alle geschlechtsspezifischen Gewalthandlungen, die Frauen körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schaden oder Leid zufügen oder zufügen können, einschließlich der Androhung solcher Handlungen, der Nötigung oder der willkürlichen Freiheitsberaubung, unabhängig davon, ob sie im öffentlichen oder im privaten Bereich stattfinden", in der Erwägung, dass der Begriff "häusliche Gewalt" so zu verstehen ist, dass er sich auf "alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychologischer oder wirtschaftlicher Gewalt innerhalb der Familie oder der häuslichen Einheit oder

zwischen ehemaligen oder derzeitigen Ehegatten oder Partnern bezieht, unabhängig davon, ob der Täter mit dem Opfer denselben Wohnsitz teilt oder geteilt hat". Die Begriffsbestimmung von "geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen" in Absatz d des Artikels 3 soll für mehr Klarheit hinsichtlich der Art der erfassten Gewalt sorgen, indem erklärt wird, dass es sich um "Gewalt handelt, die sich gegen eine Frau richtet, weil sie eine Frau ist, oder die Frauen unverhältnismäßig stark betrifft".

5. Die in der Istanbul-Konvention behandelte Form der Gewalt unterscheidet sich also von anderen Gewaltarten dadurch, dass das Geschlecht des Opfers das Hauptmotiv ist. Gewalt gegen Frauen ist sowohl Ursache als auch Folge ungleicher Machtverhältnisse, die auf wahrgenommenen Unterschieden zwischen Frauen und Männern beruhen und zur Unterlegenheit von Frauen im öffentlichen und privaten Bereich führen. Im Einklang mit der Definition in Artikel 3 Buchst. b werden in Kapitel V des Übereinkommens die Formen der Gewalt gegen Frauen aufgeführt, die unter Strafe gestellt (oder gegebenenfalls anderweitig sanktioniert) werden sollen. Dazu gehören psychische Gewalt, Stalking, körperliche Gewalt, sexuelle Gewalt, einschließlich Vergewaltigung, Zwangsheirat, Genitalverstümmelung bei Frauen, Zwangsabtreibung, Zwangssterilisation und sexuelle Belästigung. Aufgrund der Schwere der häuslichen Gewalt muss nach Artikel 46 des Übereinkommens sichergestellt werden, dass der Umstand, dass die Straftat gegen einen früheren oder gegenwärtigen Ehegatten oder Partner, durch ein Familienmitglied, eine mit dem Opfer zusammenlebende Person oder eine Person, die ihre Autorität missbraucht hat, begangen wurde, entweder als erschwerender Umstand gewertet werden oder als Tatbestandsmerkmal eine härtere Strafe nach sich ziehen.

6. Bevor die Istanbul-Konvention zur Unterzeichnung freigegeben wurde, gab es in Deutschland bereits zwei aufeinander folgende nationale Aktionspläne, die sich speziell mit der Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen befassten und eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen sowie eine verstärkte Koordinierung zwischen den verschiedenen Akteuren vorsahen. Seit dem Außerkrafttreten des zweiten nationalen Aktionsplans im Jahr 2012 wurden jedoch auf Bundesebene keine weiteren politischen Dokumente zum Thema Gewalt gegen Frauen verabschiedet, obwohl solche Pläne in einer früheren Koalitionsvereinbarung der früheren Regierung angekündigt worden waren. Fast alle Bundesländer haben jedoch auf ihrer Ebene Aktionspläne verabschiedet, die verschiedene Formen von Gewalt gegen Frauen abdecken und diese zumeist aus einer deutlich geschlechtsspezifischen Perspektive angehen, was von GREVIO begrüßt wird.

7. Die Verabschiedung politischer Dokumente und Strategien auf Ebene der einzelnen Bundesländer ist zwar zweifellos wichtig, sie ersetzen jedoch nicht ein umfassendes nationales Grundsatzdokument, das allgemeine Grundsätze und Definitionen festlegt und somit einen strategischen Rahmen für die Maßnahmen aller relevanten Akteure bietet. Infolgedessen gibt es derzeit keine einheitliche Definition von Gewalt gegen Frauen oder häuslicher Gewalt, was durch das Fehlen einer nationalen Koordinierungsstelle, wie in Artikel 10 des Übereinkommens gefordert, noch verschärft wird. Es ist daher unklar, auf welchen Prinzipien und Definitionen die Bemühungen zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in Deutschland beruhen und inwieweit sie sich von Bundesland zu Bundesland unterscheiden. Zwar enthalten einige regionale Gesetze oder politische Dokumente entsprechende Definitionen, doch sind diese bei weitem nicht einheitlich.² Die Innenministerkonferenz hat eine Arbeitsgruppe zu geschlechtsspezifischen Straftaten eingesetzt, die u.a. die Aufgabe hat, die Begriffe "geschlechtsspezifische Straftaten gegen Frauen" und "häusliche Gewalt" bundesweit zu definieren, allerdings nur für den Gebrauch durch die Strafverfolgungsbehörden. Weitere Arbeitsgruppen zur Entwicklung von Definitionen wurden von der Justizministerkonferenz, der Gleichstellungsministerkonferenz und der Integrationsministerkonferenz eingesetzt, sie dienen jedoch in erster Linie zu statistischen Zwecken. Aus diesem Grund müssen die Bemühungen um eine Einigung auf bundeseinheitliche Definitionen,

2. Die bayerische Polizei hat zum Beispiel eine eigene Definition von "häuslicher Gewalt", siehe www.polizei.bayern.de/schuetzen-und-vorbeugen/beratung/005128/index.html.

die für alle staatlichen Stellen gelten, dringend verstärkt werden.³ Dies würde dazu beitragen, das geschlechtsspezifische Verständnis von häuslicher Gewalt und anderen Gewaltformen gegen Frauen zu gewährleisten, das derzeit in geschlechtsneutralen Gesetzgebungsansätzen, wie dem Gewaltschutzgesetz, verankert ist. Solche Standarddefinitionen würden auch als Grundlage für die Entwicklung von koordinierten Strategien und standardisierten Instrumenten (z. B. Risikobewertungsinstrumente) auf nationaler Ebene dienen, die gegenwärtig nicht vorhanden sind.

8. Die im Rahmen des Bewertungsverfahrens geprüften Informationen zeigen jedoch, dass erhebliche Anstrengungen unternommen werden, um gegen sämtliche von der Istanbul-Konvention erfassten Formen von Gewalt gegen Frauen vorzugehen, wenn auch in unterschiedlichem Maße. GREVIO stellt fest, dass sich viele politische Maßnahmen vor allem auf häusliche und sexuelle Gewalt konzentrieren, dass aber andere Formen von Gewalt, wie Zwangsheirat und weibliche Genitalverstümmelung, offenbar nicht in vergleichbarem Maße berücksichtigt werden. Die Istanbul-Konvention fordert jedoch, dass die Vertragsparteien einen ganzheitlichen Ansatz zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen verfolgen, der präventive, schützende und politische Maßnahmen in Bezug auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen vorsieht.

9. Eine Ausweitung der politischen Maßnahmen auf Grundlage eines ganzheitlichen und umfassenden Konzepts, das Gewalt gegen Frauen eindeutig als Menschenrechtsverletzung und eine Form der Diskriminierung einstuft und die Bedeutung der Gewährleistung einer substanziellen Gleichstellung der Geschlechter unterstreicht, ist daher dringend erforderlich. Die zahlreichen Arbeitsgruppen, Ad-hoc-Koordinierungsstellen und anderen Gremien auf Länderebene können leicht genutzt werden, ebenso wie das Fachwissen der Zivilgesellschaft und der Frauenrechtsorganisationen, einschließlich der spezialisierten Unterstützungsdienste. Auch die vielen vielversprechenden regionalen oder lokalen Interventionsmodelle oder Pilotprojekte, die derzeit allzu oft nicht über die Projektphase hinausgehen, sollten genutzt werden.

10. **GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, bundesweit gültige Definitionen der in Artikel 3 der Istanbul-Konvention genannten Begriffe zu übernehmen.**

11. **GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, die Umsetzung der Istanbul-Konvention in Bezug auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen zu verbessern, und zwar über die häusliche Gewalt und die sexuelle Gewalt hinaus, die gegenwärtig von politischen Maßnahmen, Programmen und Unterstützungsdiensten weniger berücksichtigt werden, unter Berücksichtigung ihrer geschlechtsspezifischen Natur.**

C. Grundrechte, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung (Artikel 4)

1. Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung

12. Der Verfassungsgrundsatz der Gleichberechtigung der Geschlechter ist in Artikel 3 Absatz 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland verankert. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend veröffentlicht eine interaktive Karte mit dem Namen "Gleichstellungsatlas Deutschland", die die geografischen Unterschiede des Gleichstellungsniveaus innerhalb des Landes darstellt.⁴ Die vierte Ausgabe der Studie wurde 2020 veröffentlicht. Demnach sind Frauen in Führungspositionen, sei es in der Politik, in der Wissenschaft oder in der Privatwirtschaft, nach wie vor unterrepräsentiert, sie arbeiten häufiger in Teilzeit als Männer und übernehmen den größten Teil der Pflegearbeit. GREVIO begrüßt diese regelmäßig aktualisierte Veröffentlichung, die als wichtiger Indikator für die Politik auf allen Regierungsebenen dient, wenn es darum geht, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu erreichen.

3. www.sueddeutsche.de/politik/bundeslaender-stuttgart-imk-chef-strobl-will-straftaten-gegen-frauen-besser-erfassen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-211130-99-194134.

4. www.bmfsfj.de/equalityatlas.

13. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, mit dem vier Richtlinien der Europäischen Union (EU) zur Gleichbehandlung umgesetzt wurden, trat 2006 in Kraft. Es bietet Schutz vor Diskriminierung aus rassistischen Motiven, wegen des Geschlechts, der ethnischen Zugehörigkeit, der religiösen oder sonstigen Überzeugungen, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität am Arbeitsplatz und in einigen Bereichen des Zivilrechts, wie z. B. der Vermietung von Immobilien. Gleichzeitig wurde die Antidiskriminierungsstelle des Bundes eingerichtet, die Beratungsangebote und Informationen für Diskriminierungsopfer anbietet, Aufklärungsarbeit leistet, Maßnahmen zur Verhinderung von Diskriminierung ergreift, wissenschaftliche Untersuchungen durchführt und regelmäßig dem Deutschen Bundestag Bericht erstattet. Die Zusammenarbeit mit relevanten NGOs ist eine gesetzliche Anforderung an die Antidiskriminierungsstelle des Bundes. GREVIO begrüßt diese Einrichtung, stellt jedoch mit Bedauern fest, dass ihr Mandat auf Diskriminierung am Arbeitsplatz und begrenzte Bereiche des Zivilrechts beschränkt ist. So kann sich beispielsweise eine Frau, die Opfer einer sexuellen Belästigung wurde, nicht an die Antidiskriminierungsstelle des Bundes wenden, wenn die Belästigung außerhalb des Arbeitsplatzes stattfand. Außerdem kann die Stelle nicht feststellen, ob eine Diskriminierung aus einem der oben genannten Gründe vorliegt, sondern lediglich mit dem Arbeitgeber verhandeln, um eine gütliche Einigung zu erzielen. Kommt eine solche Einigung nicht zustande, muss sich das Opfer an die ordentlichen Gerichte wenden und ein Zivilverfahren anstrengen.

2. Intersektionelle Diskriminierung

14. Artikel 4 Absatz 3 des Übereinkommens verpflichtet die Vertragsparteien, die Umsetzung ihrer Verpflichtungen aus dem Übereinkommen ohne jegliche Diskriminierung sicherzustellen. Diese Bestimmung enthält eine offene Liste von Diskriminierungsgründen, die sich auf Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie auf die Liste in deren Protokoll Nr. 12⁵ stützt und darüber hinaus die Gründe Geschlecht, sexuelle Ausrichtung, Geschlechtsidentität, Alter, Gesundheitszustand, Behinderung, Familienstand und Migranten- oder Flüchtlingsstatus oder einen anderen Status umfasst. Diese Verpflichtung ergibt sich aus der Erkenntnis, dass die Diskriminierung bestimmter Gruppen von Frauen, z. B. durch die Strafverfolgungsbehörden, die Justiz oder Dienstleistungsanbieter, immer noch weit verbreitet ist.⁶

15. Die Istanbul-Konvention verlangt von den Staaten, die besonderen Bedürfnisse von Frauen zu berücksichtigen, die vielfältigen und sich überschneidenden Formen von Diskriminierung und Benachteiligung ausgesetzt sind. Ihre individuellen Merkmale als Frauen - beispielsweise als Angehörige einer ethnischen Minderheit, als Frau mit einer Behinderung oder mit mangelnden Deutschkenntnissen wirken in einer Weise zusammen, die die Diskriminierung verstärkt. Um Frauen bei der Wahrnehmung ihres Rechts auf ein Leben ohne Gewalt und auf einen wirksamen Schutz nicht zu behindern, müssen die Maßnahmen auf die spezifischen Bedürfnisse dieser Frauengruppen eingehen und ihnen Unterstützung und Schutz bieten, die an ihre reale Situation angepasst sind, und ihre Position stärken.

16. Die Analyse der Verfügbarkeit von und des Zugangs zu Diensten für Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, wie in Kapitel IV und anderen Abschnitten dieses Berichts dargelegt, hat gezeigt, dass neben den allgemeinen Problemen, mit denen Frauen konfrontiert sind, bestimmte Gruppen von Frauen mit besonderen Hindernissen konfrontiert sind. Dazu gehören Frauen mit Behinderungen, Migrantinnen/Asylsuchende, Mädchen und junge Frauen, obdachlose Frauen, Opfer von Zwangsheirat, Frauen in der Prostitution, Frauen mit Suchtproblemen, Roma-Frauen und LGBTIQ*-Frauen. Während die Situation von Frauen mit Behinderungen⁷ und die rechtlichen Hindernisse, die asylsuchenden Frauen in Deutschland den Zugang zu lebenswichtiger

5. Zu den Diskriminierungsgründen gehören Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politische oder sonstige Anschauung, nationale oder soziale Herkunft, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, Vermögen, Abstammung oder sonstiger Status.

6. Erläuternder Bericht zur Istanbul-Konvention, Ziffern 52-54.

⁷ Siehe z. B. Monika Schröttle et al., "Experiences of violence of women with disabilities living in institutions – extent, risk factors, prevention" (Gewalterfahrungen von behinderten Frauen, die in Institutionen leben - Ausmaß, Risiko, Faktoren, Prävention), Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2014.

Unterstützung und Schutz bei geschlechtsspezifischen Gewalterfahrungen verwehren, ausführlich dokumentiert sind, wurden die spezifischen Barrieren für die übrigen oben genannten Gruppen von Frauen und Mädchen und die Möglichkeiten ihrer Überwindung in der Forschung weit weniger berücksichtigt. Es ist daher von größter Bedeutung, die spezifischen rechtlichen und praktischen Barrieren, die beim Zugang zu Unterstützung und Schutz, aber auch zur Justiz für Frauen in der Prostitution, Frauen mit Suchtproblemen, Frauen mit irregulärem Migrationsstatus, LGBTI-Frauen, Migrantinnen, Roma-Frauen und obdachlose Frauen bestehen können, genauer zu untersuchen.

17. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden:

- a. auf der Grundlage einer nationalen Strategie oder eines politischen Dokuments Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt zu verstärken, die Frauen betrifft, die intersektioneller Diskriminierung ausgesetzt sind oder sein könnten, einschließlich Frauen mit Behinderungen, Frauen, die Minderheitengruppen angehören, Migrantinnen und asylsuchende Frauen, Roma-Frauen, LGBTI-Frauen, obdachlose Frauen, ältere Frauen, Frauen in der Prostitution und Frauen mit Suchtproblemen;**
- b. die Perspektive dieser Frauen in die Gestaltung, Umsetzung, Überwachung und Bewertung von Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen einzubeziehen, indem sie Frauen-NGOs, die sie vertreten, unterstützen, finanzieren und eng mit ihnen zusammenarbeiten;**
- c. eine Sensibilisierung der Opfer, die diesen Frauengruppen angehören, für ihre Rechte auf Schutz- und Unterstützungsdienste zu schaffen;**
- d. die Entwicklung und Verbesserung des Zugangs zu Schutz- und Unterstützungsdiensten für diese Gruppen von Frauen zu gewährleisten;**
- e. die Erforschung der Gewalt zu unterstützen, die spezifische Gruppen von Frauen und Mädchen erfahren, die von intersektioneller Diskriminierung bedroht oder ihr ausgesetzt sind, insbesondere Migrantinnen/Asyl suchende Frauen, Mädchen und junge Frauen, obdachlose Frauen, Frauen in der Prostitution, LGBTI-Frauen und Roma-Frauen.**

D. Staatliche Verpflichtungen und Sorgfaltspflicht (Artikel 5)

18. In Artikel 5 des Übereinkommens ist der übergreifende Grundsatz der Sorgfaltspflicht verankert: Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, ihre Reaktion auf alle Formen von Gewalt, die in den Anwendungsbereich des Übereinkommens fallen, so zu gestalten, dass die zuständigen Behörden solche Gewalttaten sorgfältig verhindern, untersuchen, bestrafen und wiedergutmachen sowie die Opfer schützen können. Es handelt sich dabei nicht um eine Ergebnisverpflichtung, sondern um die Verpflichtung zur Bereitstellung von Mitteln. Wird dieser Verpflichtung nicht nachgekommen, trägt der Staat die Verantwortung für eine Handlung, die andernfalls ausschließlich einem nichtstaatlichen Akteur zugeschrieben würde. Damit die Sorgfaltspflicht ihr volles Potenzial entfalten kann, müssen die staatlichen Institutionen in der Lage sein, in gleichem Maße in alle erforderlichen Maßnahmen zur Prävention, Untersuchung, Bestrafung, Wiedergutmachung und zum Schutz zu investieren, angefangen bei der Pflicht, patriarchalische Geschlechterstrukturen und Werte zu verändern, die Gewalt gegen Frauen aufrechterhalten und verfestigen.

19. In Ermangelung einer übergreifenden Strategie oder eines politischen Dokuments, in dem die politischen Ziele im Bereich der Prävention, des Schutzes, der Strafverfolgung und der integrierten Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in Deutschland festgelegt sind, wird nur wenig Nachdruck auf die Notwendigkeit gelegt, dass die staatlichen Stellen in Fällen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt mit der gebotenen Sorgfalt vorgehen. Zwar gibt es zivil-, verwaltungs- und strafrechtliche Verfahren, mit denen staatliche Beamte zur Rechenschaft gezogen werden können, wenn sie vorsätzlich oder fahrlässig ihre beruflichen Pflichten verletzen oder wenn ihr Handeln einer Straftat gleichkommt, doch gelten diese Verfahren nicht für diejenigen, die aufgrund mangelnder Informationen, mangelnder Ausbildung oder wegen geschlechtsspezifischer Voreingenommenheit keine Präventions- oder Schutzmaßnahmen ergreifen. Es liegen offenbar

keine Daten über die Zahl der Verfahren vor, die im Zusammenhang mit der Untätigkeit in einem Fall von Gewalt gegen Frauen eingeleitet wurden. Infolgedessen ist nicht bekannt, inwieweit öffentliche Bedienstete tatsächlich zur Rechenschaft gezogen werden, wenn sie ihrer Sorgfaltspflicht nicht nachkommen.⁸ Die Bedeutung einer solchen Rechenschaftspflicht kann jedoch nicht unterschätzt werden und wird besonders im Zusammenhang mit Entscheidungen deutlich, die in Bezug auf die Opfer häuslicher Gewalt getroffen werden. Sorge- und Besuchsrechte, die misshandelnden Vätern gewährt werden, ohne die Sicherheitsbedenken der Frauen ausreichend zu berücksichtigen, und die häufige Nichtgewährung von Schutzanordnungen können dazu führen, dass die Sicherheit des Opfers und seiner Kinder gefährdet ist. Durch die geringe Anwendung standardisierter Verfahren zur Risikobewertung können staatliche Beamte nicht alle relevanten Risikofaktoren vollständig ermitteln, was die Situation noch verschärft. Besteht der Verdacht, dass ein Tötungsdelikt auf eine mögliche Pflichtverletzung einer Behörde zurückzuführen ist, ist die Staatsanwaltschaft verpflichtet zu untersuchen, ob ein Beamter seine Sorgfaltspflicht vernachlässigt hat. Über die Anzahl und das Ergebnis solcher Ermittlungen liegen jedoch keine Informationen vor. Überdies wurde GREVIO auf keinen systematischen Versuch aufmerksam gemacht, einzelne Fälle von geschlechtsspezifischen Tötungen speziell unter dem Gesichtspunkt zu untersuchen, ob nach einer Meldung von Gewalt ein Versäumnis vorliegt, einschließlich Unterlassungen, die auf mögliche institutionelle geschlechtsspezifische Voreingenommenheit und diskriminierende und stereotype Ansichten über Frauen und ihre Gewalterfahrungen zurückzuführen sind.

20. Mit dem Projekt "FEM-UnitED zur Prävention von Femiziden auf nationaler und europäischer Ebene" des Instituts für Empirische Soziologie der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg werden erste Schritte unternommen, um dieser Situation Abhilfe zu schaffen.⁹ Das Projekt wird von der Europäischen Union und dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend kofinanziert. Darüber hinaus wurde im Jahr 2022 ein wissenschaftliches Forschungsprojekt initiiert, das die unterschiedlichen sozialen Kontexte und Motive für Morde an Frauen anhand von Kriminalakten aus vier Bundesländern untersuchen soll.¹⁰ In diesem Kontext stellt GREVIO unter anderem fest, dass es für die Behörden wichtig wäre, zu analysieren, ob eine Frau, die von ihrem Intimpartner getötet wurde, zuvor Gewalt durch den Täter angezeigt hatte, um, wie in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Bezug auf Artikel 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention gefordert, zu beurteilen ob die staatlichen Behörden "zu dem Zeitpunkt wussten oder hätten wissen müssen, dass eine reale und unmittelbare Gefahr für das Leben einer bestimmten Person oder mehrerer Personen durch die strafbaren Handlungen eines Dritten bestand und dass sie es unterlassen haben, im Rahmen ihrer Befugnisse Maßnahmen zu ergreifen, von denen bei vernünftiger Betrachtung erwartet werden konnte, dass sie diese Gefahr vermeiden".¹¹ Außerdem müssten auch die Fälle analysiert werden, in denen der Täter dem Mordopfer Gewalt angetan hat, ohne dass sich das Opfer an die Behörden gewandt hat, damit die Gründe für das Zögern des Opfers, Hilfe in Anspruch zu nehmen, ermittelt und die erforderlichen Änderungen in der Praxis vorgenommen werden können.

21. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, ihre Bemühungen zu verstärken, um das Bewusstsein der öffentlichen Bediensteten, die mit Opfern von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu tun haben, für die Notwendigkeit zu schärfen, ihrer Sorgfaltspflicht zur Verhütung, Untersuchung, Bestrafung und Wiedergutmachung von

8. In diesem Zusammenhang weist GREVIO darauf hin, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte kürzlich bestätigt hat, dass die Behörden bei der Behandlung eines Falles von häuslicher Gewalt "besondere Sorgfalt" walten lassen müssen; siehe Kurt gegen Österreich [GC], Antrag Nr. 62903/15, § 166, 15. Juni 2021.

9. Ziel ist es, auf nationaler und europäischer Ebene Strategien zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Tötungen von Frauen zu entwickeln und zu stärken und diese Strategien in der Praxis und in der Politik umzusetzen. Teil des Projekts ist die Entwicklung von quantitativen und qualitativen Instrumenten, um detaillierte Hintergrundinformationen über Femizide zu gewinnen. Auf der Grundlage dieser Informationen werden Risikofaktoren und verbesserte Präventionsstrategien entwickelt. Weitere Informationen finden Sie unter:

https://www.ifes.fau.de/referenzen/projekte/gender-gewalt-und-menschenrechte/#collapse_1.

10. <https://uni-tuebingen.de/fakultaeten/juristische-fakultaet/forschung/institute-und-forschungsstellen/institut-fuer-kriminologie/forschung/gewaltkriminalitaet/femizide-in-deutschland/>.

11. Der so genannte "Osman-Test" - siehe Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Osman gegen das Vereinigte Königreich, Antrag Nr. 23452/94, § 116, 28. Oktober 1998, und kürzlich Kurt gegen Österreich [GC], Antrag Nr. 62903/15, § 158, 15. Juni 2021.

Opfern jeglicher Form von Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fällt, ohne Diskriminierung aufgrund eines der in Artikel 4 Absatz 3 der Istanbul-Konvention aufgeführten Gründe nachzukommen.

22. GREVIO appelliert an die Behörden, ein System, wie z. B. einen Überprüfungsmechanismus für häusliche Tötungsdelikte, einzuführen, um alle Fälle von geschlechtsspezifischen Tötungen von Frauen zu analysieren, mit dem Ziel, mögliche Unzulänglichkeiten in den institutionellen Reaktionen auf Gewalt zu identifizieren, die Sicherheit der Frauen zu wahren und sowohl den Täter als auch die zahlreichen Stellen, die mit den Parteien in Kontakt kommen, zur Verantwortung zu ziehen.

E. Geschlechtsspezifische Maßnahmen (Artikel 6)

23. In Artikel 6 der Istanbul-Konvention werden die Vertragsparteien aufgefordert, bei der Umsetzung und Bewertung der Auswirkungen ihrer Bestimmungen die Geschlechterperspektive einzubeziehen und Maßnahmen zu fördern und durchzuführen, die auf die Gleichstellung von Frauen und Männern und die Stärkung der Rolle der Frau abzielen. Diese Verpflichtung ergibt sich aus der Erkenntnis, dass es zur Beendigung aller Formen von Gewalt, die in den Geltungsbereich des Übereinkommens fallen, notwendig ist, die rechtliche und faktische Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern. Sie spiegelt auch den Grundsatz wider, dass Gewalt gegen Frauen sowohl eine Folge als auch eine Ursache von Geschlechterungleichheit ist.

24. In Deutschland gibt es kein umfassendes Gesetz, politisches Dokument oder Regierungsprogramm, das auf nationaler Ebene die geschlechtsspezifische Dimension von Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt, darlegt oder anderweitig anerkennt, indem es die Prävalenz von Gewalt gegen Frauen mit den strukturellen Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern in Verbindung bringt. Während GREVIO mit Zufriedenheit feststellt, dass viele der Aktionspläne und politischen Dokumente auf Landesebene eine geschlechtsspezifische Dimension aufweisen, können sie nicht das Fehlen einer solchen auf nationaler Ebene ersetzen. Das Gewaltschutzgesetz ist ein Eckpfeiler des Schutzes vor häuslicher Gewalt und Stalking in Deutschland, ist aber als allgemeines Schutzinstrument konzipiert und insofern geschlechtsneutral, als es für jede Gewalttat gilt, die von einer anderen Person verübt wird, unabhängig von der Beziehung zum Opfer. Dies ermöglicht zwar einen breiten Anwendungsbereich, doch bietet dieser Rechtsakt an sich keine Anleitung für Fachkräfte, wie sie Frauen, die Opfer von häuslicher Gewalt oder Stalking, einschließlich Stalking nach einer Trennung, erkennen können. Wie GREVIO feststellen konnte, lässt sich das Ziel, auf den geschlechtsspezifischen Aspekt von Gewalt zu reagieren, erreichen, wenn eine geschlechtsneutrale Gesetzgebung mit einer wirksamen Schulung von Fachkräften in vorderster Front über den geschlechtsspezifischen Charakter von Gewalt gegen Frauen einhergeht und Dienstleister den weiblichen Opfern besondere Aufmerksamkeit widmen.¹² GREVIO weist darauf hin, dass in Artikel 2 Absatz 1 der Istanbul-Konvention bekräftigt wird, dass alle Formen von Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt, Frauen unverhältnismäßig stark betreffen und eine Form der weiblichen Diskriminierung darstellen.

25. Um das Niveau der Geschlechtersensibilität bestehender Rechtsvorschriften und politischer Maßnahmen in Deutschland - unter dem Gesichtspunkt der Erfahrungen von Frauen in Bezug auf die verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen, die von der Istanbul-Konvention erfasst werden, und wie in dieser Bestimmung gefordert - zu bewerten, sollte eine Evaluierung ihrer Auswirkungen durchgeführt werden. Dies würde Aufschluss darüber geben, inwieweit die spezifischen Bedürfnisse und Erfahrungen weiblicher Opfer dieser Formen von Gewalt, die sich von denen der Männer unterscheiden, in den bestehenden Gesetzen und politischen Maßnahmen und deren Umsetzung in der Praxis berücksichtigt werden und in welchen Bereichen eine stärkere Berücksichtigung der Geschlechterperspektive erforderlich ist. Das ist umso wichtiger, da es keine nationale Strategie oder keinen Aktionsplan gibt, in dem die Bedeutung eines geschlechtsspezifischen Verständnisses der verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen und

12. Siehe den Bericht von GREVIO über die Basisbewertung in Österreich, Absatz 7.

häuslicher Gewalt herausgestellt wird. GREVIO berichtet jedoch, dass die Arbeitsgruppe "Geschlechtsspezifische Gewalt" der Justizministerkonferenz in Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft derzeit den Bedarf an geschlechtersensiblen Ansätzen in der Gesetzgebung prüft.

26. **GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, die geschlechtsspezifische Dimension von Gewalt gegen Frauen in die Entwicklung von Gesetzen, politischer Strategien und Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen zu integrieren.** Ein solcher geschlechtersensibler Ansatz sollte **auf dem Verständnis des Zusammenhangs zwischen Gewalt gegen Frauen und den strukturellen Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern beruhen** und darauf abzielen, auf die besonderen Bedürfnisse weiblicher Opfer einzugehen sowie das Bewusstsein für die negativen Stereotypen gegenüber Frauen zu schärfen, die die Gewalt gegen Frauen legitimieren und aufrechterhalten und ihnen entgegenzuwirken.

II. Ineinandergreifende politische Maßnahmen und Datensammlung

27. In Kapitel II der Istanbul-Konvention wird die wichtigste Voraussetzung für eine ganzheitliche Reaktion auf Gewalt gegen Frauen dargelegt: die Notwendigkeit einer landesweit wirksamen, umfassenden und koordinierten Politik, die von den erforderlichen institutionellen, finanziellen und organisatorischen Strukturen getragen wird.

A. Umfassende und koordinierte politische Maßnahmen (Artikel 7)

28. Gemäß Artikel 7 der Istanbul-Konvention müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass koordinierte und umfassende politische Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen alle Formen von Gewalt gegen Frauen berücksichtigen.

29. Obgleich die Behörden in Deutschland Schritte zur Verabschiedung und Umsetzung von Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung häuslicher Gewalt unternommen haben, vornehmlich auf Landes- und Kommunalebene, stellt GREVIO mit Besorgnis fest, dass es auf nationaler Ebene kein politisches Strategiepapier, aber auch keinen nationalen Aktionsplan oder eine andere umfassende Strategie gibt, die als strategischer Rahmen für umfassende Maßnahmen gegen Gewalt gegen Frauen dienen könnte. Die von der Bundesregierung im Jahr 2020 verabschiedete Nationale Strategie zur Gleichstellung der Geschlechter "Stark für die Zukunft" deckt viele Aspekte der Gleichstellung ab, bietet aber keine spezifischen Maßnahmen zur Gewalt gegen Frauen und stellt auch keine Verbindung zwischen der Ungleichheit von Frauen und Männern und der Gewalt gegen Frauen her.

30. GREVIO betont, wie wichtig es in einem Konsultationsprozess ist, dass alle relevanten Parteien, einschließlich NGOs, einbezogen werden um ein strategisches Strategiepapier zu entwickeln, das einen Rahmen für ein sektorübergreifendes Engagement auf der Grundlage gemeinsamer Grundsätze und Ziele für Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen auf der Grundlage der Standards der Istanbul-Konvention bietet. GREVIO möchte daran erinnern, dass die Verfasser der Konvention dies als eine Möglichkeit ansahen, um einerseits die Elemente einer umfassenden und koordinierten Politik und andererseits die Einbeziehung aller relevanten Institutionen und Agenturen sicherzustellen.¹³ Daher begrüßt es GREVIO, dass der Koalitionsvertrag der im November 2021 gebildeten neuen Bundesregierung eine ressortübergreifende, politische Strategie gegen Gewalt sowie einige weitere Ziele zur Stärkung der Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland vorsieht.¹⁴

31. Auf der Bundesländerebene sind bereits zahlreiche Aktionspläne zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in Kraft oder werden derzeit ausgearbeitet oder erneuert. So waren beispielsweise Bremen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein¹⁵ - zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieses Berichts - dabei, ihre eigenen regionalen Aktionspläne und Strategien zur Umsetzung der Istanbul-Konvention zu entwickeln. Brandenburg und Niedersachsen haben ihre ersten Aktionspläne zur Gewalt gegen Frauen bereits 2001 verabschiedet und aktualisieren sie regelmäßig.¹⁶ In Bayern gibt es einen umfassenden dreistufigen Aktionsplan gegen Gewalt.¹⁷ Baden-Württemberg hat seinen ersten Aktionsplan gegen Gewalt an Frauen im Jahr 2016 verabschiedet,¹⁸ Thüringen im Jahr 2007 und Hessen im Jahr 2004.¹⁹ GREVIO begrüßt diese Initiativen in den verschiedenen Bundesländern, die zudem alle einen starken geschlechtsspezifischen Ansatz zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen aufweisen. Sie können jedoch eine umfassende und allumfassende Strategie auf nationaler Ebene nicht ersetzen. Vielmehr stellt GREVIO fest, dass in Ermangelung einer solchen Strategie die Kohärenz zwischen den

13. Ausführlicher Bericht zur Istanbul-Konvention, Absatz 65.

14. www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.

15. www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/K/kriminalpraevention/Aktuelles/aktuelles_ag35.html.

16. https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/623_21_MSGIV_Fachtag_Istanbul_Konvention_20211110.pdf.

17. www.stmas.bayern.de/gewaltschutz/index.php.

18. www.mhkgb.nrw/broschueren.

19. www.lks-hessen.de/.

verschiedenen regionalen Aktionsplänen nicht gewährleistet werden kann, was zu Unterschieden in deren Umfang und Ansätzen führt.

32. Hinsichtlich des Koordinierungsgrades von Maßnahmen, die von den vielschichtigen politischen und administrativen Einheiten und Institutionen in Deutschland entwickelt und umgesetzt werden - von Bundesministerien über Landesregierungen und -ministerien bis hin zu Fachbehörden, Strafverfolgungsbehörden und NGOs - stellt GREVIO fest, dass dies mittels der Einrichtung von Ad-hoc-Arbeitsgruppen angestrebt wird, die aus allen oder einigen der oben genannten Einheiten bestehen. Eines der zentralen Beispiele ist die Bund-Länder-NGO-Arbeitsgruppe "Häusliche Gewalt", in der Ministerien und Akteure aus Bund, Ländern und zivilgesellschaftlichen Organisationen vertreten sind. Sie befasst sich schwerpunktmäßig mit häuslicher und sexueller Gewalt und hat noch kein Mandat für alle Formen von Gewalt, wie sie in der Istanbul-Konvention erfasst sind. Allerdings gibt es in Deutschland eine spezielle Arbeitsgruppe zur Beseitigung von FGM (female genital mutilation), die ähnlich wie die Arbeitsgruppe zu häuslicher Gewalt aufgebaut ist.²⁰ Ziel dieser Arbeitsgruppen ist es, aktuelle Entwicklungen zu diskutieren, bewährte Praktiken zu identifizieren und Maßnahmen zu ergreifen sowie die Vernetzung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen (Bund/Länder/Kommunen) und NGOs zu verbessern. Weitere wichtige Koordinierungsgremien sind die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister und die Innenministerkonferenz.

33. Auf Landesebene gibt es Runde Tische zu FGM, z. B. in Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Berlin-Brandenburg und in der Stadt München, an denen staatliche Stellen und NGOs beteiligt sind und die darauf abzielen, die Prävention und Versorgung betroffener Frauen durch lokale Interventionsketten zu verbessern sowie die Vernetzung und den Informationsaustausch zu verbessern. GREVIO ist dankbar für solche Beispiele von behördenübergreifender Zusammenarbeit im Einzelfall. In diesem Zusammenhang nimmt GREVIO mit Zufriedenheit die Beispiele einer institutionalisierten behördenübergreifenden Zusammenarbeit im Bereich der häuslichen Gewalt zur Kenntnis, die beispielsweise in Rheinland-Pfalz flächendeckend eingerichtet wurde, sowie die Bemühungen anderer Bundesländer, Ähnliches zu tun.²¹ GREVIO erinnert daran, dass bei der Gestaltung und Umsetzung eines umfassenden Rahmens zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen sichergestellt werden muss, dass die Rechte der Opfer in den Mittelpunkt aller Maßnahmen gestellt werden, was eine wirksame Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den verschiedenen Akteuren und Dienstleistern auf lokaler Ebene erfordert. Aus diesem Grund ist die Umsetzung aller beschlossenen Strategien durch eine opferorientierte, wirksame und behördenübergreifende Zusammenarbeit ein wichtiges Element von Artikel 7 des Übereinkommens und sollte fester Bestandteil jedes künftigen strategischen Rahmens sein.

34. GREVIO fordert die deutschen Behörden - unter Anerkennung der verfassungsrechtlichen Vorgaben und der Aufteilung der Zuständigkeiten in Deutschland - dazu auf, eine langfristige, umfassende Strategie zu entwickeln, die ein landesweites, wirksames, umfassendes und koordiniertes Maßnahmenpaket zur Verhütung und Bekämpfung aller Formen von Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fallen, bietet, wobei die Rechte der Opfer in den Mittelpunkt aller Maßnahmen gestellt werden und dem geschlechtsspezifischen Charakter der verschiedenen Formen solcher Gewalt, einschließlich häuslicher Gewalt, gebührende Bedeutung beigemessen wird. Zu diesem Zweck fordert GREVIO die deutschen Behörden nachdrücklich dazu auf:

- a. die bestehenden Mechanismen zu stärken und auszubauen, um die Koordinierung von Aktivitäten auf den verschiedenen Regierungsebenen (Bund/Länder/Kommunen) in Bezug auf alle Formen von Gewalt, die in den Anwendungsbereich der Istanbul-Konvention fallen, zu verbessern, mit dem Ziel, eine strukturiertere und kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen den relevanten Stellen zu schaffen;**

20. Laut der gemeinsamen NGO-Eingabe von LebKom, Lessan, Terre des Femmes und End FGM, S. 5, hat die Arbeitsgruppe jedoch seit 2018 nicht mehr getagt.

21. Siehe Kapitel IV, Allgemeine Verpflichtungen.

- b. eine unabhängige vergleichende Analyse bestehender nationaler, föderaler und lokaler Maßnahmen und Programme zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt, durchzuführen, um Lücken sowie vielversprechende Verfahren zu ermitteln, die landesweit empfohlen werden können;**
- c. eine umfassende und ganzheitliche Politik zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in all ihren Formen und Ausprägungen, auch in ihrer digitalen Dimension, und insbesondere von häuslicher Gewalt, sexueller Gewalt, Stalking, sexueller Belästigung, Zwangsheirat, Gewalt im Zusammenhang mit der Ehre, Zwangssterilisation und Zwangsabtreibung zu entwickeln und umzusetzen.**

B. Finanzielle Mittel (Artikel 8)

35. In Deutschland werden sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene, einschließlich der Ebene der Kommunen, staatliche Mittel für Aktivitäten zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen bereitgestellt. GREVIO bedauert jedoch, dass lediglich begrenzte Informationen über die Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt wurden, die für Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Deutschland zur Verfügung gestellt werden, und dass es keinen Hinweis darauf gab, welchen Prozentsatz der gesamten öffentlichen Ausgaben diese ausmachen würden. Nach Angaben der Behörden ist es aufgrund der föderalen Struktur des Landes nicht möglich, den jeweiligen Umfang der personellen und finanziellen Ressourcen zu beziffern.

36. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gab GREVIO einen Überblick über sein Budget für Maßnahmen, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen, wie z. B. das Bundesförderprogramm "Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen", das zwischen 2020 und 2024 mit 150 Millionen Euro für die Verbesserung der Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von Schutz- und Beratungseinrichtungen für von häuslicher Gewalt betroffene Frauen gefördert wird. Außerdem wird das nationale Hilfetelefon für Gewalt gegen Frauen mit einem Jahresbudget von mehr als 9 Millionen Euro finanziert.

37. Trotz dieses zusätzlichen Förderprogramms sehen sich die vielen Frauenrechts-NGOs in Deutschland, die den überwiegenden Teil der fachlichen Unterstützung und Beratung, inklusive der Frauenhäuser, für die verschiedenen von der Istanbul-Konvention erfassten Gewaltformen an Frauen und Mädchen leisten, nach wie vor mit erheblichen Finanzierungsdefiziten, Finanzierungsunsicherheiten und Schwierigkeiten bei der langfristigen Planung konfrontiert. Sie werden zwar staatlich gefördert und die Zuständigkeit liegt bei den Kommunen, aber die Finanzierung ist bei vielen Anbietern zersplittert und setzt sich aus Mitteln des Bundes, der Länder und der Kommunen zusammen. Die Zersplitterung der Finanzierungsquellen, die häufig keine langfristige Finanzierung gewährleisten, zwingt die Dienstleistungsanbieter dazu, einen beträchtlichen Teil ihrer Zeit in die Beantragung und erneute Beantragung ihrer Finanzierung zu investieren, was ihnen wertvolle Zeit für ihre Kerntätigkeiten raubt.²² Infolgedessen wurde GREVIO darüber informiert, dass ein erheblicher Teil der Arbeit von spezialisierten Unterstützungsdiensten auf freiwilliger und unbezahlter Basis geleistet werden muss, da die Finanzierung den Bedarf nicht ausreichend deckt.²³ Dies gilt insbesondere für kleine, an der Basis arbeitende NGOs, die Schwierigkeiten haben, ihre Dienste aufrechtzuerhalten. GREVIO stellt mit großer Besorgnis fest, dass diese unsichere Finanzierung und die Zersplitterung der Finanzquellen die Verfügbarkeit nachhaltiger, erfahrener spezialisierter Dienste für Opfer aller von der Konvention erfassten Formen von Gewalt beeinträchtigt.

38. Die Förderstruktur für Einrichtungen zur Unterbringung von Opfern häuslicher Gewalt ist besonders komplex und muss deutlich verbessert werden, damit Deutschland der Forderung der Istanbul-Konvention, Einrichtungen zur Unterbringung von Opfern häuslicher Gewalt anzubieten, nachkommen kann.²⁴ Zur Fragmentierung der öffentlichen Finanzierungsquellen kommt hinzu, dass die für etwa zwei Drittel der Frauenhäuser in Deutschland geltende Pro-Kopf-Finanzierung sie daran hindert, Frauen aufzunehmen, die keinen Anspruch auf Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern II und XII haben (wie z. B. Studentinnen, Auszubildende, einige selbständig erwerbstätige Frauen, irreguläre Migrantinnen und Frauen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus sowie einige EU-Bürgerinnen), so dass diese faktisch zu einem Anspruchskriterium für einen Aufenthalt in einem Frauenhaus werden. Wie GREVIO bereits in der Vergangenheit feststellen konnte, erlaubt diese Art der Finanzierung keine Vorausplanung und ermöglicht es den Frauenhäusern nicht, Frauen anonym

22. NGO-Vorlage von der Allianz zur Istanbul-Konvention, S. 71. Informationen, die auch während des Bewertungsbesuchs eingeholt wurden.

23. Informationen aus dem Evaluierungsbesuch und Stefanie Soine, "Beratung von Frauen, die Partnerschaftsgewalt erleben", S. 252, in Melanie Büttner (Hrsg.) (2020), Handbuch Häusliche Gewalt, Schattauer, Stuttgart 2020, abrufbar unter: www.klett-cotta.de/buch/Schattauer/Handbuch_Hauesliche_Gewalt/117379.

24. Siehe Kapitel IV, Schutz und Unterstützung

und bedarfsgerecht unterzubringen. Obgleich es einige Beispiele für flexiblere Finanzierungsstrukturen gibt, wie z. B. die in Hamburg und Berlin eingerichteten Notunterkunftssysteme, die keinen Wohnsitz oder Anspruch auf Sozialleistungen voraussetzen, sind diese eher selten.

39. Das vorgenannte Investitionsprogramm des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) ist ein erster wichtiger Schritt, um die Qualität und Quantität der vorhandenen Schutzräume zu erhöhen und sie z. B. für Frauen mit Behinderungen besser zugänglich zu machen. Zwar begrüßt GREVIO die Bereitstellung dieser Mittel, ist jedoch besorgt darüber, dass damit die strukturellen Probleme im Zusammenhang mit den Finanzierungslücken bei den Frauenhäusern nicht angegangen werden. Zudem stellt GREVIO fest, dass Teile der Mittel für Gewaltschutzmaßnahmen während der Covid-19-Pandemie umgewidmet wurden und daher nicht für den ursprünglich vorgesehenen Zweck zur Verfügung standen. Des Weiteren weist GREVIO darauf hin, dass die spezifischen Finanzierungsanforderungen und -zwecke des Programms in der Praxis nicht zu der notwendigen signifikanten Erhöhung der Anzahl von speziellen Unterkünften für häusliche Gewalt und zu der erforderlichen langfristigen Finanzierungssicherheit für spezialisierte Dienstleistungsanbieter in Deutschland führen können.

40. GREVIO erkennt zwar an, dass es aufgrund der föderalen Struktur in Deutschland schwierig ist, eine Finanzierung von Frauenhäusern und spezialisierten Unterstützungsdiensten flächendeckend zu gewährleisten, aber die Unzulänglichkeit der zur Verfügung stehenden Mittel, sowohl in Bezug auf den Gesamtbetrag als auch auf die Finanzierungsstruktur, erfordert einen Paradigmenwechsel, um die Angemessenheit der spezialisierten Unterstützungsdienste gemäß Artikel 22 und 23 der Istanbul-Konvention sicherzustellen. Auch wenn der Finanzierungsbedarf von Bundesland zu Bundesland und von Dienststelle zu Dienststelle sicherlich unterschiedlich ist und die Finanzierung der Frauenunterstützungsdienste in den letzten Jahren in einigen Bundesländern gestiegen ist, ist es von entscheidender Bedeutung, eine dauerhafte und bundesweite Lösung für dieses Problem zu finden. Das Bundesland Schleswig-Holstein hat ein Gesetz erlassen, das die Finanzierung von Beratungsstellen für Gewaltopfer sicherstellt, was GREVIO mit Interesse zur Kenntnis nimmt. Es nimmt auch zur Kenntnis, dass die Diskussionen in Deutschland über die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Zugang zu Unterstützungsdiensten und Unterkünften für Opfer häuslicher Gewalt begonnen haben. GREVIO weist auf die dringende Notwendigkeit hin, diese Diskussionen trotz unterschiedlicher Einschätzungen der Machbarkeit fortzusetzen, um in angemessener Weise der Verpflichtung zum Schutz und zur Unterstützung von Frauen, die Opfer jeglicher Formen von Gewalt geworden sind, wie in Kapitel IV der Istanbul-Konvention festgelegt, nachzukommen. Wie notwendig es ist, einen neuen Ansatz zu finden, zeigen die jährlichen Kosten häuslicher Gewalt in Deutschland, die auf 3,8 Milliarden Euro geschätzt werden und die überwiegend aus den Waren und Dienstleistungen bestehen, die die Opfer als Folge der erlittenen Gewalt benötigen.²⁵

41. Vor diesem Hintergrund wäre es wichtig, auf einen detaillierteren Überblick über die staatlichen Ausgaben für politische und sonstige Maßnahmen hinzuwirken, die auf die verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen zugeschnitten sind, insbesondere um die staatlichen Ausgaben in diesem Bereich zu verfolgen und zu bewerten, wo eine Anpassung erforderlich ist. Die Instrumente des Gender Budgeting und der geschlechtsspezifischen Folgenabschätzung können in diesem Zusammenhang von Nutzen sein.²⁶ In einer Veröffentlichung des Deutschen Frauenrates wird festgestellt, dass die Art und Weise, wie öffentliche Mittel auf Bundesebene zugewiesen werden, ein Hemmnis für die Verwirklichung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern darstellt.²⁷

25. Sylvia Sacco, "Kostenstudie Häusliche Gewalt für Deutschland: Gewalt gegen Frauen in (ehemaligen) Partnerschaften", Hamburg 2017.

26. Siehe z. B. die Empfehlung 1739 (2006) der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zum Gender Budgeting, einzusehen unter: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17420&lang=en>, und der Abschlussbericht der Expertengruppe über Gender Budgeting (EG-S-GB), Europarat, 2005, verfügbar unter: <https://rm.coe.int/1680596143>.

27. Deutscher Frauenrat, Gutachten: Geschlechtergerechter Bundeshaushalt, 2019, verfügbar unter: www.frauenrat.de/wp-content/uploads/2020/05/Gutachten-Geschlechtergerechter-Bundeshaushalt.pdf.

42. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, angemessene personelle und finanzielle Ressourcen für alle Strategien, Maßnahmen und Rechtsvorschriften zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und für die mit ihrer Umsetzung beauftragten Institutionen und Einrichtungen, einschließlich der von zivilgesellschaftlichen Einrichtungen bereitgestellten spezialisierten Unterstützungsdienste, sicherzustellen und separate Haushalts- und Finanzierungslinien einzuführen. Darüber hinaus fordert GREVIO die deutschen Behörden nachdrücklich dazu auf, adäquate langfristige Finanzierungsstrukturen für die Bereitstellung von Fachdiensten einzuführen, um deren Verfügbarkeit und Zugänglichkeit bei Bedarf zu gewährleisten, sowie eine Folgenabschätzung der staatlichen Ausgaben für die politischen und sonstigen Maßnahmen zur Bekämpfung der verschiedenen Formen von Gewalt durchzuführen.

C. Nichtregierungsorganisationen und Zivilgesellschaft (Artikel 9)

43. In Deutschland existieren eine Vielzahl von NGOs und zivilgesellschaftlichen Organisationen, darunter viele auf Frauenrechte spezialisierte NGOs sowie eine große Anzahl kleinerer Dienstleistungsanbieter und allgemeine NGOs. Viele dieser Organisationen bestehen bereits seit Jahrzehnten und sind Wegbereiter für die Durchsetzung der Rechte von Frauen in Deutschland. Sie spielen eine wichtige Rolle bei der Verhütung und Bekämpfung von Gewalt und häuslicher Gewalt gegen Frauen, wie die zahlreichen NGO-Eingaben belegen, die GREVIO im Rahmen seines Bewertungsverfahrens für Deutschland erhalten hat. Sie stellen auch die überwiegende Mehrheit der Anbieter von spezialisierten Unterstützungsdiensten und verfügen in vielen Fällen über jahrzehntelange Erfahrung. Die deutschen Behörden auf Bundesebene unterstützen die Arbeit mehrerer Frauen-NGO-Netzwerke finanziell, zum Beispiel die Frauenhauskoordinierung e.V. (FHK) und den Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff). Darüber hinaus erhalten viele NGOs bundesweit in unterschiedlichem Umfang Mittel aus Bundes-, Landes- oder kommunalen Quellen. Wie bereits dargelegt,²⁸ beeinträchtigen jedoch die zersplitterten und oft komplizierten Finanzierungsstrukturen für NGOs erheblich deren Fähigkeit, die Dienstleistungen zu erbringen, denen sie sich verschrieben haben. Dadurch bleiben häufig keine Kapazitäten für die Vernetzung, Koordinierung oder Lobbyarbeit. Eine nachhaltige finanzielle Unterstützung durch die Regierung muss zu einer Priorität gemacht werden, um das langfristige Bestehen der NGOs zu sichern.

44. NGOs werden eingeladen, an den verschiedenen Runden Tischen zwischen Bund, Ländern und NGOs teilzunehmen, an denen ein Meinungs austausch und die Ausarbeitung von Maßnahmen stattfindet. GREVIO begrüßt die Zusammenarbeit der deutschen Regierung mit den NGOs und der Zivilgesellschaft. Zivilgesellschaftliche Organisationen berichteten jedoch, dass ihr Fachwissen bei der Politikgestaltung nicht ausreichend genutzt wird.²⁹ Sie werden nicht systematisch aufgefordert, sich an Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen, und es gibt kein gesetzliches oder politisches Dokument, welches ihnen eine entsprechende Rolle einräumen würde. So sieht beispielsweise das Gesetz zum Schutz vor Gewalt keine Beteiligung der NGOs vor.

45. Um ein weiteres Beispiel zu nennen, wurde 2018 vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ein "Schutzbrief gegen weibliche Genitalverstümmelung" eingeführt, den potenzielle Opfer dieser Gewaltform bei Reisen in ihr Herkunftsland mit sich führen sollen, um ihren Angehörigen zeigen zu können, dass FGM in Deutschland eine Straftat ist.³⁰ Während GREVIO diese Initiative begrüßt, wurde es von in diesem Bereich tätigen NGOs darauf aufmerksam gemacht, dass sie nicht ausreichend in die Entwicklung des Dokuments einbezogen wurden. Sie berichteten aus ihrer Erfahrung, dass viele (potenzielle) Opfer durch die direkte Sprache des Dokuments abgeschreckt wurden, die im Wesentlichen unterstellt, dass ihre Verwandten kriminell

28. Siehe Kapitel II, Finanzielle Ressourcen.

29. Informationen, die anlässlich des Bewertungsbesuchs ermittelt wurden.

30. www.bmfsfj.de/bmfsfj/meta/en/publications-en/letter-of-protection-against-female-genital-mutilation-schutzbrief-gegen-weibliche-genitalverstuemmung--182516.

seien, was zur Folge hatte, dass die Opfer zögerten, den Schutzbrief zu nutzen.³¹ In diesem Zusammenhang unterstreicht GREVIO, wie wichtig es ist, die Gemeinschaften von Frauen und Mädchen sowie spezialisierte Dienste in die Entwicklung von Strategien und Maßnahmen zur Verhinderung aller Formen von Gewalt gegen Frauen einzubeziehen, um von ihrem Fachwissen zu profitieren und sicherzustellen, dass Kampagnen und Maßnahmen die gewünschte Zielgruppe erreichen.

46. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, Frauen-NGOs weiterhin systematisch in die Politikgestaltung einzubeziehen, um ihr Fachwissen in ihren jeweiligen Fachgebieten zu nutzen und dabei denjenigen besondere Aufmerksamkeit zu schenken, die mit Gruppen von Frauen arbeiten, die intersektioneller Diskriminierung ausgesetzt sind oder sein könnten, bzw. mit Formen von Gewalt, die derzeit in der Politik weniger berücksichtigt werden.

D. Koordinierungsstelle (Artikel 10)

47. Bislang wurde in Deutschland keine nationale Koordinierungsstelle benannt oder eingerichtet, die die vier in Artikel 10 der Istanbul-Konvention genannten Aufgaben der Koordinierung, Umsetzung, Überwachung und Evaluierung von Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller von der Konvention erfassten Formen von Gewalt wahrnehmen soll. Derzeit werden diese Aufgaben gemeinsam von den zuständigen Landesministerien wahrgenommen, die ihrerseits auch auf verschiedene Bund-Länder-Arbeitsgruppen zurückgreifen, wie z. B. die Arbeitsgruppen zu häuslicher Gewalt, zur Beseitigung von Genitalverstümmelung in Deutschland, zur Umsetzung der EU-Opferrechtsrichtlinie (2012/29/EU), zur Bekämpfung frauenspezifischer Straftaten und zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung.

48. GREVIO begrüßt die Pläne, einen nationalen Berichtersteller oder ein nationales Überwachungsgremium auf der Ebene des Deutschen Instituts für Menschenrechte einzurichten.³² Es stellt jedoch fest, dass dies nur die Überwachung und Evaluierung von Maßnahmen abdecken wird, was die Hälfte der erforderlichen Funktionen ausmacht. Die Benennung oder Einrichtung einer offiziellen Stelle, die die Koordinierung und Umsetzung von Maßnahmen gegen alle Formen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt gewährleistet, ist dringend erforderlich. Ohne eine Stelle, die vollständig institutionalisiert und beauftragt ist, ihre Aufgaben in Bezug auf alle Aspekte von Artikel 10, einschließlich der Koordinierung der Datenerhebung gemäß Artikel 11 des Übereinkommens, zu erfüllen, und die mit den erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet ist, wird es nicht möglich sein, den erforderlichen ganzheitlichen Ansatz für alle unter das Übereinkommen fallenden Formen von Gewalt zu entwickeln.³³ Die verschiedenen Bund-Länder-Arbeitsgruppen spielen eine wichtige Rolle und sind ein erster Schritt zu einer verstärkten Zusammenarbeit, können aber aufgrund ihres Ad-hoc-Charakters nicht als nationale Koordinierungsstellen verstanden werden. Regionale Koordinierungsstellen, wie sie derzeit im Saarland eingeführt werden,³⁴ sind eine begrüßenswerte und wichtige Maßnahme, können aber eine nationale Koordinierungsstelle nicht ersetzen. Eine Instanz, die bestehende Maßnahmen bündelt und koordiniert, um Lücken und weitere Maßnahmen auf der Grundlage der Anforderungen der Istanbul-Konvention auf Bundesebene zu identifizieren, ist dringend erforderlich. Daran müssten alle Regierungsebenen, einschließlich aller zuständigen Ministerien, beteiligt werden. Dies würde auch dazu beitragen, bewährte Verfahrensweisen im ganzen Land weiterzugeben und den Aufbau von Kapazitäten in allen Sektoren sowie die Entwicklung von Qualitätsstandards zu gewährleisten. GREVIO ist erfreut über die explizite Empfehlung, eine nationale Koordinierungsstelle einzurichten,

31. Informationen, die anlässlich des Bewertungsbesuchs ermittelt wurden.

32. Staatenbericht Deutschlands gemäß Artikel 68 Absatz 1 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Basisbericht); im Folgenden: "Staatenbericht", S. 10.

33. Siehe Artikel 7, Umfassende und koordinierte Strategien.

34. www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/landespolitik/saarland-richtet-koordinierungsstelle-fuer-betroffene-haeuslicher-gewalt-ein_aid-65450499.

wie sie in der Istanbul-Konvention als eine der Maßnahmen der neuen Regierung in der Koalitionsvereinbarung vorgesehen ist.³⁵

49. **GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, auf nationaler Ebene eine oder mehrere Koordinierungsstellen zu benennen oder einzurichten, die vollständig institutionalisiert und beauftragt sind, alle in Artikel 10 der Istanbul-Konvention genannten Aufgaben zu erfüllen, sowie mit den notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet sind.**

50. **GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, zum einen die Koordination und Umsetzung von politischen und sonstigen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen zu gewährleisten und zum anderen deren unabhängige Überwachung und Bewertung sicherzustellen. Die deutschen Behörden sollten dabei sicherstellen, dass die Aufgaben der Koordinierungsstelle in enger Absprache mit anderen Koordinierungs- und Überwachungsstellen sowie mit relevanten Nichtregierungsorganisationen und der Zivilgesellschaft wahrgenommen werden und dass sie durch ausreichende und geeignete Daten unterstützt werden.**

E. Datensammlung und Forschung (Artikel 11)

51. Die Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt erfordert eine faktengestützte Politikgestaltung. Die Erhebung systematischer und vergleichbarer Daten aus allen relevanten administrativen Quellen ist in dieser Hinsicht entscheidend, ebenso wie Informationen über die Prävalenz aller Formen von Gewalt gegen Frauen.³⁶

1. Erhebung von Verwaltungsdaten

52. Im Anschluss an die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, in Auftrag gegebene deutschlandweite Prävalenzstudie 2004³⁷ und die von der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA),³⁸ durchgeführte Erhebung über die Prävalenz von Gewalt gegen Frauen in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), liegen einige Informationen über das Ausmaß von körperlicher, sexueller und psychischer Gewalt und sexueller Belästigung vor. Laut der FRA-Erhebung haben etwa 35 % der Frauen in Deutschland seit ihrem 15. Lebensjahr körperliche und/oder sexuelle Gewalt erfahren.³⁹

53. GREVIO befürwortet die von den deutschen Behörden unternommenen Schritte zur Erhebung verschiedener Arten von Daten, insbesondere im Bereich der häuslichen Gewalt, sowie die Anerkennung der Dringlichkeit, auf politischer und gesetzgeberischer Ebene die Bemühungen in diesem Bereich zu verstärken. Sie hat jedoch auch eine Reihe von Lücken in der Datenerhebung festgestellt, die in den folgenden Unterkapiteln behandelt werden.

a. Strafverfolgungsbehörden und der Justizsektor

35. Koalitionsvertrag zwischen den drei Parteien (SPD, Grüne/Bündnis 90 und FDP) mit dem Titel "Mehr Fortschritt wagen", verabschiedet im Dezember 2021, S. 114.

36. Während in diesem Abschnitt die wichtigsten Überlegungen zur Datenerhebung erörtert werden, werden in den Kapiteln V und VI auch Überlegungen zu Daten im Zusammenhang mit bestimmten Straftaten angestellt.

37. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, "Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland - Eine repräsentative Studie zur Gewalt gegen Frauen in Deutschland", 2004, verfügbar unter: www.bmfsfj.de/resource/blob/84328/0c83aab6e685eeddc01712109bcb02b0/langfassung-studie-frauen-teil-eins-data.pdf.

38. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_en.pdf.

39. Ebd.

54. Auf der Ebene der Strafverfolgungsbehörden enthält die bundesweite polizeiliche Kriminalstatistik über angezeigte Straftaten Daten zur Art der Straftat, zum Tatort, zu Vorstrafen, zu Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit des Opfers und des Täters sowie zu etwaigen Hinweisen auf Alkohol- oder Drogeneinfluss und zur Beziehung zwischen Opfer und Täter (getrennt nach Ehepaaren, eingetragenen Lebenspartnerschaften, nichtehelichen Lebensgemeinschaften und früheren Partnerschaften).

55. Eine wichtige statistische Veröffentlichung zum Thema Gewalt in Paarbeziehungen ist die "Kriminalistische Auswertung - Partnerschaftsgewalt", die seit 2016 jährlich vom Bundeskriminalamt veröffentlicht wird.⁴⁰ Die Studie besteht aus einer speziellen Analyse der polizeilichen Kriminalitätsstatistik, in der die gemeldeten Straftaten nach Beziehung zwischen Opfer und Täter (Ehepartner, eingetragener Partner, aktueller oder ehemaliger Partner), räumlich-sozialem Kontext, Geschlecht, Nationalität, Behinderung/Krankheit und Art der Straftat (Mord/Totschlag, gefährliche und schwere Körperverletzung, Tod durch Körperverletzung, vorsätzliche "einfache" Körperverletzung, sexuelle Nötigung, Vergewaltigung, Nötigung, Bedrohung, Stalking, Freiheitsberaubung, Zuhälterei und Zwangsprostitution) aufgelistet werden. Bei den Straftaten nach § 4 des Gewaltschutzgesetzes (Verstoß gegen eine Schutzanordnung) und § 170 des Strafgesetzbuches (Verstoß gegen die Unterhaltspflicht, die als eine Form der wirtschaftlichen Gewalt gilt) weist die Statistik nur die Zahl der Tatverdächtigen, nicht aber die Zahl der Opfer aus. GREVIO unterstreicht den Mehrwert dieser Publikation, die sich nicht nur an ein Fachpublikum, sondern an die breite Bevölkerung richtet, um die Öffentlichkeit für das Thema Gewalt gegen Frauen in Paarbeziehungen zu sensibilisieren.

56. Die Anzahl der Verstöße gegen Notsperren, einstweilige Verfügungen und Schutzanordnungen, die Anzahl der infolge solcher Verstöße verhängten Sanktionen sowie die Anzahl der Fälle, in denen die Frau infolge solcher Verstöße reviktimisiert oder ermordet wurde, sind aus keiner Statistik ersichtlich. Informationen über Kinder, die Opfer oder Zeugen von Gewalt gegen Frauen sind, existieren überhaupt nicht.

57. Die Strafverfolgungsstatistik umfasst Daten der Staatsanwaltschaften⁴¹ und der Strafgerichte⁴² aus dem gesamten Bundesgebiet und wird separat veröffentlicht. Die Daten sind aufgeschlüsselt nach Altersgruppe und Geschlecht des Beschuldigten, Art der Straftat, Tatort und Art der Entscheidung/des Urteils. Alter und Geschlecht des Opfers oder dessen Beziehung zum Beschuldigten sind aus den Veröffentlichungen nicht ersichtlich.

58. GREVIO bedauert, dass Deutschland bis heute kein Fallmanagementsystem eingeführt hat, das die Verfolgung von Fällen über die verschiedenen Stufen der Strafrechtskette, angefangen von der Anzeige bei der Polizei bis hin zum endgültigen Gerichtsurteil, ermöglichen würde. Zwar existieren getrennte Statistiken für die Polizei, die Staatsanwaltschaften und die Gerichte, doch sind diese nicht miteinander verknüpft. So sind die von der Polizei gesammelten Daten nur schwer mit den von den Gerichten und Staatsanwaltschaften erhobenen Daten vergleichbar.⁴³ Eine Bewertung der Verurteilungs-, Versagens- und Rückfallquoten ist daher derzeit nicht ausreichend möglich. Solche Daten wären jedoch von entscheidender Bedeutung, um Lücken in der Reaktion der

40. Polizeiliche Kriminalstatistik - Kriminalistische Auswertung - Partnerschaftsgewalt 2015-2020, verfügbar unter: www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Partnerschaftsgewalt/partnerschaftsgewalt_node.html.

41. DeStatis, Rechtspflege - Staatsanwaltschaften 2020, Fachserie 10 Reihe 2.6, verfügbar unter: www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/staatsanwaltschaften-2100260207004.pdf?__blob=publicationFile.

42. Die amtliche Gerichtsstatistik gibt beispielsweise an, dass die Landgerichte im Jahr 2015 4 262 Verfahren wegen Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung bearbeitet haben, während sie im Jahr 2020 6 696 solcher Verfahren abgeschlossen haben. Diese Zahlen umfassen jedoch nicht nur Vergewaltigung, sexuelle Nötigung und andere damit zusammenhängende Straftaten, sondern auch die Verbreitung von pornografischem Material; daher kann nicht festgestellt werden, wie viele Fälle es gab, die nur die Straftaten nach den Artikeln 177 und 178 des Strafgesetzbuches betrafen. DeStatis, Strafverfolgungsstatistik 2020, Fachserie 10 Reihe 3, abrufbar unter: www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Strafverfolgung-Strafvollzug/strafverfolgung-2100300207004.pdf?__blob=publicationFile.

43. Siehe die offiziellen Statistiken der Strafgerichte für 2015 bzw. 2020, abrufbar unter: www.statistischesbibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00000103.

Institutionen zu identifizieren, die zu niedrigen Verurteilungsraten und/oder Diskrepanzen zwischen Melde- und Verurteilungsraten beitragen können. GREVIO stellt fest, dass in Deutschland Diskussionen über die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Datenerhebung im Bereich der Strafjustiz laufen, mit dem Ziel, unter anderem detailliertere Informationen über das Ausmaß der Strafverfolgung und der Rückfälligkeit zu erhalten. GREVIO betont jedoch, dass die diskutierten Maßnahmen keine Verfolgung der Fälle vom Zeitpunkt der polizeilichen Ermittlungen bis zum endgültigen Urteil eines Gerichts ermöglichen würden. Die Harmonisierung der Datenerhebung in den verschiedenen Sektoren sollte zu einer Priorität gemacht werden.

59. Die Statistiken der Familiengerichte liegen in Form einer jährlichen Veröffentlichung⁴⁴ vor, in der unter anderem die Zahl der ergangenen Gewaltschutzanordnungen und das Geschlecht des Antragstellers und des Täters aufgeführt sind, nicht aber die Art der Gewalt, auf die sie sich beziehen, oder das Alter und die Beziehung der beteiligten Parteien. Sie enthält auch keine Daten über die Zahl der Entscheidungen über das Sorgerecht/Besuchsrecht/Aufenthalt der Kinder, die ausdrücklich die Berichte über häusliche Gewalt berücksichtigen und die Sicherheit aller Familienmitglieder gewährleisten.

60. In Hinblick auf geschlechtsspezifische Tötungen stellt GREVIO fest, dass Daten über die Anzahl der jährlichen Morde/Tötungsdelikte, aufgeschlüsselt nach dem Geschlecht des Opfers und des Täters und ihrer Beziehung zueinander, verfügbar sind.⁴⁵ Die meisten Bundesländer erheben jedoch keine umfassenden Daten zu einem etwaigen geschlechtsspezifischen Motiv des Täters oder seinem Verhältnis zum Opfer. Da nicht alle Tötungsdelikte an Frauen geschlechtsspezifisch sind, müssten für eine endgültige Einordnung das Tatmotiv, die Art der Tatausführung und eine gemeinsame Vorgeschichte von Opfer und Täter analysiert werden. Dies scheint landesweit nicht der Fall zu sein. So erheben Bayern und Brandenburg Statistiken über Tötungsdelikte in Paarbeziehungen, lediglich Sachsen-Anhalt erhebt Daten über eine Vorgeschichte häuslicher Gewalt zwischen Opfer und Täter.⁴⁶ Die bundesweite Statistik zeigt, dass im Durchschnitt fast jeden Tag in Deutschland ein Tötungsversuch durch einen ehemaligen oder aktuellen Intimpartner an einer Frau verübt wird. Die polizeiliche Kriminalstatistik zu Gewalt in der Partnerschaft verzeichnete im Jahr 2020 359 weibliche Opfer von versuchtem Mord/Totschlag; 132 von ihnen wurden von ihrem Partner ermordet oder waren Opfer von Totschlag und sieben Frauen starben an den Folgen der schweren Körperverletzung durch ihren Partner.⁴⁷ Es wäre daher wichtig, die Problematik der geschlechtsspezifischen Tötungen von Frauen verstärkt auf der Grundlage solider Daten zu quantifizieren und zu analysieren. Mit großem Interesse nimmt GREVIO in diesem Zusammenhang eine von 2022 bis 2025 laufende empirische Studie der Universität Tübingen zur Kenntnis, die anhand von Kriminalakten aus vier Bundesländern die unterschiedlichen sozialen Kontexte und Motive für Morde an Frauen untersucht.⁴⁸

b. Gesundheitssektor

61. GREVIO nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die jüngste Veröffentlichung des Robert-Koch-Instituts zur gesundheitlichen Situation von Frauen in Deutschland ein ganzes Kapitel über die Auswirkungen von Gewalt gegen Frauen auf ihre Gesundheit enthält.⁴⁹ Sie stellte fest, dass die

44. DeStatis, Justizverwaltung - Familiengerichte 2020, Fachserie 10 Reihe 2.2, verfügbar unter: www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/familiengerichte-2100220207004.pdf?__blob=publicationFile.

45. Vertiefende Informationen finden Sie in einer aktuellen parlamentarischen Anfrage an die nordrhein-westfälische Landesregierung und in den dazugehörigen Antworten, abrufbar unter: <https://opal.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-16826.pdf>.

46. Laura Backes und Margerita Bettoni [Alle Drei Tage: Warum Männer Frauen töten und was wir dagegen tun müssen], p. 32, Spiegel Buchverlag, 2021.

47. Kriminalistische Auswertung - Partnerschaftsgewalt 2020, verfügbar unter: www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Partnerschaftsgewalt/Partnerschaftsgewalt_2020.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

48. <https://uni-tuebingen.de/fakultaeten/juristische-fakultaet/forschung/institute-und-forschungsstellen/institut-fuer-kriminologie/forschung/gewaltkriminalitaet/femizide-in-deutschland/>.

49. Robert Koch-Institut, Gesundheitszustand der Frauen in Deutschland, Berlin 2020, S. 251.

Gewalterfahrungen von Frauen in Deutschland unabhängig vom sozioökonomischen Status sind, jedoch Frauen mit Behinderungen, solche, die sich in der Trennung von ihrem Partner befinden, sowie asylsuchende Frauen überproportional stark betroffen sind.⁵⁰

62. Während die oben genannte Studie zweifellos nützlich und wichtig ist, stellt GREVIO fest, dass es im Gesundheitssektor selbst keine relevante Datenerhebung in Bezug auf die verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen zu geben scheint. Es werden Daten über die Anzahl der Frauen und Mädchen benötigt, die aufgrund von Erfahrungen mit Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt, Hilfe suchen oder sich an den Gesundheitssektor wenden, aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter und Beziehung der Opfer zum mutmaßlichen Täter. GREVIO möchte betonen, dass dieser Mangel an Daten besorgniserregend ist, da die Gesundheitsdienste oft an vorderster Front stehen, wenn es darum geht, weibliche Gewaltopfer zu erkennen, ihnen vertrauensvoll zuzuhören, ihnen Hilfe anzubieten und sie an spezialisierte Unterstützungsdienste zu verweisen.

c. Soziale Einrichtungen

63. Die Bundesländer erheben Statistiken über die bestehenden Unterstützungsleistungen, deren Inanspruchnahme und Nutzer, wenn auch auf der Grundlage unterschiedlicher Indikatoren und in unterschiedlichen Zusammenhängen. GREVIO stellt erfreut fest, dass im Jahr 2021 eine Bedarfsanalyse für fünf der 16 Bundesländer veröffentlicht wurde, die eine solide Grundlage für politische Entscheidungen darstellt.⁵¹ Es stellt jedoch fest, dass kein bundesweiter Überblick über die Zahl der Frauen und Mädchen, die sich wegen Erfahrungen mit Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt, an soziale Dienste wenden, aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter und Beziehung zum mutmaßlichen Täter, vorliegt.

d. Informationen zum Asylverfahren

64. Im Jahr 2020 wurde 1.809 Personen der Flüchtlingsstatus aufgrund von geschlechtsspezifischer Verfolgung zuerkannt.⁵² Das entspricht 1,7 % aller Asylanträge in diesem Jahr (insgesamt 106.685). Aus der Statistik des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) geht jedoch nicht hervor, wie viele davon Frauen sind, da dieser Asylgrund allen Geschlechtern offensteht. Es gibt keine Statistiken darüber, wie viele weibliche Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt subsidiären Schutz oder eine andere Form der rechtlichen Anerkennung erhalten haben oder wie viele Asylanträge wegen geschlechtsspezifischer Verfolgung abgelehnt wurden.

e. Schlussfolgerung

65. Die oben beschriebene Fragmentierung der von den verschiedenen Institutionen gesammelten Verwaltungsdaten bietet kein ausreichendes Bild von geschlechtsspezifischer Gewalt und häuslicher Gewalt, anhand dessen öffentliche Maßnahmen und Gesetze bewertet werden können, um bestehende Mängel zu identifizieren und zu beheben. GREVIO kommt zu dem Schluss, dass die administrative Datenerhebung in Deutschland derzeit nicht den Anforderungen von Artikel 11 der Istanbul-Konvention entspricht. Demnach müssen die Justiz, die Strafverfolgungsbehörden, die Gesundheits- und Sozialdienste sowie andere relevante Behörden über Datensysteme verfügen, die harmonisierte Daten über Opfer und Täter aufschlüsseln nach (mindestens) Geschlecht, Alter, Art der Gewalt, Beziehung des Täters zum Opfer und geografischem Standort, wobei bei der gesamten Datenerhebung die geltenden Datenschutzstandards einzuhalten sind.

50. Ebd., p. 14.

51. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bedarfsanalyse und Planung zum Ausbau des Unterstützungssystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, 2021, verfügbar unter: www.bmfsfj.de/resource/blob/174020/475825b323ffd386faebcf47d7472c54/bedarfsanalyse-und-planung-zur-weiterentwicklung-des-hilfesystems-zum-schutz-vor-gewalt-gegen-frauen-und-haesuslicher-gewalt-data.pdf.

52. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2020 – Asyl, p. 59, available at: www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

66. In Anbetracht der Notwendigkeit, dass die Datenerhebung für alle Formen von Gewalt gilt, die unter die Istanbul-Konvention fallen, appelliert GREVIO nachdrücklich an die deutschen Behörden, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, gegebenenfalls auch durch Gesetzesänderungen, die die gesetzlichen Stellen dazu verpflichten:

- a. dafür zu sorgen, dass die von allen Beteiligten (Strafverfolgungsbehörden, Justizbehörden, Gesundheits- und Sozialdiensten) erhobenen Daten nach Geschlecht und Alter des Opfers und des Täters, ihrer Beziehung zueinander, dem geografischen Standort und den verschiedenen Formen von Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fallen, aufgeschlüsselt werden und dass auch Informationen über die Anwesenheit von Zeugen und Opfern im Kindesalter enthalten sind;
- b. Harmonisierung der Datenerhebung zwischen den Strafverfolgungsbehörden und der Justiz mit dem Ziel, u. a. die Verurteilungsquoten und Strafraten sowie die Rückfallquoten zu bewerten; Ermöglichung einer gründlichen Analyse des Weges der Fälle durch die Kette des Strafrechtssystems - Strafverfolgung, Staatsanwaltschaft und Gerichte;
- c. Harmonisierung der Datenerhebung und Analyse von Fällen von Gewalt gegen Frauen, die zur Tötung der Frau und gegebenenfalls der Kinder geführt haben;
- d. ein Datenerfassungssystem einzuführen, mit dem die Zahl der Verstöße gegen Notsperren, Einstweilige Verfügungen und Schutzanordnungen, die Zahl der infolge solcher Verstöße verhängten Sanktionen und die Zahl der Fälle, in denen die Frau infolge solcher Verstöße reviktimisiert (d.h. Einer oder mehreren weiteren Gewalttaten ausgesetzt) oder ermordet wurde, erfasst werden können;
- e. ein Datenerfassungssystem einzuführen, das die Registrierung und den Ausgang von Asylanträgen ermöglicht, die aufgrund von geschlechtsspezifischer Verfolgung gestellt werden;
- f. Einführung einer Datenerhebung im Gesundheitssektor in Bezug auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen;
- g. Sicherstellung, dass der Prozess der Erhebung, die Speicherung und Verarbeitung der erhobenen Daten den Standards zum Schutz personenbezogener Daten entspricht, wie sie im Übereinkommen des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten festgelegt sind.

2. Bevölkerungsbezogene Erhebungen

67. Im Jahr 2004 wurde in Deutschland eine repräsentative Umfrage zu Gewalt gegen Frauen durchgeführt, an der über 10.000 Frauen teilnahmen.⁵³ Auch in der EU-weiten Umfrage der EU-Grundrechteagentur zu Gewalt gegen Frauen im Jahre 2014 war Deutschland vertreten.⁵⁴ GREVIO nimmt mit Interesse zur Kenntnis, dass das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das Bundesministerium des Innern und für Heimat und das Bundeskriminalamt eine repräsentative Erhebung zur Gewalterfahrung von Frauen und Männern in Beziehungen und zu sexueller Gewalt sowie zur digitalen Dimension von Gewalt planen. Eine repräsentative Studie zur Prävalenz von Gewalt gegen Frauen mit Behinderungen wurde zwischen 2009 und 2011 durchgeführt,⁵⁵ eine neue Studie zur Gewalt gegen Männer und Frauen mit Behinderungen, die in

53. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland - Eine repräsentative Studie zur Gewalt gegen Frauen in Deutschland, 2004, verfügbar unter: <http://www.bmfsfj.de/resource/blob/84328/0c83aab6e685eeddc01712109bcb02b0/langfassung-studie-frauen-teil-eins-data.pdf>.

54. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_en.pdf.

55. Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland, 2012, verfügbar unter :

www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/lebenssituation-und-belastungen-von-frauen-mit-beeintraechtigungen-und-behinderungen-in-deutschland-80576.

Einrichtungen leben, ist in Vorbereitung.⁵⁶ Im Jahr 2017 wurde eine empirische Studie zur Prävalenz von FGM veröffentlicht.⁵⁷ Und 2019 wurde eine von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in Auftrag gegebene Studie zur Prävalenz von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz veröffentlicht.⁵⁸ GREVIO begrüßt diese umfassenden Erhebungen, weist aber darauf hin, dass es offenbar keine Maßnahmen zur Messung der Prävalenz von Gewaltformen gibt, die unter die Istanbul-Konvention fallen, wie etwa digitale Formen der Gewalt gegen Frauen, da es bislang keine Studie über die digitale Dimension von Gewalt gegen Frauen in Deutschland gibt. Die letzte Studie über das Ausmaß von Zwangsverheiratungen stammt zudem aus dem Jahr 2011.⁵⁹

68. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, regelmäßig bevölkerungsbezogene Erhebungen zu allen Formen von Gewalt gegen Frauen durchzuführen, die in den Geltungsbereich der Istanbul-Konvention fallen.

3. Forschung

69. Artikel 11 Absatz 1b der Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsparteien zur Unterstützung der Forschung, da es von wesentlicher Bedeutung ist, dass die Vertragsparteien ihre Politik und ihre Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller unter das Übereinkommen fallenden Formen von Gewalt auf den neuesten Stand der Forschung und des Wissens in diesem Bereich stützen. Als Schlüsselement einer evidenzbasierten Politikgestaltung kann die Forschung in hohem Maße dazu beitragen, dass die Justiz, die Unterstützungsdienste und die Strafverfolgungsbehörden in der täglichen Praxis besser auf Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt reagieren.⁶⁰

70. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und andere Bundesministerien geben regelmäßig Untersuchungen und Studien zu verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen in Auftrag, viele davon werden in diesem Bericht zitiert. GREVIO stellt jedoch fest, dass diese nicht alle Formen von Gewalt gegen Frauen abdecken und dass die vorhandenen Untersuchungen nicht regelmäßig aktualisiert werden. Über die spezifischen Gewalterfahrungen von Roma- und Sinti-Frauen in Deutschland oder ihren Zugang zu und ihre Erfahrungen mit allgemeinen und spezialisierten Diensten in diesem Zusammenhang ist sehr wenig bekannt.

71. GREVIO begrüßt diese Initiativen als einen Versuch, die Ursachen und Auswirkungen von Gewalt gegen Frauen zu verstehen. Allerdings ist GREVIO der Ansicht, dass das Fehlen (aktueller) Studien über bestimmte Formen von Gewalt oder Gruppen von Frauen es den Behörden erschwert, gezielte Strategien zu entwickeln, um die verschiedenen Probleme, die sich speziell für diese Frauen ergeben, anzugehen. GREVIO hofft, dass mit der geplanten Ernennung des Deutschen Instituts für Menschenrechte zur nationalen Beobachtungsstelle, die für die Überwachung und Bewertung von Maßnahmen zuständig ist, die Forschungsaktivitäten verstärkt werden.

72. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, mehr Forschung zu den Formen von Gewalt, die von der Istanbul-Konvention abgedeckt werden und bisher nicht durch Forschung behandelt wurden, durchzuführen oder in Auftrag zu geben und die Ergebnisse

56. Institut für empirische soziologische Forschung an der Universität Erlangen-Nürnberg, Studie über Gewalt gegen Frauen und Männer mit Behinderungen in Einrichtungen, verfügbar unter: https://www.ifes.fau.de/referenzen/projekte/gender-gewalt-und-menschenrechte/#collapse_8.

57. Netzwerk INTEGRA, Empirische Studie zu FGM in Deutschland, 2017, verfügbar unter: www.netzwerk-integra.de/wp-content/uploads/2021/07/Eine-empirische-Studie-zu-Genitalverstummelung-in-Deutschland.pdf.

58. Monika Schröttle et al., Umgang mit sexueller Belästigung am Arbeitsplatz - Lösungsstrategien und Interventionsmaßnahmen, 2019, verfügbar unter:

www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/forschungsprojekte/DE/Studie_Umgang_mit_sex_Bel_am_ArbPlatz.html.

59. Zwangsverheiratungen in Deutschland - Zahlen und Analysen von Beratungsfällen, 2011, verfügbar unter:

www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/zwangsverheiratung-in-deutschland-anzahl-und-analyse-von-beratungsfaelen-80740. Die Studie zeigt, dass sich im Jahr 2008 3 443 Personen zum Thema Zwangsheirat beraten ließen. In etwa 40 % der Fälle hatte eine Zwangsheirat bereits stattgefunden, in den übrigen Fällen bestand die Gefahr einer solchen.

60. Ausführlicher Bericht zur Istanbul-Konvention, Absatz 77.

früherer Forschungen in enger Zusammenarbeit mit gemeindebasierten Organisationen und NGOs regelmäßig zu aktualisieren.

III. Prävention

73. Dieses Kapitel enthält eine Reihe von allgemeinen und spezifischeren Verpflichtungen im Bereich der Prävention. Dazu gehören frühzeitige Präventionsmaßnahmen wie die Änderung sozialer und kultureller Verhaltensmuster von Frauen und Männern, die Beseitigung von Vorurteilen und Geschlechterstereotypen sowie Maßnahmen zur Einbeziehung der gesamten Gesellschaft, einschließlich Männern und Jungen, in die Verwirklichung der Gleichstellung der Geschlechter und die Verhütung von Gewalt gegen Frauen. Außerdem umfasst es spezifischere Präventionsmaßnahmen wie Sensibilisierungsmaßnahmen und Kampagnen, die Gewährleistung einer angemessenen Ausbildung aller Fachkräfte, Aufklärung in Schulen und anderen Einrichtungen und nicht zuletzt Maßnahmen wie Täterprogramme zur Verhinderung weiterer Viktimisierung.

A. Allgemeine Verpflichtungen (Artikel 12)

74. In Artikel 12 werden die wesentlichen Grundlagen der Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Verhütung von Gewalt gegen Frauen dargelegt. Dazu gehört die Entschlossenheit der Vertragsstaaten, Veränderungen in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Frauen und Männern zu fördern, um Vorurteile, Bräuche, Traditionen und alle anderen Praktiken zu beseitigen, die auf der Vorstellung von der Unterlegenheit der Frau oder auf stereotypen Rollenbildern für Frauen und Männer beruhen. Ausgehend von der Prämisse, dass Gewalt gegen Frauen sowohl eine Ursache als auch eine Folge der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern ist, verlangt Artikel 12 außerdem, dass die Vertragsstaaten spezifische Maßnahmen zur Stärkung der Rolle der Frau und zur Verwirklichung einer größeren Gleichstellung der Geschlechter ergreifen, um die Anfälligkeit von Frauen für Gewalt zu verringern.

75. In Deutschland gibt es verschiedene Initiativen, die darauf abzielen, Gewalt im Allgemeinen und bestimmte Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen im Besonderen zu verhindern. In diesem Zusammenhang begrüßt GREVIO die Unterstützung der Bundesregierung für Initiativen, die die Geschlechterstereotypen junger Menschen in der Hochschulbildung und bei der Berufswahl hinterfragen, insbesondere durch die Initiative "Klischeefrei".⁶¹ Diese Arbeit an grundlegenden Geschlechterstereotypen kann positiv zu einer anderen Wahrnehmung der Geschlechterrollen beitragen. Darüber hinaus nimmt GREVIO mit Interesse die Initiative "Dialogforen gegen Sexismus" zur Kenntnis,⁶² die einen Beitrag zur Umsetzung der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten zur Prävention und Bekämpfung von Sexismus darstellt.⁶³ Die Dialogforen wurden 2020/2021 organisiert und führten zu einer Veröffentlichung mit einer Sammlung bewährter Praktiken gegen Sexismus in der Arbeitswelt, im öffentlichen Raum und in Medien und Kultur sowie zu einer gemeinsamen Erklärung⁶⁴ der Stakeholder aus diesen Bereichen im Jahr 2021. Die Initiative schloss sich dann auch mit der nationalen Kampagne "Stärker als Gewalt" zusammen, um den Zusammenhang zwischen Sexismus und geschlechtsspezifischer Gewalt stärker zu verdeutlichen. Auch auf der Ebene der einzelnen Bundesländer wurden viele verschiedene Initiativen mit unterschiedlicher Reichweite und Tragweite ergriffen.

76. GREVIO bezieht sich auch auf die Arbeit der verschiedenen "Präventionsräte" auf regionaler Ebene, wenngleich sich diese Arbeit eher allgemein auf die Verhütung von (Gewalt-) Straftaten zu konzentrieren scheint als auf spezifische Maßnahmen zur Verhütung aller Formen von Gewalt gegen Frauen, die unter die Istanbul-Konvention fallen.⁶⁵ In Ermangelung einer nationalen Strategie oder

61. www.klischee-frei.de/de/index.php.

62. www.dialogforen-gegen-sexismus.de.

63. CM/Rec(2019)1.

64. www.dialogforen-gegen-sexismus.de/gemeinsame-erklaerung-gegen-sexismus.

65. In Berlin hingegen arbeitet der Präventionsrat (Landeskommission Berlin gegen Gewalt) mit der Senatsverwaltung für Gleichstellung zusammen und ist im Begriff, einen Aktionsplan zur Umsetzung der Istanbul-Konvention zu entwickeln. In diesem Zusammenhang wird eine umfassende Informationsbroschüre über den Inhalt der Istanbul-Konvention und die getroffenen Maßnahmen sowie eine Liste von Adressen, an die man sich wenden kann, veröffentlicht werden.

eines Aktionsplans zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen gibt es jedoch weder einen strategischen Rahmen noch gemeinsame Grundsätze und Ziele für die Präventionsarbeit. Auch eine Überwachung und Bewertung der laufenden Präventionsbemühungen scheint weitgehend zu fehlen. Infolgedessen ist unklar, auf welchen Definitionen die Präventionsmaßnahmen beruhen und ob sie auf die Primär-, Sekundär- oder Tertiärprävention ausgerichtet sind.

77. Überdies stellt GREVIO fest, dass es nur wenige primäre Präventionsmaßnahmen gibt, die das Ziel haben, Frauen zu stärken und ihre Anfälligkeit für Gewalt zu verringern, insbesondere durch die Festigung oder Wiederherstellung ihres Vertrauens und die Aufklärung über ihre Rechte. Evidenzbasierte Primärpräventionsmaßnahmen, wie feministische Selbstbehauptungs- und Selbstverteidigungskurse,⁶⁶ die Qualitätsstandards⁶⁷ erfüllen und nachweislich geschlechtsspezifischer Gewalt entgegenwirken, sind in Deutschland vorhanden, werden aber selten von den Behörden anerkannt oder unterstützt und daher nicht in Programme zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen aufgenommen und finanziert. Darüber hinaus haben zivilgesellschaftliche Gruppen Bedenken geäußert, dass die Finanzierung von Aktivitäten zur Stärkung der Handlungskompetenz von Mädchen zurückgegangen ist.⁶⁸ GREVIO unterstreicht, wie wichtig es ist, das Empowerment von Frauen und Mädchen auf allen Ebenen zu fördern, um es ihnen zu ermöglichen, Diskriminierung, Gewalt, ungleiche Machtverhältnisse und Missbrauch zu erkennen und abzulehnen. Diese Arbeit sollte von einer gleichwertigen Arbeit mit Jungen und Männern begleitet werden, unabhängig von ihrem sozioökonomischen, kulturellen oder ethnischen Hintergrund. Der Schwerpunkt sollte auf den Grundsätzen liegen, die allen Formen von Gewalt gegen Frauen zugrunde liegen: Macht und Kontrolle über ein Mädchen/eine Frau - ihren Körper, ihren Geist, ihre wirtschaftliche Situation, ihre Sexualität oder ihre reproduktiven Funktionen.

78. Die aktive politische Einbindung von gewaltbetroffenen Frauen in die Entwicklung von Präventionsmaßnahmen und die Öffentlichkeitsarbeit, wo sie als Expertinnen mit Erfahrung und Wissen auftreten können - wie z. B. der vom Land Bremen eingerichtete Opferbeirat zur Umsetzung der Istanbul-Konvention⁶⁹ - ist ein Beispiel für eine wichtige Empowerment-Maßnahme, die breiter genutzt werden könnte.

Wirksame Präventionsansätze würden von der Perspektive der gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen profitieren, einschließlich derjenigen, die von intersektioneller Diskriminierung bedroht oder betroffen sind.

79. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, dafür zu sorgen, dass Präventionsmaßnahmen Ansätze zur Verhinderung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen beinhalten, die aufgrund ihrer Erfahrungen intersektioneller Diskriminierung ausgesetzt oder gefährdet sind, wie z. B. Frauen und Mädchen mit Behinderungen, wohnungslose Frauen und Migrantinnen und Mädchen. Programme und Aktivitäten zur Stärkung der Handlungskompetenz von Frauen und Mädchen sollten Teil der Präventionsmaßnahmen sein, ebenso wie spezifische Maßnahmen, die auf Männer und Jungen zugeschnitten sind.

B. Sensibilisierung (Artikel 13)

80. Neben verschiedenen Sensibilisierungsmaßnahmen, die von regionalen (Landes-) und lokalen Behörden finanziert und/oder durchgeführt werden, wie z. B. die Initiative "StoP - Stadtteile

66. "Wissen und Know-how: Die Rolle der Selbstverteidigung bei der Prävention von Gewalt gegen Frauen", in Auftrag gegeben von der Abteilung für Bürgerrechte und konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments auf Ersuchen des Ausschusses für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter (FEMM-Ausschuss), verfügbar unter: www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282016%29571385.

67. BVEST-Qualitätsstandard zur Befähigung von Trainern der Selbstverteidigung und Minimum-Standards gemäß der Studie „Wissen und Know-how“, Kap. 4 (Ebd.).

68. Informationen, die während des Bewertungsbesuchs bereitgestellt wurden.

69. <https://bremen-sagt-nein.de/betroffenenbeirat/>.

ohne Partnerschaftsgewalt",⁷⁰ die bayerische Initiative "Raus aus der Gewalt"⁷¹ und die laufende Kommunikationsarbeit des bundesweiten Hilfetelefon (helfetelefon.de), begrüßt GREVIO die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend initiierte bundesweite Kampagne "Stärker als Gewalt".⁷² Ausgestattet mit einem beträchtlichen Budget und mit dem Ziel, Informationen über die meisten Formen von Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fallen, zur Verfügung zu stellen, einschließlich ihrer digitalen Dimension, sowie Informationen darüber, wo und wie man Hilfe findet (für Opfer, ihre Familienangehörigen oder Freunde, für Fachleute und für Täter), richtete sich diese groß angelegte Kampagne an Frauen und Mädchen als (potenzielle) Opfer und an potenzielle Täter. GREVIO berichtet jedoch, dass die Kampagne im Dezember 2021 endete und ihre Website abgeschaltet wurde. Es gibt keine anderen groß angelegten Initiativen auf nationaler Ebene, die schädliche Stereotypen im Zusammenhang mit gewaltfördernden Männlichkeitsnormen in Frage stellen würden. Einige Organisationen der Zivilgesellschaft berichteten darüber hinaus, dass sie nicht sinnvoll in die Gestaltung und Durchführung der Kampagne einbezogen wurden.⁷³ Die Stärkung primärer Präventionsansätze durch die Infragestellung der Bedingungen, die ein Klima der Akzeptanz von Gewalt gegen Frauen schaffen, ist daher dringend erforderlich, und das Potenzial von Frauenrechtsorganisationen, einschließlich derjenigen, die Frauen und Mädchen vertreten, die u. a. aufgrund ihres Migrantensstatus, ihres Gesundheitszustands, einer Behinderung, von Suchtproblemen oder Obdachlosigkeit diskriminiert werden, sollte ausgeschöpft werden.

81. Angesichts des breiten Spektrums an Sensibilisierungsmaßnahmen auf föderaler, regionaler (Bundesländer) und lokaler Ebene sind die Koordinierung und der Austausch von Erfahrungen oder bewährten Verfahren von entscheidender Bedeutung. Hieran scheint es jedoch zu mangeln, und es gibt keinen Mechanismus für eine wirksame Bestandsaufnahme und Bewertung von Kampagnen/Aktivitäten. Die meisten scheinen sich auf häusliche Gewalt als eine der vielen Formen von Gewalt gegen Frauen zu konzentrieren, die von der Istanbul-Konvention abgedeckt werden, und es gibt nur sehr wenige Informationen über Kampagnen oder Sensibilisierungsmaßnahmen, die auf Formen von Gewalt gegen Frauen abzielen, über die in Deutschland derzeit weniger berichtet wird oder die weniger sichtbar sind.⁷⁴ Ein vielversprechendes Beispiel ist die Kampagne "exit.nrw - Schutz verbindet - Nordrhein-Westfalen gegen Zwangsheirat", die eine digitale Informationsveranstaltung zur Sensibilisierung von Multiplikatoren und Personen, die mit Kindern arbeiten (z. B. Lehrer, Jugendämter und andere), umfasste.⁷⁵ Auch scheinen viele Sensibilisierungsmaßnahmen eher als einmalige Veranstaltungen (oft im Rahmen von internationalen Aktionstagen wie dem 25. November oder dem 14. Februar) konzipiert zu sein und nicht als langfristige, nachhaltige Bemühungen.

82. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, auf allen Ebenen regelmäßig und als Teil einer umfassenderen Präventionsstrategie, die primäre, sekundäre und tertiäre Präventionsmaßnahmen umfasst, Sensibilisierungskampagnen oder -programme zu den verschiedenen Erscheinungsformen von Gewalt gegen Frauen zu fördern oder durchzuführen, auch in Zusammenarbeit mit Akteuren der Zivilgesellschaft wie nationalen Menschenrechtsinstitutionen, Gleichstellungsstellen und Nichtregierungsorganisationen, die mit Frauen und Mädchen arbeiten und sie vertreten, einschließlich derjenigen, die von Diskriminierung betroffen sind.

83. Darüber hinaus appelliert GREVIO an die deutschen Behörden, sich verstärkt um eine bessere Koordinierung zwischen Kampagnen auf föderaler, regionaler und lokaler Ebene zu bemühen, Synergien zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die Bemühungen auf den verschiedenen Ebenen zu den Gesamtzielen beitragen, indem klare Ziele, Vorgaben und Indikatoren zur Messung der Ergebnisse festgelegt werden.

70. <https://stop-partnergewalt.org/wordpress/>.

71. <https://bayern-gegen-gewalt.de/ueber-bayern-gegen-gewalt/sensibilisierungsinitiative-gewaltLOSwerden/>.

72. <https://staerker-als-gewalt.de>.

73. NGO-Vorlage von der Allianz zur Istanbul-Konvention, S. 36.

74. Nach Angaben von Frauenrechtsorganisationen, die im Bereich der Genitalverstümmelung tätig sind, wurden bislang keine (nationalen, regionalen oder lokalen) Kampagnen unter der Leitung der Regierung durchgeführt. Siehe NGO-Vorlage von LebKom, Lessan, Terre des Femmes und End FGM European Network, S. 8.

75. www.schulministerium.nrw/exitnrw-schutz-vereint-nordrhein-westfalen-gegen-zwangsheirat.

C. Bildung (Artikel 14)

84. Einstellungen, Überzeugungen und Verhaltensmuster werden sehr früh im Leben geprägt. Den Bildungseinrichtungen kommt daher eine wichtige Rolle bei der Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie der Menschenrechte zu. Artikel 14 fordert daher die Gestaltung von Unterrichtsmaterialien, die die Gleichberechtigung von Frauen und Männern, nicht stereotype Geschlechterrollen, gegenseitigen Respekt, gewaltfreie Konfliktlösung in zwischenmenschlichen Beziehungen und das Recht auf persönliche Integrität fördern und die Lernenden auf die verschiedenen Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen hinweisen.

85. In Deutschland liegt die Bildungskompetenz bei den Bundesländern. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat einige Maßnahmen ergriffen, um diese Ziele zu unterstützen, indem es im Rahmen der bereits erwähnten Initiative "Klischeefrei" Handreichungen und methodische Instrumente zur Bekämpfung von Geschlechterstereotypen entwickelt hat.

86. Die verfügbaren Informationen über die auf der Ebene der 16 Bundesländer ergriffenen Maßnahmen zeigen eine große Vielfalt an Initiativen, die sich hinsichtlich ihres Umfangs und ihres verbindlichen Charakters erheblich unterscheiden und im Allgemeinen einige, aber nicht alle der in Artikel 14 geforderten Elemente abdecken. Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz beispielsweise berichteten über allgemeinere Bemühungen zur Förderung des Respekts und der gegenseitigen Akzeptanz von Vielfalt, einschließlich der Geschlechtsidentität, neben vielen anderen allgemeinen Kernzielen des Unterrichts.

87. In Nordrhein-Westfalen bieten die Richtlinien und Leitfäden für den Unterricht an Schulen Informationen, die erforderlich sind, um Prozesse und Strukturen der geschlechtstypischen Sozialisation und stereotype Verhaltenserwartungen kritisch zu hinterfragen. Der Grundsatz der "geschlechtersensiblen Erziehung" ist als verbindliches Querschnittsziel für den Unterricht in verschiedenen Fächern festgelegt. Das Hessische Schulgesetz legt in § 7 Abs. 1 den Auftrag zur Sexualerziehung fest und fordert ausdrücklich, "den Gedanken der persönlichen Intimsphäre und des gewaltfreien, respektvollen Umgangs in persönlichen und partnerschaftlichen Beziehungen in Gegenwart und Zukunft zu wecken und zu fördern sowie die grundlegende Bedeutung von Ehe, Familie und Lebenspartnerschaft zu vermitteln". Der Unterricht wird an die sich entwickelnden Fähigkeiten der Lernenden in verschiedenen Altersgruppen angepasst, beginnend mit der frühen Kindheit bis zum Alter von 10-12 Jahren. In Bayern sieht der Lehrplan für die Primär- und Sekundarstufe die Sexualerziehung als lehrplanübergreifendes Ziel vor und schließt das Thema sexuelle Gewalt und sexuelle Belästigung ein. Das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus hat Leitlinien für die Vermittlung dieser Themen unter Berücksichtigung der Entwicklungsfähigkeit der Lernenden entwickelt. Nach diesen Leitlinien ernennt jede Schulleitung einen Beauftragten für Familien- und Sexualerziehung, der als besondere Bezugsperson für die gesamte Schulgemeinschaft fungiert und die Umsetzung in Erziehung und Unterricht unterstützt. Das Ministerium bietet auch Informationsmaterial für Lehrkräfte über die erhöhte Gefährdung von Mädchen mit Behinderungen durch sexuelle und andere Formen von Gewalt an. Schulpsychologen und Beratungslehrer sind geschult, um auf Schüler einzugehen, die Hilfe oder Informationen über jede Form von Gewalt suchen, die unter die Istanbul-Konvention fällt. Nordrhein-Westfalen hat vor kurzem ein Gesetz verabschiedet, das die Schulen verpflichtet, verbindliche Präventions- und Schutzkonzepte zur Verhinderung von sexueller Gewalt und anderen Formen von Gewalt einzuführen.

88. Andere Bundesländer wie Brandenburg, Niedersachsen, Thüringen und Sachsen machten keine Angaben zu vorhandenem Lehrmaterial oder zu Maßnahmen zu dessen Einführung/Förderung. Die meisten Bundesländer scheinen jedoch Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der Grundsatz der Gleichstellung von Frauen und Männern dem gesamten Unterricht zugrunde liegt und den Schülern als Grundwert vermittelt wird.

89. Der Austausch von Erfahrungen/bewährten Praktiken oder die Festlegung von Standards ist über die Kultusministerkonferenz möglich, die regelmäßig stattfindet, um in allen 16 Bundesländern neu auftretende Fragen im Zusammenhang mit der Bildung zu erörtern. Zwar wurden 2016 im Rahmen dieses Prozesses Leitlinien für die Gewährleistung der Chancengleichheit durch eine geschlechtersensible schulische Bildung und Ausbildung angenommen, doch scheinen keine Diskussionen darüber stattgefunden zu haben, wie man systematischer bei der Vermittlung der in Artikel 14 aufgeführten Elemente vorankommen kann.

90. **GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, die notwendigen rechtlichen und sonstigen Maßnahmen zu ergreifen und dabei alle relevanten Akteure einzubeziehen, um zu gewährleisten, dass die in Artikel 14 der Istanbul-Konvention genannten Grundsätze, insbesondere nicht stereotype Geschlechterrollen, gegenseitiger Respekt, gewaltfreie Konfliktlösung in zwischenmenschlichen Beziehungen und das Recht auf persönliche Unversehrtheit, gleichmäßig gelehrt werden, und dafür zu sorgen, dass Informationen über die verschiedenen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen vermittelt werden. Dies sollte durch den Austausch bestehender Praktiken zwischen den verschiedenen Bundesländern und durch gemeinsame Ansätze geschehen, die im Rahmen der Kultusministerkonferenz auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme einschlägiger bestehender Unterrichtsmaterialien, fächerübergreifender Lernbereiche und anderer Unterrichtsansätze ermittelt werden.**

D. Ausbildung von Fachkräften (Artikel 15)

91. Der in Artikel 15 der Istanbul-Konvention festgelegte Standard ist die systematische Erstausbildung und Fortbildung der Fachkräfte, die mit Opfern oder Tätern von Gewalt gegen Frauen zu tun haben. Die geforderte Ausbildung muss sich auf die Verhütung und Aufdeckung solcher Gewalt, die Gleichstellung der Geschlechter, die Bedürfnisse und Rechte der Opfer und die Verhütung von Sekundärviktimsierung erstrecken. In dem von GREVIO erstellten Fragebogen sind in der beigefügten Tabelle die Berufsgruppen aufgeführt, die GREVIO für relevant hält und für die eine solche Schulung erforderlich ist. Vor diesem Hintergrund zeigen die Informationen, die GREVIO aus dem deutschen Staatenbericht und während des Evaluierungsbesuchs erhalten hat, ein gemischtes Bild hinsichtlich des Niveaus einer solchen spezifischen Ausbildung von Angehörigen der verschiedenen Berufsgruppen.

92. GREVIO konstatiert, dass es zahlreiche Initiativen zur Ausbildung verschiedener Berufsgruppen gibt, die auf Projekten⁷⁶ oder anderen Initiativen beruhen und überwiegend in der Verantwortung der Bundesländer liegen. Einige Berufsgruppen erhalten ein gewisses Maß an Erstausbildung bzw. Fortbildung zu Themen im Zusammenhang mit der Istanbul-Konvention. GREVIO ist jedoch der Ansicht, dass es mehrere Berufsgruppen gibt, die eine systematischere und umfassendere Schulung benötigen, um ein umfassenderes Verständnis der verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen, ihrer geschlechtsspezifischen Natur und Dynamik sowie ihrer Zusammenhänge mit der Ungleichheit von Frauen und Männern zu erlangen. Dabei handelt es sich um Richter, Angehörige der Strafverfolgungsbehörden, Angehörige der Gesundheitsberufe und Sozialarbeiter, einschließlich der für die Jugendhilfe und den Kinderschutz zuständigen Bediensteten, sowie diejenigen, die für die Durchführung von Asylverfahren zuständig sind. Von besonderer Bedeutung ist die Schulung all jener, die direkt mit Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt zu tun haben.

93. Was die Fortbildung von Richterinnen und Richtern betrifft, verweist GREVIO darauf, dass diese in die Zuständigkeit der Bundesländer fällt. Bayern beispielsweise bietet regelmäßig Tagungen zur aktuellen höchstrichterlichen Rechtsprechung zu sexueller Gewalt und Fortbildungen zu den

76. Ein gutes Beispiel ist das vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderte E-Learning-Projekt "Schutz und Hilfe bei häuslicher Gewalt - ein interdisziplinärer Online-Kurs", abrufbar unter: <https://haeuslichegewalt.elearning-gewaltschutz.de/>, die 2019 eingeführt wurde. Ziel ist es, ein interdisziplinäres Curriculum für Fachkräfte zu entwickeln, die bei ihrer Arbeit mit Opfern häuslicher Gewalt in Berührung kommen können.

Themen Femizid und Stalking an. Die Justizakademie Berlin-Brandenburg bietet in regelmäßigen Abständen zahlreiche (länderspezifische) Fortbildungen für Richterinnen und Richter, Staats- und Amtsanwältinnen und Staatsanwälte an, die sich mit einigen Gewaltformen der Istanbul-Konvention befassen. Darüber hinaus hat die Deutsche Richterakademie mehrere Seminare über strafrechtliche Bestimmungen zu Sexualdelikten veranstaltet, die auch spezifische Informationen über die Normen der Istanbul-Konvention in diesem Bereich enthielten. Während Richter grundsätzlich zur Fortbildung verpflichtet sind, herrscht die Auffassung vor, dass sie nicht zur Teilnahme an spezifischen Fortbildungsmaßnahmen herangezogen werden können, da dies mit ihrer richterlichen Unabhängigkeit unvereinbar wäre.

94. In Anbetracht der Unzulänglichkeiten bei der gerichtlichen Behandlung von Gewalt gegen Frauen, die in den Kapiteln V und VI dieses Berichts behandelt werden, äußert GREVIO seine Besorgnis darüber, dass die Fortbildung von Richtern in deren freiem Ermessen gestellt wird. So hat der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) seine Besorgnis über geschlechtsspezifische Stereotypen und Mythen im Zusammenhang mit dem Phänomen der Vergewaltigung in der Gesellschaft und unter Juristen in Deutschland zum Ausdruck gebracht.⁷⁷ Anwälte und NGOs, die sich mit Gewalt gegen Frauen befassen, berichteten GREVIO ähnliche Bedenken im Hinblick auf das deutsche Justizwesen.⁷⁸

95. Derzeit läuft ein vielversprechendes Projekt mit dem Titel " Geschlechterstereotypen in der Justiz", das vom Verein JUMEN e.V. entwickelt wurde. Die Ergebnisse der ersten Projektphase waren im Wesentlichen, dass die Strafjustiz eine Vergewaltigung oft nicht als Folge ungleicher Machtverhältnisse, sondern als rein sexuell motiviertes Delikt anerkennt. Vergewaltigungsmymen vor Gericht waren keine Seltenheit und führten dazu, dass die Opfer teilweise für ihre Vergewaltigung verantwortlich gemacht wurden, während der Täter entlastet wurde. Als größtes Problem wurde das mangelnde Verständnis für die Ursachen und Dimensionen sexueller Gewalt bei denjenigen genannt, die die existierenden Gesetze anwenden. Die Schlussfolgerung war, dass Vergewaltigungsmymen und geschlechtsspezifische Stereotypen im Strafrechtssystem ein Hindernis für den Zugang zur Justiz für Frauen darstellen und dass mehr Schulungen und Bewusstseinsbildung in der Justiz dafür notwendig sind. GREVIO begrüßt dieses wichtige Projekt und die damit verbundene Forschung und empfiehlt den deutschen Behörden, die Ergebnisse bei der Bekämpfung von Vergewaltigungsmymen und Geschlechterstereotypen durch Schulungen für Richter zu berücksichtigen.

96. Was die Angehörigen der Strafverfolgungsbehörden anbelangt, so stellt GREVIO fest, dass fast alle Polizeiakademien auf Landesebene Trainingseinheiten zum Umgang mit häuslicher Gewalt anbieten, und das sowohl im Rahmen der Erstausbildung als auch im Rahmen der Fortbildung. Frauenrechtsgruppen und Experten, die in diesem Bereich tätig sind, wiesen jedoch darauf hin, dass dieses Wissen zu grundlegend ist und daher in der Praxis nicht immer umgesetzt wird. Eine eingehendere Schulung wäre notwendig, wobei es nicht nur um häusliche Gewalt und ihre Dynamik, einschließlich ihres geschlechtsspezifischen Charakters, sondern auch speziell um sexuelle Gewalt und den Umgang mit den Opfern gehen sollte. Es ist unklar, ob Fachkräfte der Strafverfolgungsbehörden in allen Bundesländern Schulungen zu anderen Formen von Gewalt erhalten, die von der Istanbul-Konvention abgedeckt werden, wie FGM, Zwangsheirat, Stalking usw., bzw. zum Umgang mit Gewaltopfern, die einer intersektionellen Diskriminierung unterliegen, wie Frauen mit Behinderungen, Frauen mit Suchtproblemen, Frauen in der Prostitution, LGBTI-Frauen und Migrantinnen. GREVIO wurde darauf aufmerksam gemacht, dass die Strafverfolgungsbehörden in der Praxis manchmal kein Verständnis für die Situation von Frauen, welche Opfer von Gewalt geworden sind, aufbringen und die Gründe für deren häufige Ambivalenz nicht kennen.⁷⁹ Um eine sekundäre Viktimisierung durch unsensibles Befragen zu verhindern, sollte die Spezialausbildung aller Strafverfolgungsbeamten, die mit Gewaltopfern in Kontakt kommen können, intensiviert

77. Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Abschließende Beobachtungen zum kombinierten siebten und achten periodischen Bericht über die Bundesrepublik Deutschland, 9. März 2017, CEDAW/C/DEU/CO/7-8, S. 7.

78. Informationen, die während des Bewertungsbesuchs eingeholt wurden und NGO-Eingabe des Deutschen Juristinnenbundes, S. 47-48.

79. Informationen, die anlässlich des Bewertungsbesuchs ermittelt wurden.

werden, wobei auch das Problem der Vergewaltigungsmythen und Geschlechterstereotypen angegangen werden sollte. Den niedrigen Meldequoten bei sexueller Gewalt ließe sich entgegenwirken, wenn die Opfer das Gefühl hätten, dass sie dem System vertrauen können und dass sie ernst genommen werden. In dieser Hinsicht sind kontinuierliche Schulungsmaßnahmen erforderlich.

97. Eine wichtige Gruppe, die in ihrem Berufsleben häufig mit Gewaltopfern konfrontiert wird, sind die Sozialarbeiter. Themen wie geschlechtsspezifische Gewalt und häusliche und sexuelle Gewalt gegen Frauen sind jedoch an den meisten Fachhochschulen für Soziale Arbeit kein Pflichtbestandteil der Lehrpläne, sondern werden allenfalls als Wahlfach angeboten.⁸⁰ GREVIO stellt mit Zufriedenheit fest, dass einige Bundesländer Ausbildungskurse zu diesen Themen anbieten. Über die Anzahl der Sozialarbeiter, die eine solche Ausbildung absolviert haben, liegen jedoch keine Daten vor. Dies gilt auch für Jugendamtsmitarbeiter, die nach Auffassung von GREVIO ein besonderes Bewusstsein für die Problematik der häuslichen Gewalt und deren Auswirkungen auf Kinder haben sollten. Hier sind weitere Anstrengungen erforderlich.

98. Die Angehörigen der Gesundheitsberufe sind oft die ersten, die mit weiblichen Gewaltopfern in Kontakt kommen. Ihre Ausbildung zu den verschiedenen Formen von Gewalt, welche von der Istanbul-Konvention erfasst werden, ist daher von größter Bedeutung. Das Thema häusliche Gewalt ist in den Lehrplänen für Ärzte und Krankenschwestern nicht ausreichend verankert. Es gibt jedoch Schulungshandbücher und Leitlinien, die den Angehörigen der Gesundheitsberufe zur Verfügung gestellt werden. So hat das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) das klinische Handbuch der Weltgesundheitsorganisation (WHO) "Gesundheitliche Versorgung von Frauen, die von Gewalt in der Partnerschaft oder sexueller Gewalt betroffen sind" ins Deutsche übersetzen lassen.⁸¹ Darüber hinaus gibt es in den Bundesländern derzeit etwa 30 Leitlinien für Angehörige der Gesundheitsberufe zu verschiedenen Themen im Zusammenhang mit (sexueller) Gewalt, etwa zur Arzt-Patienten-Interaktion oder zur posttraumatischen Belastungsstörung. Es liegen jedoch keine Daten darüber vor, wie viele Angehörige der Gesundheitsberufe diese Leitlinien aktiv nutzen, denn ihre Anwendung ist nicht verpflichtend. Es gibt zwar Projekte, die Richtlinien für die Sammlung von Beweismaterial für die Verwendung vor Gericht herausgegeben haben, aber das sind nur wenige.⁸²

99. GREVIO stellt mit Zufriedenheit fest, dass die Fortbildung zu FGM inzwischen Bestandteil der Musterfortbildungsordnung der Bundesärztekammer ist und Hebammen nun eine verpflichtende Erstausbildung zu FGM erhalten. Nach Angaben von im Bereich Gewaltschutz tätigen NGOs ist das Thema gesundheitliche Intervention in anderen Gewaltfällen jedoch nicht ausreichend in der Aus- und Weiterbildung verankert und wird nicht systematisch in den entsprechenden Curricula bundesweit behandelt.⁸³ NGOs und Organisationen der Zivilgesellschaft sollten konsequent in die Entwicklung von Schulungsmaterial zu allen Formen von Gewalt gegen Frauen einbezogen werden. Darüber hinaus sollte das Schulungsmaterial regelmäßig aktualisiert werden, um neue Entwicklungen und Erkenntnisse zu berücksichtigen.

100. Eine umfassende Studie zur gesundheitlichen Situation deutscher Frauen ergab, dass sich ein großer Teil der praktizierenden Ärzte nicht ausreichend qualifiziert fühlt, um die Auswirkungen von häuslicher, körperlicher oder sexueller Gewalt angemessen zu behandeln und zu diagnostizieren. Die Studie kam zu dem Schluss, dass medizinische Fachkräfte, wenn sie in diesen Fragen ausreichend geschult wären, Opfer von Gewalt früher erkennen und mehr Betroffene an entsprechende Beratungs- und Unterstützungsdienste verweisen könnten.⁸⁴ Deshalb ist es

80. NGO-Vorlage von der Allianz zur Istanbul-Konvention, S. 45.

81. Weltgesundheitsorganisation, "Gesundheitsversorgung für Frauen, die Gewalt in Partnerschaften oder sexueller Gewalt ausgesetzt sind - Ein klinisches Handbuch", November 2014, verfügbar unter:

www.who.int/publications/i/item/WHO-RHR-14.26.

82. Lisa Sondern und Bettina Pfeleiderer, "Frontline Response in Fällen schwerer häuslicher Gewalt - Ergebnisse aus dem IMPRODOVA-Projekt", S. 121, in Melanie Büttner (Hrsg.) (2020), Handbuch Häusliche Gewalt, Schattauer, Stuttgart.

83. NGO-Vorlage von der Allianz zur Istanbul-Konvention, S. 45.

84. Robert Koch-Institut, Der Gesundheitszustand der Frauen in Deutschland, Berlin 2020, S. 318, mit weiteren Referenzen.

notwendig, die im Gesundheitswesen tätigen Personen mit dem notwendigen Wissen über jegliche Erscheinungsformen von Gewalt gegen Frauen, ihre Ursachen und Folgen auszustatten.

101. Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, die für die Entgegennahme und Bearbeitung von Asylanträgen von Frauen zuständig sind, erhalten oft nur wenig Aus- und Fortbildung, um Verdachtsfälle von geschlechtsspezifischer Gewalt und Verfolgung zu erkennen und darauf zu reagieren, es sei denn, sie werden zu "Sonderbeauftragten für geschlechtsspezifische Verfolgung" ausgebildet. Letztere werden zwar nach einheitlichen, von der Asylagentur der Europäischen Union empfohlenen Standards geschult und erhalten in Zusammenarbeit mit ausgewählten NGOs eine nationale Aus- und Fortbildung, doch ist dieses Ausbildungsniveau nicht für alle Beamten verpflichtend.

102. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, zu gewährleisten, dass alle Fachkräfte, die mit Opfern oder Tätern aller Formen von Gewalt zu tun haben, die unter den Geltungsbereich der Istanbul-Konvention fallen, eine systematische und obligatorische Erstausbildung und Fortbildung erhalten, um sämtliche Formen von Gewalt gegen Frauen zu erkennen und darauf zu reagieren, wobei der Schwerpunkt auf den Menschenrechten der Opfer, ihrer Sicherheit, ihren individuellen Bedürfnissen und ihrer Stärkung sowie auf der Verhinderung einer sekundären Viktimisierung liegt. Diese Schulungen sollten auf den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und der Gleichstellung von Frauen und Männern beruhen und in enger Zusammenarbeit mit den regionalen und lokalen Behörden sowie den einschlägigen Akteuren, einschließlich unabhängiger Frauen-NGOs, die Gewaltopfer speziell unterstützen, konzipiert werden. Es sollten klare Protokolle und Richtlinien erstellt werden, um die Standards festzulegen, die von den Mitarbeitern in ihren jeweiligen Bereichen zu befolgen sind.

103. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, sich bei der Ausbildung von Strafverfolgungsbeamten und Mitgliedern der Justiz auf die Entlarvung schädlicher Geschlechterstereotypen und Vergewaltigungsmymen zu konzentrieren.

E. Präventive Interventions- und Behandlungsprogramme (Artikel 16)

1. Hilfsprogramme für die Täter von häuslicher Gewalt

104. Im Jahr 2013 trat das Gesetz zur Stärkung der Täterverantwortung in Kraft, das es der Staatsanwaltschaft ermöglicht, mit Zustimmung des zuständigen Gerichts und dem Einverständnis des Beschuldigten vorläufig von einer Anklageerhebung abzusehen und stattdessen die Teilnahme an einem "sozialen Trainingskurs" für die Dauer von bis zu zwei Jahren anzuordnen.⁸⁵ Zu den sozialen Trainingskursen gehören insbesondere spezielle Programme für Täter von häuslicher Gewalt. Im Falle einer Ordnungswidrigkeit, für die das Gesetz keine Mindeststrafe vorsieht und deren Folgen geringfügig waren, ist die Zustimmung eines Gerichts nicht erforderlich.⁸⁶ Es wurde eine spezielle Rechtsgrundlage geschaffen, die die Übermittlung von Daten über den Beschuldigten an die Einrichtung, die den sozialen Trainingskurs anbietet, ermöglicht.⁸⁷ Ebenso können Gerichte die Teilnahme eines Angeklagten an einem solchen Trainingskurs als eine Form der alternativen Verurteilung anstelle einer Gefängnisstrafe oder anderer Sanktionen anordnen.⁸⁸

105. Die Standards für die Täterarbeit in Deutschland wurden von der Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt e.V. (im Folgenden BAG) unter enger Beteiligung der

85. Artikel 153a, Absatz 1 (6) der deutschen Strafprozessordnung.

86. Artikel 153, Absatz 1 der deutschen Strafprozessordnung.

87. Artikel 153a, Absatz 4 der deutschen Strafprozessordnung.

88. Artikel 59a des deutschen Strafgesetzbuches. Im Falle der Nichtbefolgung der Anordnung würde eine Sanktion verhängt werden.

Frauenberatungsstellen entwickelt.⁸⁹ Diese Standards sind vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend genehmigt und sollen die Arbeit der Mitgliedsorganisationen der Arbeitsgemeinschaft harmonisieren und die Einhaltung der guten Praxis in der Täterarbeit sicherstellen. GREVIO begrüßt, dass diese Standards sehr stark mit den Prinzipien der Istanbul-Konvention übereinstimmen, insbesondere mit dem opferzentrierten und sicherheitsorientierten Ansatz, der darauf abzielt, das Verhalten von Tätern häuslicher Gewalt zu ändern, indem sie Verantwortung für ihre Handlungen übernehmen und lernen, in einer Beziehung auf der Basis gegenseitiger Akzeptanz und Gleichberechtigung zu leben. Zu den Grundsätzen dieser Art von Täterarbeit gehört auch die Einbettung der Arbeit mit Tätern in eine behördenübergreifende Zusammenarbeit und als Teil einer koordinierten Politik zwischen verschiedenen gesetzlichen und institutionellen Sektoren unter Einbeziehung der Strafjustiz, der Frauenberatungsstellen und anderer lokaler Wohlfahrtseinrichtungen wie z. B. der Jugendämter.

106. Allerdings wenden nicht alle Programme für Täter von häuslicher Gewalt diese Standards an. Während einige Bundesländer ihre Finanzierung davon abhängig machen, ob das Angebot nach den Standards arbeitet, ist dies bei anderen nicht der Fall. Es bedarf daher weiterer Anstrengungen, um eine flächendeckende Einhaltung der anerkannten Standards durch alle in Deutschland tätigen Täterprogramme zu gewährleisten. Es liegen keine Daten über die Gesamtzahl der Plätze oder der Täter, die die Programme abgeschlossen haben, vor, so dass es schwierig ist, zu beurteilen, inwieweit die Arbeit mit den Tätern zur Verringerung der Rückfälligkeit beiträgt. Informationen über die Evaluierung der bestehenden Programme sind nicht verfügbar, und ihre Auswirkungen werden offenbar nicht systematisch bewertet. Die niedersächsische Landesregierung hat kürzlich eine Evaluation der bestehenden Täterberatungsstellen in Auftrag gegeben und deren Anzahl und Arbeitsmethoden erfasst, mit dem Ziel, Qualitätsstandards zu entwickeln.

107. GREVIO stellt fest, dass die Anzahl und Arbeitsweise der Einrichtungen, die mit Tätern arbeiten, in den 16 Bundesländern sehr unterschiedlich ist. So gibt es z. B. in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein jeweils neun staatlich geförderte Einrichtungen der Täterarbeit, in Hessen 23, in Niedersachsen 11, in Thüringen vier, in Sachsen und in Mecklenburg-Vorpommern jeweils drei, in Berlin zwei und in Brandenburg eine. Ihre Finanzierung ist von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich und nicht immer ausreichend, was eine nachhaltige und kontinuierliche Arbeit erschwert. Schließlich sind nicht alle in etablierte Interventionsstrukturen eingebettet, an denen alle für die Prävention und Bekämpfung von häuslicher Gewalt relevanten Akteure beteiligt sind.

108. Darüber hinaus sind offenbar nicht alle Staatsanwälte und Richter ausreichend mit den Grundsätzen der Arbeit mit Tätern häuslicher Gewalt vertraut und ordnen häufig nur eine sehr geringe Anzahl von Beratungssitzungen an, die unzureichend sind, um eine langfristige Verhaltensänderung zu erreichen.⁹⁰ Laut den Vermittlern ist neben der Einzelberatung ein Gruppenprogramm von mindestens sechs Monaten notwendig, um ein gewaltfreies Verhalten zu verinnerlichen.⁹¹ Eine Grundvoraussetzung für die Teilnahme eines Täters ist, dass er die Verantwortung für die von ihm begangene Straftat übernimmt, dass er zur Zusammenarbeit bereit ist und zudem in der Lage ist, an einem Gruppenprogramm teilzunehmen.⁹² Personen, die wegen Drogen- oder Alkoholmissbrauchs behandelt werden müssen, psychiatrische Probleme oder eingeschränkte kognitive Fähigkeiten haben, suizidgefährdet sind oder die Landessprache nicht ausreichend beherrschen, sind möglicherweise nicht für Täterprogramme geeignet. Ihre Situation sollte individuell bewertet werden.⁹³

109. Zusätzlich zu der im Rahmen einer strafrechtlichen Untersuchung angeordneten Teilnahme können die Täter auch auf freiwilliger Basis an Täterprogrammen teilnehmen. Einige Initiativen versuchen, den Schwung eines polizeilichen Eingreifens zu nutzen, was unter Umständen zu einer

89. Standard zur Täterarbeit Häusliche Gewalt [Standard on perpetrator work related to domestic violence] (4. Ausgabe, März 2021), verfügbar unter: www.bmfsfj.de/blob/jump/95364/standards-taeterarbeit-haeusliche-gewalt-data.pdf.

90. Ebd., S. 287.

91. Andreas Schmiedel, „Beratung von Männern, die Partnerschaftsgewalt ausüben“, S. 267, in Melanie Büttner (ed.) (2020), *Handbuch Häusliche Gewalt*, Schattauer, Stuttgart.

92. Ebd. und Standard zur Täterarbeit bei häuslicher Gewalt, S. 10.

93. Standard zur Täterarbeit bei häuslicher Gewalt, S. 10-11.

höheren Motivation der Täter führen kann, sich aus eigener Initiative Hilfe zu suchen. In Hannover beispielsweise ist die Polizei angewiesen, die Täter zu ermutigen, sich proaktiv an ein Täterprogramm zu wenden. Im Rahmen eines vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderten Projekts der BAG wird ein proaktiverer Ansatz in der Täterarbeit erprobt.

110. Was spezielle Programme für häusliche Gewalt für Täter im Strafvollzug betrifft, so sind diese häufig mit Programmen für Sexualstraftäter im Strafvollzug verbunden (siehe unten).

111. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, ihre Bemühungen zu verstärken, um durch nachhaltige öffentliche Finanzierung und auf der Grundlage der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend genehmigten Standards die Einrichtung von speziellen Programmen für Täter häuslicher Gewalt im ganzen Land sicherzustellen. Außerdem appelliert GREVIO an die deutschen Behörden,:

- a. die Einbettung der Einrichtungen der Täterarbeit in die lokalen Interventionsstrukturen und die enge Zusammenarbeit mit allen Beteiligten, wie z. B. Frauenunterstützungseinrichtungen, der Polizei, der Justiz und anderen Unterstützungsdiensten wie dem Jugendamt, sicherzustellen;
- b. Täterprogramme in Haftanstalten einzuführen, wo es sie noch nicht gibt;
- c. Sensibilisierung und Verbreitung von Wissen über Täterarbeit bei den zuständigen Strafverfolgungsbehörden und Richtern, die rechtlich befugt sind, Straftäter zur Teilnahme an präventiven Interventions- und Behandlungsprogrammen anzuweisen;
- d. sicherzustellen, dass die Auswirkungen aller Programme von unabhängigen Stellen nach einheitlichen methodischen Regeln überwacht werden und dass unabhängige wissenschaftliche Studien über die Ergebnisse der Behandlungsmethoden durchgeführt werden.

2. Programme für Sexualstraftäter

112. Das Programm "Kein Täter werden" für (potenzielle) Täter sexueller Gewalt gegen Kinder startete 2005 an der Charité in Berlin und wurde inzwischen an 11 verschiedenen Standorten in anderen Bundesländern (z. B. Hamburg) umgesetzt. Es zielt darauf ab, (potenziellen) Tätern von Sexualstraftaten gegen Kinder⁹⁴ eine Therapie anzubieten, um sie daran zu hindern, ihren sexuellen Trieben gegenüber Kindern nachzugehen und um wiederholte Straftaten zu verhindern.

113. Darüber hinaus gibt es in mehreren Bundesländern verschiedene Programme und Initiativen, die sich an Sexualstraftäter richten, die nicht (zwangsläufig) in die Kategorie der Sexualstraftäter gegen Kinder fallen, hauptsächlich in Gefängnissen, aber auch in ambulanten Kliniken. Was letztere betrifft, so liegen Daten aus einer im Jahr 2016 veröffentlichten Studie vor, die besagt, dass 69 solcher Kliniken im Jahr 2013 5 895 ambulante Klienten behandelt haben.⁹⁵ Eine Studie hat die Effizienz von Programmen für Sexualstraftäter aufgezeigt und festgestellt, dass ambulante Behandlungen eine höhere Erfolgsquote haben (gemessen an der Rückfallquote).⁹⁶

114. Was die Programme in den Justizvollzugsanstalten betrifft, so konzentriert sich der bayerische Strafvollzug speziell auf die Vorbeugung künftiger sexueller Gewalttaten von Insassen, die wegen solcher Straftaten verurteilt wurden, indem er sozialtherapeutische Behandlung mit individuellen Behandlungsmaßnahmen kombiniert. Auch in Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz und einigen anderen Bundesländern gibt es Programme für Sexualstraftäter im Strafvollzug.

94. Siehe die Terminologie-Leitlinien von 2016 für den Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (die "Luxemburger Leitlinien"), verfügbar unter: <https://ecpat.org/luxembourg-guidelines/>.

95. Gregório Hertz P., Breiling L., Schwarze C., Klein R. und Rettenberger M. (2017), "Extramurale Behandlung und Betreuung von Sexualstraftätern: Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage zur Praxis der Nachsorge 2016", KrimZ, Wiesbaden. Verfügbar unter: www.krimz.de/fileadmin/dateiablage/E-Publikationen/BM-Online/bm-online13.pdf.

96. Ebd., S. 9, mit weiteren Verweisen.

Mecklenburg-Vorpommern bietet nach eigenen Angaben in seinen Justizvollzugsanstalten drei verschiedene Programme mit insgesamt 65 Therapieplätzen an. Evaluationen dieser Programme für Täter von (sexueller) Gewalt wurden in den Jahren 2009 und 2015 veröffentlicht.⁹⁷ GREVIO stellt also fest, dass es zwar viele gute Praktiken und Initiativen gibt, das Angebot solcher Programme in den 16 Bundesländern aber sehr unterschiedlich ist.

115. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, eine flächendeckende Versorgung mit spezialisierten Programmen für Sexualstraftäter sicherzustellen, sowohl innerhalb von Gefängnissen als auch in Form von ambulanten Programmen.

F. Beteiligung des Privatsektors und der Medien (Artikel 17)

116. Zu den verschiedenen von Artikel 17 erfassten Themen gibt es verschiedene Aktivitäten der föderalen und einiger regionaler Regierungen zur Rolle der Medien und des privaten Sektors bei der Prävention von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. In Ermangelung einer umfassenden Strategie oder eines Aktionsplans zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt ist das Engagement der Behörden im ganzen Land bei der Ermutigung des privaten Sektors und der Medien, als Partner bei der Verhütung von Gewalt gegen Frauen zu handeln, sehr unterschiedlich und bietet Raum für weitere Maßnahmen.

117. In Bezug auf die Medien und die kommerzielle Kommunikation stellt GREVIO fest, dass Selbstregulierungsstandards in Bezug auf die nicht-stereotype und nicht-sexistische Darstellung von Frauen in den Medien existieren, auch im Kontext der Berichterstattung über Gewalt gegen Frauen. Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder hat im Jahr 2019 den Deutschen Werberat aufgefordert, seinen Verhaltenskodex für die Werbung zu verschärfen, damit Sexismus in der Werbung noch früher erkannt und entsprechend reagiert werden kann. Eine Reihe von Kommunen hat Initiativen ergriffen, sexistische Werbung von ihren öffentlichen Werbeflächen zu verbannen. Der Deutsche Werberat hat einen speziellen Verhaltenskodex zur Bekämpfung der Verunglimpfung von Personen und der Diskriminierung, auch aus Gründen des Geschlechts und der Gewalt gegen Personen im Allgemeinen,⁹⁸ wobei sich die in diesem Zusammenhang angeführten Beispiele auf sexistische Werbung beziehen.

118. Die Selbstregulierungsrichtlinien der Medien, wie die des Deutschen Presserats, der Freiwilligen Selbstkontrolle/Filmprüfstelle der Filmwirtschaft (FSK) und der Freiwilligen Selbstkontrolle der Medienanbieter (FSM), sowie die Rundfunkstaatsverträge und -verordnungen sind hinsichtlich geschlechtsspezifischer Stereotypen und Gewalt gegen Frauen weniger spezifisch, deren Bestimmungen, die sich allgemein auf den Schutz der Menschenwürde, die Achtung des Lebens, der Freiheit und der körperlichen Unversehrtheit beziehen, gehen nicht speziell auf die Darstellung von Gewalt gegen Frauen in den Medien ein.

119. Diese Tatsache gibt Anlass zur Sorge, denn Untersuchungen haben gezeigt, dass die Berichterstattung über Fälle von Gewalt gegen Frauen nach wie vor sensationslüstern ist. Ein Screening der von verschiedenen Medien verwendeten Terminologie für die Berichterstattung über geschlechtsspezifische Tötungen von Frauen durch ihre Intimpartner zeigt die weit verbreitete Verwendung von Begriffen, die den Kontext der Gewalt in der Partnerschaft verschleiern, die Verantwortung des Täters herunterspielen und die Aufmerksamkeit des Lesers erregen sollen.⁹⁹ Eine qualitative Analyse der Medienberichterstattung über Gewalt gegen Frauen in Deutschland im Zeitraum 2015-2019 hat gezeigt, dass die Art der Berichterstattung explizit oder implizit

97. Zentralkriminologische Stelle, "Evaluation der sozialtherapeutischen Behandlung von Tätern von Gewalt und sexueller Gewalt im Strafvollzug", verfügbar unter: www.krimz.de/forschung/behandlungbetreuung/sexsoztherapie.html.

98.

https://werberat.de/sites/default/files/uploads/2021/09/01/dwr_code_of_conduct_denigration_discrimination_2014_0.pdf.

99. In vielen Schlagzeilen/Berichten über Frauen, die von ehemaligen oder aktuellen Intimpartnern getötet wurden, werden Begriffe wie "Familiendrama", "Beziehungsdrama", "Bluttat" oder "Eifersuchtszene" verwendet. Informationen zusammengestellt durch Gender Equality Media, verfügbar unter <https://genderequalitymedia.org/portfolio/gewalt-ist-keine-sprache-unser-mediencreening>.

patriarchalische soziokulturelle Normen fördert und die Verantwortung der Täter herunterspielt, indem sie den Opfern die Schuld zuschiebt und das strukturelle Element der Gewalt gegen Frauen ausblendet.¹⁰⁰ Darüber hinaus neigen die Medien dazu, über die schwersten Verbrechen zu berichten, wie z. B. Morde oder Tötungen im Zusammenhang mit sexueller Gewalt. Die Berichterstattung über Körperverletzungen oder Straftaten gegen die persönliche Freiheit ist stark unterrepräsentiert, obwohl sie die überwiegende Mehrheit der Gewalttaten gegen Frauen ausmachen, so dass die Öffentlichkeit ein verzerrtes Bild von der Dimension des Problems erhält.¹⁰¹ Die Auswirkungen einer solchen Berichterstattung sind nachweislich erheblich, abhängig davon, wie ein Medienbericht formuliert ist und worauf er sich konzentriert.¹⁰² Das Mitgefühl des Lesers mit dem Opfer ist größer, wenn die Gewalttat als solche benannt und nicht beschönigt wird und wenn sie in einen Kontext gestellt wird, indem allgemeine Statistiken über das Ausmaß der Gewalt gegen Frauen zitiert werden. Andererseits neigen die Leser eher dazu, mit dem Gewalttäter zu sympathisieren, wenn der Bericht sich auf ihn konzentriert und die Straftat ohne allgemeinen Kontext darstellt.¹⁰³ In einer aktuellen Studie, in der deutsche Fernsehsendungen (vor der Hauptsendezeit) analysiert wurden, wurde festgestellt, dass die strukturelle Dimension geschlechtsspezifischer Gewalt nur selten thematisiert wird, dass in der Regel keine Hinweise auf Beratungsstellen oder darauf, wo die Opfer Hilfe finden können, gegeben werden und dass die Perspektive des Opfers in den allermeisten Sendungen nicht berücksichtigt wird.¹⁰⁴

120. Es gibt Beispiele für gemeinsame Initiativen von Medienschaffenden und Frauen-NGOs zur Förderung einer Darstellung von Gewalt gegen Frauen, die den strukturellen Charakter dieser Gewalt hervorhebt und den Fokus auf den (vermeintlichen) Täter verlagert. In Schleswig-Holstein haben Journalistinnen und Journalisten gemeinsam mit dem Landesnetzwerk der Frauenberatungsstellen (LFSH) Empfehlungen erarbeitet, wie die Leitlinien des Deutschen Presserats auf die Berichterstattung über Gewalt gegen Frauen angewandt werden können, indem sie konkrete Begriffe zur Verfügung stellen.¹⁰⁵ Darüber hinaus hat die Filmproduktionsfirma UFA im Rahmen ihrer Diversitäts-Verpflichtungen interne Richtlinien für ihre Produktionen in Bezug auf Geschlechterstereotypen und die Darstellung von Gewalt gegen Frauen entwickelt.¹⁰⁶ Solche Initiativen zeigen das Interesse und das Potenzial der Medienschaffenden und der Zivilgesellschaft im Allgemeinen, das im Rahmen einer umfassenderen Strategie zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen unterstützt und genutzt werden sollte.

121. Was die Privatwirtschaft und die Rolle der Arbeitgeber betrifft, so stellt GREVIO fest, dass der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend initiierte Prozess der "Dialogforen gegen Sexismus" deren Rolle in Bezug auf Sexismus am Arbeitsplatz thematisiert. Sie nimmt mit Zufriedenheit die Einführung von THEMIS zur Kenntnis,¹⁰⁷ einer unabhängigen psychologischen und juristischen Beratungsstelle für Betroffene von sexueller Belästigung und anderen Formen von Gewalt in der Theater-, Film- und Fernsehbranche, die auch Beratungsleistungen zu Präventionsmaßnahmen anbietet. Die Kampagne "Stärker als Gewalt" im Jahr 2021 befasste sich mit geschlechtsspezifischer Gewalt in der Arbeitswelt.

100. Christine E. Meltzer, "Tragische Einzelfälle? Wie die Medien über Gewalt gegen Frauen berichten", Otto Brenner Stiftung, Frankfurt am Main, Juli 2021, abrufbar unter: www.otto-brenner-stiftung.de/wissenschaftsportal/informationsseiten-zu-studien-2021/tragische-einzelfaelle/.

101. Ebd., S. 63-64.

102. M. L. Teichgräber und L. Mußlick, "Die Rezeption von Medienframes in der Berichterstattung über Gewalt gegen Frauen - Zusammenfassung der Ergebnisse einer Online-Befragung", Landesverband Frauenberatung Schleswig-Holstein e.V., September 2021, verfügbar unter: www.lfsh.de/files/Materialien/Rezeption%20medialer%20Frames.pdf.

103. Ibid.

104. Dr Christine Linke and Ruth Kasdorf, "Gender-specific violence in German TV", Wismar University of Applied sciences and Rostock University, November 2021, available at: <https://malisastiftung.org/wp-content/uploads/Ergebnisse-Medieninhaltsanalyse-Geschlechtsspezifische-Gewalt-im-deutschen-Fernsehen-HS-Wismar.pdf>.

105. Empfehlungen sind verfügbar unter www.lfsh.de/blognews/pressekodex-angewandt-so-will-schleswig-holstein-ueber-gewalt-gegen-frauen-berichten.

106. www.ufa.de/karriere/arbeiten-bei-der-ufa/ufa-erstes-deutsches-unterhaltungsunternehmen-mit-diversitaets-selbstverpflichtung.

107. <https://themis-vertrauensstelle.de>.

122. Mit großem Interesse stellt GREVIO fest, dass das deutsche Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz sowohl private als auch öffentliche Arbeitgeber verpflichtet, Maßnahmen zur Verhinderung von Diskriminierung am Arbeitsplatz zu ergreifen. Es ermöglicht Arbeitnehmern, ihre Arbeit ohne Gehaltseinbußen zu beenden, wenn ihr Arbeitgeber keine (ausreichenden) Maßnahmen zur Unterbindung von (sexueller) Belästigung am Arbeitsplatz ergreift. Darüber hinaus haben Opfer von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz Zugang zur Beratung durch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Diese gibt ihnen eine rechtliche Einschätzung ihrer Möglichkeiten nach dem Gleichbehandlungsgesetz, fordert eine Stellungnahme des betroffenen Arbeitgebers an und ermöglicht gegebenenfalls eine gütliche Einigung zwischen den Parteien. Allein in den Jahren 2006 bis 2021 registrierte die Agentur 1.219 Beschwerden im Zusammenhang mit sexueller Belästigung am Arbeitsplatz. In 88 dieser Fälle hat die Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine gütliche Einigung angestrebt, die in nur 11 Fällen erreicht wurde. GREVIO begrüßt die Bemühungen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, insbesondere die Sammlung bewährter Praktiken¹⁰⁸ und die Kampagne "Betriebsklimaschutz"¹⁰⁹ zum Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, die sich an Unternehmen wendet, mit dem Ziel, Präventionsmaßnahmen und gut funktionierende Beschwerdestrukturen in Unternehmen zu initiieren. Die Organisationen der Zivilgesellschaft haben jedoch darauf hingewiesen, dass ein proaktiverer Ansatz erforderlich ist, insbesondere dass die Behörden proaktiv und direkt auf hochrangige Vertreter des privaten Sektors zugehen, einschließlich der Dachverbände und Interessengruppen, die Branchen und Arbeitgeber vertreten. Sie wiesen auch darauf hin, wie wichtig es ist, dass die Behörden als Vorbilder fungieren und Leitprinzipien für Unternehmen des Privatsektors bereitstellen. Sie könnten dies beispielsweise tun, indem sie wirksame interne Verfahren für den Umgang mit sexueller Belästigung einführen und die Erfüllung der im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz festgelegten Verpflichtungen (wie die Gewährleistung von Strukturen und Zuständigkeiten für den Umgang mit Belästigung am Arbeitsplatz) zu einem Auswahlkriterium und einer Voraussetzung für die Vergabe öffentlicher Aufträge machen.

123. Hinsichtlich der Programme oder Initiativen, die darauf abzielen, Kinder, Eltern und Pädagogen in die Lage zu versetzen, einen kritischen Ansatz zu verfolgen und sich vor schädlichen Bildern und Botschaften sexueller oder gewalttätiger Natur, die durch die IKT vermittelt werden, zu schützen, nimmt GREVIO die jüngste Reform des Jugendmedienschutzgesetzes zur Kenntnis, die eine Vorkehrung zur Einrichtung einer Bundesstelle für Kinder- und Jugendschutz enthält.¹¹⁰ GREVIO hofft, dass der Wirkungsbereich dieser neuen Einrichtung, die mit der Entwicklung einer umfassenden Strategie (in gemeinsamer Verantwortung von Staat, Privatsektor und Zivilgesellschaft) beauftragt ist, spezifische Maßnahmen umfasst, um Kinder, Eltern und Erzieher in die Lage zu versetzen, Medien, einschließlich Online-Medien und IKT, sicher zu nutzen und vor entwürdigenden Inhalten sexueller oder gewalttätiger Natur, die schädlich sein könnten, geschützt zu werden, wie es Artikel 17 der Istanbul-Konvention fordert. Die Rolle der IKT und des privaten Sektors, der die Technologie zur Verhinderung und Bekämpfung entwickelt, könnte ebenfalls gestärkt werden, indem beispielsweise sichergestellt wird, dass alle Produkte, die zum unbemerkten Ausspähen und für andere Formen digitaler Gewalt verwendet werden können, als solche gekennzeichnet werden und die Nutzer automatisch darüber informiert werden.

124. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, die Beteiligung des privaten Sektors, einschließlich des Informationstechnologiesektors, in der Prävention von Gewalt gegen Frauen in all ihren Formen aktiv zu unterstützen und zu fördern, unter anderem durch die Bereitstellung von Leitprinzipien für Privatunternehmen bei der Einführung interner Verfahren zur Bekämpfung sexueller Belästigung. Sie fordert die Behörden ferner auf, Daten zu erheben, um die Umsetzung des deutschen Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes im Hinblick auf Maßnahmen zur Verhinderung sexueller Belästigung am Arbeitsplatz zu bewerten, sowie die Ergebnisse der von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in solchen Fällen ergriffenen Maßnahmen zu überprüfen und weiterzuverfolgen.

108. www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/wir-beraten-sie/praxisbeispiele/praxisbeispiele-node.html.

109. www.antidiskriminierungsstelle.de/betriebsklimaschutz/betriebsklimaschutz_node.html.

110. www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/reform-des-jugendschutzgesetzes-tritt-in-kraft-161184.

125. In Anbetracht der wichtigen Rolle der Medien bei der Gleichstellung von Frauen und Männern und der Verringerung der Akzeptanz von Gewalt gegen Frauen appelliert GREVIO an die deutschen Behörden, das Potenzial zu nutzen, das sich aus dem hohen Bekanntheitsgrad des Themas bei den verschiedenen Medien und Presseräten ergibt, und Anreize zu setzen oder anderweitig die Entwicklung spezifischer Selbstregulierungsstandards in Bezug auf eine nicht sensationslüsterne und ausgewogene Berichterstattung über Gewalt gegen Frauen zu fördern.

IV. Schutz und Unterstützung

126. Kapitel IV der Istanbul-Konvention zielt auf eine vielseitige, professionelle und opferorientierte Unterstützungsstruktur für jede Frau, die eine der von der Konvention erfassten Formen von Gewalt erlebt hat.

A. Allgemeine Verpflichtungen (Artikel 18)

127. In Artikel 18 der Istanbul-Konvention wird eine Reihe allgemeiner Grundsätze aufgeführt, die bei der Bereitstellung allgemeiner und spezieller Schutz- und Unterstützungsdienste beachtet werden müssen. Einer dieser Grundsätze besteht darin, dass die Dienste in einer konzertierten und koordinierten Weise unter Einbeziehung aller betroffenen Stellen handeln müssen, wobei die Beziehungen zwischen Opfern, Tätern, Kindern und ihrem weiteren sozialen Umfeld zu berücksichtigen sind. Um der Komplexität der Gewalt gegen Frauen gerecht zu werden, muss ein Interventionssystem geschaffen werden, das alle relevanten Politikbereiche, Verwaltungsebenen und Akteure einbezieht. Multisektorale und behördenübergreifende Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sind der Schlüssel zu einer wirksamen und kohärenten Reaktion auf alle Formen von Gewalt. Eine wirksame Koordinierung auf lokaler Ebene ist besonders wichtig, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen den Bedürfnissen der Gemeinschaft entsprechen, und den Opfern Dienste aus einer Hand geboten werden.

128. In Deutschland liegt die Zuständigkeit für die Bereitstellung von Unterstützungsdiensten für Opfer der verschiedenen unter die Istanbul-Konvention fallenden Formen von Gewalt bei den lokalen Behörden. Die Anzahl und die Art der zur Verfügung stehenden Dienste variieren daher erheblich, ebenso wie die Ansätze zur Bereitstellung von Diensten, einschließlich des Umfangs der behördenübergreifenden Zusammenarbeit. GREVIO bedauert, keine detaillierte Bewertung der Situation in jedem einzelnen Bundesland vornehmen zu können, möchte jedoch allgemeine Hinweise zur Erreichung eines hohen Grades der Umsetzung der allgemeinen Grundsätze des Artikels 18 der Istanbul-Konvention geben.

129. Wie bereits erwähnt, wird die Grundlage für eine wirksame behördenübergreifende Zusammenarbeit zum Schutz einzelner Frauen häufig in nationalen Aktionsplänen oder ähnlichen strategischen Grundsatzdokumenten gelegt, die in Deutschland auf nationaler Ebene nicht vorhanden sind. Während einige Bundesländer diese Lücke durch die Einführung eigener föderaler/regionaler Strategien geschlossen haben, beobachtet GREVIO, dass dies zu großen Unterschieden zwischen den Regionen führt, die sowohl die Quantität als auch die Qualität des Dienstleistungsangebots betreffen.

130. Zu den vielversprechenden Praktiken, die den in Artikel 18 der Konvention festgelegten Grundsätzen entsprechen, zählt das Münchner Unterstützungsmodell gegen Häusliche Gewalt, welches seit 2004 in Betrieb ist.¹¹¹ Es besteht aus einem behördenübergreifenden Kooperationsmodell, an dem Polizei und Beratungsstellen beteiligt sind und das darauf abzielt, Opfer häuslicher Gewalt nach einem polizeilichen Einschreiten rasch zu erreichen und sie mit Unterstützung proaktiver Beratungsstellen, die nach einem polizeilichen Einschreiten (sofern sie dem zugestimmt haben) Kontakt mit dem Opfer aufnehmen, durch das Strafrechtssystem zu leiten. Aus der Praxis hat sich gezeigt, dass viele Opfer für dieses Unterstützungsangebot dankbar sind. Darüber hinaus informiert die Polizei in Bayern die Familiengerichte direkt über ergriffene Schutzmaßnahmen, so dass die Gerichte über diese Informationen verfügen, wenn das Gewaltopfer einen Antrag auf gerichtliche Schutzanordnung stellt. Wird dann eine solche Anordnung erlassen, informiert das jeweilige Gericht die Polizei, damit sie deren Einhaltung überwachen kann. In ähnlicher Weise setzt das rheinland-pfälzische Interventionsprojekt (RIGG) ein umfassendes Präventions- und Interventionskonzept gegen Gewalt in engen sozialen Beziehungen um, an dem sich alle staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen beteiligen, die im Bundesland gegen Gewalt

¹¹¹ www.maennerzentrum.de/mum-kooperation/

tätig sind.¹¹² Anhand eines standardisierten Fragebogens wird eine Gefährdungseinschätzung vorgenommen und in den Fällen, in denen ein hohes Risiko festgestellt wurde, werden Fallkonferenzen durchgeführt. Die Universität Koblenz-Landau hat dieses Projekt evaluiert und festgestellt, dass das Rückfallrisiko nach einer Hochrisikofallkonferenz auf 20 % gesunken ist, während es ohne diese Konferenz 46 % betrug.¹¹³ Die schleswig-holsteinischen Behörden sind dabei, ihre Gesetze zu ändern, um eine behördenübergreifende Zusammenarbeit und ein Hochrisikomanagement für weibliche Gewaltopfer zu ermöglichen.¹¹⁴

131. GREVIO ist erfreut über die oben genannten Beispiele langjähriger behördenübergreifender Zusammenarbeit, zeigt sich jedoch besorgt darüber, dass bei weitem nicht alle Bundesländer und Kommunen in Deutschland solche Modelle umsetzen. Wo es sie gibt, betreffen sie fast ausschließlich Fälle von häuslicher Gewalt. Für andere Formen von Gewalt gegen Frauen, die von der Istanbul-Konvention erfasst werden, gibt es keine vergleichbaren Maßnahmen. Dies ist besonders auffällig vor dem Hintergrund der dringenden Notwendigkeit, einen umfassenden Ansatz zur Bekämpfung von sexueller Gewalt und Vergewaltigung anzubieten. Andere Formen der Gewalt wie Genitalverstümmelung, Zwangsheirat und so genannte "Ehren"-Gewalt würden ebenfalls sehr von einem behördenübergreifenden Ansatz profitieren, damit der Wandel Fuß fassen kann. Es gibt zwar eine Koordinierung zwischen den NGOs, aber keine strukturelle Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden. Und schließlich gibt es überhaupt keine behördenübergreifende Zusammenarbeit, wenn es um asylsuchende Frauen in Aufnahmezentren geht.

132. Das Fehlen eines systematischen behördenübergreifenden Ansatzes auf der Grundlage von Leitlinien für Protokolle zur Behandlung von Fällen häuslicher Gewalt, einschließlich Hochrisikofällen, wird durch internationale Untersuchungen belegt. Die ersten Ergebnisse des Forschungs- und Innovationsprojekts IMPRODOVA zeigen, dass es in Deutschland in den meisten Fällen keine expliziten Leitlinien für den Umgang mit Fällen häuslicher Gewalt gibt; wo es sie gibt, sind sie selbst auferlegt und nicht Teil einer umfassenderen Strategie.¹¹⁵

133. One-Stop-Shop-Modelle, bei denen verschiedene Dienstleistungen von Strafverfolgungsbehörden, Anwälten, Therapeuten, Ärzten und Sozialarbeitern in ein und demselben Gebäude untergebracht sind, gibt es jedoch nur in wenigen Städten. Modellhafte "Kinderhäuser" für kindliche Gewaltopfer gibt es in Berlin, Leipzig, Hamburg, Düsseldorf, Heidelberg, Offenburg und Flensburg, ein weiteres wird demnächst in Frankfurt am Main eröffnet¹¹⁶ GREVIO begrüßt dies als einen Anfang zur Einführung von One-Stop-Shop-Angeboten in Deutschland, betont aber, dass eine flächendeckende Versorgung noch lange nicht erreicht ist und dort, wo es sie gibt, nicht auf erwachsene Gewaltopfer eingeht, für die dies ebenso notwendig wäre.

134. Was die allgemeinen Angebote für Frauen mit Behinderungen angeht, so hat eine aktuelle Studie gezeigt, dass es an verbindlichen und heterogenen Gewaltschutzkonzepten für Einrichtungen, in denen Menschen mit Behinderungen leben, akut fehlt.¹¹⁷ Prävalenzstudien haben ergeben, dass Frauen mit Behinderungen ein deutlich höheres Risiko haben, Opfer von physischer, psychischer und sexueller Gewalt zu werden als der weibliche Bevölkerungsdurchschnitt in Deutschland, umso wichtiger sind solche Schutzkonzepte. Darüber hinaus hat die Studie ergeben, dass es keine standardisierten Anleitungen oder Unterrichtsmaterialien gibt, die den Einrichtungen

112. <https://mffki.rlp.de/de/themen/frauen/gewalt-gegen-frauen-und-maedchen/sexualisierte-gewalt/das-projekt-rigg/>.

113. www.zeit.de/news/2022-02/04/toedliche-gewalt-gegen-frauen.

114. <https://herzogtum-direkt.de/index.php/2022/01/11/hochrisikomanagement-zum-besseren-schutz-von-frauen-vor-gewalt/>.

115. Lisa Sondern und Bettina Pfeleiderer, "Frontline Response in Fällen schwerer häuslicher Gewalt - Ergebnisse aus dem IMPRODOVA-Projekt", S. 120, in Melanie Büttner (Hrsg.) (2020), Handbuch Häusliche Gewalt, Schattauer, Stuttgart. IMPRODOVA ist ein von der EU finanziertes Projekt, mit dem Lösungen für eine integrierte Reaktion auf schwerwiegende häusliche Gewalt gefunden werden sollen. Weitere Informationen sind verfügbar unter www.improdova.eu.

116. www.childhood-haus.de/.

117. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Gewaltschutzstrukturen für Menschen mit Behinderungen - Bestandsaufnahme und Empfehlungen, November 2021, S. 165, verfügbar unter: <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-584-gewaltschutzstrukturen-fuer-menschen-mit-behinderungen.pdf>.

Hinweise geben, wie sie im Falle von Gewalt reagieren sollen. GREVIO ist der Auffassung, dass der Schutz vor Gewalt für Frauen mit Behinderungen, die in Einrichtungen leben, verstärkt werden muss und begrüßt, dass im Juni 2021 eine neue Regelung in das Sozialgesetzbuch IX¹¹⁸ aufgenommen wurde, die alle Träger von Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen verpflichtet, einen angemessenen Schutz vor Gewalt zu gewährleisten.

135. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, ihre Bemühungen auf allen relevanten Ebenen deutlich zu verstärken, um die Bereitstellung von Diensten für die Opfer aller Formen von Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fallen, in behördenübergreifende Kooperationsstrukturen einzubetten, die sämtliche relevanten Akteure, einschließlich spezialisierter Frauenunterstützungsdienste, einbeziehen und die im Einklang mit Protokollen und Leitlinien für die Zusammenarbeit arbeiten, basierend auf einem geschlechtsspezifischen Verständnis von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und mit dem Schwerpunkt auf den Menschenrechten und der Sicherheit der Opfer sowie auf ihrer Befähigung und wirtschaftlichen Unabhängigkeit. Zu diesem Zweck fordert GREVIO die deutschen Behörden dazu auf, verbindliche Leitlinien und/oder Protokolle für die zuständigen Fachkräfte zu erstellen, wie auf Fälle von Gewalt gegen Frauen, die von der Istanbul-Konvention abgedeckt werden, auf Grundlage einer behördenübergreifenden Zusammenarbeit reagiert werden kann.

136. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, zu gewährleisten, dass Schutz- und Unterstützungsdienste so weit wie möglich in denselben Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden ("One-Stop-Shop").

B. Informationen (Artikel 19)

137. Informationen über verfügbare Unterstützungsdienste und rechtliche Maßnahmen werden auf unterschiedliche Weise und oft in mehreren Sprachen bereitgestellt. Die Agentur für Grundrechte berichtet, dass nur 1 % der im Jahr 2014 befragten deutschen Frauen angab, keine der drei bundesweiten Organisationen zu kennen, die Dienstleistungen für Opfer von Gewalt gegen Frauen anbieten.¹¹⁹ Etwa 96 % der deutschen Haushalte haben einen Internetzugang (Daten aus dem Jahr 2020), so dass Online-Informationen für den Großteil der Bevölkerung leicht zugänglich sind.¹²⁰ Es gibt eine beträchtliche Menge an allgemeinen und speziellen Informationen zu allen von der Istanbul-Konvention abgedeckten Themen, die online kostenlos und in mehreren Sprachen verfügbar sind, sowie leicht zugängliche Kontaktstellen für weitere Informationen per E-Mail, WhatsApp, Online-Chat oder Telefon.

138. Die Initiative "Stärker als Gewalt" des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ist ein gutes Beispiel für eine breit angelegte Informationskampagne, und zwar offline und online. Während der Covid-19-Pandemie kooperierte die Kampagne mit großen Supermärkten, die an den Kassen oder auf Plakatwänden Informationen über Dienstleistungen für von Gewalt betroffene Personen bereitstellten.¹²¹ GREVIO begrüßt diese Bemühungen, merkt jedoch an, dass kleine, lokale Supermärkte nicht einbezogen wurden, so dass Frauen, die hauptsächlich dort einkaufen, nicht erreicht wurden. Außerdem waren die Flyer anscheinend nicht in anderen Sprachen als Deutsch verfügbar, wodurch für einige Menschen Sprachbarrieren entstanden.

139. Konkrete Beispiele für Informationsangebote zu Zwangsheirat und FGM gibt es vor allem auf Länder- oder Stadtebene. Die Kampagne "NEIN zur Zwangsverheiratung" im Saarland bietet anonyme Beratung und Hilfe für Betroffene an und zielt auch darauf ab, Fachkräfte sowie die breite

118. § 37a des Sozialgesetzbuches IX.

119. FRA, Gewalt gegen Frauen: eine EU-weite Erhebung, Hauptergebnisse verfügbar unter: <https://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>.

120. Haushalte - Zugang zum Internet, Eurostat, verfügbar unter: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_ci_in_h&lang=en.

121. www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/supermarkt-aktion-gegen-haesusliche-gewalt-gestartet-155054.

Öffentlichkeit für diese spezifische Form der Gewalt zu sensibilisieren.¹²² In mehreren Großstädten wie Berlin, Düsseldorf,¹²³ Hamburg, Frankfurt am Main, Köln¹²⁴, Leipzig und München gibt es NGOs, die sich seit langem mit FGM befassen und in den jeweiligen Gemeinden gut vernetzt sind.¹²⁵ In kleineren Städten und ländlichen Gebieten haben Frauen und Mädchen, die von FGM betroffen sind, jedoch möglicherweise keinen einfachen Zugang zu Informationen über Fach- und Hilfsdienste für FGM. Diese Frauen dürfen nicht übersehen werden und sollten ebenfalls Informationen über spezialisierte Dienste erhalten.

140. In ähnlicher Weise erinnert GREVIO daran, dass einige Gruppen von Frauen, z. B. Frauen mit geistigen oder anderen Behinderungen, Analphabetinnen, asylsuchende Frauen und Migrantinnen, möglicherweise keinen Zugang zu Informationen haben, entweder weil sie nicht in einer leicht verständlichen Sprache vorliegen oder weil sie einfach nicht wissen, dass es sie gibt, sei es, weil sie in Einrichtungen leben oder gerade erst ins Land gekommen sind. Vor Ort tätige NGOs wiesen darauf hin, dass diese Gruppen von Frauen, die von intersektioneller Diskriminierung bedroht oder ihr ausgesetzt sind, nicht leicht erreicht werden können.¹²⁶ Ein proaktiverer Ansatz, um sie über ihre Rechte und darüber zu informieren, wo sie Hilfe finden können, wäre notwendig, beispielsweise durch Informationspakete für neu angekommene asylsuchende Frauen und Migrantinnen sowie durch spezielle Informationskampagnen für Frauen mit Behinderungen.

141. Bei Strafverfahren steht landesweit ein Opferinformationsblatt zur Verfügung, das Gewaltopfer in leicht verständlicher Sprache über ihre Rechte informiert (siehe Artikel 406, i bis k, der Strafprozessordnung). Es ist online in 30 Sprachen verfügbar und wird auch von der Polizei und den Staatsanwaltschaften bei Ermittlungen verteilt. Auch die Website des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales informiert, wenn auch nur auf Deutsch und Englisch, über das Recht auf Entschädigung für Opfer nach dem Opferentschädigungsgesetz. Letzteres würde jedoch von einer proaktiveren Verbreitung sehr profitieren, da die Daten zeigen, dass nur eine kleine Anzahl von Opfern jedes Jahr einen Antrag auf Entschädigung stellt.¹²⁷

142. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, ihre Bemühungen fortzusetzen, weiblichen Opfern aller Formen von Gewalt proaktiv und systematisch leicht zugängliche Informationen in allen relevanten Sprachen, einschließlich leicht verständlicher Sprache und in Formaten, die für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind, zur Verfügung zu stellen und Informationen über Rechte und Dienstleistungen für Opfer in Informationspakete für Migrantinnen und asylsuchende Frauen aufzunehmen.

C. Allgemeine Unterstützungsleistungen (Artikel 20)

1. Soziale Einrichtungen

143. Wie GREVIO bereits in seinen früheren Berichten festgestellt hat, ist es von grundlegender Bedeutung, dass Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind, durch Wohnprogramme unterstützt werden, um ihnen den Wiederaufbau ihres Lebens zu ermöglichen.¹²⁸ In ähnlicher Weise ist es von entscheidender Bedeutung, den Zugang zum Arbeitsmarkt für weibliche Opfer häuslicher Gewalt zu gewährleisten, indem spezielle Programme entwickelt werden, wie z. B. die Zusammenarbeit mit öffentlichen oder privaten Arbeitgebern, und ihnen berufliche

122. www.zwangsheirat.de/images/downloads/flyer/Flyer_Zwangsheirat-Saarland.pdf.

123. www.stop-mutilation.org/default.asp.

124. <https://yuna-nrw.de>.

125. Netzwerk Integra, Eine empirische Studie zur weiblichen Genitalverstümmelung in Deutschland, Freiburg, Januar 2017, S. 71, verfügbar unter: www.netzwerk-integra.de/wp-content/uploads/2021/07/Eine-empirische-Studie-zu-Genitalverstuemmelung-in-Deutschland.pdf.

126. NGO-Vorlage von der Allianz zur Istanbul-Konvention, S. 63.

127. Nach Angaben der Opferhilfeorganisation WEISSER RING e.V. nehmen im Durchschnitt nur etwa 10 % aller Opfer von Gewalttaten eine Entschädigung nach dem OEG in Anspruch. Siehe auch Kapitel V, Entschädigung.

128. Siehe die GREVIO-Basisbewertungsberichte zu Österreich, Ziffer 95; Portugal, Ziffer 127; und Serbien, Ziffern 110 und 115.

Ausbildungsmöglichkeiten zu bieten, damit sie schneller wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden können und so zu ihrer wirtschaftlichen Unabhängigkeit beitragen.

144. Obwohl Deutschland über ein starkes Sozialsystem verfügt, stellt GREVIO im Hinblick auf die Vorbeugung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen mit Besorgnis fest, dass die Behörden wenig Anstrengungen unternommen haben, um soziale Einrichtungen und Institutionen einzubeziehen. Weibliche Opfer von häuslicher Gewalt haben Zugang zu öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten, inklusive Beratungs- und Vermittlungsdiensten, auf der gleichen Basis wie andere Arbeitssuchende in Deutschland, und einige Bundesländer führen Projekte zur wirtschaftlichen Befähigung und beruflichen Weiterbildung von Frauen durch. Ein Beispiel ist ein Projekt in Hamburg, das Opfern von häuslicher und sexueller Gewalt sowie Opfern von Zwangsheirat bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt hilft.¹²⁹ In Bezug auf Wohninitiativen stellt GREVIO fest, dass es einige vielversprechende lokale Initiativen gibt, die jedoch eher die Ausnahme als die Regel sind, wie z. B. die Bemühungen der Wohnungsvermittlung Hestia in Berlin,¹³⁰ und die vom Sozialamt Hamburg,¹³¹ finanzierten Projekte "Vivienda" und "Abrigo", die weiblichen Gewaltopfern den Zugang zum Wohnungsmarkt erleichtern. Die bundesweit fehlenden systematischen Bemühungen zur Förderung der wirtschaftlichen Teilhabe von gewaltbetroffenen Frauen durch die allgemeinen sozialen Dienste, gepaart mit dem oben beschriebenen fehlenden trägerübergreifenden Ansatz, schaffen zusätzliche Barrieren für Gewaltflüchtlinge. GREVIO weist daher auf die dringende Notwendigkeit hin, das Potential des deutschen Sozialstaates weiter auszuloten, um einen Beitrag zu den in Kapitel IV der Istanbul-Konvention geforderten umfassenden Schutz- und Unterstützungsleistungen zu leisten. GREVIO hofft, dass die innovativen Ansätze, die im Rahmen des Ausbaus der Angebote der Frauenhäuser entwickelt werden, erfolgreich umgesetzt werden, wie z. B. die Pläne, die Leistungen der niedersächsischen Jobcenter für Arbeitslose direkt mit den Angeboten der Frauenhäuser vor Ort zu verknüpfen.¹³²

145. Um die Bedürfnisse von Gewaltopfern angemessen wahrzunehmen und anzugehen, ist die Schulung aller einschlägigen Fachkräfte, wie z. B. Wohnungsverwalter, Arbeitsmarktbeamte, Jugendämter und Gesundheitsdienstleister, über die Formen und Folgen von Gewalt gegen Frauen von entscheidender Bedeutung. Eine solche Schulung ist jedoch nicht immer Teil der Standardausbildung öffentlicher Bediensteter, die im Bereich der sozialen Unterstützung tätig sind, was zur Folge hat, dass Gewaltopfern, die versuchen, wirtschaftliche Unabhängigkeit zu erlangen, möglicherweise nicht mit dem nötigen Verständnis begegnet wird.

146. Schließlich, und das ist für GREVIO sehr besorgniserregend, zeigten die während des Bewertungsverfahrens erhaltenen Informationen, dass die Jugendhilfezentren und ihre Mitarbeiter, die Sozialhilfe für schutzbedürftige Kinder leisten, nicht systematisch als Schlüsselement der Politik zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen angesehen werden. Es mangelt an einer behördenübergreifenden Zusammenarbeit zwischen der Jugendhilfe, dem Gesundheitswesen, den Gewaltschutzdiensten und den Strafverfolgungsbehörden. Obgleich sie über das Wohl des Kindes wachen, sind die Mitarbeiter der Jugendämter nur wenig über die verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen geschult und kennen die Standards der Istanbul-Konvention im Allgemeinen nicht. GREVIO ist jedoch erfreut, dass das saarländische Justizministerium einen Leitfaden für Jugendämter zum Schutz und Wohl von Kindern bei Gewalt in der Partnerschaft herausgegeben hat.¹³³

147. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, spezielle Programme zu entwickeln, die auf die besonderen Bedürfnisse von Opfern von Gewalt gegen Frauen in den Bereichen Beschäftigung, Ausbildung und Wohnen ausgerichtet sind, um ihre Genesung, ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit und ihr Empowerment zu gewährleisten. Zusätzlich

129. www.verikom.de/gewaltschutz/aufbruch/.

130. www.hestia-ev.de/index.php/wohnungsvermittlung.html.

131. <https://www.lawaetz-ggmbh.de/projekte/vivienda/>.

132. Informationen des Niedersächsischen Sozialministeriums im Rahmen des GREVIO-Bewertungsbesuchs.

133.

www.saarland.de/msgff/DE/service/publikationen/publikationen_msgff_einzeln/Kinderschutz_und_Kindeswohl.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

müssen Mitarbeiter des Sozialsystems, wie z. B. Jugendamtsmitarbeiter, für die Formen von Gewalt gegen Frauen und die möglichen negativen Folgen für Kinder, die Zeugen von Gewalt sind, sensibilisiert werden.

2. Dienstleistungen im Gesundheitswesen

148. Beschäftigte des Gesundheitswesens sind oft die ersten, die mit weiblichen Gewaltopfern in Kontakt kommen. Umso wichtiger ist es, dass sie in der Lage sind, Opfer zu erkennen und sensibel auf deren Bedürfnisse zu reagieren.¹³⁴ Dieses Ziel kann durch Schulungsinitiativen erreicht werden, die sowohl im öffentlichen als auch im privaten Gesundheitswesen praktizierende Personen einbeziehen, um medizinisches Fachpersonal zu sachkundigen Erstkontaktstellen für Opfer zu machen.¹³⁵ GREVIO befürwortet daher die Aufnahme des Themas "Prävention und Unterstützung bei Missbrauch und Gewalt" in die Qualitätsmanagement-Richtlinien des Gemeinsamen Bundesausschusses (G-BA), so dass u.a. Kliniken, niedergelassene Ärzte und Therapeuten seit November 2020 verpflichtet sind, ein sicheres Umfeld für Gewaltopfer zu bieten und als erste Ansprechpartner zur Verfügung zu stehen. Diese Richtlinien gelten sowohl für Kinder als auch für erwachsene Patienten. In diesem Bereich tätige NGOs wiesen jedoch darauf hin, dass ihre Umsetzung im ganzen Land nicht einheitlich ist, dass die sektorenübergreifende Zusammenarbeit zwischen dem Gesundheitssektor und spezialisierten Unterstützungsdiensten unzureichend ist und eine zuverlässige Versorgung und standardisierte Überweisungswege nicht gewährleistet sind.¹³⁶ Bundesweit werden keine verbindlichen Protokolle umgesetzt, wenngleich erprobte Modelle existieren: Das klinische Handbuch der WHO "Health care for women subjected to intimate partner violence or sexual violence"¹³⁷ wurde in deutscher Sprache zur Verfügung gestellt und bietet modellhafte Interventionsketten bei Verdacht auf Gewalt.¹³⁸ Außerdem wurde der S.I.G.N.A.L.-Leitfaden für Kliniken und Praxen zur Intervention bei häuslicher Gewalt von zehn Notaufnahmen in Berliner Krankenhäusern, darunter der Charité, erfolgreich umgesetzt.¹³⁹

149. GREVIO stellte eine generelle Trennung zwischen dem Gesundheitssektor in Deutschland sowie anderen Dienstleistungen und Einrichtungen für Gewaltopfer fest. In Ermangelung eines übergreifenden strategischen Dokuments oder Aktionsplans auf nationaler Ebene wird diese Kluft weiterhin verhindern, dass Gewaltopfer die ganzheitliche Unterstützung erhalten, die sie dringend benötigen. Eine Studie hat gezeigt, dass medizinische Fachkräfte in der Regel nicht Teil von institutionsübergreifenden Kooperationsnetzen sind,¹⁴⁰ obwohl dies dringend erforderlich wäre. Auf Landesebene gibt es einige vielversprechende Initiativen, wie zum Beispiel in Sachsen, wo das Staatsministerium für Gleichstellung und Integration 2015 "Maßnahmen zur Einbindung des

134. In diesem Zusammenhang stellt die Weltgesundheitsorganisation folgendes fest: "Die Verhütung und Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen erfordert einen sektorübergreifenden Ansatz, wobei dem Gesundheitssektor eine wichtige Rolle zukommt. Der Gesundheitssektor kann: sich dafür einsetzen, dass Gewalt gegen Frauen inakzeptabel wird und als öffentliches Gesundheitsproblem behandelt wird; umfassende Dienste bereitstellen, Gesundheitsdienstleister sensibilisieren und darin schulen, auf die Bedürfnisse von Überlebenden ganzheitlich und einfühlsam einzugehen; ein erneutes Auftreten von Gewalt verhindern, indem Frauen und Kinder, die Gewalt erleben, frühzeitig erkannt werden und eine angemessene Überweisung und Unterstützung erhalten; Förderung egalitärer Geschlechternormen im Rahmen von Lehrplänen zur Vermittlung von Lebenskompetenzen und umfassender Sexualerziehung an junge Menschen; Erarbeitung von Erkenntnissen darüber, was funktioniert und wie groß das Problem ist, durch bevölkerungsbezogene Erhebungen oder Einbeziehung von Gewalt gegen Frauen in bevölkerungsbezogene demografische und gesundheitliche Erhebungen sowie in Überwachungs- und Gesundheitsinformationssysteme." Siehe www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women.

135. Siehe Bericht von GREVIO über die Basisbewertung Dänemarks, Ziffer 110.

136. NGO-Vorlage von der Allianz zur Istanbul-Konvention, S. 66-67.

137. Weltgesundheitsorganisation, "Gesundheitsversorgung für Frauen, die Gewalt in Partnerschaften oder sexueller Gewalt ausgesetzt sind - Ein klinisches Handbuch", November 2014, verfügbar unter: www.who.int/publications/i/item/WHO-RHR-14.26.

138. Für eine ausführliche Bewertung der verschiedenen Schritte, die medizinische Fachkräfte bei der Betreuung von Opfern häuslicher Gewalt unternehmen können, siehe z. B. Julia Schellong, "Betreuung von Gewaltopfern im Gesundheitswesen", S. 171 f., in Melanie Büttner (Hrsg.) (2020), Handbuch Häusliche Gewalt, Schattauer, Stuttgart.

139. Dorothea Sautter und Marion Winterholler, "S.I.G.N.A.L. - Intervention bei häuslicher Gewalt in Kliniken und Praxen", S. 182 f., in Melanie Büttner (Hrsg.) (2020), Handbuch Häusliche Gewalt, Schattauer, Stuttgart.

140. Lisa Sondern und Bettina Pfeleiderer, "Frontline Response in Fällen schwerer häuslicher Gewalt - Ergebnisse aus dem IMPRODOVA-Projekt", S. 126, in Melanie Büttner (Hrsg.) (2020), Handbuch Häusliche Gewalt, Schattauer, Stuttgart.

Gesundheitswesens in das Unterstützungsnetzwerk zur Bekämpfung häuslicher Gewalt in Sachsen" ins Leben gerufen hat.

150. GREVIO möchte die Aufmerksamkeit auf zwei Gruppen von Frauen lenken, die mit besonderen Hindernissen beim Zugang zu angemessenen Gesundheitsdiensten konfrontiert sind, namentlich Frauen mit Behinderungen und Asylbewerberinnen. Laut einer Studie aus dem Jahr 2013 ist die Wahrscheinlichkeit, dass Frauen mit Behinderungen körperliche Gewalt erfahren, fast doppelt so hoch wie im nationalen Durchschnitt der Frauen. 92 % von ihnen haben psychische Gewalt erlebt, und sie sind zwei- bis dreimal so häufig Opfer sexueller Gewalt.¹⁴¹ Sie haben einen größeren Bedarf an Gesundheitsdiensten, gleichzeitig haben sie aber aufgrund physischer, praktischer und kommunikativer Hindernisse nur begrenzten Zugang zu diesen Dienstleistungen.¹⁴² Der Bericht zur gesundheitlichen Lage der Frauen in Deutschland weist zudem darauf hin, dass Asylbewerberinnen eine besonders gefährdete Gruppe sind, die durch Gewalt- und Deprivationserfahrungen in ihren Heimatländern und auf ihrer Fluchtroute oft schweren psychischen und physischen Belastungen ausgesetzt sind.¹⁴³ Dem Bericht zufolge stoßen sie beim Zugang zu Gesundheitsdiensten auf bürokratische und sprachliche Hindernisse. GREVIO ist der Ansicht, dass mehr getan werden muss, um die Barrieren beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen für Frauen mit Behinderungen und Asylbewerberinnen zu beseitigen.

151. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, standardisierte Versorgungswege zu implementieren, die die Identifizierung von Opfern, das Screening, die Diagnose, die Behandlung, die Dokumentation von Verletzungen und die Überweisung an die entsprechenden spezialisierten Unterstützungsdienste umfassen, sowie die behördenübergreifende Zusammenarbeit zwischen dem Gesundheitssektor und spezialisierten Diensten zu fördern und zu institutionalisieren. Darüber hinaus sollten Hindernisse für den Zugang zum Gesundheitssystem für Frauen mit Behinderungen und Asylbewerberinnen beseitigt werden.

D. Unterstützung bei Einzel-/ oder Sammelklagen (Artikel 21)

152. Gemäß Artikel 21 der Istanbul-Konvention sind die Vertragsstaaten verpflichtet, sicherzustellen, dass die Opfer Informationen über und Zugang zu den anwendbaren regionalen und internationalen Beschwerdemechanismen erhalten, abhängig davon, welche Mechanismen sie ratifiziert haben. Im Falle Deutschlands sind dies der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, der UN-CEDAW-Ausschuss und der UN-Menschenrechtsausschuss. Mit dieser Bestimmung soll die Verfügbarkeit von sensibler und sachkundiger Unterstützung für Opfer, die solche Beschwerden vorbringen, gefördert werden, die vom Staat, von Anwaltskammern, einschlägigen NGOs oder anderen Stellen geleistet werden kann.¹⁴⁴

153. In Deutschland informieren sowohl das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz als auch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf ihren Websites über die verfügbaren internationalen Beschwerdeverfahren. Darüber hinaus hat das Deutsche Institut für Menschenrechte ein kostenloses Handbuch zur Verfügung gestellt, in dem diese Beschwerdeverfahren im Detail erläutert werden.¹⁴⁵ Die letzte Ausgabe stammt jedoch aus dem Jahr 2012 und ist in Bezug auf einen Teil der Beschwerdemechanismen nicht auf dem neuesten Stand.

141. Monika Schröttle et al., Gewalterfahrungen von in Einrichtungen lebenden Frauen mit Behinderungen - Ausmaß, Risikofaktoren, Prävention, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2014, S. 6-7, abrufbar unter: www.bmfsfj.de/resource/blob/93972/9408bbd715ff80a08af55adf886aac16/gewalterfahrungen-von-in-einrichtungen-lebenden-frauen-mit-behinderungen-data.pdf.

142. Robert Koch-Institut, "Gesundheitszustand der Frauen in Deutschland", Berlin 2020, S. 339-340.

143. Ebd., p. 251.

144. . Erläuternder Bericht zur Istanbul-Konvention, Absatz 130..

145. Deutsches Institut für Menschenrechte, *Menschenrechtsverletzungen – Was kann ich dagegen tun?*, 3. Ausgabe, 2021, www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/menschenrechtsverletzungen_was_kann_ich_dagegen_tun.pdf.

154. GREVIO nimmt zur Kenntnis, dass keine Beschwerden aus Deutschland bezüglich des Schutzes von Frauen vor geschlechtsspezifischer Gewalt, die unter die Konvention fallen, bei einem der oben genannten Gremien anhängig sind oder kürzlich entschieden wurden. Dies steht in krassm Gegensatz zu vielen anderen Vertragsstaaten, die GREVIO bisher überprüft hat, und könnte ein Hinweis darauf sein, dass die Bemühungen um die Bereitstellung von Informationen über diese Beschwerdemechanismen verstärkt werden müssen.

155. GREVIO empfiehlt den deutschen Behörden, ihre Bemühungen zu verstärken, um zu gewährleisten, dass die Opfer Informationen über und Zugang zu den anwendbaren regionalen und internationalen Beschwerdemechanismen erhalten.

E. Spezialisierte Unterstützungsdienste (Artikel 22)

156. Ziel der fachlichen Unterstützung ist es, die komplexe Aufgabe der Befähigung der Opfer durch eine optimale, auf ihre spezifischen Bedürfnisse abgestimmte Unterstützung und Betreuung zu gewährleisten. Ein Großteil dieser Aufgabe kann am besten durch Frauenorganisationen und Unterstützungsdienste gewährleistet werden, die z. B. von lokalen Behörden mit spezialisiertem und erfahrener Personal bereitgestellt werden, das sich mit geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen bestens auskennt. Es muss sichergestellt werden, dass diese Angebote ausreichend über das ganze Land verteilt und für alle Opfer zugänglich sind. Darüber hinaus müssen diese Einrichtungen und ihr Personal in der Lage sein, auf die verschiedenen Arten von Gewalt einzugehen, die in den Geltungsbereich der Istanbul-Konvention fallen, und alle Opfergruppen zu unterstützen, einschließlich schwer erreichbarer Gruppen.

157. In Deutschland gibt es eine Vielzahl von Unterstützungsdiensten für Frauen in Bezug auf alle von der Istanbul-Konvention erfassten Formen von Gewalt. Diese Dienste werden hauptsächlich von NGOs angeboten, die überwiegend oder teilweise auf der Grundlage staatlicher Mittel arbeiten.¹⁴⁶ Diese Frauenorganisationen arbeiten größtenteils auf der Grundlage eines feministischen und geschlechtsspezifischen Verständnisses von Gewalt, während andere, wie z. B. kirchliche Beratungsstellen, auf der Grundlage der Überzeugungen ihrer Geberorganisationen arbeiten.¹⁴⁷ GREVIO weist darauf hin, dass es nicht in der Lage ist, die Situation der Fachdienste in jedem der 16 Bundesländer zu beurteilen, da dies den Rahmen dieses Berichts sprengen würde. Generell hat GREVIO festgestellt, dass die geografische Abdeckung und die Verfügbarkeit von Fachdiensten im ganzen Land sehr unterschiedlich sind.¹⁴⁸ In ländlichen Gebieten sind spezialisierte Unterstützungsdienste viel weniger etabliert oder konzentrieren sich hauptsächlich auf häusliche Gewalt, so dass Opfer anderer Formen von Gewalt ohne angemessene Unterstützungsangebote bleiben. In größeren Städten gibt es zwar grundsätzlich Angebote für die meisten oder alle Formen von Gewalt, aber das Verhältnis zwischen der Zahl der Mitarbeiter und der Zahl der Klienten führt oft zu langen Wartelisten. So gibt es beispielsweise in Berlin, einer Stadt mit 3,7 Millionen Einwohnern, nur eine Beratungsstelle für Vergewaltigungsoffer mit weniger als neun Mitarbeitern und einer durchschnittlichen Wartezeit von zwei Monaten für ein Erstgespräch.¹⁴⁹ Das bedeutet, dass viele Frauen und Mädchen einfach nicht die Unterstützung bekommen, die sie brauchen. Solange es keine leicht zugänglichen und landesweit verfügbaren Unterstützungsdienste gibt, wird auch die Zahl der Anzeigen gering bleiben. Es besteht dringender Handlungsbedarf, um die Kapazitäten der spezialisierten Unterstützungsdienste für alle Formen von Gewalt gegen Frauen zu erhöhen. Darüber hinaus stellte GREVIO fest, dass nicht alle spezialisierten Dienste nach landesweit gültigen Mindeststandards arbeiten, ein Umstand, dem abgeholfen werden sollte.

158. Im Jahr 2021 veröffentlichte das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eine Bedarfsanalyse zum Ausbau des Unterstützungssystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und bei häuslicher Gewalt. Sie basiert auf Modellprojekten in Bremen, Niedersachsen,

146. Siehe Kapitel II, Finanzielle Ressourcen.

147. NGO-Vorlage von der Allianz zur Istanbul-Konvention, S. 75.

148. NGO-Vorlage von der Allianz zur Istanbul-Konvention, S. 72-73.

149. Ebd.

Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt.¹⁵⁰ Eine ähnliche Studie für Bayern wurde 2016 veröffentlicht und kam unter anderem zu dem Ergebnis, dass die Kapazitäten der Frauenfachberatungsstellen für die starke Nachfrage nicht ausreichen und viele Frauen im ländlichen Raum keine wohnortnahen Angebote vorfinden, weshalb allgemeine Kapazitäten und auch mobile Beratungsangebote ausgebaut werden sollten.¹⁵¹ GREVIO begrüßt daher diese Studien zur Quantifizierung und Qualifizierung der Fachberatungsangebote in den Bundesländern und fordert die deutschen Behörden auf, die entsprechenden Empfehlungen bundesweit und schnellstmöglich umzusetzen.

159. GREVIO nimmt mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass in Deutschland viele gute Beispiele für Fachdienste und behördenübergreifende Kooperationen entstanden sind und weiter entstehen. Sie werden entweder von den Bundesländern initiiert oder sind lokale oder regionale Initiativen, teilweise in Form von Pilotprojekten, mit einer Laufzeit von zwei bis drei Jahren. Bedauerlicherweise werden viele dieser Projekte trotz ihres Erfolgs eingestellt oder nur lokal weitergeführt. Ihre Fortführung hängt jedoch von der Bereitschaft der jeweiligen staatlichen Stelle ab, sie auch weiterhin zu finanzieren. Dies schränkt die Nachhaltigkeit der Angebote für Gewaltopfer erheblich ein und verhindert, dass neue und erfolgreiche Arbeit Fuß fassen und auf das ganze Bundesland ausgeweitet werden kann. Ein Beispiel dafür ist das Projekt GeSa (Gewalt-Sucht-Ausstieg) des Bundesministeriums für Gesundheit, das von 2015 bis 2018 in zwei Modellregionen lief und nachhaltig dazu beigetragen hat, die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen relevanten Diensten zu verbessern und damit Frauen mit Suchtproblemen und ihren Kindern bessere Unterstützung zu bieten.¹⁵² Trotz des Erfolges wurde es nicht auf das gesamte Bundesland ausgeweitet, sondern nur an ausgewählten Standorten fortgeführt.

160. GREVIO wird im Folgenden die verschiedenen spezifischen Probleme, die sich in Bezug auf spezialisierte Unterstützungsdienste ergeben, nach Art der Gewalt und Gruppe der Opfer analysieren.

161. Mit besonderer Dringlichkeit hat GREVIO eine spezifische Gruppe von Frauen und Mädchen beobachtet, die große Schwierigkeiten beim Zugang zu spezialisierten Diensten haben, um sie bei ihren Erfahrungen mit geschlechtsspezifischer Gewalt zu unterstützen, namentlich Frauen und Mädchen in Aufnahme- und Unterbringungseinrichtungen für Asylsuchende. GREVIO erkennt zwar an, dass die Situation zwischen und innerhalb der Bundesländer und wiederum von Einrichtung zu Einrichtung variiert, es gibt jedoch zahlreiche Beispiele, in denen Frauen und Mädchen keinen oder nur schwer Zugang zu spezialisierten Unterstützungsdiensten für Erfahrungen mit sexueller Gewalt, häuslicher Gewalt und anderer geschlechtsspezifischer Gewalt haben.¹⁵³ Es werden zwar einige Anstrengungen unternommen, um systematischere Arbeitsabläufe zur Prävention von und zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt in Asylbewerberheimen einzurichten, doch ist dies nicht die Realität für alle. Stattdessen gibt es viele Orte, an denen Frauen und Mädchen nicht mehr als das Sicherheitspersonal oder einen Sozialarbeiter zur Verfügung haben. Es ist dringend erforderlich, dass ihr Zugang zu Dienstleistungen landesweit und in jedem Asylbewerberheim und jeder Unterkunft sichergestellt wird.

162. Ob Frauen mit Behinderungen, die Opfer von Gewalt geworden sind, Zugang zu spezialisierten Unterstützungsdiensten haben, hängt oft stark von ihrem Grad an Unabhängigkeit und der Initiative ihrer Betreuer ab, aber auch davon, ob sie in einer Einrichtung leben oder nicht. Eine kürzlich durchgeführte Studie hat gezeigt, dass es generell an interner und externer Unterstützung und Dienstleistungen für Frauen mit Behinderungen mangelt, die in einer Einrichtung

150. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bedarfsanalyse und Planung zum Ausbau des Unterstützungssystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, 2021, verfügbar unter: www.bmfsfj.de/resource/blob/174020/475825b323ffd386faebcf47d7472c54/bedarfsanalyse-und-planung-zur-weiterentwicklung-des-hilfesystems-zum-schutz-vor-gewalt-gegen-frauen-und-haeuslicher-gewalt-data.pdf.

151. Monika Schröttle, Bedarfsermittlungsstudie zum Unterstützungssystem für von Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder in Bayern - Abschlussbericht, Nürnberg, 2. Februar 2016, S. 123-124.

152. www.bundesgesundheitsministerium.de/service/publikationen/details/gesa-gewalt-sucht-ausweg-verbund-zur-unterstuetzung-von-frauen-im-kreislauf-von-gewalt-und-sucht.html.

153. NGO-Vorlage der deutschen Flüchtlingsräte, S. 38-41.

leben. Insbesondere der Zugang zu allgemeinen und spezialisierten Unterstützungsdiensten für Frauen mit kognitiven Behinderungen ist kaum möglich, da sie größtenteils von ihren Eltern oder Betreuern abhängig sind, die den Kontakt zu den entsprechenden Stellen herstellen.¹⁵⁴ GREVIO begrüßt diese umfangreiche und umfassende Studie über die Situation von Frauen mit Behinderungen, die in Institutionen leben, und ist der Ansicht, dass sie den deutschen Behörden viele wichtige Anreize und Empfehlungen für ihre Politik für diese Gruppe von Frauen gibt, die so schnell wie möglich umgesetzt werden sollten. Darüber hinaus hofft GREVIO, dass das Bundesinvestitionsprogramm "Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen" für spezielle Angebote für gewaltbetroffene Frauen genutzt wird, für die es noch keine ausreichenden Kapazitäten gibt, wie z. B. für Frauen mit Behinderungen.

163. Im Rahmen einer Studie über die Gesundheit und Sexualität von Mädchen und jungen Frauen zwischen 14 und 25 Jahren wurde festgestellt, dass eine von fünf Frauen sexuelle Gewalt erlebt hat. Während die Zahlen zwischen 2001 und 2014 leicht zurückgingen, stieg die Zahl der unerwünschten sexuellen Erfahrungen, die zu einer Vergewaltigung führten. Nur ein Drittel der Mädchen und jungen Frauen traute sich, mit jemandem über ihre Erfahrungen zu sprechen; 25 % hatten noch nie darüber gesprochen, bis sie im Rahmen der Studie gefragt wurden.¹⁵⁵ Eine NGO, die sich um Mädchen kümmert, die Opfer sexueller Gewalt geworden sind, berichtete, dass die Möglichkeiten für junge Mädchen, über ihre Gewalterfahrungen zu sprechen, in den letzten Jahren abgenommen haben. Der bereits erwähnte Mangel an ausreichender Finanzierung und Personal sowie die ungleiche geografische Verteilung von Fachdiensten betrifft Mädchen und junge Frauen in gleichem Maße. In diesem Bereich tätige NGOs gaben ein Beispiel für eine Beratungsstelle, die Beratung zu K.O.-Tropfen für Schülerinnen anbot. Die anschließenden Anfragen an die Beratungsstelle waren so zahlreich, dass neue Beratungsanfragen gestoppt werden mussten, um die bestehenden Beratungsanfragen zu bearbeiten.¹⁵⁶ Deutschland muss seine Anstrengungen verstärken, um das Angebot für Mädchen, die Opfer von Gewalt geworden sind, zu verbessern. GREVIO begrüßt in diesem Zusammenhang, dass Deutschland 2018 einen Plan zum Schutz von Opfern sexuellen Missbrauchs im Kindesalter verabschiedet, einen unabhängigen Beauftragten für das Thema dauerhaft ernannt und einen Nationalen Rat zur Bekämpfung sexueller Gewalt gegen Kinder und Jugendliche eingerichtet hat.¹⁵⁷ Die ersten, im Jahr 2021 veröffentlichten Ergebnisse kommen zu dem Schluss, dass es an Unterstützungsangeboten für kindliche Opfer mangelt und dass Kinder mit Behinderungen besser vor Missbrauch geschützt werden müssen.¹⁵⁸ GREVIO hofft, dass die Ergebnisse des Nationalen Rates zu Verbesserungen im Unterstützungssystem für Mädchen und junge Frauen führen werden.

164. GREVIO konstatiert, dass wenig bis gar keine Informationen über die Situation von Roma und Sinti in Deutschland, insbesondere über Frauen und Mädchen, vorliegen.¹⁵⁹ Die letzte qualitative Studie stammt aus dem Jahr 2011 und befasste sich nicht mit der Situation von Roma- und Sinti-Frauen und ihren Gewalterfahrungen.¹⁶⁰ Eine aktuelle Studie aus dem Jahr 2020 untersuchte das "Empowerment von Sinti und Roma" (aller Geschlechter) in Deutschland und stellte fest, dass über 70 % der Teilnehmer gewalttätige Erfahrungen mit Ausgrenzung und Opferbeschuldigung gemacht

154. Monika Schröttle et al., Gewalterfahrungen von in Einrichtungen lebenden Frauen mit Behinderung - Ausmaß, Risikofaktoren, Prävention, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2014, S. 9.

155. Angelika Heßling, Heidrun Bode, Jugendsexualität 2015. Die Perspektive der 14- bis 25-Jährigen. Ergebnisse einer aktuellen und repräsentativen Wiederholungsbefragung, Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Köln 2015.

156. NGO-Vorlage von der Allianz zur Istanbul-Konvention, S. 75.

157. www.nationaler-rat.de/.

158. www.nationaler-rat.de/downloads/Gemeinsame_Verstaendigung_Nationaler_Rat.pdf.

159. Vor dem Hintergrund der Verfolgung und des Holocausts an Sinti und Roma während der Zeit der Naziherrschaft lehnen viele Sinti und Roma die Erhebung von Daten über sie energisch ab. Sie wurden in der FRA-Erhebung von 2014 über Gewalt gegen Frauen in der EU nicht berücksichtigt und haben sich nicht bereit erklärt, an den EU-Erhebungen über Minderheiten und Diskriminierung der FRA teilzunehmen. Es wird zur Kenntnis genommen, dass das Kabinett der neuen Bundesregierung im Februar 2022 beschlossen hat, den Nationalen Strategierahmen "Antiziganismus bekämpfen, Teilhabe sichern" zu verabschieden, abrufbar unter:

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2022/2022-eu-roma-strategic-framework.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

160. Daniel Strauß (Hrsg.), Studie zum aktuellen Stand der Bildung deutscher Sinti und Roma, 2011, verfügbar unter: https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/2011_Strauss_Studie_Sinti_Bildung.pdf.

hatten, wenn sie den Behörden rassistische oder diskriminierende Erfahrungen meldeten.¹⁶¹ Der jüngste Bericht der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) ergab, dass es keine allgemeine Strategie oder einen Aktionsplan für Roma und Sinti gibt, sondern dass Deutschland sich für ein integriertes Bündel politischer Maßnahmen entschieden hat, das auf seinen allgemeinen Maßnahmen zur sozialen Eingliederung aufbaut.¹⁶² Der Bericht empfahl den Behörden, "an allen Orten, an denen deutsche Sinti und Roma oder neu zugewanderte Roma leben, Roma-Mediatoren einzusetzen und zu finanzieren".¹⁶³ In Anbetracht der Tatsache, dass keine Informationen über den Bedarf an und den Zugang zu spezialisierten Diensten für Roma- und Sinti-Frauen, ihre Gewalterfahrungen oder den Zugang zu diesen Diensten verfügbar sind, ist GREVIO der Ansicht, dass die deutschen Behörden ihre Bemühungen verstärken sollten, um den Bedürfnissen dieser Gruppe von Frauen nachzugehen.

165. NGOs, die mit LGBTI-Frauen in Deutschland arbeiten, berichteten, dass insbesondere Transfrauen Schwierigkeiten haben, professionelle Dienstleistungen zu erhalten, da sie von den Dienstleistern nicht systematisch in ihre Planung einbezogen werden. Es gibt zwar eine Reihe von NGOs, die Beratung und Unterstützung für LGBTI-Frauen anbieten,¹⁶⁴ jedoch ist unklar, wie viele davon spezielle Unterstützung für ihre Gewalterfahrungen anbieten, die unter die Istanbul-Konvention fallen, insbesondere Vergewaltigung, häusliche Gewalt, sexuelle Belästigung und Stalking.

166. Eine weitere Opfergruppe, für die es nur wenige Unterstützungsangebote gibt, sind die von Zwangsheirat bedrohten oder betroffenen Frauen. Da das Ausmaß des Problems in Deutschland jedoch nicht hinreichend quantifiziert ist,¹⁶⁵ lässt sich nur schwer abschätzen, wie viele weitere spezialisierte Unterstützungsdienste im ganzen Land benötigt würden. Es wäre daher wichtig, für diese Gruppe von Frauen eine Bedarfsermittlung durchzuführen, wie sie auch für andere Gruppen von Opfern durchgeführt wurde.

167. Für Frauen, die von FGM bedroht oder betroffen sind, gibt es in größeren Städten Beratungsangebote, allerdings weit weniger in ländlichen Gebieten.¹⁶⁶ Einen wichtigen Schritt, um diese Frauen zu erreichen, hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mit der Förderung eines Projekts der Nichtregierungsorganisation SAIDA unternommen, das den Aufbau eines mobilen Beratungsteams für von FGM betroffene Frauen in ländlichen Gebieten Ostdeutschlands zum Ziel hat.¹⁶⁷ Baden-Württemberg plant modellhaft eine landesweite zentrale Anlaufstelle für Frauen und Mädchen, die von FGM betroffen oder bedroht sind, um Fachkräfte und Behörden zu beraten und zu schulen sowie ein Netzwerk aufzubauen. Darüber hinaus soll es eine Kooperation mit einer Fachklinik geben, um eine medizinische Behandlung oder rekonstruktive Operationen anbieten zu können.

168. GREVIO ist besorgt über die Ungleichheit im Hinblick auf die verschiedenen Formen von Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fallen, und die zwischen den 16 Bundesländern und auch innerhalb der einzelnen Bundesländer signifikant variieren. Dies führt nicht nur zu einer Art Hierarchie unter den Opfern, sondern auch dazu, dass eine beträchtliche Anzahl von Opfern keine spezialisierte Unterstützung erhält. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, sicherzustellen, dass das Angebot an spezialisierten Unterstützungsdiensten den Bedürfnissen der Opfer entspricht, unabhängig von der Form der Gewalt, die sie erfahren haben, und dass diese spezialisierten Dienste in Übereinstimmung mit den Mindeststandards arbeiten. Insbesondere fordert GREVIO die deutschen Behörden dazu auf:

161. Hajdi Barz et al., Studie zum Empowerment von Sinti und Roma, Hochschule Mittweida 2020, verfügbar unter: www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/antiziganismus/barz-kaya-horvath.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

162. ECRI-Bericht über Deutschland (sechster Überwachungszyklus), Absatz 96, veröffentlicht am 17. März 2020, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/ecri-report-on-germany-sixth-monitoring-cycle-16809ce4be>, mit weiteren Referenzen.

163. Ebd., Absatz 101.

164. <https://www.regenbogenportal.de/english>.

165. Siehe Kapitel II, Datenerhebung und Forschung.

166. Siehe Kapitel IV, Information.

167. <https://saida.de/en/arbeitsfelder/female-genital-mutilation>.

- a. sicherzustellen, dass Frauen und Mädchen, die in Aufnahmezentren leben, Zugang zu angemessenen Unterstützungsdiensten haben;
- b. die internen und externen Unterstützungsangebote und Dienstleistungen für Frauen mit Behinderungen, die in Einrichtungen leben, zu verbessern;
- c. die Verfügbarkeit von spezialisierten Diensten für Mädchen und junge Frauen zu verbessern;
- d. ihre Bemühungen zu verstärken, um den Bedarf an speziellen Diensten für Roma- und Sinti-Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, zu ermitteln;
- e. den Bedarf an weiteren Unterstützungsdiensten für Opfer von Zwangsheirat zu ermitteln;
- f. sicherzustellen, dass spezialisierte Dienste auch für LGBTI-Frauen zur Verfügung stehen;
- g. die Bereitstellung von Fachdiensten für andere Formen von Gewalt und Opfergruppen zu bewerten und gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen;
- h. zu prüfen, ob die proaktive Beratung von schwer erreichbaren Opfern ausgebaut werden kann.

169. GREVIO empfiehlt den deutschen Behörden, eine Bestandsaufnahme der bewährten Praktiken in den Bundesländern vorzunehmen und zu prüfen, ob sie auf breiterer Basis eingeführt werden können, indem sie unter anderem eine sichere finanzielle Grundlage dafür schaffen.

F. Frauenhäuser (Artikel 23)

170. In Deutschland liegt die Zuständigkeit für Frauenhäuser zum Schutz vor häuslicher Gewalt bei den Kommunen. Derzeit gibt es mindestens 336 Frauenhäuser und 72 Schutzwohnungen mit insgesamt 5.086 Plätzen für Frauen und ihre Kinder. Sie werden meist von NGOs betrieben.

171. GREVIO stellt mit Besorgnis fest, dass das Angebot an Frauenhausplätzen bundesweit sehr unterschiedlich ist und in vielen Regionen bei weitem nicht ausreicht. Eine Bedarfsanalyse 2016 in Bayern kam zu dem Ergebnis, dass die Zahl der abgewiesenen Frauen der Zahl der aufgenommenen Frauen entspricht.¹⁶⁸ Berichte aus anderen Bundesländern bestätigen immer wieder, dass Frauen große Schwierigkeiten haben, einen Frauenhausplatz zu finden und nicht immer erfolgreich sind, während wiederum andere regelmäßig von freien Kapazitäten berichten. Innerhalb der Bundesländer gibt es einen spürbaren Unterschied zwischen größeren Städten und ländlichen Gebieten, was das Angebot und die Nachfrage betrifft. In abgelegeneren Gebieten müssen Frauen oft weite Wege zurücklegen, um einen Schutzraum zu finden. Alle Bundesländer bleiben hinter der Empfehlung von einem Familienplatz pro 10 000 Einwohner zurück.¹⁶⁹ Darüber hinaus gibt es in Deutschland keine verbindlichen, bundesweiten Qualitätsstandards in Bezug auf Personal, Räumlichkeiten und Betrieb. Es besteht dringender Handlungsbedarf, um die Zahl der verfügbaren Schutzplätze in einer angemessenen geografischen Verteilung über das Land zu erhöhen.

172. Der Platzmangel ist jedoch nicht das einzige Problem für Frauen, die Schutz suchen. GREVIO hat zahlreiche Hindernisse für den Zugang zu Frauenhäusern festgestellt. Diese lassen sich in strukturelle Barrieren und Barrieren für Frauen, die einer bestimmten Gruppe angehören, unterteilen. Erstens gibt es strukturelle Hindernisse aufgrund komplexer Finanzierungsanforderungen für den Aufenthalt in einem Frauenhaus, die durch strenge Wohnsitzauflagen verursacht werden, was manchmal dazu führt, dass Frauen nicht untergebracht werden können, weil sie aus einer anderen Gemeinde kommen. Zweitens haben bestimmte Gruppen von Frauen Schwierigkeiten, in Frauenhäuser aufgenommen zu werden, insbesondere

168. Monika Schrötle, Bedarfsermittlungsstudie zum Unterstützungssystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Bayern - Abschlussbericht, Nürnberg, 2. Februar 2016, S. 123.

169. Ausführlicher Bericht zur Istanbul-Konvention, Absatz 135.

Frauen mit Söhnen über einem bestimmten Alter, Frauen mit vielen Kindern, Frauen mit Behinderungen, Frauen, die vor so genannter "Ehren"-Gewalt fliehen, asylsuchende Frauen und Frauen mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus. Für diese Gruppen von Frauen gibt es nur wenige oder gar keine speziellen Schutzräume. Darüber hinaus gibt es fast keine speziellen Schutzräume für Mädchen unter 18 Jahren, die (sexuelle) Gewalt erfahren haben.¹⁷⁰

173. Asylbewerberinnen sehen sich beim Zugang zu Unterkünften mit weiteren Hindernissen konfrontiert, da sie laut Gesetz verpflichtet sind, für eine bestimmte Zeit¹⁷¹ in der ihnen zugewiesenen Unterkunft zu wohnen, und sie in vielen Bundesländern nicht berechtigt sind, in einer Unterkunft zu wohnen, sofern sie keinen finanziellen Beitrag leisten, was in den meisten Fällen für sie unmöglich ist. Es gibt nur wenige Frauenhäuser, wie z. B. in Hamburg und Berlin, in denen der Zugang unabhängig davon gewährleistet ist, ob die Frau die Kosten für ihren Aufenthalt tragen kann. Das rheinland-pfälzische Frauenministerium hat 2022 einen Fonds für Frauen eingerichtet, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind und sich aufgrund ihrer finanziellen Situation und ihres fehlenden Rechtsanspruchs auf Sozialhilfe einen Aufenthalt im Frauenhaus nicht leisten können. Nur in sechs Bundesländern gibt es spezielle Frauenhäuser für Asylbewerberinnen mit Gewalterfahrungen. In Mecklenburg-Vorpommern stehen die neun bestehenden Frauenhäuser allen Frauen offen, somit auch asylsuchenden Frauen und Migrantinnen.

174. GREVIO ist ernsthaft besorgt darüber, dass diese Barrieren, die einen Zugang zu Unterkünften verhindern, dazu führen, dass Gewaltopfer, die zurückgewiesen werden, vor der "Wahl" stehen, entweder zu ihrem Täter zurückzukehren, in der "versteckten Obdachlosigkeit" zu enden (in provisorischen Notunterkünften oder bei Freunden oder Verwandten unterzukommen) oder ganz obdachlos zu werden. Es sind sofortige Maßnahmen erforderlich, um zu gewährleisten, dass keine Schutz suchende Frau abgewiesen wird. Ein dramatisches Beispiel für die schwerwiegenden Folgen des fehlenden Zugangs zu Unterkünften wurde GREVIO von einer NGO zur Kenntnis gebracht, nämlich der Fall einer schwangeren afghanischen Asylbewerberin, die von ihrem gewalttätigen Ehemann in ihrer Asylunterkunft niedergestochen und getötet wurde. Der Täter war den Sozialarbeitern zuvor wegen seines gewalttätigen Verhaltens bekannt. Aufgrund rechtlicher und struktureller Hindernisse beim Zugang zu Frauenhäusern in Leipzig konnte das Opfer jedoch nicht aus der Unterkunft verlegt werden.¹⁷²

175. Die Betreiber von Obdachlosenunterkünften haben versichert, dass sie niemanden abweisen, der eine Notunterkunft sucht.¹⁷³ Wie GREVIO jedoch feststellen konnte¹⁷⁴ und dies auch von Vertretern der Zivilgesellschaft in Deutschland bestätigt wurde, sind Notunterkünfte für Obdachlose nicht für weibliche Gewaltopfer geeignet, schon gar nicht, wenn sie Kinder haben, da Obdachlosenunterkünfte oft gemischtgeschlechtlich sind und es an spezifischen Ansätzen und Protokollen zur Gewaltprävention und zur Bereitstellung von Schutz und Unterstützung für Opfer häuslicher Gewalt fehlt.¹⁷⁵ GREVIO beobachtet mit Sorge die Bedingungen, unter denen sich die Opfer in nicht spezialisierten und/oder gemischten Strukturen wiederfinden, wo sie einem größeren Risiko von Gewalt ausgesetzt sein können. Dieses Risiko ist umso höher, als das Personal oft nicht darin geschult ist, Gewalt gegen Frauen zu erkennen und darauf zu reagieren. Angesichts der hohen Zahl von Opfern häuslicher Gewalt, die mangels anderer Möglichkeiten auf solche Unterkünfte zurückgreifen, und des allgemeinen Risikos geschlechtsspezifischer Gewalt, dem obdachlose Frauen ausgesetzt sind, muss viel mehr getan werden, um das Personal in solchen Unterbringungszentren in die Lage zu versetzen, auf derartige Situationen adäquat zu reagieren. GREVIO hatte jedoch bereits früher die Gelegenheit, klarzustellen, dass generalistische Strukturen spezialisierte Schutzräume für weibliche Gewaltopfer,¹⁷⁶ nicht ersetzen können, und dass dem Ausbau der letzteren der Vorzug vor der Anpassung der ersteren gegeben werden muss.

170. NGO-Vorlage von der Allianz zur Istanbul-Konvention, S. 79.

171. NGO-Vorlage der deutschen Flüchtlingsräte, S. 42-43.

172. NGO-Vorlage von der Allianz zur Istanbul-Konvention, S. 137.

173. Informationen, die anlässlich des Bewertungsbesuchs ermittelt wurden.

174. Siehe Bericht von GREVIO über die grundlegende Bewertung Frankreichs, Ziffer 153.

175. NGO-Antrag der BAG Obdachlosenhilfe.

176. Siehe Bericht von GREVIO über die grundlegende Bewertung Frankreichs, Ziffer 154.

176. Um schließlich den Bedarf an weiteren Plätzen zu ermitteln, müssten nicht nur Daten über die Zahl der in den Frauenhäusern aufgenommenen Frauen erhoben werden (die die Frauenhäuser in der Regel selbst erheben),¹⁷⁷ sondern auch Statistiken über die Anzahl der Frauen, denen ein Platz im Frauenhaus verweigert wird, sowie über die Gründe für die Ablehnung.

177. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, die Zahl der verfügbaren Schutzräume zu erhöhen, und zwar mit einer angemessenen geografischen Verteilung über das ganze Land, um sicherzustellen, dass alle Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, unabhängig von ihrem Status nach dem Sozialgesetzbuch oder anderen Faktoren - insbesondere Mädchen unter 18 Jahren, LGBTI-Frauen, Frauen mit Söhnen über einem bestimmten Alter, Frauen mit vielen Kindern, Frauen mit Behinderungen, Frauen, die vor so genannter "Ehren"-Gewalt fliehen, asylsuchende Frauen und solche mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus - kostenlosen Zugang zu speziellen Schutzräumen für häusliche Gewalt haben. In diesem Zusammenhang fordert GREVIO die deutschen Behörden dazu auf dem Grundsatz Rechnung zu tragen, dass nur die Unterbringung in speziellen, geschlechtsspezifischen und spezialisierten Einrichtungen die Anforderungen der Istanbul-Konvention erfüllen kann und dass Obdachlosenunterkünfte keinen Ersatz darstellen können.

G. Telefonische Beratungsstellen (Artikel 24)

178. Im Jahr 2013, noch vor der Ratifizierung der Istanbul-Konvention, richtete Deutschland ein gesetzlich vorgeschriebenes, bundesweites Hilfetelefon für weibliche Gewaltopfer ein. Es bietet kostenlose, niedrigschwellige und anonyme Beratung in 19 Sprachen, die an sieben Tagen in der Woche und 24 Stunden am Tag zur Verfügung steht. Mehr als 80 speziell geschulte Beraterinnen beraten zu allen Formen von Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fallen, und vermitteln bei Bedarf an spezialisierte Dienste in der Nähe der Anruferin weiter, darunter Frauenhäuser, Gesundheitsdienste und die Polizei. Das Hilfetelefon steht einem breiten Spektrum von Anruferinnen zur Verfügung, darunter Frauen mit geistigen Behinderungen, die in leicht verständlicher Sprache beraten werden können, taube und/oder stumme Frauen, die den Online-Chat oder die Videoberatung in Gebärdensprache nutzen können, sowie Frauen, die möglicherweise eine interkulturelle Beratung benötigen. Während der vierwöchigen Ausbildung werden die Beraterinnen, die alle ein Studium der Sozialarbeit, Psychologie oder ähnlicher Disziplinen absolviert haben, zu allen Formen von Gewalt geschult, darunter FGM, Menschenhandel, in der Prostitution ausgeübte Gewalt gegen Frauen und digitale Gewalt.

179. Der Evaluationsbericht des Hilfetelefons aus dem Jahr 2020 zeigte, dass sie eine wichtige, niedrigschwellige Ergänzung zum bestehenden Hilfesystem darstellt. Die Zahl der Anruferinnen und Anrufer ist jedes Jahr gestiegen, wobei die Mehrheit der Anruferinnen und Anrufer zuvor keine Unterstützung erhalten hatte. Dennoch wurde in dem Bericht festgestellt, dass mehr unternommen werden muss, um die Frauen auf die Beratungsstelle aufmerksam zu machen - selbst wenn GREVIO feststellt, dass die nationale Nummer der Beratungsstelle im Jahr 2020, zur Zeit der Covid-19-Pandemie, auf jeder Quittung, die von einer der landesweit 19 000 Apotheken ausgestellt wurde, zu finden war, was sicherlich zu ihrer weiteren Verbreitung beitrug.¹⁷⁸

180. Neben dem Hilfetelefon gibt es weitere spezialisierte Telefonhotlines und Online-Beratungsdienste, etwa für Opfer von sexuellem Missbrauch, Kinder und Jugendliche, Eltern und Opfer von organisierter sexueller und ritueller Gewalt. Darüber hinaus betreiben einige Bundesländer regionale Beratungsstellen.

177. Zum Beispiel, Frauenhauskoordinierung [Women's Shelter Co-ordination], Statistik 2020, verfügbar unter www.frauenhauskoordinierung.de/publikationen/fhk-bewohnerinnenstatistik/, die etwa die Hälfte aller Frauenhäuser in Deutschland erfasst.

178. www.hilfetelefon.de/aktuelles/presse-meldung-apotheken-machen-bundesweit-auf-das-hilfetelefon-gewalt-gegen-frauen-aufmerksam.html.

181. GREVIO kommt zu dem Schluss, dass Artikel 24 der Istanbul-Konvention in Deutschland angemessen umgesetzt ist.

H. Unterstützungsmaßnahmen für Opfer von sexueller Gewalt (Artikel 25)

182. Der Erläuternde Bericht zur Istanbul-Konvention sieht in Bezug auf Artikel 25 vor, dass pro 200.000 Einwohner ein Krisenzentrum für Vergewaltigung oder sexuelle Gewalt einzurichten ist, welches geografisch gleichmäßig verteilt sein sollte. Laut einer Studie aus dem Jahr 2020, in der die Notdienste für Opfer sexueller Gewalt in Deutschland analysiert wurden, gibt es keine Daten über die Anzahl oder die Verteilung solcher Zentren in Deutschland.¹⁷⁹ Einzelne Bundesländer wie Niedersachsen haben dafür gesorgt, dass 39 Notfallstationen landesweit rund um die Uhr¹⁸⁰ forensische Untersuchungen auf dem neuesten Stand der Technik anbieten, wenn auch nicht unbedingt medizinische Unterstützung in Bezug auf sexuell übertragbare Krankheiten, HIV oder Notfallverhütung.¹⁸¹ Im Saarland wurde mit dem Projekt "Vertrauliche Spurensicherung nach sexueller Gewalt, unabhängig vom Strafverfahren" und in Nordrhein-Westfalen mit dem Projekt "Anonyme Spurensicherung nach sexueller Gewalt" jeweils ein dezentraler Ansatz gewählt, so dass möglichst viele Kliniken und niedergelassene Ärzte diese Leistungen anbieten. Die positive Folge ist, dass die weitere Versorgung vor Ort sichergestellt werden kann.¹⁸² Dennoch ist GREVIO besorgt darüber, dass es solche Angebote in anderen Bundesländern in weit geringerer Zahl gibt.

183. Die oben erwähnte Studie hat ergeben, dass die Akutversorgung nach sexuellen Übergriffen in den meisten Fällen durch Krankenhäuser, rechtsmedizinische Institute oder niedergelassene Ärzte sichergestellt wird. In jedem Bundesland gibt es mindestens ein gerichtsmedizinisches Untersuchungszentrum, das auf die Untersuchung von Opfern sexueller Gewalt spezialisiert ist.¹⁸³ Die Art der Spezialisierung, die angebotenen Leistungen, die Aufbewahrungsdauer der Beweismittel und die Öffnungszeiten der Zentren sind jedoch je nach Region, in der die Opfer leben und auch bundesweit sehr unterschiedlich. Darüber hinaus müssen Frauen in ländlichen Gebieten und in einigen Teilen Deutschlands unter Umständen weite Wege zurücklegen oder lange Wartezeiten in Kauf nehmen, um derartige Notdienste in Anspruch nehmen zu können, was sich negativ auf die Beweiserhebung auswirkt, mit entsprechenden Folgen für künftige Strafverfahren. Es gibt nur sehr wenige Zentren für Menschen mit Behinderungen, so dass diese Gruppe von Opfern unter Umständen besonders lange Anfahrtszeiten in Kauf nehmen muss, um eine angemessene Untersuchung zu erhalten.¹⁸⁴ Weitere Zugangsbarrieren ergeben sich aus dem mangelnden Wissen der Frauen über forensische Dienste nach sexueller Gewalt, dem durch kontinuierliche Sensibilisierungskampagnen und/oder die Verteilung von Informationsmaterial entgegengewirkt werden sollte.¹⁸⁵ Damit auch Frauen mit Behinderungen, Migrantinnen, Minderjährige, ältere Frauen und LGBTI-Frauen erreicht werden können, sollten solche Kampagnen und Materialien in verschiedenen Sprachen und in leicht lesbaren Formaten zur Verfügung stehen.¹⁸⁶

184. So hat Berlin¹⁸⁷ auf der Grundlage einer behördenübergreifenden Zusammenarbeit zwischen der Polizei, dem Land Berlin, den örtlichen Krankenhäusern und vielen anderen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren einen detaillierten Plan für die wirksame Umsetzung der WHO-Leitlinien "Gesundheitliche Versorgung von Frauen, die Opfer von Gewalt in Paarbeziehungen oder sexueller

179. Lisa Fischer, Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt – Zur Umsetzung von Artikel 25 der Istanbul-Konvention in Deutschland, Deutsches Institut für Menschenrechte, November 2020, verfügbar unter: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/akutversorgung-nach-sexualisierter-gewalt>.

180. www.probeweis.de.

181. Informationen, die während des Bewertungsbesuchs bereitgestellt wurden.

182. Lisa Fischer, Akutversorgung nach sexueller Gewalt - zur Umsetzung von Artikel 25 der Istanbul-Konvention, S. 81.

183. Ebd., p. 21.

184. Ebd., S. 95, und Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Gewaltschutzstrukturen für Menschen mit Behinderungen - Bestandsaufnahme und Empfehlungen, November 2021, S. 121.

185. Ebd., p. 85.

186. Ebd., S. 94-95.

187. Die Eckpunkte für die Umsetzung der Leitlinien durch die Weltgesundheitsorganisation in Berlin, verfügbar unter: www.signal-intervention.de/sites/default/files/2021-05/2021_05_04%20FINAL%20Eckpunkte_web_final.pdf.

Gewalt geworden sind" erstellt.¹⁸⁸ In Niedersachsen wurde das medizinische Personal darin geschult, auf der Grundlage vereinbarter Standards und Protokolle zu arbeiten, um sicherzustellen, dass die forensischen Beweise, die den Opfern entnommen wurden, vor Gericht verwertbar sind. Mehrere Krankenhäuser in Rheinland-Pfalz, die eine kostenlose und anonyme Spurensicherung und medizinische Behandlung für Opfer sexueller Gewalt anbieten, arbeiten ebenfalls nach gemeinsamen Standards. GREVIO stellt jedoch fest, dass dies nicht bundesweit der Fall ist. GREVIO ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden ihre Bemühungen verstärken müssen, um allen Gerichtsmedizinern in den Bundesländern solide Untersuchungsstandards und Richtlinien zur Verfügung zu stellen und das Qualitätsniveau und die Verfügbarkeit von gerichtsmedizinischen Untersuchungen bundesweit zu harmonisieren.

185. Während die kriminaltechnische Spurensicherung für Frauen, die eine Anzeige bei der Polizei erstatten, schon immer kostenlos war, wurde mit einer Gesetzesänderung im Jahr 2020 der Weg für die kostenlose und anonyme kriminaltechnische Spurensicherung unabhängig von der Anzeigeabsicht des Opfers geebnet.¹⁸⁹ Gemäß § 27 Abs. 1 in Verbindung mit § 132k SGB V sollen die Krankenkassen zu diesem Zweck Verträge mit dem jeweiligen Bundesland sowie einer ausreichenden Zahl von geeigneten Einrichtungen oder Ärzten abschließen. Die Verhandlungen mit den Krankenkassen sind nach Angaben der Behörden noch nicht abgeschlossen. Thüringen wies jedoch darauf hin, dass die Verhandlungen mit den Krankenkassen schwierig seien, zumal die entsprechende gesetzliche Regelung einen gewissen Interpretationsspielraum lasse.

186. GREVIO begrüßt zwar die neue gesetzliche Regelung zur anonymen und kostenlosen Spurensicherung, stellt aber mit Sorge fest, dass diese offenbar nur für gesetzlich Versicherte in Deutschland gilt. Zwar sind Notfallkliniken verpflichtet, unabhängig vom Versicherungsstatus der verletzten Person Erste Hilfe zu leisten, es ist jedoch nicht klar, ob Gewaltopfer, die nicht versichert sind, von der anonymen Spurensicherung profitieren können, wenn sie nicht über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen, um für diese Dienstleistung zu bezahlen. Darüber hinaus gelten die gesetzlichen Bestimmungen nicht für private Versicherungen, die den Opfern die Kosten für eine gerichtsmedizinische Untersuchung in Rechnung stellen können. GREVIO betont, dass solche Dienste allen weiblichen Gewaltopfern ohne jegliche Diskriminierung zur Verfügung stehen müssen und weist daher auf die Bedeutung von Ansätzen wie in Niedersachsen hin, die gerichtsmedizinische Untersuchungen unabhängig von der Erstattungspolitik und den Standards der Krankenkassen anbieten.

187. Grundsätzlich ist GREVIO besorgt darüber, dass der Schwerpunkt auf der Sicherstellung der gerichtsmedizinischen Beweiserhebung nicht mit Bemühungen einhergeht, das Niveau der umfassenden Unterstützung für weibliche Opfer sexueller Gewalt zu erhöhen, um ihren medizinischen und psychologischen Bedürfnissen gerecht zu werden.¹⁹⁰ Artikel 25 verlangt von den Vertragsparteien auch, dass sie sicherstellen, dass weibliche Opfer sexueller Gewalt Zugang zu sofortiger, kurz- und langfristiger Traumaunterstützung, einschließlich psychologischer Beratung, haben. In Deutschland können allgemeine Unterstützungsdienste wie Kriseninterventionszentren irgendeine Form der psychologischen Beratung anbieten - unabhängig davon, ob das Opfer den Behörden Gewalt gemeldet hat -, sie sind jedoch nicht immer in der Lage, Opfern sexueller Gewalt eine spezialisierte traumainformierte Unterstützung zu bieten. GREVIO wurde darauf aufmerksam gemacht, dass nicht genügend Krankenhäuser/Arztpraxen eine umfassende Erstbetreuung sowie eine Überweisung für weitere Unterstützung anbieten, so dass Opfer manchmal für Dienstleistungen wie Notfallverhütung und HIV-Tests selbst aufkommen müssen.¹⁹¹ Screenings auf sexuell übertragbare Krankheiten oder HIV oder die Verschreibung von Notfallverhütungsmitteln scheinen nicht zur Standardversorgung zu gehören.

188. Weltgesundheitsorganisation, "Gesundheitsversorgung für Frauen, die Gewalt in Partnerschaften oder sexueller Gewalt ausgesetzt sind - Ein klinisches Handbuch", November 2014, verfügbar unter:

www.who.int/publications/i/item/WHO-RHR-14.26.

189. In Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz gab es die anonyme Beweiserhebung ohne Meldepflicht bereits vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes und wurde von diesen Bundesländern direkt finanziert.

190. Informationen, die anlässlich des Bewertungsbesuchs ermittelt wurden.

191. NGO-Vorlage von der Allianz zur Istanbul-Konvention, S. 88-89.

188. GREVIO verweist auf wissenschaftliche Untersuchungen, aus denen hervorgeht, dass Frauen, die Opfer sexueller Gewalt werden, auch im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt, vielen Risiken für ihre sexuelle und reproduktive Gesundheit ausgesetzt sind, wie z. B. sexuell übertragbaren Infektionen, ungewollten Schwangerschaften, Totgeburten, Geburtskomplikationen und Inanspruchnahme nicht-medizinischer Abtreibungsmethoden.¹⁹² Diese schädlichen Auswirkungen werden durch Angriffe auf das Selbstbestimmungsrecht dieser Frauen noch verstärkt, da die Täter ihre Fähigkeit, autonome reproduktive Entscheidungen zu treffen, kontrollieren. Eine solche Kontrolle kann dazu führen, dass ihnen der Zugang zu Verhütungsmitteln verwehrt wird und/oder sie gezwungen werden, eine ungewollte Schwangerschaft auszutragen oder im umgekehrten Fall einen Schwangerschaftsabbruch vorzunehmen. In diesen komplexen Situationen erfahren Frauen schweres psychisches Leid, das mit sexueller Gewalt, aber auch mit der Nötigung zu ihren reproduktiven Rechten zusammenhängt. Die psychische Belastung kann durch die soziale Isolation und gegebenenfalls die wirtschaftliche Abhängigkeit, die für sexuelle Gewalt im Kontext häuslicher Gewalt kennzeichnend sind, noch verstärkt werden. Da sich sexuelle Gewalt unmittelbar auf die sexuelle und reproduktive Gesundheit der Opfer auswirkt, müssen ihre Folgen von den Unterstützungsdiensten berücksichtigt werden, damit ihr Trauma angemessen behandelt und negative lebenslange Auswirkungen verhindert werden können.¹⁹³

189. Ein spezielles Problem im Rahmen von Artikel 25 der Istanbul-Konvention ist die Verfügbarkeit von Krisendiensten für Opfer von sexueller Gewalt unter 18 Jahren. Im Allgemeinen bieten die oben beschriebenen Zentren zwar Untersuchungen von Mädchen an, doch sind sie nicht unbedingt auf den Umgang mit minderjährigen Opfern sexueller Gewalt spezialisiert, weshalb es an Leitlinien speziell für diese Altersgruppe zu fehlen scheint. Ein weiterer wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Frage, ob die Eltern in die medizinische Untersuchung und Behandlung von minderjährigen Opfern sexueller Gewalt einwilligen müssen, was insbesondere dann relevant wird, wenn der mutmaßliche Täter ein Familienmitglied des Opfers ist. Diese Frage wurde in einem Gutachten des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht untersucht, welches zu dem Ergebnis kam, dass die Untersuchung und Behandlung von Minderjährigen durch medizinisches Personal ohne die Zustimmung eines Erziehungsberechtigten rechtmäßig ist, wenn der Minderjährige selbst einwilligungsfähig ist.¹⁹⁴ Das Gutachten empfahl, dass die Aufbewahrungsfrist für forensische Beweismittel von Opfern sexueller Gewalt, die zum Zeitpunkt der Tat minderjährig waren, nicht vor Ablauf der Verjährungsfrist der entsprechenden Straftat enden sollte, die erst mit Vollendung des dreißigsten Lebensjahres des Opfers beginnt (vgl. § 78b Abs. 1 StGB). In Schleswig-Holstein beträgt die Verjährungsfrist beispielsweise 20 Jahre ab Volljährigkeit. Allerdings sind die Aufbewahrungsfristen in den verschiedenen Bundesländern in Deutschland nicht einheitlich. GREVIO ist besorgt, dass diese Faktoren dazu führen können, dass wichtige forensische Beweismittel in späteren Gerichtsverfahren nicht verwendet werden können, was wiederum zu niedrigen Verurteilungsraten in Fällen von Vergewaltigung und sexueller Gewalt beitragen kann.

190. Hinsichtlich der psychischen Versorgung von Frauen, die von (sexueller) Gewalt betroffen sind, berichtet der Arbeitskreis "Psychische Gesundheit gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder", der auf private Initiative unabhängiger Frauenorganisationen in Deutschland gegründet wurde, von langen Wartezeiten, da es kaum traumaspezifische Psychotherapieplätze gibt.¹⁹⁵ Behandlungen für

192. Siehe Pallitto C. et al. (2005), "Ist Gewalt in der Partnerschaft mit ungewollten Schwangerschaften verbunden? Ein Überblick über die Literatur", bei Trauma, Gewalt, & Missbrauch, 6(3), S. 217-235; Fanslow J. et al. (2019), "Gewalt in Paarbeziehungen und die reproduktive Gesundheit von Frauen", in Geburtshilfe, Gynäkologie & Reproduktionsmedizin, 29(12), S. 342-350.

193. Siehe die Erklärung des Menschenrechtskommissars des Europarates (COVID-19: Gewährleistung des Zugangs von Frauen zur sexueller und reproduktiver Gesundheit und ihren Rechten) vom 7. Mai 2020, verfügbar unter www.coe.int/en/web/commissioner/.

194. Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht, Ärztliche Versorgung Minderjähriger nach sexueller Gewalt ohne Einbezug der Eltern, 7. Mai 2018, S. 80-85, verfügbar unter: <https://www.dijuf.de/versorgung-minderjaehriger-nach-sexueller-gewalt.html>.

195. Arbeitskreis Frauengesundheit in Medizin, Psychotherapie und Gesellschaft, Es ist höchste Zeit, etwas für die psychische Gesundheit von gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern zu tun: Positionspapier anlässlich des Internationalen Tages der Frauengesundheit 2015, 28. Mai 2015, aktualisiert am 9. September 2021, verfügbar unter:

Frauen mit kognitiven und/oder körperlichen Behinderungen gibt es so gut wie nicht, ebenso wenig wie für Frauen, die Sprachmittler in der Psychotherapie benötigen.¹⁹⁶ Es gibt zwar eine trägerübergreifende Zusammenarbeit zwischen Psychotherapeuten und Psychologen, aber es fehlt an einer Kooperation zwischen der psychiatrischen Versorgung und anderen Diensten wie Jugendämtern, Gewaltschutzdiensten und der Wohnungslosenhilfe - und das, obwohl die betroffenen Frauen oft mit komplexen Problemen in ihrem Leben konfrontiert sind. Schließlich ist die Zahl der von den Krankenkassen bezahlten Therapiestunden in etwa 60 % der Fälle nicht ausreichend.¹⁹⁷ Es müssen mehr Anstrengungen unternommen werden, um die psychische Versorgung von gewaltbetroffenen Frauen zu verbessern und zu vervollständigen, damit ihnen die Aufarbeitung ihres Traumas und ein selbstbestimmtes Leben ermöglicht wird.

191. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, gesetzliche und andere Maßnahmen zu ergreifen, um den Anforderungen von Artikel 25 der Istanbul-Konvention zu entsprechen. Zu diesem Zweck sollten die Behörden eine ausreichende Anzahl von Notfallzentren in angemessener geografischer Verteilung einrichten, die Teil eines behördenübergreifenden Konzepts für die Bereitstellung von Diensten für die Opfer von Vergewaltigung und/oder sexueller Gewalt sind. Diese Zentren sollten allen kurz-, mittel- und langfristigen Bedürfnissen der Opfer gerecht werden und eine sofortige medizinische Versorgung, hochwertige gerichtsmedizinische Untersuchungen, psychologische und rechtliche Unterstützung sowie die Überweisung an spezialisierte Organisationen bieten, basierend auf Protokollen für einschlägige Fachkräfte, die bundesweit entwickelt und zur Anwendung gebracht werden sollten, um diese Form von Gewalt umfassend zu behandeln. Der Zugang eines Opfers zu solchen Unterstützungsdiensten sollte nicht von seinem Versicherungsstatus oder anderen Faktoren abhängen, wie etwa seiner Bereitschaft, die Gewalt bei den Behörden anzuzeigen. Darüber hinaus sollte das Gesundheitspersonal dafür sensibilisiert werden, dass Minderjährige, die in eine Behandlung einwilligen können, dies auch ohne die Zustimmung ihrer Erziehungsberechtigten tun können.

I. Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung von minderjährigen Zeugen (Artikel 26)

192. Mit diesem Artikel soll sichergestellt werden, dass in Fällen, in denen Kinder Zeugen von häuslicher Gewalt, Vergewaltigung, sexueller Belästigung oder anderen Formen von Gewalt geworden sind, welche unter das Übereinkommen fallen, die Einrichtungen, die den unmittelbaren Opfern zur Verfügung stehen, auch in der Lage sind, die Bedürfnisse und Rechte von Kindern zu berücksichtigen, die einer solchen Gewalt ausgesetzt sind. Auch wenn dies vor allem für Fälle von häuslicher Gewalt gilt, darf nicht vergessen werden, dass Kinder auch anderen Formen von Gewalt ausgesetzt sein können.

193. Untersuchungen haben gezeigt, dass Kinder, die Zeugen häuslicher Gewalt durch einen Elternteil werden, häufig emotionale Probleme und kognitive Störungen entwickeln und eine Haltung gegenüber Gewalt einnehmen, auf die langfristig reagiert werden muss.¹⁹⁸ Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass sie Zugang zu psychologischer Beratung und Therapie erhalten, sobald die Behörden auf sie aufmerksam werden.

194. Psychosoziale Unterstützung bieten die rund 160 Interventionsstellen in Deutschland, die nach einem polizeilichen Einschreiten Gewaltopfer proaktiv beraten und an geeignete Stellen

[www.akf-info.de/portal/wp-](http://www.akf-info.de/portal/wp-content/uploads/2015/10/2015_Erklaerung_zum_Internationalen_Tag_der_Frauengesundheit_02.pdf)

[content/uploads/2015/10/2015_Erklaerung_zum_Internationalen_Tag_der_Frauengesundheit_02.pdf](http://www.akf-info.de/portal/wp-content/uploads/2015/10/2015_Erklaerung_zum_Internationalen_Tag_der_Frauengesundheit_02.pdf).

196. Silke Schwerz, "Psychische Gesundheit von gewaltbetroffenen Frauen: Ansätze für eine bessere Versorgung", S. 234, in: Melanie Büttner (Hrsg.) (2020), Handbuch Häusliche Gewalt, Schattauer, Stuttgart.

197. Ebd.

198. Jeffrey L. Edleson, Problems associated with children's witnessing of domestic violence, (Die Probleme im Zusammenhang mit Kindern, die Zeugen häuslicher Gewalt werden) VAW Net, verfügbar unter http://vawnet.org/sites/default/files/materials/files/2016-09/AR_Witness.pdf.

weitervermitteln. GREVIO ist jedoch besorgt darüber, dass offenbar nur einige dieser Interventionsstellen spezielle Unterstützung für Kinder anbieten.¹⁹⁹ So können Kinder, die mit ihrer Mutter in einem Frauenhaus untergebracht sind, dort psychosoziale Unterstützung erhalten, doch scheint dies stark von den finanziellen und personellen Ressourcen des jeweiligen Frauenhauses abzuhängen. Laut Angaben der rheinland-pfälzischen Interventionsstellen, die in diesem Bundesland tätig sind, gibt es beispielsweise nur eine Interventionsstelle, die eine zeitlich begrenzte Beratung speziell für Kinder, die Zeugen häuslicher Gewalt sind, anbietet. Darüber hinaus gibt es eine Interventionsstelle für von häuslicher Gewalt betroffene Kinder und Jugendliche namens KIST, die mit Projektmitteln für die Dauer von zwei Jahren betrieben wird.²⁰⁰ GREVIO begrüßt die Tatsache, dass in Niedersachsen ein Modellprojekt "Kinder als Zeugen häuslicher Gewalt" durchgeführt wurde, das vom Ministerium für Soziales und Arbeit gefördert wurde. Darüber hinaus gibt es in Niedersachsen 22 Beratungsstellen für Kinder und Jugendliche, die Opfer und Zeugen von häuslicher oder sexueller Gewalt sind. Ebenso stehen in einigen Kinderschutzzentren Psychologen für die Beratung und Unterstützung von Kindern zur Verfügung. In Bayern gibt es derzeit 28 staatlich geförderte Interventionsstellen, die Beratungsangebote für Frauen und ihre Kinder anbieten, die Opfer von häuslicher Gewalt und/oder Stalking durch den (Ex-)Partner geworden sind. Das Angebot für Kinder als Zeugen von Gewalt ist in den 16 Bundesländern leider sehr unterschiedlich und der flächendeckende Zugang zu solchen Angeboten nicht gewährleistet.

195. Spezialisierte (psychosoziale) Unterstützungsdienste sind in den größeren Städten Deutschlands zwar vorhanden, aber personell stark unterbesetzt, was ebenfalls zu langen Wartezeiten führt. Die Verfügbarkeit von Unterstützungsangeboten für Kinder in ländlicheren Gegenden wird durch den allgemeinen Mangel an Unterstützungsangeboten ebenso beeinträchtigt. Eine psychologische Beratung ist auch für Kinder durch niedergelassene Psychologen möglich. Ähnlich wie bei den von Gewalt betroffenen Frauen sind die Wartezeiten jedoch lang, da nur wenige traumaspezifische Psychotherapieplätze zur Verfügung stehen.²⁰¹ Die Unterstützung für Kinder, die Zeugen von Gewalt geworden sind, muss landesweit ausgebaut werden.

196. GREVIO begrüßt, dass es seit 1980 ein spezielles Kinderhilfetelefon gibt, das anonym und mit geschultem Fachpersonal besetzt ist ("Nummer gegen Kummer"). Sie bietet Beratung und Unterstützung und dient oft als erste Anlaufstelle für die Vermittlung weiterer Unterstützung innerhalb des psychosozialen Netzwerks in Deutschland.

197. 2017 wurde die psychosoziale Betreuung von Opfern schwerer (sexueller und anderer) Gewalttaten in das deutsche Recht integriert.²⁰²

Im Rahmen eines Strafverfahrens haben Kinder einen Rechtsanspruch auf diese kostenlose Unterstützung. Ziel der psychosozialen Betreuung ist es, Ängste abzubauen und den Opfern emotionale Unterstützung zu geben, um so die Gefahr einer erneuten Viktimisierung zu vermindern. GREVIO begrüßt die Einführung einer kostenlosen psychosozialen Unterstützung für Kinder im Rahmen von Strafverfahren.

198. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, die Verfügbarkeit von ganzheitlicher und flächendeckender Unterstützung für Kinder, die eine der in der Istanbul-Konvention genannten Formen von Gewalt gegen Frauen erlebt haben, zu intensivieren. GREVIO erinnert an die allgemeinen Verpflichtungen in Artikel 18 Absatz 3, wonach sichergestellt werden soll, dass eine Reihe von relevanten Diensten für die Opfer und die betroffenen Kinder in denselben Räumlichkeiten untergebracht sind.

199. Siehe *Denkschrift* zur Ratifizierung der Istanbul-Konvention durch Deutschland, S. 42.

200. NGO-Stellungnahme der RIGG Interventionsgemeinschaft RLP, S. 7.

201. Arbeitskreis Frauengesundheit in Medizin, Psychotherapie und Gesellschaft, "Es ist höchste Zeit, etwas für die psychische Gesundheit von gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern zu tun: Positionspapier anlässlich des Internationalen Tages der Frauengesundheit 2015", 28. Mai 2015, aktualisiert am 9. September 2021, abrufbar unter: www.akf-info.de/portal/wp-content/uploads/2015/10/2015_Erklaerung_zum_Internationalen_Tag_der_Frauengesundheit_02.pdf.

202. 3. Opferrechtsreformgesetz, Bundesgesetzblatt 2015, S. I, Nr. 55, 30. Dezember 2015, online: www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/BGBl_Staerkung_Opferschutzrechte.pdf.

J. Berichterstattung durch Fachkräfte (Artikel 28)

199. Generell unterliegen bestimmte Berufsgruppen²⁰³ in Deutschland einer Verschwiegenheitspflicht, deren Verletzung eine Straftat darstellt (vgl. § 203 StGB). In bestimmten Fällen besteht jedoch eine gesetzliche Verpflichtung zur Offenlegung von Informationen. Art. 138 Abs. 1 StGB enthält die Pflicht, bestimmte Straftaten (z. B. Mord, bestimmte Formen des Menschenhandels, Zwangsprostitution, Entführung zum Zwecke der Erpressung und Geiselnahme) der zuständigen Behörde oder der bedrohten Person zu einem Zeitpunkt anzuzeigen, wenn die Ausführung oder Vollendung der Straftaten noch abgewendet werden kann.

200. Von der Anzeigepflicht befreit sind Angehörige des Klerus (Personen, die von staatlich anerkannten Religionsgemeinschaften als Inhaber geistlicher Ämter bestimmt werden), wenn sie in ihrer Eigenschaft als Seelsorger von einer Straftat Kenntnis erlangen (gemäß Artikel 139 Absatz 2 des Strafgesetzbuches). Darüber hinaus sind auch Rechtsanwälte, Ärzte, Psychotherapeuten und alle Personen, die möglicherweise ihre Angehörigen anzeigen müssen, straffrei, wenn sie es unterlassen, eine Straftat anzuzeigen, sich aber ernsthaft bemühen, den Täter von der Begehung der Straftat abzuhalten oder die Vollendung der Straftat zu verhindern (Artikel 139 Absatz 3 Strafgesetzbuch). Diese Straffreiheit gilt jedoch nicht, wenn das Risiko besteht, dass schwerste Straftaten wie Mord, Entführung zum Zweck der Erpressung und Geiselnahme begangen werden.

201. Im Falle von Kindern legt § 4 des Gesetzes über die Zusammenarbeit und Information im Bereich des Kinderschutzes bundesweit verbindliche Standards für die Berichterstattung von Berufsgruppen fest, die der Schweigepflicht unterliegen, darunter auch Mediziner und sonstige Angehörige der Heilberufe. Im Falle einer Kindeswohlgefährdung können die genannten Berufsgruppen die Jugendhilfebehörden informieren.

202. GREVIO stellt mit Befriedigung fest, dass die derzeitige Rechtslage in Deutschland den Anforderungen des Artikels 28 der Istanbul-Konvention entspricht.

203. Zu diesen Berufsgruppen gehören Ärzte, Apotheker, Angehörige anderer Gesundheitsberufe, Arbeitspsychologen, Rechtsanwälte, Verteidiger in gesetzlich geregelten Verfahren, Notare und bestimmte Berater in amtlich anerkannten Beratungsstellen.

V. Materielles Recht

203. Kapitel V der Istanbul-Konvention enthält eine Reihe von Bestimmungen zum materiellen Recht, sowohl im Bereich des Zivil- als auch des Strafrechts. Sie sollen dazu beitragen, in allen Vertragsstaaten des Übereinkommens den erforderlichen Rechtsrahmen zu schaffen, um Gewalt gegen Frauen zu verhindern, sie vor weiterer Viktimisierung zu schützen und ein konsequentes Einschreiten sowie die strafrechtliche Verfolgung durch die Strafverfolgungsbehörden sicherzustellen. Aus Gründen der Prioritätensetzung werden in diesem Abschnitt des Berichts mehrere, aber nicht alle Bestimmungen des Kapitels V des Übereinkommens behandelt.

A. Zivilrecht

1. Zivilrechtliche Rechtsbehelfe gegen den Staat – Gewährung von Schutzmaßnahmen (Artikel 29)

204. Ein zentrales Ziel der Istanbul-Konvention ist die Beendigung der Straflosigkeit bei Gewaltakten gegen Frauen. Dies erfordert nicht nur, dass einzelne Täter durch strafrechtliche und andere Maßnahmen zur Rechenschaft gezogen werden, sondern auch, dass rechtliche Möglichkeiten zur Verfügung stehen, um jedes Versäumnis staatlicher Akteure, ihrer Sorgfaltspflicht zur Verhütung, Untersuchung und Bestrafung von Gewalttaten nachzukommen, anzufechten und zu beheben (Artikel 5, Absatz 2 der Konvention).

205. Das deutsche Zivilrecht sieht Schadensersatzansprüche für rechtswidrige Handlungen oder Unterlassungen von Staatsbediensteten vor. Nach § 839 Abs. 1 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG sind Beamte, die vorsätzlich oder fahrlässig ihre Amtspflicht gegenüber einer Person verletzen, dieser Person zum Schadensersatz verpflichtet. Zu diesen Amtspflichten können auch solche gehören, die sich aus den Landespolizeigesetzen zum Schutz einer Person vor vorhersehbaren und vermeidbaren Schäden durch eine andere Person ergeben. Die Verantwortung für den Schadenersatz liegt bei der öffentlich-rechtlichen Körperschaft, bei der der Beamte angestellt ist, wobei diese sicherstellt, dass der Geschädigte den gewährten Betrag erhält, unabhängig von der Zahlungsfähigkeit des Beamten.

206. Die Verletzung der Amtspflichten bei einem Urteil in einer Rechtssache führt jedoch nur dann zur Haftung des betreffenden Beamten, wenn die Verletzung eine Straftat darstellt (siehe Artikel 839 Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs). Fehlerhafte Entscheidungen in der Rechtspflege führen daher nicht zu einer Haftung nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch. Wenngleich GREVIO die Notwendigkeit anerkennt, die Unabhängigkeit der Justiz zu gewährleisten, indem Haftungsansprüche gegen Richter auf schwere Fälle beruflichen Fehlverhaltens beschränkt werden, kann dies auch zu Lücken für die Opfer führen, wenn es darum geht, den Staat für Verletzungen der Sorgfaltspflicht seiner Beamten (in diesem Fall der Richter) zur Rechenschaft zu ziehen. GREVIO wurde auf einen Fall aufmerksam gemacht, in dem eine Frau von einem Gericht gezwungen wurde, sich das Video einer mehrfachen Vergewaltigung durch zwei Männer anzusehen, die ihre Taten gefilmt hatten.²⁰⁴ Das Opfer war zum Zeitpunkt der Ereignisse stark alkoholisiert und konnte sich nicht an die Vergewaltigungen erinnern. Der vorsitzende Richter gab dem Antrag der Verteidiger statt, die vollständigen Videoaufnahmen während des Prozesses im Beisein des Opfers zu zeigen, um "ihr zu helfen, sich zu erinnern". Das hatte eine Retraumatisierung des Opfers zur Folge, die ihr Leiden verlängerte und ihr weitere Schmerzen bereitete. Während die Täter verurteilt und in einem anschließenden Zivilverfahren zur Zahlung einer hohen Entschädigung an das Opfer verurteilt wurden, gab es offenbar keine Konsequenzen für den Richter, der die Vorführung des Videos erlaubt hatte. Denkbar wäre auch, dass ein Richter es versäumt, Schutzanordnungen für Gewaltopfer²⁰⁵ zu erlassen, weil er das Ausmaß des Risikos, dem diese ausgesetzt sind, falsch einschätzt, was zu

204. Landgericht Münster, Urteil vom 7. Dezember 2017, 02 O 229/17, abrufbar unter: www.justiz.nrw.de/nrwe/lgs/muenster/lg_muenster/j2017/02_O_229_17_Teil_Versaeumnis_und_Schlussurteil_20171207.html.

205. Siehe Kapitel VI, Einstweilige Verfügungen oder Schutzanordnungen.

schwerwiegenden Folgen bis hin zu geschlechtsspezifischen Tötungen führen kann. Es gibt jedoch keine rechtlichen Möglichkeiten für Opfer, gegen Verletzungen der Amtspflichten durch Richter unterhalb der Schwelle einer Straftat vorzugehen und vom Staat Schadenersatz zu verlangen. Zwar können Disziplinarmaßnahmen gegen den Richter ergriffen werden, doch müssen diese von einer öffentlichen Stelle eingeleitet werden und dienen nicht als zivilrechtlicher Rechtsbehelf für Einzelpersonen.

207. GREVIO stellt ferner fest, dass offenbar keine statistischen Daten über die Zahl der Zivilverfahren im Zusammenhang mit rechtswidrigen Handlungen oder Unterlassungen von Behörden in Fällen von Gewalttaten, die unter die Istanbul-Konvention fallen, verfügbar sind, so dass es schwierig ist, zu beurteilen, inwieweit diese Verfahren in der Praxis gegen die Nichteinhaltung der Sorgfaltspflicht durch die Behörden vorgehen.

208. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, alle Hindernisse für die Inanspruchnahme der zur Verfügung stehenden zivilrechtlichen Maßnahmen zu prüfen, mit denen der Staat für die Nichteinhaltung der Verpflichtung zur sorgfältigen Verhütung, Untersuchung und Bestrafung von Gewalttaten, die unter die Istanbul-Konvention fallen, zur Rechenschaft gezogen werden kann, auch im Kontext von Fehlentscheidungen in der Rechtspflege, um weiblichen Gewaltopfern die Möglichkeit zu geben, von den bestehenden Rechtsbehelfen Gebrauch zu machen. Zur Messung der Fortschritte in diesem Bereich müssen Daten über die Zahl der von den Opfern eingeleiteten Verfahren und deren Ergebnisse erhoben werden.

2. Entschädigung (Artikel 30)

209. Opfer von Straftaten können im Rahmen eines Strafverfahren Ansprüche auf Schadenersatz für die betreffende(n) Straftat(en) geltend machen (§§ 403 ff. der deutschen Strafprozessordnung), was ihnen die Einleitung eines Zivilverfahrens gegen den Täter erspart. Darüber hinaus sieht das deutsche Zivilrecht Schadenersatzansprüche aus unerlaubten Handlungen oder Unterlassungen von Einzelpersonen vor. Nach § 823 Absatz 1 BGB kann Schadenersatz von Privatpersonen verlangt werden, die vorsätzlich oder fahrlässig das Recht auf Leben, Körper, Gesundheit, Freiheit, Eigentum oder ein anderes Recht einer Person verletzen. Darüber hinaus können sich Schadenersatzansprüche aus § 823 Absatz 2 BGB ergeben, wenn eine Person schuldhaft gegen ein Gesetz verstößt, das dem Schutz eines anderen dient. Der Anwendungsbereich dieses Artikels umfasst auch Straftaten im Sinne der Istanbul-Konvention. Schadenersatz kann für materielle Schäden (§§ 249 ff. BGB) und für körperliche Leiden (§ 253 BGB) verlangt werden.

210. GREVIO befürwortet zwar die Möglichkeit für Opfer jeglicher Form von Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fällt, im Rahmen des Strafverfahrens eine Entschädigung vom Täter zu fordern, stellt jedoch mit Besorgnis fest, dass nur eine geringe Anzahl von Fällen von Vergewaltigung, sexueller Gewalt und anderen Formen von Gewalt im Sinne der Konvention vor Gericht gebracht wird.²⁰⁶ Darüber hinaus liegen offenbar keine offiziellen Daten über die Zahl der Entschädigungsanträge vor, die von Opfern einer der unter die Istanbul-Konvention fallenden Gewaltformen gegen die Täter gestellt werden, noch über deren Ausgang. Auch Informationen über die durchschnittliche Höhe der Entschädigung wurden nicht zur Verfügung gestellt, so dass es schwierig ist, die praktische Bedeutung dieser Entschädigungsmöglichkeit für weibliche Gewaltopfer zu beurteilen.

211. Opfer von vorsätzlichen, rechtswidrigen Gewalttaten können auch eine Entschädigung vom zuständigen deutschen Bundesland nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz; im Folgenden "OEG") verlangen. Er besteht aus einer finanziellen Entschädigung, auch für wirtschaftliche Schäden, und/oder einer Entschädigung in Form von Sachleistungen für körperliche und seelische Schäden, die durch die Gewalttat entstanden sind (z. B. monatliche Renten, Bestattungs- und Sterbegeld, medizinische und pflegerische Leistungen,

206. Siehe Kapitel VI, Allgemeine Verpflichtungen, Sofortmaßnahmen, Prävention und Schutz.

Sozialhilfe). Schmerzensgeld muss direkt beim Täter eingefordert werden. Am 1. Januar 2021 wurde ein neues Schnellverfahren für die Inanspruchnahme von Leistungen eingeführt, die von Trauma-Ambulanzen angeboten werden, um Opfern von Gewaltverbrechen den Zugang zu psychologischer Unterstützung zu erleichtern und lange Wartelisten zu vermeiden. GREVIO heißt diese neue Entwicklung zwar willkommen, weist aber darauf hin, dass das Verfahren zur Beantragung einer finanziellen Entschädigung und anderer Sachleistungen im Allgemeinen mehrere Monate oder Jahre dauern kann, was dieses Verfahren zu einem langwierigen Prozess macht.²⁰⁷

212. Darüber hinaus beschränkt sich die Definition von Gewalt nach dem OEG in seinen derzeitigen Bestimmungen auf körperliche Gewalt. Sie beinhaltet nicht psychische Gewalt oder Stalking, die ebenfalls Formen von Gewalt sind und zur "Beeinträchtigung der Gesundheit" führen können, was als "schwerer psychischer Schaden durch psychische Gewalt" im Sinne von Artikel 33 der Istanbul-Konvention verstanden wird.²⁰⁸ GREVIO stellt mit Besorgnis fest, dass die Opfer dieser Formen von Gewalt somit von einer Entschädigung nach dem OEG ausgeschlossen sind.

213. Nach § 2 Absatz 2 OEG muss der Antragsteller die Straftat unverzüglich bei der Polizei anzeigen, damit die Strafverfolgung des Täters durch den Staat erfolgen kann. In Fällen, in denen dies für die Opfer besonders belastend wäre - etwa bei sexuellem Missbrauch in der Familie oder häuslicher Gewalt - können Ausnahmen gemacht werden. Nach Angaben von Repräsentanten der Zivilgesellschaft, die für und mit Opfern arbeiten, steigt jedoch die Zahl der Frauen, die Opfer von häuslicher Gewalt oder Frauen in der Prostitution sind und denen eine Entschädigung nach dem OEG mit der Begründung verweigert wird, dass ihr Verbleiben in der Gewaltbeziehung/-situation aufgrund von "grob fahrlässigem selbstschädigendem Verhalten" oder "Verbleiben in einer gefährlichen Situation" zum Schaden beigetragen habe.²⁰⁹ GREVIO stellt mit Sorge eine solche Tendenz fest, die Verantwortung für missbräuchliches Verhalten vom Täter auf das Opfer zu verlagern.

214. Das OEG sieht vor, dass der Staat den Täter oder die Täterin in Regress nehmen kann. Es besteht jedoch die Möglichkeit, dass das Opfer hiervon absieht, wenn die Geltendmachung von Regressansprüchen zu erheblichen Nachteilen für sie oder ihre Familienangehörigen führen würde. GREVIO begrüßt diese Ausnahme für Härtefälle, z. B. wenn die Inanspruchnahme des Täters das Haushaltseinkommen des Opfers, das möglicherweise noch mit ihm zusammenlebt, schmälern würde.

215. In diesem Zusammenhang stellt GREVIO fest, dass wichtige Änderungen eingeführt werden. Ab dem 01. Januar 2024 werden alle sozialrechtlichen Entschädigungen (außerhalb von Gerichtsverfahren) im neuen SGB XIV zusammengefasst, wodurch das OEG obsolet wird. Die neuen Regelungen greifen rückwirkend ab dem 01. Juli 2018. Die Definition von Gewalt umfasst künftig auch psychische Gewalt, die Pflicht zur Strafanzeige wurde aufgehoben. In der Begründung zu den neuen Bestimmungen heißt es, dass das Verbleiben in einer Gewaltbeziehung kein Grund mehr für die Verweigerung der Entschädigung ist. GREVIO begrüßt diese Entwicklungen, da sie bestimmte Lücken für Opfer von Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fallen, zu schließen scheinen.

216. Dies ist umso notwendiger, als Daten der Opferhilfeorganisation WEISSER RING e.V. zeigen, dass im Durchschnitt nur etwa 10 % aller Opfer von Gewalttaten eine Entschädigung nach

207. Rabe H. und Leisering B., "Die Istanbul-Konvention", Deutsches Institut für Menschenrechte, 2019, S. 52, verfügbar unter: www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Istanbul_Konvention.pdf; und Igney C. und Ehmke J. (2016), „Das Gesetz zur Entschädigung von Opfern von Gewaltverbrechen - eine gute Idee, die einer Reform bedarf“, in der Trauma - Zeitschrift für Psychotraumatologie und ihre Anwendungsgebiete, S. 66, 14 Jg., Heft 4, verfügbar unter: https://vielfalt-info.de/images/vielfalt/Trauma_4-2016_IgneyEhmke.pdf.

208. Ausführlicher Bericht zur Istanbul-Konvention, Absatz 166.

209. Ebd., S. 68, mit weiteren Verweisen.

dem OEG²¹⁰ in Anspruch nehmen, obwohl § 406j der deutschen Strafprozessordnung unter anderem vorschreibt, dass Geschädigte über die Möglichkeit einer Entschädigung nach dem OEG informiert werden müssen. Im Jahr 2019 wurden etwa 46 % dieser Klagen abgewiesen und 26 % stattgegeben. Setzt man diese Prozentsätze in Relation zu der Zahl der in diesem Jahr registrierten Gewaltverbrechen, so erhielten nur 2,43 % der Opfer eine Entschädigung nach dem OEG.²¹¹ Außerdem sind die verfügbaren Daten offenbar nicht nach Geschlecht, Alter, Art der Gewalt, Beziehung zwischen Täter und Opfer und geografischem Standort aufgeschlüsselt. Von den Frauen, die Zuflucht in einem Frauenhaus gesucht haben, beantragte nur 1 % eine Entschädigung nach dem OEG.²¹² Die Frauenhauskoordination berichtet, dass die Hauptgründe für diese extrem niedrige Zahl darin liegen, dass solche Anträge komplex sind und den Nachweis eines Kausalzusammenhangs zwischen dem erlittenen Schaden und der Gewalttat erfordern, außerdem werden sie in Fällen von Gewalt in Paarbeziehungen häufig abgelehnt.²¹³

217. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden:

- a. die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die rechtlichen Möglichkeiten zur Entschädigung von Frauen, die Opfer einer der von der Istanbul-Konvention erfassten Formen von Gewalt geworden sind, in größerem Umfang genutzt werden. Insbesondere sollten die Gründe für die geringe Anzahl von Anträgen auf Entschädigung nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten und die relativ geringe Anzahl von bewilligten Anträgen untersucht und angegangen werden. In diesem Zusammenhang fordert appelliert GREVIO nachdrücklich an die deutschen Behörden, Schritte zu ergreifen, damit die Praxis unterbunden wird, dass Frauen, die in missbräuchlichen Beziehungen verbleiben, als nicht entschädigungsberechtigt eingestuft werden, weil dies lange vor Inkrafttreten des SGB XIV geschah;
- b. nach Geschlecht, Alter, Art der Gewalt, Beziehung des Täters zum Opfer und Wohnort aufgeschlüsselte Daten über die nach dem OEG gestellten und gewährten Entschädigungsansprüche sowie über die im Rahmen von Strafverfahren gewährten Entschädigungen zu erheben;
- c. sicherzustellen, dass Anträge nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten innerhalb einer angemessenen Frist gemäß Artikel 30 Absatz 3 der Istanbul-Konvention bearbeitet werden, um sicherzustellen, dass die Opfer die dringend benötigte finanzielle und materielle Unterstützung erhalten.

3. Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit (Artikel 31)

218. Bei Sorgerechts- und Besuchsrechtsentscheidungen in Familien mit einer Missbrauchsgeschichte ist eine sorgfältige Abwägung der verschiedenen auf dem Spiel stehenden Interessen erforderlich. Artikel 31 der Istanbul-Konvention soll sicherstellen, dass Vorfälle von Gewalt, die unter diese Konvention fallen, namentlich häusliche Gewalt, bei Entscheidungen über das Sorgerecht und das Besuchsrecht berücksichtigt werden, um zu gewährleisten, dass die Ausübung dieser Rechte die Interessen und die Sicherheit des Opfers oder der Kinder nicht beeinträchtigt.

210. Da diese Statistiken auf der Polizeilichen Kriminalstatistik beruhen, umfassen sie nur Fälle, bei denen das Gewaltverbrechen bei der Polizei angezeigt wurde. Nicht zur Anzeige gebrachte Straftaten werden nicht gezählt, daher ist nicht bekannt, in wie vielen Fällen Ausnahmen von der allgemeinen Pflicht zur Anzeige einer Straftat gemacht werden, die für den Anspruch auf Entschädigung nach dem OEG konstitutiv ist. Daten verfügbar unter: <https://weisser-ring.de/media-news/publikationen/statistiken-zur-staatlichen-opferentschaedigung>.

211. Verfügbar unter: https://weisser-ring.de/system/files/domains/weisser_ring_dev/downloads/2019staatloperentschaedigung15072020.pdf.

212. Statistik der Frauenhäuser und ihrer Bewohnerinnen 2020, Frauenhauskoordination, S. 33, verfügbar unter: www.frauenhauskoordination.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Statistik/2021-11-16_FHK_Frauenhausstatistik2020_Langfassung.pdf.

213. Ebd.

219. Das geltende Recht in Deutschland sieht keine ausdrückliche Verpflichtung vor, bei der Festlegung des Sorgerechts und des Besuchsrechts die in den Anwendungsbereich des Übereinkommens fallenden Gewalttaten zu berücksichtigen. Es gibt jedoch mehrere Bestimmungen im Bürgerlichen Gesetzbuch, die im Prinzip eine Auslegung im Sinne von Artikel 31 Absatz 1 des Übereinkommens ermöglichen. Artikel 6 des deutschen Grundgesetzes sieht ein verfassungsrechtlich garantiertes Recht der Eltern auf Kindserziehung vor. Es erlaubt aber auch die Trennung der Kinder von ihren Eltern, wenn diese ihren Erziehungspflichten nicht nachkommen. Das Bürgerliche Gesetzbuch garantiert in § 1631 Absatz 2 das Recht des Kindes auf gewaltfreie Erziehung und verbietet körperliche Bestrafung, psychische Gewalt und andere entwürdigende Maßnahmen. Bei Sorgerechts- und Umgangsrechtsverfahren ist in Deutschland dem Grundsatz des gemeinsamen Sorgerechts der Vorzug zu geben. Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt ist jedoch das Kindeswohl. Nach § 1684 Absatz 4 BGB ist eine Einschränkung oder ein Ausschluss des Umgangsrechts für längere Zeit oder auf Dauer möglich, wenn dies zur Abwendung einer Gefährdung des Kindeswohls für erforderlich gehalten wird. Gemäß § 1666 BGB müssen die Familiengerichte Maßnahmen ergreifen, wenn das körperliche oder seelische Wohl eines Kindes gefährdet ist, wobei sie u.a. die elterliche Sorge einschränken oder entziehen können. Den Familiengerichten stehen somit Rechtsgrundlagen zur Verfügung, um bei Entscheidungen über das Sorgerecht und das Umgangsrecht etwaige Gewalttätigkeiten eines Elternteils gegenüber dem Kind zu berücksichtigen.²¹⁴ Die Gerichte können auch anordnen, dass die Übergabe des Kindes so organisiert wird, dass das Gewaltopfer dem Täter nicht begegnen muss und dass seine Adresse geheim gehalten wird. GREVIO begrüßt diese Möglichkeiten des Opferschutzes durch gerichtliche Anordnungen, die einen entscheidenden Beitrag zum Opferschutz leisten können.

220. Angesichts der zahlreichen Forschungsergebnisse, die belegen, dass Sorgerechts- und Besuchsrechtsentscheidungen, bei denen Gewalt in der Familie nicht gebührend berücksichtigt wird, Frauen nach einer Trennung Missbrauch²¹⁵ und sekundärer Viktimisierung²¹⁶ zum Opfer fallen können, möchte GREVIO betonen, dass gemäß der Istanbul-Konvention die Sicherheit des nicht gewalttätigen Elternteils und der Kinder ein zentraler Faktor sein muss, wenn über das Wohl des Kindes in Bezug auf Sorgerechts- und Besuchsrechtsregelungen entschieden wird. Im Hinblick auf Letzteres verlangt Artikel 31 Absatz 2 des Übereinkommens, dass die Ausübung des Besuchs- oder Sorgerechts die Rechte und die Sicherheit des Opfers oder der Kinder nicht gefährdet. Diese Verpflichtung ergibt sich aus der Erkenntnis, dass die Einhaltung von Umgangsregelungen für viele Opfer und ihre Kinder ein ernsthaftes Sicherheitsrisiko darstellen kann, da dies häufig bedeutet, den Täter von Angesicht zu Angesicht²¹⁷ zu begegnen, was zu schweren Gewaltakten, einschließlich der Tötung der Frau und/oder der Kinder, beitragen kann.²¹⁸ Eine solide Risikobewertung und ein Screening auf eine Vorgeschichte häuslicher Gewalt, insbesondere Gewalt in der Partnerschaft gegen den anderen Elternteil, sind von wesentlicher Bedeutung, um zu gewährleisten, dass Gefahren für die Sicherheit und das Wohlergehen des nicht missbrauchenden Elternteils und des Kindes erkannt werden können und dass Entscheidungen über den Umgang mit dem Kind nicht die Fortsetzung von Missbrauch und Kontrolle erleichtern. Sie müssen daher fester Bestandteil von Entscheidungen über das Sorgerecht und das Umgangsrecht sein, auch wenn diese auf einer Vereinbarung der Eltern beruhen, um sicherzustellen, dass die vereinbarten Regelungen dem Wohl

214. Artikel 1 671 Absatz 1 und Artikel 1 684 Absatz 4 des Zivilgesetzbuchs.

215. In einem Überblick über die Forschungsergebnisse in diesem Bereich wird deutlich, dass sich für viele Frauen und Kinder die Gewalt nach einer Trennung verschärft; dass Umgangsregelungen (einschließlich gerichtlich angeordneter Umgang) für die Fortdauer körperlicher und emotionaler Misshandlungen von Kindern und Frauen von Bedeutung sein können, selbst wenn ein hohes Maß an Überwachung gegeben ist; dass der Umgang mit Kindern häufig die intime Beziehung als Instrument der Männer zur Kontrolle von Frauen ersetzt, wodurch der Umgang mit Kindern zu einer Form der Gewalt nach einer Trennung werden kann. Siehe: R. Thiara und C. Harrison (2016), "Sicherheit statt Entschuldigung: Schlüsselfragen der Forschung zu Kinderkontakten und häuslicher Gewalt", Women's Aid, verfügbar unter: www.womensaid.org.uk/wp-content/uploads/2016/01/FINAL-Safe-not-sorry-FOR-WEB-JAN-2016.pdf.

216. Studien über Kindsmorde, die von Tätern häuslicher Gewalt im Zusammenhang mit unsicheren Kinderkontakten begangen wurden, waren der Auslöser für eine nationale Kampagne im Vereinigten Königreich, die von Women's Aid durchgeführt wurden (siehe www.womensaid.org.uk/tag/nineteen-child-homicides/), und haben dazu geführt, dass die gerichtliche Praxis in Bezug auf Sorgerecht und Besuchsrecht in einigen Ländern überprüft wurde.

217. Ausführlicher Bericht zur Istanbul-Konvention, Absatz 176.

218. Siehe z. B. den Sachverhalt in der Rechtssache Penati/ Italien, Antrag Nr. 44166/15, 11. Mai 2021, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-209868> (nur auf Französisch und Italienisch verfügbar).

des Kindes dienen und insbesondere die Sicherheit des gewaltbetroffenen Elternteils und des Kindes geschützt wird.²¹⁹

221. Ein Leiturtel des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2003 schränkt den generellen Vorrang des gemeinsamen Sorgerechts bei Gewalt gegen den anderen Elternteil ein - in diesem Fall wegen der mehrfachen Vergewaltigung der Mutter durch den Kindesvater.²²⁰ Eine aktuelle Publikation zum Thema Sorgerecht und häusliche Gewalt, die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert wurde, hat eine Auswahl einschlägiger Urteile von Gerichten aus verschiedenen Bundesländern - von der ersten Instanz bis zum Bundesverfassungsgericht - zusammengestellt, die von der rechtlichen Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, gewalttätigen Eltern das Sorgerecht zu entziehen oder das Umgangsrecht erheblich einzuschränken.²²¹ Auf der anderen Seite erhielt GREVIO von Frauenrechtsgruppen und Anwälten, die im Bereich der häuslichen Gewalt tätig sind, Informationen über Fälle, in denen Vorfälle von Gewalt gegen die Mutter von den zuständigen Gerichten nicht berücksichtigt wurden, da sie als nicht relevant für das Recht des misshandelnden Vaters auf Umgang mit dem Kind angesehen wurden.²²² Die oben erwähnte Studie kam auf Grundlage eines Überblicks über die einschlägige Rechtsprechung zu der Schlussfolgerung, dass in den meisten Rechtskommentaren eine hohe Schwelle für die Einschränkung oder Nichtgewährung des Besuchsrechts gesehen wird, wenn der Missbrauch gegen die Mutter und/oder das Kind begangen wurde, was sich mit den Berichten der Praktiker deckt.²²³

222. Die Anordnung eines überwachten Besuchsrechts ist zwar möglich, wird aber offenbar nur als Instrument eingesetzt, um das Besuchsrecht des Täters bei den Kindern in Fällen zu gewährleisten, in denen sich der Missbrauch direkt gegen das Kind richtet, einschließlich Fällen von nachgewiesenem sexuellem, körperlichem und psychologischem Missbrauch.²²⁴ Es scheint in juristischen Kommentaren nicht empfohlen zu werden, wenn sich der Missbrauch gegen die Mutter richtet, was auf ein mangelndes Verständnis für die schädlichen Auswirkungen auf die Kinder hindeutet. GREVIO erkennt zwar an, dass eine sorgfältige Abwägung der verschiedenen auf dem Spiel stehenden Rechte erforderlich ist, und ist uneingeschränkt für das Recht des Kindes, seine Bindungen zu beiden Elternteilen aufrechtzuerhalten, wie es in Artikel 6 des deutschen Grundgesetzes sowie in Artikel 9 Absatz 3 des UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes verankert ist, doch erfordert die Exposition gegenüber häuslicher Gewalt - als Opfer oder Zeuge -

219. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in seinem Urteil der Großen Kammer im Fall Kurt gegen Österreich (Antrag Nr. 62903/15, § 163, 15. Juni 2021) festgestellt, dass "Kinder, die Opfer häuslicher Gewalt sind, besonders schutzbedürftige Personen sind und Anspruch auf staatlichen Schutz in Form einer wirksamen Abschreckung gegen solche schwerwiegenden Verletzungen der persönlichen Integrität haben, insbesondere als Folge der positiven Verpflichtungen der Staaten nach Artikel 2 der Konvention ... Gewalt gegen Kinder, die dem gemeinsamen Haushalt angehören, einschließlich tödlicher Gewalt, kann von den Tätern als ultimative Form der Bestrafung ihres Partners eingesetzt werden."

220. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 18. Dezember 2003, 1 BvR 1140/03.

221. Thomas Meysen (Hrsg.) (2021), "Sorgerecht und häusliche Gewalt - Umgang, elterliche Sorge, Kindeswohlgefährdung, Familienverfahrensrecht", SOCLEs Internationales Zentrum für sozialrechtliche Studien, S. 33 f., Heidelberg, August 2021, verfügbar unter:

www.bmfsfj.de/resource/blob/185888/804264351973903018ba213d1bd73a5a/kindschaftssachen-und-hauesliche-gewalt-data.pdf.

222. NGO-Eingaben von RIGG Intervention Union RLP, S. 18, und Allianz zur Istanbul-Konvention, S. 105, sowie Informationen, die im Zuge des Evaluierungsbesuchs gewonnen wurden.

223. Thomas Meysen (Hrsg.) (2021), "Sorgerecht und häusliche Gewalt - Umgang, elterliches Sorgerecht, Kindeswohlgefährdung, Familienverfahrensrecht".

224 In Bezug auf das Besuchsrecht unter Aufsicht erklärt beispielsweise ein Kommentar zur deutschen Rechtsprechung zu Artikel 1 684 Absatz 4 des Bürgerlichen Gesetzbuchs, dass Besuche unter Aufsicht die Ausnahme sein sollten, wobei darauf hingewiesen wird, dass regelmäßige Besuche zu bevorzugen sind. Fallbeispiele, in denen deutsche Gerichte den Besuch unter Aufsicht eines misshandelnden Elternteils erlaubt haben, betreffen schwerwiegende Misshandlungen, einschließlich des nachgewiesenen sexuellen Missbrauchs des Kindes (was zu einem "außergewöhnlichen" Besuchsrecht führt); körperliche oder psychische Misshandlung des Kindes; häusliche Gewalt gegen das Kind; "pädophile" Präferenz mit einer spezifischen Gefährdung des Kindes; die völlige Missachtung der (körperlichen) Unversehrtheit des Kindes seitens des Vaters; eine drohende Entführung des Kindes durch den betreffenden Elternteil. Vgl. BeckOK BGB/Veit, 59. Ed. 1.11.2019, BGB § 1684 Rn. 60, 60.1 und 60.3 mit weiteren Referenzen.

Ausnahmen, die im Interesse des Kindes liegen.²²⁵ In Ermangelung von Daten über die Anzahl der Fälle, in denen die elterlichen Rechte und das Besuchsrecht aufgrund von Gewalt in der Partnerschaft eingeschränkt wurden, ist GREVIO nicht in der Lage zu beurteilen, in welchem Umfang solche Ausnahmen vom Besuchsrecht gemacht werden. Es ist daher wichtig, detailliertere und eingehendere Informationen über die jeweilige Praxis der deutschen Familiengerichte zu sammeln, um ein vollständiges Bild der aktuellen Praxis zu erhalten.

223. GREVIO begrüßt die vorbildliche gerichtliche Praxis des Familiengerichts München,²²⁶ stellt jedoch mit Bedauern fest, dass die Art des proaktiven Ansatzes, der in München verfolgt wird, von Gerichten in anderen Teilen Deutschlands nicht übernommen wird.²²⁷ Darüber hinaus gibt es keine Leiturteile oder andere bundesweite Richtlinien, die die Verpflichtung der Richter klar festlegen, Fälle von häuslicher Gewalt zu untersuchen und Risikobewertungen vorzunehmen, um das Kindeswohl bei der Entscheidung über die elterliche Trennung in Bezug auf gewaltbelastete Familien zu ermitteln. Dies wäre jedoch von größter Bedeutung, um den Familiengerichten, die an den Grundsatz des beschleunigten Verfahrens gebunden sind und innerhalb eines Monats eine erste Anhörung zu Sorgerechts- und Besuchsrechtsfragen anberaumen müssen, die Möglichkeit zu geben, die von anderen relevanten Parteien, insbesondere im Rahmen von polizeilichen Ermittlungen oder Verfahren nach dem Gewaltschutzgesetz oder von Jugendämtern, eingeholten Informationen über die Situation des Kindes zu nutzen. Da Strafverfahren oft viel länger dauern als familiengerichtliche Verfahren, betont GREVIO die Bedeutung einer behördenübergreifenden Zusammenarbeit in Sorgerechts- und Besuchsrechtsfällen, in denen Gewaltvorwürfe erhoben wurden. Nur wenn ein aktiver Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten stattfindet, können Gewaltvorfälle von den Familiengerichten angemessen berücksichtigt werden, wie z. B. frühere Schutzanordnungen, die Einleitung von polizeilichen Ermittlungen, strafrechtliche Verurteilungen oder andere relevante Faktoren.

224. Der Informationsaustausch durch behördenübergreifende Zusammenarbeit auf der Grundlage von Leitlinien und klaren Protokollen und unter gebührender Berücksichtigung des Schutzes der persönlichen Daten der betroffenen Personen würde es den Richtern auch ermöglichen, auf Parteien aufmerksam zu werden, deren Beziehung durch Gewalt beeinträchtigt wurde. Das daraus resultierende Machtungleichgewicht in der Beziehung würde die Fähigkeit beeinträchtigen, gegenseitig akzeptable Vereinbarungen über das Sorgerecht und Besuchsrecht auf der Grundlage der Zusammenarbeit zu treffen, wie es das deutsche Recht vorsieht.²²⁸ Wie GREVIO bereits in früheren Berichten festgestellt hat, sind Familienrichter und andere einschlägige Fachleute, wie z. B. Sachverständige oder Kinderpsychologen und Jugendamtsmitarbeiter, in die Lage zu versetzen, die - oft sehr realen - Sicherheitsbedenken und Ängste, die von Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt sind, und ihren Kindern geäußert werden, zu erkennen und einzuschätzen, auch als Begründung für die Ablehnung des Abschlusses von Vergleichen oder der vom Gericht vorgeschlagenen Sorgerechts- und Besuchsregelungen.²²⁹ Durch Schulungsmaßnahmen und eine stärkere Sensibilisierung für die Art und die Auswirkungen von Gewalt in Paarbeziehungen sowie für die erhöhte Gefahr, der die Opfer während der Trennung ausgesetzt sind und die sich häufig in Form von Morddrohungen und Stalking nach der Trennung äußert, können die Risiken, die

225. Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes betont in Absatz 61 seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 13, dass die "Auslegung des Kindeswohls mit der gesamten Konvention im Einklang stehen muss, einschließlich der Verpflichtung, Kinder vor allen Formen der Gewalt zu schützen".

226 Die speziellen Leitlinien des Familiengerichts München zum Sorge- und Umgangsrecht machen deutlich, dass auch das Miterleben von Gewalt das Kindeswohl gefährdet und der Zeugenschutz Vorrang haben muss. Die Leitlinien empfehlen ein standardisiertes Vorgehen in Fällen von häuslicher Gewalt und Kindesmisshandlung. Zu den Verfahrensschritten gehört beispielsweise die Einsichtnahme in alle Vorakten der Polizei, der Staatsanwaltschaft und anderer früherer Gerichtsverfahren sowie in familiengerichtliche Akten zu Gewaltschutzverfahren. Die speziellen Leitlinien sind abrufbar unter: https://www.justiz.bayern.de/media/images/behoerden-und-gerichte/amtsgerichte/muenchen/familiensachen/20.07.06_sonderleitfaden_muenchner_modell.pdf

227. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieses Berichts war die Katholische Hochschule München dabei, die Anwendung eines Risikobewertungsinstruments in Anlehnung an das "Münchner Modell" zu analysieren, mit dem Ziel, ein geeignetes Instrument (d.h. den Fragebogen) für die Anwendung in anderen Teilen Deutschlands anzubieten.

228. Siehe Kapitel V, Verbot von obligatorischen alternativen Streitbeilegungsverfahren oder Verurteilungen.

229. Siehe GREVIOs Bericht über die Basisbewertung zu Frankreich (Absätze 106, 107 und 186), zu Dänemark (Absatz 154), zu Italien (Absatz 185) und zu Schweden (Absätze 171 und 164).

Sorgerechts- und Besuchsregelungen für weibliche Opfer und ihre Kinder darstellen können, eingehender verstanden werden.

225. In Anbetracht der Vorbereitungen für eine umfassendere Reform des Sorgerechts und des Besuchsrechts zeigt sich GREVIO besorgt darüber, dass die besondere Situation von Frauen, die Gewalt in der Partnerschaft durch den anderen Elternteil erfahren, allem Anschein nach nicht als ein Faktor betrachtet wurde, der besondere Maßnahmen erfordert.²³⁰ Eine von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Studie mit dem Titel "Kindeswohl und Umgangsrecht", die den Zusammenhang von Gewalt, Umgangsrecht und Kindeswohl untersuchen soll, ist zwar abgeschlossen, aber noch nicht veröffentlicht und derzeit aus Gründen des Datenschutzes Gegenstand eines Gerichtsverfahrens.²³¹

226. Aber auch ohne eine für Deutschland spezifische Studie weist GREVIO auf Forschungsergebnisse anderer Länder hin, die zeigen, wie sehr die Stellung der Kinder während der Trennung und in der Elternschaft nach der Trennung vernachlässigt wird, insbesondere in Fällen, in denen der Trennung Gewalt in der Partnerschaft vorausgegangen ist.²³² Die sich daraus ergebenden Sorgerechts- und Besuchsrechtsentscheidungen und ihre Durchsetzung werden von häuslichen Gewalttätern häufig dazu benutzt, die vor der Trennung angewandten Macht- und Kontrolltaktiken fortzusetzen. Die Schutzbedürftigkeit der Kinder wird in diesem Zusammenhang durch die Tatsache verschärft, dass einstweilige Verfügungen in Deutschland keinen Einfluss auf das Umgangsrecht des Täters (Vaters) mit seinem Kind haben, es sei denn, die Verfügung wurde speziell zum Schutz des Kindes erlassen. Es ist daher wichtig, diese und andere Faktoren, die die Sicherheit von Kindern und ihren misshandelten Müttern im Zusammenhang mit Sorgerechts- und Besuchsregelungen in Deutschland beeinflussen, weiter zu erforschen und dabei die Perspektiven und Erfahrungen aller Beteiligten, einschließlich der Frauenhilfsdienste und der in diesem Bereich tätigen Rechtsanwälte, zu berücksichtigen. Darüber hinaus sollten alle Ergebnisse veröffentlicht und diskutiert werden, um eine öffentliche Debatte und eine umfassende Auseinandersetzung mit den Standards der Istanbul-Konvention zu ermöglichen, wie sie im Koalitionsvertrag der neu gewählten Regierung angekündigt wurde.²³³ In diesem Zusammenhang nimmt GREVIO mit Interesse ein laufendes Forschungsprojekt zur Kenntnis, in dem bestehende Kooperationsstrukturen, Protokolle und Leitlinien zum Thema Sorgerecht und Besuchsrecht, Kindeswohl und Sicherheit des Opfers nach der Trennung von einem misshandelnden Partner erfasst werden, um Beispiele für bewährte Verfahren zu ermitteln.²³⁴

227. GREVIO beobachtet mit Besorgnis die Hinweise von Frauenrechtsorganisationen und in diesem Bereich tätigen Expertinnen und Experten auf das hohe Risiko, dass Gewalt gegen Frauen und ihre Kinder unerkannt bleibt und/oder angefochten wird, und zwar aufgrund der Einschätzungen von gerichtlich bestellten Sachverständigen in Sorgerechts- und Besuchsrechtsfällen, die häufig davon ausgehen, dass die Ablehnung eines Elternteils durch das Kind auf dem sogenannten Begriff

230. Das Papier der Arbeitsgruppe "Sorge- und Umgangsrecht" des Bundesjustizministeriums ist abrufbar unter: https://www.bmju.de/SharedDocs/Downloads/DE/News/Artikel/102919_Thesen_AG_SorgeUndUmgangsrecht.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

231. www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/aktueller-stand-der-studie-kindeswohl-und-umgangsrecht--176860.

232. Anna Nikupeteri und Merja Laitinen (Universität Lapland), "Das Alltagsleben von Kindern wird durch Stalking überschattet: Stalking-Erzählungen finnischer Kinder und Frauen nach einer Trennung", in *Gewalt und Opfer*, 2015, Vol. 30, No. 5, pp. 830-45, auf S. 831. Mit Kindern geführte Interviews zeigen, dass der Schatten von Gewalt und Missbrauch, mit dem sie gelebt haben, aufgrund von Besuchsregelungen fortbesteht; Holt S., Buckley H. und Whelan S. (2008) "Die Auswirkungen der Exposition gegenüber häuslicher Gewalt auf Kinder und junge Menschen: Eine Literaturübersicht", in: *Kindesmisshandlung und Vernachlässigung*, 32, S. 797-810; Callaghan J. E., Alexander J. H., Sixsmith J. und Fellin L. C. (2018), "Jenseits der Beobachtung": Kinder erfahren Zwangskontrolle bei häuslicher Gewalt und Missbrauch", im *Journal of Interpersonal Violence*, 33(10), S. 1551-1581; McLeod D. (2018), "Koerzitivkontrolle: Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche im familiären Umfeld", in *Forschung in der Praxis*; und Katz E. (2016), "Jenseits des Körperverletzungsmodells: Wie sich Kinder, die mit häuslicher Gewalt leben, in Regimen der Zwangskontrolle verletzen und ihnen widerstehen", nachzulesen im *Fachblatt für Kindesmissbrauch*, 25(1), S. 46-59.

233. Koalitionsvertrag zwischen den drei Parteien (SPD, Grüne/Bündnis 90 und FDP) mit dem Titel "Mehr Fortschritt wagen", verabschiedet im Dezember 2021, S. 114.

234. <https://prospektive-entwicklungen.de/>

der "elterlichen Entfremdung" beruht.²³⁵ Diese und andere damit zusammenhängende Vorstellungen, die nachweislich jeder wissenschaftlichen Grundlage entbehren, scheinen in Deutschland weit verbreitet zu sein und werden sogar in der Ausbildung von Jugendamtsmitarbeitern verwendet.²³⁶ GREVIO unterstreicht das hohe Risiko, dass diese Konzepte dazu beitragen, Gewalt gegen Frauen und ihre Kinder unentdeckt zu lassen und/oder anzufechten, da sie den geschlechtsspezifischen Charakter häuslicher Gewalt und wesentliche Aspekte des Kindeswohls ignorieren.²³⁷ Es muss sichergestellt werden, dass alle Fachkräfte, die mit der Festlegung des Sorgerechts und des Besuchsrechts befasst sind, über die Ursachen häuslicher Gewalt, ihren geschlechtsspezifischen Charakter und die von häuslichen Gewalttätern angewandte Macht- und Kontrolldynamik geschult werden, damit sie im Sinne von Artikel 31 der Konvention handeln können. Eine umfassende Kenntnis dieser Themen kann das Bewusstsein der zuständigen Fachkräfte dafür schärfen, dass weibliche Opfer häuslicher Gewalt echte Sicherheitsbedenken für sich selbst und ihre Kinder haben können, die angegangen werden müssen, anstatt sie mit dem Vorwurf mangelnder Kooperation oder Manipulation ihrer Kinder abzutun.

228. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, insbesondere gesetzgeberische Maßnahmen, spezielle Schulungen und geeignete Richtlinien, um sicherzustellen, dass alle relevanten Berufsgruppen, einschließlich Sozialarbeiter, Jugendamtsmitarbeiter, Mitglieder der Justiz, Gerichtssachverständige und Kinderpsychologen, wenn sie über Sorgerecht und Besuchsrecht entscheiden:

- a. sich der negativen Auswirkungen von Gewalt eines Elternteils gegen den anderen auf die Kinder bewusst sind und diese berücksichtigen;
- b. wissen, dass es für die so genannte "elterliche Entfremdung" und ähnliche Konzepte keine wissenschaftliche Grundlage gibt;
- c. ein Verfahren einführen, mit dem die Fälle auf eine Vorgeschichte von Gewalt eines Elternteils gegen den anderen untersucht werden und festgestellt wird, ob diese angezeigt wurde, auch bei Fällen, die an eine außergerichtliche Einigung verwiesen werden.

229. GREVIO fordert die deutschen Behörden außerdem dazu auf:

- a. die Zusammenarbeit zwischen Familiengerichten und spezialisierten Diensten zu verbessern, die Opfer und ihre Kinder in Verfahren zum Sorgerecht und Besuchsrecht unterstützen;
- b. Maßnahmen zu ergreifen, die gewährleisten, dass Verfahren und Entscheidungen in solchen Fällen die Sicherheit von Frauen, die Opfer von Gewalt in Partnerschaften geworden sind, nicht gefährden, insbesondere durch die Nichtbekanntgabe ihres Wohnsitzes.

230. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, die Auswirkungen der gegenwärtigen gerichtlichen Praxis bei der Entscheidung über das Sorge- und Besuchsrecht auf die Sicherheit von weiblichen Opfern häuslicher Gewalt und ihrer Kinder zu bewerten, einschließlich der Zusammenhänge mit geschlechtsspezifischen Tötungen von Frauen und ihren Kindern, die einschlägige Rechtsprechung zu analysieren und Daten darüber zu erheben, wie Richter das elterliche Sorgerecht oder das Besuchsrecht im Zusammenhang

235. Informationen, die anlässlich des Bewertungsbesuchs ermittelt wurden. Eine Erörterung des Begriffs der "elterlichen Entfremdung" findet sich in den GREVIO-Basisevaluierungsberichten über Frankreich, Absatz 169, über Italien, Absatz 161, und über Polen, Absatz 164.

236. Siehe z. B. die Studie "Familienrecht in Deutschland" vom April 2022 des Soziologen Wolfgang Hammer, ehemaliger Leiter der Abteilung Kinder und Jugend der Hamburger Sozialbehörde, abrufbar unter: www.familienrecht-in-deutschland.de/studie/, Informationen, die während des Evaluierungsbesuchs eingeholt wurden, und NGO-Eingabe von der Allianz zur Istanbul-Konvention, S. 104.

237. Siehe die Stellungnahme der Europäischen Vereinigung für Psychotherapie (EAP) vom Dezember 2017, in der davor gewarnt wird, dass die Begriffe "Elternentfremdungssyndrom" und "elterliche Entfremdung" für die Verwendung in einer psychotherapeutischen Praxis ungeeignet sind. Diese Erklärung der EAP, die aus 128 Organisationen von Psychotherapeuten aus 41 europäischen Ländern besteht, dient als Leitlinie für Psychotherapeuten in ganz Europa.

mit häuslicher Gewalt einschränken oder entziehen, um die Kriterien für überwachte Besuche zu überdenken.

4. Zivilrechtliche Folgen der Zwangsheirat (Artikel 32)

231. In Deutschland kann eine Zwangsheirat unabhängig vom Alter des Opfers auf dessen Antrag aufgelöst werden. Für das Eheaufhebungsverfahren sind die Familiengerichte zuständig. GREVIO weist erneut darauf hin, dass Artikel 32 der Istanbul-Konvention verlangt, dass das Verfahren zur Auflösung einer Zwangsheirat leicht zugänglich sein sollte und keine unangemessenen finanziellen oder administrativen Belastungen für das Opfer mit sich bringen sollte.

232. Hinsichtlich der zivilrechtlichen Folgen von Kinderehen stellt GREVIO fest, dass das deutsche Bürgerliche Gesetzbuch zwischen Ehen mit einem Kind unter 16 Jahren und Ehen, die mit einem Minderjährigen geschlossen werden, der das 16. aber noch nicht das 18. Lebensjahr erreicht hat, unterscheidet. Letztgenannte Ehen können zwar aufgelöst werden (§ 1314, Absatz 1, 1. Alt. BGB), erstere sind aber nach deutschem Recht automatisch und ohne Ausnahme nichtig.²³⁸ GREVIO erkennt zwar die Unterschiede zwischen Minderjährigen- und Zwangsheiraten an, unterstreicht aber, dass aufgrund des jungen Alters der Bräute ein höheres Risiko besteht, dass sie nicht in der Lage sind, ihre volle und freie Zustimmung zu einer ehelichen Verbindung zu geben oder sich einer Zwangsheirat zu widersetzen.²³⁹ Die schädlichen Folgen von Zwangs- und Kinderehen wurden von internationalen Menschenrechtsgremien ausführlich dargelegt. Kinder-, Früh- und Zwangsheiraten sind weithin als schädliche Praktiken anerkannt, die gegen die Menschenrechte verstoßen, sie missbrauchen oder beeinträchtigen und mit anderen gefährlichen Praktiken und Menschenrechtsverletzungen verbunden sind und diese fortführen. Solche schädlichen Praktiken haben unverhältnismäßig negative Auswirkungen auf Frauen und Mädchen und stellen eine ernsthafte Bedrohung für verschiedene Aspekte ihrer physischen und psychischen Gesundheit dar.

233. GREVIO begrüßt daher das Inkrafttreten des Gesetzes gegen Kinderehen im Jahr 2017, mit dem das Heiratsalter in Deutschland auf 18 Jahre angehoben wurde. Die Evaluierung des Gesetzes durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz im Jahr 2020 hat ergeben, dass im untersuchten Zeitraum (22. Juli 2017 bis 31. März 2020) 104 Verfahren zur Auflösung einer Ehe aufgrund der Minderjährigkeit (eines) der Ehegatten eingeleitet wurden. Im gesamten Berichtszeitraum wurden insgesamt neun Verfahren zur Feststellung der Ungültigkeit der Ehe wegen des fehlenden Mindestalters von 16 Jahren gemeldet. Den meisten Anträgen wurde stattgegeben. In einem Fall wurde der Antrag zurückgenommen. Nur 11 Fälle endeten mit der Auflösung der Ehe. Die Studie kam zu dem Schluss, dass das Verbot von Kinderehen insofern erfolgreich war, als in Deutschland offiziell keine derartigen Eheschließungen mehr stattfanden. Sie räumte jedoch auch ein, dass die verfügbaren Daten nicht vollständig waren, da nicht alle Bundesländer entsprechende Zahlen vorgelegt hatten und es immer noch eine unbekannte Zahl von religiösen und inoffiziellen Praktiken der Kinderehe gab. Generell stellte die Studie fest, dass die Auflösung von Kinderehen durch die Zivilgerichte in der Praxis kaum von Bedeutung ist.

234. NGOs, die in diesem Bereich tätig sind, machten GREVIO jedoch auf die Tatsache aufmerksam, dass die automatische Annullierung jeder Ehe, an der ein Mädchen unter 16 Jahren beteiligt ist, manchmal zu einer unzumutbaren Härte für das Opfer führt, das jegliche Ansprüche auf Alimente oder Unterhaltszahlungen von seinem ehemaligen Ehepartner verliert.²⁴⁰ GREVIO ist

238. Im Sinne von Artikel 1 303 des Bürgerlichen Gesetzbuches und Artikel 13 Absatz 3 Nummer 1 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch.

239. Beachten Sie die Resolution 175 der Generalversammlung der Vereinten Nationen und die Gemeinsame Allgemeine Empfehlung Nr. 31 des CEDAW-Ausschusses und des Ausschusses für die Rechte des Kindes sowie die Allgemeine Bemerkung 18 des Ausschusses für die Rechte des Kindes.

240. Diese Frage wird derzeit vom Bundesverfassungsgericht geprüft. Im Jahr 2018 hat der Bundesgerichtshof das Bundesverfassungsgericht um die Prüfung gebeten, ob Artikel 13 Absatz 3 Nummer 1 des Einführungsgesetzes mit dem Grundgesetz vereinbar ist (siehe den Antragstext hier: <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&Datum=Aktuell&nr=90440&anz=1&pos=0&Frame=4&.pdf> (in Deutsch)).

daher der Ansicht, dass die Behörden sicherstellen sollten, dass jede Frau oder jedes Mädchen, welches sich in einer solchen Situation befindet, die notwendige Unterstützung erhält.

235. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, die Verfahren zur Auflösung von Zwangsehen bundesweit zu harmonisieren, den Zugang zu diesem Verfahren zu erleichtern und sicherzustellen, dass es keine unangemessenen finanziellen oder administrativen Belastungen für das Opfer mit sich bringt, wie in Artikel 32 der Istanbul-Konvention gefordert.
B. Strafrecht

236. Im deutschen Strafgesetzbuch gibt es eine Reihe von strafrechtlichen Bestimmungen, die die in den Artikeln 33 bis 40 der Istanbul-Konvention genannten Verhaltensweisen unter Strafe stellen. Die umfassende Reform aller Sexualdelikte vor der Ratifizierung der Istanbul-Konvention durch Deutschland wurde von umfangreichen Sensibilisierungsmaßnahmen und öffentlichen Debatten begleitet, die zu einem Anstieg der Strafanzeigen aufgrund solcher Delikte führten. Darüber hinaus wurden vor kurzem wichtige Gesetzesänderungen wie die Einführung des Straftatbestands des Cyberstalking vorgenommen, um der zunehmenden Bedeutung der digitalen Dimension von Gewalt gegen Frauen Rechnung zu tragen, was zur rechten Zeit kam, da GREVIO gerade seine erste Allgemeine Empfehlung zu diesem Thema herausgegeben hatte.²⁴¹

1. Psychische Gewalt (Artikel 33)

237. Im deutschen Recht gibt es keinen spezifischen Straftatbestand für psychische Gewalt. Diese in häuslichen Gewaltsituationen häufig vorkommende Form der Gewalt kann unter die Straftatbestände der Nötigung,²⁴² Bedrohung,²⁴³ Körperverletzung,²⁴⁴ Stalking²⁴⁵ und/oder § 4 Absatz 1 des Gewaltschutzgesetzes fallen.

238. Zum Straftatbestand der "Nötigung" hat das Bundesverfassungsgericht jedoch in einem Leiturteil²⁴⁶ festgestellt, dass eine Gewaltanwendung im Sinne des § 240 StGB nur dann vorliegt, wenn der Täter durch Anwendung körperlicher Gewalt Zwang auf das Opfer ausübt und dieser Zwang nicht nur psychisch wirkt, sondern auch körperlich spürbar ist. Darüber hinaus kann der Straftatbestand der "Nötigung" auch durch die Androhung eines schweren Übels erfüllt sein. Der Straftatbestand der "Drohung" setzt die Androhung einer Straftat voraus, eine zu hohe Schwelle, um die Art der ständigen psychischen Gewalt zu erfassen, die die Opfer häuslicher Gewalt erleben. In Bezug auf den Straftatbestand der Körperverletzung stellt GREVIO fest, dass der Wortlaut des Straftatbestandes es zwar zulassen würde, dass psychische Schäden unter diese Bestimmung subsumiert werden, in der Praxis scheint die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs diese Möglichkeit jedoch weitgehend auszuschließen.²⁴⁷ Darüber hinaus erfasst keiner der genannten Straftatbestände eine Verhaltensweise, die aus mehreren Vorfällen mit geringerer Intensität bestehen könnte, die häufig Teil des Missbrauchsmusters in Situationen häuslicher Gewalt sind und die durch Artikel 33 der Istanbul-Konvention erfasst werden sollen. Schließlich greift die Strafvorschrift des § 4 Absatz 1 des Gewaltschutzgesetzes nur, wenn das Opfer zuvor eine Schutzanordnung erwirkt hat und der Täter dagegen verstoßen hat. Nach Hinweisen aus der Zivilgesellschaft und von auf diesem Gebiet spezialisierten Anwälten betrachten Richter psychische Gewalt nicht systematisch als Teil der häuslichen Gewalt.²⁴⁸ Die Einführung eines gesonderten Straftatbestands für psychische Gewalt in das Strafgesetzbuch würde wahrscheinlich zu mehr

241. Allgemeine Empfehlung Nr. 1 von GREVIO zur digitalen Dimension der Gewalt gegen Frauen, angenommen am 20. Oktober 2021, Europarat, 2021, verfügbar unter: <https://rm.coe.int/grevio-rec-no-on-digital-violence-against-women/1680a49147>.

242. Artikel 240 des Strafgesetzbuchs.

243. Artikel 241 des Strafgesetzbuchs.

244. Artikel 223 des Strafgesetzbuchs.

245. Artikel 238 des Strafgesetzbuchs.

246. Siehe Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 1. Januar 1995, 1 BvR 718/89.

247. Vgl. Bundesgerichtshof, Urteile vom 18. Juli 2013, 4 StR 168/13; 9. Oktober 2002, 5 StR 42/02; 12. März 2019, 4 StR 63/19.

248. Informationen, die anlässlich des Bewertungsbesuchs ermittelt wurden.

Rechtsklarheit und Kohärenz führen, auch im Hinblick auf die Reform des sozialen Entschädigungsrechts, das mit Wirkung vom 01. Januar 2024 die Möglichkeit einer Entschädigung für psychische Gewalt vorsieht.²⁴⁹

239. GREVIO nimmt mit Interesse zur Kenntnis, dass im April 2021 das Gesetz zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Hasskriminalität in Kraft getreten ist, das eine Änderung des Straftatbestands der "Bedrohung" enthält. Er umfasst nun auch rechtswidrige Drohungen gegen die sexuelle Selbstbestimmung, die körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit oder einen Gegenstand von bedeutendem Wert.²⁵⁰ Dieses Gesetz richtet sich gegen die Verbreitung bedrohlicher und anderweitig rechtswidriger Inhalte im Internet, insbesondere in den sozialen Medien. Während diese Änderung des Straftatbestandes der "Bedrohung" einige Lücken in Bezug auf Artikel 33 der Konvention schließt, stellt GREVIO fest, dass er immer noch nicht alle Fälle von schwerer Beeinträchtigung der psychischen Integrität einer Person abdeckt.

240. Im Zusammenhang mit Hassreden im Internet, Verleumdungen und anderen Formen des Missbrauchs durch IKT, die enorme psychologische Auswirkungen auf die Opfer haben können und immer häufiger vorkommen, verweist GREVIO auf seine Allgemeine Empfehlung Nr. 1 zur digitalen Dimension der Gewalt gegen Frauen.²⁵¹ Sie ist der Ansicht, dass die Gewalt gegen Frauen im Internet und durch Technologie eine Fortsetzung der Gewalt darstellt, die offline gegen sie ausgeübt wird. Untersuchungen haben gezeigt, dass fast die Hälfte der Opfer häuslicher Gewalt berichtet, während einer Beziehung und/oder nach deren Beendigung in irgendeiner Form online missbraucht worden zu sein.²⁵² Die Agentur für Grundrechte stellte in ihrer Umfrage von 2014 fest, dass eine von zehn Frauen in der EU seit ihrem 15. Lebensjahr entweder unerwünschte sexuell eindeutige Nachrichten oder unangemessene Annäherungsversuche in sozialen Netzwerken erlebt hat.²⁵³ Es muss davon ausgegangen werden, dass diese Zahlen seit 2014 zugenommen haben. In diesem Zusammenhang begrüßt GREVIO die ausdrückliche Kriminalisierung verschiedener Formen des technologiegestützten Missbrauchs im deutschen Recht, wie z. B. Cyberstalking, die unerlaubte Aufnahme von Bildern privater Körperteile, das Teilen von Bildern im Internet und die Verwendung von Stalker-Software.²⁵⁴ Andere Formen wie der sexuelle Missbrauch durch Bilder (so genannter "Racheporno", Deepfakes usw.)²⁵⁵ können unter eine oder mehrere andere Strafvorschriften fallen (wie Beleidigung, Verleumdung oder üble Nachrede, Stalking, Verletzung von Persönlichkeitsrechten oder des Urheberrechts).

241. Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz, das auf die Bekämpfung von Hasskriminalität und anderen rechtswidrigen Inhalten in sozialen Netzwerken abzielt, ist am 01. Oktober 2017 in Kraft getreten.²⁵⁶ Es legt Standards für wirksame Beschwerdemechanismen fest und verpflichtet die Betreiber sozialer Netzwerke, den Nutzern einfache Verfahren für die Meldung strafrechtlich relevanter Online-Inhalte anzubieten und die betreffenden Inhalte unverzüglich zu prüfen und, wenn sie sich als rechtswidrig erweisen, rasch zu entfernen. Das Gesetz enthält außerdem eine Berichtspflicht für die sozialen Netzwerke, die den Behörden halbjährlich Berichte z. B. über die Anzahl der eingegangenen Beschwerden vorlegen müssen. Wer kein Beschwerdemanagement einrichtet oder strafrechtlich relevante Inhalte nicht rechtzeitig löscht, muss mit einer Geldstrafe rechnen. Schließlich hat jeder, dessen Persönlichkeitsrechte durch Inhalte, die unter das

249. Siehe Kapitel V, Entschädigung.

250. Artikel 241, Absatz 1, des Strafgesetzbuches.

251. GREVIO Allgemeine Empfehlung Nr. 1 zur digitalen Dimension der Gewalt gegen Frauen, angenommen am 20. Oktober 2021, Europarat, 2021, verfügbar unter: <https://rm.coe.int/grevio-rec-no-on-digital-violence-against-women/1680a49147>.

252 Ebd. S. 14 mit weiteren Verweisen

253 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, *Gewalt gegen Frauen: Eine EU-weite Studie. Bericht über die Hauptergebnisse*, 03. März 2014, verfügbar unter: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14_en.pdf.

254 Siehe Kapitel V Stalking

255 Ein Glossar finden Sie in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 1 von GREVIO zur digitalen Dimension der Gewalt gegen Frauen, angenommen am 20. Oktober 2021, Europarat, 2021, verfügbar unter: <https://rm.coe.int/grevio-rec-no-on-digital-violence-against-women/1680a49147>.

256. Network Enforcement Act, verfügbar unter:

www.bmjv.de/DE/Themen/FokusThemen/NetzDG/NetzDG_EN_node.html.

Netzwerkdurchsetzungsgesetz fallen, verletzt werden, das Recht, von dem sozialen Netzwerk Auskunft über die Personalien der Person zu erhalten, die die Straftat begangen hat. GREVIO lobt die deutschen Behörden für ihre Vorreiterrolle in diesem Zusammenhang, stellt jedoch fest, dass es noch einige Probleme bei der Umsetzung durch die jeweiligen Plattformen gibt und dass unzureichende Kontrollen durch die Behörden dazu geführt haben, dass hasserfüllte Inhalte online bleiben.²⁵⁷ Es besteht zwar die Möglichkeit, sich beim Bundesjustizministerium zu beschweren, dies ist jedoch nur bei strukturellen Verstößen gegen das Netzwerkdurchsetzungsgesetz möglich. In allen anderen Fällen muss die Person, die die Entfernung rechtswidriger Inhalte verlangt, direkt gegen die betreffende Plattform klagen, was eine große Hürde darstellt. GREVIO weist jedoch darauf hin, dass 2021 eine Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes in Kraft getreten ist, die es einfacher macht, gegen die Nichtlöschung rechtswidriger Inhalte zu klagen.²⁵⁸

242. Ein weiteres Problem, auf das GREVIO von den NGOs, die im Bereich der Bekämpfung digitaler Gewalt tätig sind, aufmerksam gemacht wurde, ist die Tatsache, dass das Netzwerkdurchsetzungsgesetz derzeit nur darauf abzielt, rechtswidrige Inhalte zu entfernen, jedoch keine strafrechtliche Verfolgung der Urheber dieser Inhalte ermöglicht. Strafrechtliche Ermittlungen und Verfahren wegen Verleumdung, übler Nachrede oder illegaler Verbreitung von Bildern werden allzu oft wegen angeblich fehlenden öffentlichen Interesses eingestellt, und die Täter werden selten vor Gericht gestellt, nicht zuletzt weil die technischen Mittel fehlen.²⁵⁹ In diesem Zusammenhang begrüßt GREVIO die Pläne Deutschlands, das Netzwerkdurchsetzungsgesetz im Jahr 2022 zu reformieren und eine Verpflichtung für Plattformen einzuführen, bestimmte rechtswidrige Inhalte an das Bundeskriminalamt zu melden. Mit Interesse nimmt GREVIO zur Kenntnis, dass die bei der Staatsanwaltschaft Köln angesiedelte Zentralstelle für Cybercrime Nordrhein-Westfalen (ZAC NRW) seit 2018 gemeinsam mit der Landesmedienanstalt das Projekt "Aufspüren statt Löschen" verantwortet. In diesem Projekt werden die beteiligten Medienunternehmen darin geschult, strafrechtlich relevante Inhalte von solchen zu trennen, die zwar verwerflich, aber vom Recht auf freie Meinungsäußerung noch gedeckt sind. Die ZAC NRW bearbeitet die daraus entstehenden Strafanzeigen landesweit. Darüber hinaus arbeitet die ZAC NRW derzeit u.a. mit dem Bundeskriminalamt an einem Konzept, das es zivilgesellschaftlichen Organisationen künftig ermöglichen soll, belastende Inhalte im Internet zu melden.

243. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, psychische Gewalttaten online und offline zu untersuchen, strafrechtlich zu verfolgen und wirksam zu bestrafen, indem sie die verfügbaren Bestimmungen des deutschen Strafgesetzbuches voll ausschöpfen. Um alle Handlungen, die die psychologische Integrität einer Person ernsthaft beeinträchtigen, wie in Artikel 33 der Istanbul-Konvention gefordert, wirksam unter Strafe zu stellen, appelliert GREVIO nachdrücklich an die deutschen Behörden, die Schaffung eines separaten Straftatbestandes in Betracht zu ziehen, der alle in der Konvention geforderten Tatbestandsmerkmale berücksichtigt.

2. Nachstellung (Artikel 34)

244. Der Straftatbestand des Stalking ist in Artikel 238 des deutschen Strafgesetzbuchs geregelt. Der Straftatbestand umfasst ein breites Spektrum von Verhaltensweisen, die die Lebensführung einer Person beeinträchtigen können, z. B. die Annäherung an die Zielperson ohne deren Zustimmung, die Kontaktaufnahme über Telekommunikationsmittel, die missbräuchliche Verwendung personenbezogener Daten durch die Bestellung von Waren oder Dienstleistungen im Namen der Zielperson, die Bedrohung von Leib oder Leben der Zielperson oder von ihr nahestehenden Personen oder die Verbreitung oder Veröffentlichung von Inhalten, auch über IKT, unter Vorspiegelung der Urheberschaft der Zielperson, welche geeignet sind, diese in der öffentlichen Meinung herabzusetzen. Die Bestimmung bezieht sich somit in erster Linie auf den

257. Siehe zum Beispiel *Süddeutsche Zeitung*, "Wie Facebook mit Hasskommentaren umgeht", abrufbar unter: www.sueddeutsche.de/projekte/artikel/digital/hass-im-netz-wie-facebook-mit-hasskommentaren-umgeht-e994275/?reduced=true und HateAid, "Facebook versagt beim Schutz der Bundestagswahl", abrufbar unter: <https://hateaid.org/facebook-bundestagswahl/>.

258. www.bmj.de/DE/Themen/FokusThemen/NetzDG/NetzDG_node.html.

259. Informationen, die anlässlich des Bewertungsbesuchs ermittelt wurden.

Vorsatz des Täters, wobei die Verantwortung für sein Verhalten und nicht für die tatsächlichen Auswirkungen seiner Handlungen auf das Opfer liegt. Darüber hinaus sieht die verschärfte Form des Straftatbestands härtere Strafen für die Verwendung von Stalker-Software, für das Stalking des Opfers über einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten oder für die Verursachung einer gesundheitlichen Beeinträchtigung des Opfers oder ihm nahestehender Personen, eines schweren gesundheitlichen Schadens oder einer (realen) Todesgefahr vor.

245. GREVIO begrüßt die Tatsache, dass Artikel 238 des Strafgesetzbuches die Anforderungen von Artikel 34 der Istanbul-Konvention erfüllt und insbesondere, dass der Straftatbestand nun auch Cyberstalking umfasst, das eine immer häufiger vorkommende Form der Gewalt gegen Frauen ist.²⁶⁰ Darüber hinaus stellt GREVIO mit Zufriedenheit fest, dass die Definition von Stalking verhaltens- und nicht ergebnisorientiert ist und dass der Straftatbestand nicht nur Stalkinghandlungen gegen das Opfer, sondern auch gegen ihm nahestehende Personen umfasst. Schließlich kann die mögliche Strafe für Verstöße gegen eine Schutzanordnung von bis zu zwei Jahren Freiheitsentzug oder einer Geldstrafe als ausreichend abschreckend angesehen werden.

3. Körperliche Gewalt (Artikel 35)

246. Das deutsche Strafgesetzbuch (StGB) kennt in den §§ 223 ff. eine Vielzahl von Straftatbeständen, die unterschiedliche Formen und Schweregrade körperlicher Gewalt umfassen, wie z. B. Körperverletzung, gefährliche Körperverletzung, Misshandlung einer anvertrauten Person, schwere Körperverletzung und Körperverletzung mit Todesfolge. Die einfache und die fahrlässige Körperverletzung (§§ 223 bzw. 229 StGB) werden jedoch nur auf Antrag des Opfers verfolgt, es sei denn, die Strafverfolgungsbehörde ist der Auffassung, dass ein besonderes öffentliches Interesse an der Verfolgung besteht.²⁶¹

247. Unter Wahrung der Erfordernisse einer effizienten Justiz stellt GREVIO mit Besorgnis fest, dass diese Vorgehensweise dem Erfordernis nach Artikel 55 der Istanbul-Konvention zuwiderläuft, die Ermittlungen oder die Strafverfolgung von Akten körperlicher Gewalt nicht gänzlich davon abhängig zu machen, dass das Opfer ein Verfahren einleitet.²⁶² Zur Frage, ob die Verfolgung einer Straftat von Amts wegen als im öffentlichen Interesse liegend anzusehen ist, heißt es in § 234 der Richtlinien für Staatsanwälte,²⁶³ dass ein solches Interesse angenommen werden kann, wenn zwischen dem Opfer und dem Beschuldigten eine persönliche Beziehung besteht, die eine Verfolgung durch das Opfer unzumutbar machen würde. GREVIO stellt jedoch fest, dass es in diesem Zusammenhang keinen ausdrücklichen Hinweis auf häusliche Gewalt gibt. Darüber hinaus scheinen keine Daten darüber vorzuliegen, wie oft die Strafverfolgungsbehörden von einem besonderen öffentlichen Interesse an der Strafverfolgung ausgingen oder wie oft Opfer "einfacher" Körperverletzungen an die Privatklage verwiesen wurden.

248. Darüber hinaus gibt es im deutschen Strafrecht keinen spezifischen Straftatbestand, der einen typischen Verhaltensablauf bei häuslicher Gewalt abdeckt - nämlich eine Abfolge von (manchmal) geringfügigen Straftaten, die einzeln vielleicht nicht die Schwelle für eine (*ex officio*) Strafverfolgung von Amts wegen wegen Körperverletzung erreichen - jedoch Teil eines Missbrauchsmusters sind, das in der Summe eine bestimmte Schwelle der Schwere erreicht.

249. Da kein Vorbehalt bezüglich der Verpflichtung eingelegt wurde, strafrechtliche Ermittlungen und Strafverfolgungsverfahren bei allen Straftaten gemäß Artikel 35 zu gewährleisten, appelliert GREVIO nachdrücklich an die deutschen Behörden,

260. Ausführlichere Informationen finden Sie in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 1 von GREVIO zur digitalen Dimension der Gewalt gegen Frauen, angenommen am 20. Oktober 2021, Europarat, 2021, verfügbar unter:

<https://rm.coe.int/grevio-rec-no-on-digital-violence-against-women/1680a49147>.

261. Artikel 230 des Strafgesetzbuchs.

262. Siehe Kapitel VI, *Ex parte- und Ex officio-Verfahren*.

263. Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV), verfügbar unter: www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwbund_01011977_420821R5902002.htm.

gesetzgeberische und/oder andere geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um eine umfassendere Strafverfolgung von Fällen körperlicher Gewalt im Zusammenhang mit Gewalt in der Partnerschaft zu gewährleisten, einschließlich der Festlegung strenger Richtlinien für die Strafverfolgung. Dadurch sollen die Opfer in die Lage versetzt werden, Gerechtigkeit zu erlangen, was wiederum zu einer wirksamen Abschreckung vor dieser Form der Gewalt beiträgt.

4. Sexuelle Gewalt, einschließlich Vergewaltigung (Artikel 36)

250. Noch vor der Ratifizierung der Istanbul-Konvention durch Deutschland ist 2016 das Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches zur Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung in Kraft getreten und hat das deutsche Sexualstrafrecht grundlegend reformiert. Insbesondere wurde die "Nein heißt Nein"-Regel eingeführt, die jede sexuelle Handlung gegen den erkennbaren Willen des Opfers unter Strafe stellt. Außerdem wurde ein gesonderter und neuer Straftatbestand für die Förderung von Sexualstraftaten in Gruppen eingeführt (§ 184j StGB). Als zentraler Straftatbestand gilt § 177 des deutschen Strafgesetzbuches, der viele der in Artikel 36 der Istanbul-Konvention genannten Tatbestände umfasst. In der geltenden Fassung von § 177 Absatz 1 StGB heißt es: "Mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren wird bestraft, wer gegen den erkennbaren Willen einer anderen Person sexuelle Handlungen an dieser Person vornimmt oder vornehmen lässt oder sie veranlasst, sexuelle Handlungen an einem Dritten vorzunehmen oder zu dulden". Bestimmte Gruppen von Opfern gelten als nicht oder nur eingeschränkt einwilligungsfähig, z. B. Personen, die nicht in der Lage sind, ihren eigenen Willen zu bilden oder auszudrücken, und Personen, die aus physischen oder psychischen Gründen in ihrer Willensbildung eingeschränkt sind (§ 177 Absatz 4 des Strafgesetzbuchs). Der Strafrahmen für diese Gruppe von Opfern nicht einvernehmlicher Sexualstraftaten ist ähnlich, er liegt zwischen einem und fünf Jahren Freiheitsentzug. Vergewaltigung gilt als besonders schwere Straftat, die mit einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren geahndet wird (§ 177, Absatz 6, 1. Alt.) des Strafgesetzbuches) und definiert ist als Veranlassung oder Durchführung einer Penetration des Körpers des Opfers oder ähnlicher sexueller Handlungen.

251. GREVIO begrüßt die Einführung einer einwilligungsbasierten Definition von Vergewaltigung und sexueller Gewalt und stellt mit Zufriedenheit fest, dass der Reformprozess von bedeutenden Sensibilisierungskampagnen begleitet wurde, die eine umfassende öffentliche Debatte auslösten. Infolgedessen ist ein Anstieg der Anzeigen bei der Polizei wegen Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung zu beobachten. Zur Veranschaulichung: Vor Inkrafttreten der Reform wurden im Jahr 2015 46.081 Anzeigen wegen Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung registriert. Im Jahr 2020 hat sich diese Zahl mit 81 630 gemeldeten Fällen fast verdoppelt.²⁶⁴ Es ist zwar unklar, inwieweit dieser steile Anstieg der Meldungen auf die Umstellung von einer auf Gewalt basierenden Definition von sexueller Nötigung auf den "Nein heißt Nein"-Ansatz, die öffentlichen Debatten im Zusammenhang mit der Reform oder die stärkere Sensibilisierung der Öffentlichkeit für dieses Thema zurückzuführen ist, doch die Ergebnisse dieser Reform sind durchweg positiv. So berichten Juristen, dass Fälle, die zuvor eingestellt wurden oder nicht als sexuelle Nötigung oder Vergewaltigung eingestuft wurden, nunmehr zur Verhandlung und schließlich zur Verurteilung führen.²⁶⁵ GREVIO freut sich über diese Entwicklung als Beginn des Paradigmenwechsels, der durch Artikel 36 der Konvention angestrebt wird, um Frauen und Mädchen, die sexuelle Gewalt und Vergewaltigung erleben, einen besseren Zugang zur Justiz zu gewährleisten, ohne dass sie Gewalt und Drohungen ausgesetzt sind. Sie möchte jedoch darauf hinweisen, dass der Nutzen der neuen strafrechtlichen Bestimmungen stark von ihrer konsequenten Anwendung durch die Staatsanwaltschaften und Gerichte abhängen wird. In diesem Zusammenhang befürwortet GREVIO die Einführung von Schulungen zur Strafrechtsreform im Bereich der Sexualdelikte an der Richterakademie, die Berichten zufolge gut angenommen wurden.

264. Polizeiliche Kriminalitätsstatistik für 2015 und 2019, verfügbar unter: www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/pks_node.html.

265. NGO-Vorlage der Allianz zur Istanbul-Konvention, S. 118.

252. Darüber hinaus möchte GREVIO darauf hinweisen, dass die Konzeption der neuen Straftatbestände der Vergewaltigung und der sexuellen Nötigung als "sexuelle Handlungen, die gegen den erkennbaren Willen des Opfers begangen werden", nicht in vollem Umfang dem Standard der Kriminalisierung aller nicht einvernehmlichen sexuellen Handlungen entspricht, wie er in Artikel 36 gefordert wird. Dies gilt insbesondere für das Erfordernis des Absatzes 2, wonach die Einwilligung freiwillig als Ergebnis des freien Willens der Person unter Berücksichtigung der Begleitumstände gegeben sein muss. Der Wortlaut von Artikel 177 des deutschen Strafgesetzbuchs lässt beispielsweise keine Strafverfolgung in Fällen zu, in denen das Opfer passiv bleibt, aber nicht einwilligt. Damit die Tat nach deutschem Recht strafbar ist, muss das Opfer seinen entgegenstehenden Willen mündlich oder auf andere Weise zum Ausdruck bringen. Dies wiederum bedeutet, dass sich die Strafverfolgung auf die Handlungen des Opfers und nicht auf die des Angeklagten konzentriert, was Raum für das Wiederaufleben von Geschlechterstereotypen und Vergewaltigungsmythen schafft. Wie GREVIO bereits in früheren Berichten festgestellt hat,²⁶⁶ zeigen Forschungen zur Neurobiologie sexueller Traumata, die an Vergewaltigungsopfern durchgeführt wurden, dass das "Einfrieren" (die so genannte "tonische Unbeweglichkeit") eine häufige Reaktion von Opfern ist, die mit einer späteren posttraumatischen Belastungsstörung (PTBS) und schweren Depressionen einhergeht.²⁶⁷

253. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, die Umsetzung des neuen Sexualstrafrechts, insbesondere des § 177 des deutschen Strafgesetzbuches, zu überwachen und weiter zu evaluieren, damit die Definition des Begriffs "Einwilligung" weiter an die in Artikel 36 Absatz 2 der Istanbul-Konvention festgelegte Definition angepasst wird.

5. Zwangsheirat (Artikel 37)

254. Die Zwangsheirat ist in Artikel 237 des deutschen Strafgesetzbuchs ausdrücklich geregelt. Der Straftatbestand ist definiert als die rechtswidrige Nötigung zu einer Heirat unter Anwendung von Gewalt oder durch Androhung eines empfindlichen Übels. Es ist ebenfalls strafbar, jemanden zu locken oder zu zwingen, zu diesem Zweck ins Ausland zu reisen. GREVIO stellt daher mit Zufriedenheit fest, dass die Tatbestandsmerkmale des Artikels 37 Absätze 1 und 2 der Istanbul-Konvention im deutschen Strafrecht angemessen wiedergegeben sind.

255. Nach der aktuellen Polizeilichen Kriminalstatistik gab es im Jahr 2020 82 Fälle von versuchter und vollzogener Zwangsheirat mit 77 weiblichen Opfern, von denen 35 minderjährig im Alter von 14 bis 17 Jahren waren.²⁶⁸

6. Weibliche Genitalverstümmelung (Artikel 38)

256. Das deutsche Strafgesetzbuch enthält in § 226a einen speziellen Straftatbestand, der die "Verstümmelung der äußeren Genitalien einer weiblichen Person" unter Strafe stellt. Deutschland wendet für diese Straftat die extraterritoriale Gerichtsbarkeit an, wenn der Täter ein deutscher Staatsangehöriger ist oder das Opfer seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat (§ 5 Absatz 9a Buchst. b des Strafgesetzbuchs).

266. Ein Beispiel hierfür ist der Bericht von GREVIO über die Basisbewertung in Spanien, Absatz 220.

267. Forschungsstudien zeigen, dass eine beträchtliche Anzahl von Opfern sich in keiner Weise gegen den Täter wehrt: Tonische Unbeweglichkeit wird als unwillkürlicher, vorübergehender Zustand der motorischen Hemmung als Reaktion auf Situationen beschrieben, die mit intensiver Angst verbunden sind. In diversen Studien berichteten 37 % bis 52 % der Opfer von sexuellen Übergriffen über eine erhebliche Immobilität. Siehe Moller A., Sondergaard H. P. und Helstrom L. (2017), "Tonic immobility during sexual assault – a common reaction predicting post-traumatic stress disorder and severe depression", ("Tonische Immobilität während eines sexuellen Übergriffs - eine häufige Reaktion, die eine posttraumatische Belastungsstörung und schwere Depression vorhersagt"), in *Acta Obstetrica et Gynecologica Scandinavica*, 2017; 96: S. 932-938.

268. Polizeiliche Kriminalitätsstatistik 2020, Tabelle 91, Klassifizierung der Opfer nach Alter und Geschlecht, verfügbar unter:

https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/PoliceCrimeStatistics/2020/pks2020Victims_excel.xlsx?__blob=publicationFile&v=3.

257. Die Beihilfe zur Begehung von Genitalverstümmelung ist in den §§ 26 und 27 des Strafgesetzbuches geregelt. Allerdings weist GREVIO darauf hin, dass diese Bestimmungen nicht den Tatbestand der Anstiftung, Nötigung und Veranlassung gemäß Artikel 38b und c der Istanbul-Konvention abdecken würden. Diese beiden Unterabsätze verlangen die Kriminalisierung von Handlungen, die eine vorsätzliche Einflussnahme oder Nötigung auf ein Mädchen beinhalten, das selbst nicht die Absicht hat, sich einer Genitalverstümmelung zu unterziehen. Damit soll sichergestellt werden, dass beispielsweise eine strafrechtliche Verantwortlichkeit eintritt, wenn Verwandte oder Mitglieder der Gemeinschaft ein Mädchen dazu anstiften, zwingen oder veranlassen, sich einer Genitalverstümmelung zu unterziehen, aber nicht aktiv daran mitwirken, dass der Eingriff durchgeführt wird. Dieses Verhalten unterscheidet sich sowohl in den Tatbestandsmerkmalen als auch im Umfang des Vorsatzes von dem der Beihilfe und Anstiftung. Die Verpflichtung, die Beihilfe zur Genitalverstümmelung unter Strafe zu stellen, ist in Artikel 41 der Istanbul-Konvention verankert. Danach macht sich strafbar, wer einer anderen Person bei der Begehung einer der in Artikel 38a genannten Handlungen (Beschneidung, Infibulation oder sonstige Verstümmelung der großen und kleinen Schamlippen oder der Klitoris einer Frau) hilft oder sie dabei unterstützt. Dies würde die tatsächliche Durchführung der Genitalverstümmelung voraussetzen, während der Tatbestand der Nötigung oder Verleitung einer erwachsenen Frau (Artikel 38b) oder der Anstiftung, Nötigung oder Verleitung eines Mädchens (Artikel 38b) ein Verhalten beinhaltet, das unterhalb der Schwelle der Beihilfe liegt und unabhängig von der endgültigen Durchführung der Beschneidung, Infibulation oder sonstigen Verstümmelung ist.

258. Aus den Daten, die GREVIO vorliegen, geht hervor, dass es in Deutschland noch nie zur Verurteilung aufgrund von FGM gekommen ist. Die polizeiliche Kriminalstatistik für das Jahr 2020 weist keine gemeldeten Fälle von FGM aus; die Statistik für 2019 listet einen Fall auf.²⁶⁹

259. Daher appelliert GREVIO an die deutschen Behörden, die vorsätzliche Nötigung oder Veranlassung einer Frau zur Genitalverstümmelung sowie die vorsätzliche Anstiftung, Nötigung oder Veranlassung eines Mädchens zur Genitalverstümmelung gemäß Artikel 38b und c der Istanbul-Konvention unter Strafe zu stellen.

7. Zwangsabtreibung und Zwangssterilisation (Artikel 39)

260. Ein Schwangerschaftsabbruch gegen den Willen der Schwangeren ist nach § 218 Absatz 2 Satz 2, 1. Alt. des deutschen Strafgesetzbuchs strafbar. Darüber hinaus ist die Nötigung einer schwangeren Frau zu einem Schwangerschaftsabbruch nach § 240, Absatz 4 Satz 1 Strafgesetzbuch unter Strafe gestellt. Im Jahr 2020 wurden 16 Personen wegen der Nötigung einer Frau zu einem solchen Eingriff verurteilt.

261. Die Zwangssterilisation ist nach Artikel 226 des Strafgesetzbuchs strafbar, da dieser besagt, dass die Verursachung einer Körperverletzung, die zum Verlust der Fortpflanzungsfähigkeit der verletzten Person führt, eine schwere Körperverletzung darstellt. Offenbar liegen keine Daten über die Zahl der Strafverfahren oder Verurteilungen wegen des spezifischen Straftatbestands der Herbeiführung einer Zeugungsunfähigkeit vor, sondern lediglich Gesamtstatistiken über schwere Körperverletzungen.

262. Generell dürfen in Deutschland keine Sterilisationen an Personen durchgeführt werden, die nicht ihr Einverständnis gegeben haben. Patienten gelten als einwilligungsfähig, wenn sie nach der Aufklärung durch den Arzt die Bedeutung und Tragweite der Entscheidung erfassen und ihren Willen danach ausrichten können. Bei Personen, die rein rechtlich gesehen als einwilligungsunfähig gelten, kann ihr gerichtlich bestellter gesetzlicher Vertreter unter bestimmten Voraussetzungen die Einwilligung in ihrem Namen erteilen. Nach der derzeitigen Rechtslage darf ein gerichtlich bestellter gesetzlicher Vertreter nicht in eine Sterilisation einwilligen, wenn diese gegen den Willen der Person verstößt, unabhängig von deren Einwilligungsfähigkeit (§ 1905 BGB). Die Sterilisation von Minderjährigen ist ausnahmslos verboten (§ 1631c BGB).

269. www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/pks_node.html.

263. Das am 1. Januar 2023 in Kraft tretende Gesetz zur Reform des Vormundschaftsrechts lässt die Sterilisation von Erwachsenen nur dann zu, wenn sie dem natürlichen Willen der Person entspricht, der ein gerichtlich bestellter gesetzlicher Vertreter zugewiesen wurde, d. h. wenn sie selbst erklärt, dass sie damit einverstanden ist (gemäß dem künftigen § 1830 Absatz 1, Nr. 1 des geänderten BGB). Theoretisch können also Personen, die nicht in der Lage sind, einen natürlichen Willen zu bilden oder zu äußern, ab dem 01. Januar 2023 nicht mehr sterilisiert werden. Damit die Zustimmung zur Sterilisation gültig ist, muss ein Richter einen besonderen gesetzlichen Vertreter ernennen, dessen Zustimmung zur Sterilisation der Genehmigung des zuständigen Gerichts bedarf (künftig § 1817 Absatz 2 BGB). Darüber hinaus müssen die weiteren Voraussetzungen des § 1830 Absatz 1 BGB erfüllt sein, nämlich dass die Person, die unter Vormundschaft steht, dauerhaft einwilligungsunfähig bleibt, dass es ohne die Sterilisation zu einer Schwangerschaft kommen würde, durch die eine Gefahr für das Leben oder die Gefahr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung des körperlichen oder geistigen Gesundheitszustandes der Schwangeren zu erwarten ist, und dass die Schwangerschaft nicht durch andere zumutbare Maßnahmen verhindert werden kann. Diese Voraussetzungen sind bereits in §1905 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs in seiner gegenwärtigen Fassung enthalten.

264. Statistiken über gerichtlich genehmigte Sterilisationen von Personen, denen ein gerichtlich bestellter gesetzlicher Vertreter beigeordnet wurde, liegen in Deutschland für die Jahre 1992 bis 2016 vor.²⁷⁰ Die Zahlen variieren von 65 Genehmigungen im Jahr 1992 über einen Höchststand von 203 im Jahr 1996 bis hin zu einem historischen Tiefstand von 23 im Jahr 2016. In denselben Jahren wurden jeweils 7, 31 und 8 solcher Zulassungsanträge abgelehnt. Das Bundesministerium der Justiz erklärte seine Absicht, ein Forschungsprojekt zur Sterilisation im Vormundschaftsrecht durchzuführen, das unter anderem die Situation in der Praxis vor und nach Inkrafttreten des Vormundschaftsrechtsreformgesetzes untersuchen soll. Studien deuten darauf hin, dass die tatsächliche Zahl der entmündigten Frauen, die sich einer Sterilisation unterziehen, viel höher ist, da nicht alle von ihnen ein Gerichtsverfahren durchlaufen.²⁷¹ Einige der Teilnehmerinnen einer 2012 veröffentlichten Studie gaben an, dass sie ihrer Sterilisation zugestimmt hatten, nachdem sie von Ärzten, gerichtlich bestellten Rechtsvertretern und/oder Betreuern unter Druck gesetzt worden waren.²⁷² Außerdem ergab die Studie, dass viele von ihnen sterilisiert wurden oder Verhütungsmittel einnahmen, ohne jemals sexuell aktiv gewesen zu sein. Studien deuten darauf hin, dass der Prozentsatz der Frauen mit Behinderungen, die sich einer Sterilisation unterzogen haben, in Deutschland deutlich höher ist als der nationale Durchschnitt aller Frauen.

265. GREVIO stellt fest, dass die Reform des Vormundschaftsrechts zwar auf den ersten Blick die Selbstbestimmung von Frauen, denen ein gerichtlich bestellter gesetzlicher Vertreter zur Seite gestellt wurde, in Bezug auf ihre reproduktiven Rechte zu verbessern scheint. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob sie die Zahl der gerichtlich genehmigten Sterilisationen in der Praxis verringern wird. Auch der geänderte § 1830 BGB kann nicht garantieren, dass Sterilisationen ohne ausdrückliche Einwilligung geschäftsunfähiger Frauen nicht mehr durchgeführt werden, da die Fragestellung, was die freie und informierte Entscheidung einer Person anbelangt, zwangsläufig Interpretationsspielraum lässt. Die oben erwähnte Studie legt nahe, dass viele Frauen mit Behinderungen nicht ausreichend über das Sterilisationsverfahren, alternative Verhütungsmethoden oder ihr Recht auf Gründung einer eigenen Familie informiert waren. Darüber hinaus vermuten die Autoren, dass sich zahlreiche Frauen nicht ausreichend über die Tragweite ihrer Entscheidung, in eine Sterilisation einzuwilligen, im Klaren waren und dass einige von ihnen den Eindruck hatten, dass ihr gesetzlicher Vertreter oder andere Personen sie für einwilligungsfähig hielten, um das Erfordernis einer gerichtlichen Genehmigung für ihre Sterilisation zu umgehen.²⁷³

270.

www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Betreuungsverfahren.pdf?__blob=publicationFile&v=14.

271. Siehe Julia Zinsmeister, "Zum Einfluss von Vormündern auf die Empfängnisverhütung und Familienplanung von Schutzbefohlenen", in *BtPrax* 2021, S. 230-232, mit weiteren Hinweisen, abrufbar unter: www.reguvis.de/xaver/btrecht/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27btrecht_2490063499%27%5D#__btrecht_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27btrecht_2490063499%27%5D__1634570385005.

272. Ebd.

273. Ebd., p. 231.

266. GREVIO ist der Ansicht, dass in Anbetracht der weitreichenden Folgen einer Sterilisation mehr getan werden muss, um zu gewährleisten, dass die reproduktiven Rechte von Frauen mit Behinderungen respektiert werden. So sollte ihnen die gesamte Bandbreite an Möglichkeiten der Geburtenkontrolle angeboten werden, ohne auf invasive und dauerhafte Maßnahmen wie die Sterilisation zurückzugreifen. Dies würde eine Schulung aller beteiligten Fachleute (Mediziner und Juristen) erfordern, um die Annahme zu widerlegen, dass eine Sterilisation im besten Interesse der betroffenen Frau ist. GREVIO betont in diesem Zusammenhang, dass gewährleistet werden muss, dass die bestehenden Schutzmechanismen im Einklang mit den Standards des Übereinkommens zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde hinsichtlich der Anwendung der Biologie und der Medizin sein müssen (ETS. Nr. 164).²⁷⁴ Um eine freie Willensbildung in Bezug auf ihre Sexualität und Familienplanung zu ermöglichen, sollten Frauen mit Behinderungen bzw. Frauen, denen ein gerichtlich bestellter Vertreter zugewiesen wurde, in einer leicht verständlichen Sprache über ihre verschiedenen Möglichkeiten der Empfängnisverhütung informiert werden.

267. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, dafür zu sorgen, dass bei allen Verfahren, in denen die Sterilisation von geschäftsunfähigen Frauen genehmigt wird, weniger invasive Möglichkeiten der Geburtenkontrolle unter Berücksichtigung des besten Interesses und der Selbstbestimmung der betroffenen Frauen in Betracht gezogen werden.

268. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden sicherzustellen, dass Frauen mit Behinderungen, die sich einer einvernehmlichen Sterilisation unterziehen, ihre Entscheidung auf der Grundlage ausreichender und behindertengerechter Informationen treffen können, die ihnen von Fachleuten, welche in Gender- und Behindertenfragen geschult sind, vorgelegt werden. Darüber hinaus appelliert GREVIO an die deutschen Behörden, Daten über die Zahl der Zwangsabtreibungen und Zwangssterilisationen zu erheben, um Erkenntnisse über deren Ausmaß zu gewinnen und die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

8. Sexuelle Belästigung (Artikel 40)

269. Sexuelle Belästigung wird in § 184i des Strafgesetzbuchs als körperliche Berührung einer anderen Person in sexuell eindeutiger Weise und dadurch bedingte Belästigung definiert und mit einer Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren oder einer Geldstrafe geahndet. Die Straftat wird nur auf Antrag des Opfers verfolgt, es sei denn, die Strafverfolgungsbehörde beschließt aufgrund eines besonderen öffentlichen Interesses in einem bestimmten Fall, die Straftat von Amts wegen zu verfolgen. GREVIO begrüßt diese Gesetzesänderung und stellt mit Genugtuung fest, dass die Bestimmung für alle Lebensbereiche und -gebiete gilt, nicht nur für das Berufsleben. GREVIO weist auf die wichtige Botschaft hin, die von einem umfassenden Straftatbestand der sexuellen Belästigung ausgeht, auch im Zusammenhang mit sexueller Belästigung, die online und durch Technologie erfolgt.

270. Darüber hinaus wurden am 1. Januar 2021 "Upskirting" und "Downblousing" (der neue § 184k Absatz 1 des Strafgesetzbuches definiert, das absichtliche und unerlaubte Fotografieren oder Filmen von Genitalien, Gesäß, weiblichen Brüsten oder Unterwäsche, die diese Körperteile bedeckt) unter Strafe gestellt.

271. GREVIO befürwortet zwar die obigen Ausführungen, ist jedoch der Ansicht, dass der Wortlaut von § 184i StGB im Vergleich zum Ziel von Artikel 40 der Istanbul-Konvention, wonach jedes verbale, nonverbale oder physische Verhalten sexueller Natur, das vom Opfer nicht erwünscht ist, rechtlich oder strafrechtlich geahndet werden soll, zu restriktiv ist. Die derzeitige Definition der sexuellen Belästigung nach dieser Bestimmung umfasst nur körperliche Berührungen unerwünschter Art. Als verbales Verhalten, das den Straftatbestand nach dem Übereinkommen erfüllt, gelten alle unerwünschten Worte oder Laute wie Witze, Fragen oder Bemerkungen, unabhängig davon, ob sie mündlich oder schriftlich geäußert oder mitgeteilt werden. Nonverbales

274. Ausführlicher Bericht zur Istanbul-Konvention, Absatz 205.

Verhalten hingegen umfasst alle Äußerungen oder Mitteilungen des Täters, die keine Worte oder Laute beinhalten, wie z. B. Gesichtsausdrücke, Handbewegungen oder Symbole. Einige der beschriebenen Verhaltensweisen können unter andere Bestimmungen des Strafgesetzbuches fallen, wie z. B. Beleidigung, Verleumdung und üble Nachrede (§§ 185 bis 187 des deutschen Strafgesetzbuches) oder die neuen Bestimmungen über "upskirting" und "downblousing". Diese Bestimmungen werden jedoch möglicherweise dem Ziel von Artikel 40 der Istanbul-Konvention nicht gerecht, der darauf abzielt, ein Verhaltensmuster zu erfassen, dessen einzelne Elemente für sich genommen nicht unbedingt zu einer Sanktion führen müssen.

272. Hinsichtlich des Missbrauchs von Bildern und der nicht einvernehmlichen Weitergabe oder Aufnahme von Bildern oder Videos stellt GREVIO fest, dass das Netzwerkdurchsetzungsgesetz eine gewisse Verpflichtung zur Entfernung solcher Inhalte vorsieht, wobei die Nichteinhaltung zu einer möglichen Sanktion führen kann. Nach Angaben von spezialisierten Beratungsstellen werden jedoch einige Bilder zwar entfernt, aber häufig wieder hochgeladen.²⁷⁵ Dies trägt dazu bei, dass der bildliche Missbrauch fortgesetzt wird, so dass die Opfer ständig auf den Plattformen nach solchen Inhalten suchen müssen, um sie dann erneut zu melden und ihre Entfernung zu verlangen. Außerdem fallen Pornografie-Plattformen offenbar nicht in den Anwendungsbereich des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes. Der Übergang von einer Verpflichtung zur Entfernung von Plattformen zu einer Politik des "stay-down" könnte das Problem lösen, was sowohl bei terroristischen Inhalten als auch bei Kinderpornografie gängige Praxis ist.

273. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, sicherzustellen, dass die einschlägigen Bestimmungen des Strafgesetzbuches verbale und nonverbale sexuelle Belästigung einschließen und insbesondere in der Lage sind, ein Muster sexueller Belästigung zu erfassen, dessen einzelne Elemente für sich genommen nicht notwendigerweise zu einer Sanktion führen würden.

274. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, wachsam gegenüber aktuellen Formen digitaler Gewalt gegen Frauen und Mädchen zu sein und die notwendigen gesetzgeberischen und praktischen Schritte zu unternehmen, um bestehenden und neu aufkommenden Formen sexueller Belästigung durch IKT wirksam zu begegnen.

9. Strafschärfungsgründe (Artikel 46)

275. § 46 des deutschen Strafgesetzbuchs enthält eine Liste von Umständen, die der Richter bei der Strafzumessung zu berücksichtigen hat (erschwerende und mildernde Umstände). Keiner der in Artikel 46 (a bis i) der Istanbul-Konvention aufgeführten Faktoren wird in dieser Bestimmung ausdrücklich erwähnt. Aus Urteilen deutscher Gerichte geht jedoch hervor, dass mehrere dieser Faktoren regelmäßig als erschwerende Faktoren berücksichtigt werden, z. B. der Gebrauch oder die Androhung einer Waffe, frühere strafrechtliche Verurteilungen, ein extremes Maß an Gewalt, die wiederholte Begehung der Straftat usw. Andere erschwerende Faktoren, wie z. B. die Tatsache, dass eine Straftat an einem Kind oder einer schutzbedürftigen Person begangen wurde, werden in bestimmten Fällen als inhärente Elemente von Straftaten betrachtet (d. h. es liegt eine erschwerte Form einer bestimmten Straftat vor, wie z. B. die Misshandlung von Kindern,²⁷⁶ der sexuelle Missbrauch von Minderjährigen,²⁷⁷ der sexuelle Missbrauch von Gefangenen, Personen im Gewahrsam der Behörden oder kranken und hilflosen Personen in Einrichtungen²⁷⁸). Gemäß § 46 Absatz 3 StGB dürfen Sachverhalte, die bereits Bestandteil der jeweiligen Strafvorschrift sind, bei der Strafzumessung nicht zusätzlich als erschwerender Umstand berücksichtigt werden. GREVIO ist der Auffassung, dass dies im Einklang mit Artikel 46 der Istanbul-Konvention steht, solange alle dort aufgeführten Faktoren entweder direkt in den strafrechtlichen Bestimmungen enthalten sind oder von den Strafgerichten in der Praxis berücksichtigt werden können.

275. Informationen, die anlässlich des Bewertungsbesuchs ermittelt wurden.

276. Misshandlung von Schutzbefohlenen, Artikel 225, Absatz 1, des Strafgesetzbuches.

277. Artikel 174, 176 ff. des Strafgesetzbuches.

278. Artikel 174a des Strafgesetzbuches.

276. GREVIO wurde jedoch von Anwälten, die im Bereich der häuslichen Gewalt tätig sind, darauf aufmerksam gemacht, dass die Begehung von sexueller Gewalt gegen einen früheren oder gegenwärtigen Ehegatten/Partner,²⁷⁹ trotz eines gegenteiligen Urteils des Bundesgerichtshofs eher als mildernder denn als erschwerender Umstand angesehen wird.²⁸⁰ Obwohl alle Sexualstraftaten unabhängig von der Art der gegenwärtigen oder früheren Beziehung des Täters mit dem Opfer gelten, scheinen schädliche Geschlechterstereotypen und Haltungen, die dem Opfer die Schuld zuschieben, in der deutschen Justiz fortzubestehen, wobei die Aussicht auf eine milde Strafe in Fällen von sexueller Gewalt gegen einen früheren oder gegenwärtigen Partner die wirksame Verfolgung dieser Straftaten behindern kann.²⁸¹ GREVIO erinnert daran, dass gemäß Artikel 46 Buchst. a der Istanbul-Konvention Straftaten, die gegen einen früheren oder gegenwärtigen Ehegatten oder Partner oder von einer Person, die mit dem Opfer zusammenlebt, begangen werden, bei der Festsetzung des Strafmaßes als erschwerender Umstand zu berücksichtigen sind.

277. Darüber hinaus möchte GREVIO auf die in der deutschen Rechtsprechung vorgenommene Unterscheidung zwischen den Straftatbeständen "Mord" (§ 211 StGB) und "Totschlag" (§ 212 StGB) hinweisen. Nach deutschem Strafrecht ist ein "Mörder" definiert als jemand, der einen anderen Menschen aus einem der folgenden Gründe tötet: (1) aus Mordlust; (2) zur sexuellen Befriedigung; (3) aus Habgier oder (4) sonst aus niedrigen Beweggründen; (5) auf perfide oder (6) grausame Weise oder (7) mit gefährlichen Mitteln; oder (8) um eine andere Straftat zu ermöglichen oder zu vertuschen. In einem Grundsatzurteil aus dem Jahr 1952 hat der Bundesgerichtshof festgestellt, dass niedrige Beweggründe solche sind, die nach allgemeiner rechtlich-sittlicher Wertung auf der untersten Stufe stehen.²⁸² Liegt keines dieser Motive vor (oder war keines der Motive des Täters vorherrschend), ist die Tötung eines anderen Menschen als "Totschlag" zu qualifizieren. Während auf Mord eine lebenslange Freiheitsstrafe steht und keine Verjährung eintritt, wird auf Totschlag eine Freiheitsstrafe von mindestens fünf Jahren, in besonders schweren Fällen sogar lebenslänglich verhängt.

278. Der Bundesgerichtshof hat das Urteil einer Vorinstanz bestätigt, die die Tötung eines 15-jährigen Mädchens durch ihren Vater wegen einer von ihm nicht gebilligten Beziehung als Mord eingestuft hatte. Es vertrat die Auffassung, dass die Tötung der eigenen Tochter durch 68 Messerstiche zur Wiederherstellung der "Ehre" ein niederes Motiv im Sinne von § 211 des Strafgesetzbuches darstellte und darüber hinaus das Kriterium der Perfidie erfüllte. Der Mann wurde daher zu einer lebenslangen Haftstrafe verurteilt.²⁸³

279. Untersuchungen haben gezeigt, dass deutsche Gerichte dazu neigen, bei "Ehren"-Morden leicht niedrigere Beweggründe festzustellen und daher den Straftatbestand des Mordes und nicht des Totschlags anzuwenden, was in der Regel zu einer härteren Bestrafung des Täters führt.²⁸⁴ Andererseits hat eine Analyse von Urteilen zu Tötungen von Frauen im Zusammenhang mit der Trennung von ihren Partnern gezeigt, dass das Vorliegen niederer Beweggründe in Frage gestellt wurde, wenn "die Trennung vom Opfer veranlasst wurde und der Angeklagte sich selbst dessen beraubt hat, was er eigentlich nicht verlieren wollte",²⁸⁵ was zur Anwendung des weniger strengen Strafrahmens von § 212 des Strafgesetzbuchs führen kann. Der Bundesgerichtshof hat darüber hinaus entschieden, dass der Umstand, dass die Trennung durch das Opfer veranlasst wurde, gegen die Niedertracht des Motivs gewertet werden kann.²⁸⁶

279. NGO-Stellungnahme des Deutschen Juristinnenbundes, S. 43, mit weiteren Hinweisen.

280. Bundesgerichtshof, Beschluss vom 10. Juli 2007, 3 StR 242/07.

281. NGO-Stellungnahme des Deutschen Juristinnenbundes, S. 43

282. Bundesgerichtshof, Urteil vom 25. Juli 1952, 1 StR 272/52.

283. <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&Datum=Aktuell&nr=53350&linked=pm>.

284. Siehe hierzu Lena Foljanty und Ulrike Lembke, "Die Konstruktion des Anderen in der "Ehrenmord"-Rechtsprechung", in: Kritische Justiz 2014, S. 298-315: <https://dejure.org/ext/cc7cb30dd3b15cc45ab61957b9b53267>; NGO-Beitrag des Deutschen Juristinnenbundes, S. 40-41; und das Themenpapier "Femizide in Deutschland: Strafverfolgung und angemessene Bestrafung von sogenannten Trennungstötungen" S. 19-24, 25 November 2019: www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st19-24#_ftn2.

285. Bundesgerichtshof, 29. Oktober 2008, 2 StR 349/08; 15. Mai 2003, 3 StR 149/03.

286. Bundesgerichtshof, Urteil vom 21. Februar 2018, 1 StR 351/17; Beschluss vom 24. Oktober 2018, 1 StR 422/18; Beschluss vom 7. Mai 2019, 1 StR 150/19.

280. GREVIO ist der Auffassung, dass diese Argumentation dem Geist von Artikel 46 der Istanbul-Konvention zuwiderläuft, wonach die Begehung einer Straftat durch einen derzeitigen oder früheren Ehegatten oder Lebenspartner als erschwerender Umstand anzusehen ist. Die oben erwähnte Rechtsprechung unterstellt, dass der Mörder einen Grund hatte, seine Partnerin zu töten, weil sie ein selbstbestimmtes Leben führen wollte, was nicht annehmbar ist. GREVIO weist in diesem Zusammenhang erneut darauf hin, dass Tötungen in Paaarbeziehungen häufig durch die Entscheidung eines Partners ausgelöst werden, sich zu trennen.

281. Ein Projekt der Ruhr-Universität Bochum,²⁸⁷ das 472 Fälle von Tötungen von Frauen durch Männer in Deutschland zwischen 2015 und 2017 analysierte, ergab, dass Verurteilungen wegen Totschlags nach Tötungen durch Intimpartner häufiger waren als Verurteilungen wegen Mordes (50 % im Vergleich zu 42,7 % im Jahr 2015 und 57,6 % im Vergleich zu 39,4 % im Jahr 2016).²⁸⁸ Etwa 40 % der Täter wurden im Durchschnitt zu lebenslanger Haft verurteilt; die übrigen Täter wurden zu einer Freiheitsstrafe von etwa 9 Jahren verurteilt.

282. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden

- a. geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass alle in Artikel 46 der Istanbul-Konvention aufgeführten erschwerenden Umstände in der Praxis von der Justiz wirksam angewandt werden;
- b. sicherzustellen, dass das Bewusstsein für die Dynamik von Gewalt in Paarbeziehungen und Tötungsdelikten in der Justiz durch Schulungen und ein vertieftes Verständnis für die Ursachen und Folgen von Gewalt in Paarbeziehungen geschärft wird.

10. Verbot von verpflichtenden alternativen Streitbeilegungsverfahren oder Strafurteile (Artikel 48)

283. Der strafrechtliche Täter-Opfer-Ausgleich und die alternative Streitbeilegung sind in Deutschland von wachsender Bedeutung. Zwar müssen die deutschen Strafgerichte und Staatsanwaltschaften in jedem Stadium des Strafverfahrens prüfen, ob ein Täter-Opfer-Ausgleich in Frage kommt,²⁸⁹ doch darf dieser nicht gegen den ausdrücklichen Willen des Opfers angeordnet werden. Bei keiner der Gewaltformen, die in den Anwendungsbereich der Istanbul-Konvention fallen, ist ein Schlichtungsversuch erforderlich.

284. Die im Bereich der häuslichen Gewalt tätigen NGOs und Anwälte haben GREVIO jedoch darauf aufmerksam gemacht, dass Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt sind, das Verfahren in der Praxis als ein Prozess erleben, das sie nicht ablehnen können und in dem von einzelnen Richtern und Staatsanwälten subtile Formen von Druck ausgeübt werden, damit sie einem Vergleich zustimmen.²⁹⁰

285. In Zivilverfahren ermutigt § 278 der Zivilprozessordnung die Gerichte, sich in jedem Stadium des Verfahrens um eine gütliche Einigung zu bemühen, doch sind die Parteien dazu nicht verpflichtet. In familienrechtlichen und außerstreitigen Verfahren sind Fälle, die den Schutz vor Gewalt betreffen, wie z. B. Anträge auf Schutzanordnungen, ausdrücklich von Schlichtungsversuchen ausgeschlossen.²⁹¹

287. Julia Habermann, Projektbeschreibung: Die Sanktionierung von Partnerintötungen im Vergleich zu anderen Tötungsdelikten, September 2021, Ruhr Universität Bochum:

https://www.kriminologie.rub.de/images/pdf/habermann_julia_projektbeschreibung.pdf

288. Ebd.; die übrigen Verurteilungen erfolgten wegen mehrfacher Straftaten wie Doppelmord/Mord und Totschlag/Doppelmord.

289. Artikel 155a der Strafprozessordnung.

290. NGO-Vorlage von der Allianz zur Istanbul-Konvention, S. 144.

291. Abschnitt 36(1) und 36a(1) des Gesetzes über Verfahren in Familiensachen und in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit. Siehe auch Kapitel VI, Einstweilige Verfügungen oder Schutzanordnungen.

286. In Sorgerechtsverfahren weisen einschlägige NGOs darauf hin, dass Vergleichsverfahren, Überweisungen an gerichtliche Gemeinschaftsberatung und Mediation die Regel sind und Fälle mit einer Vorgeschichte von Gewalt in der Partnerschaft nicht immer ausgeschlossen sind.²⁹² GREVIO ist sich der Notwendigkeit bewusst, tragfähige Lösungen für das Sorgerecht und das Umgangsrecht nach der Trennung der Eltern zu finden, und dass einvernehmlich getroffene Entscheidungen einer gerichtlichen Regelung vorzuziehen sind. GREVIO weist darauf hin, dass Praktiken, die ein gemeinsames Treffen mit dem misshandelnden Elternteil erforderten, um eine Entscheidung über das Sorgerecht, den Aufenthalt oder das Umgangsrecht des Kindes zu treffen, einer obligatorischen Mediation gleichkommen könnten.²⁹³ GREVIO hat wiederholt seine Besorgnis über Praktiken zum Ausdruck gebracht, die es nicht erlauben, Gewaltvorfälle zwischen Elternteilen ausreichend zu untersuchen, bevor sie an Mediation und gerichtliche gemeinsame Beratung verwiesen werden. Wenn die Parteien verpflichtet sind, sich vor der Trennung einer Mediation zu unterziehen - wie dies offenbar in Deutschland der Fall ist - müssen ausreichende Schutzvorkehrungen getroffen werden, die es ermöglichen, Fälle aufzudecken und zu prüfen, bei denen es sich nicht nur um direkte Gewalt gegen das Kind, sondern auch um Gewalttaten eines Elternteils gegen den anderen handelt. GREVIO stellt mit Besorgnis fest, dass in der deutschen Justiz die schädliche Wirkung von Gewalt auf Frauen in intimen Beziehungen, die zu Verhandlungen mit dem Täter aufgefordert werden, aber auch auf Kinder, die Zeugen der Gewalt sind, missachtet wird, was dazu führt, dass solche Fälle an Beratung und Mediation verwiesen werden. Berichte über Frauen, die schwerwiegende Auswirkungen (z. B. dass sie als ungeeignet für die Elternschaft eingestuft werden)²⁹⁴ erleiden, weil sie sich aus Angst um ihre Sicherheit weigern, an den gemeinsamen Meetings teilzunehmen und nicht gleichberechtigt mit dem Täter in den Prozess eintreten können, stellen für GREVIO ein ernstes Anliegen dar.

287. Schließlich haben einige Bundesländer von der Ermächtigung des § 15a des Gesetzes zur Einführung der Zivilprozessordnung Gebrauch gemacht, wonach bei Klagen wegen Gewalthandlungen deren Streitwert 750 Euro nicht übersteigt, eine Schlichtungspflicht besteht. Während die Bundesregierung in ihrem Staatenbericht darlegte, dass eine Umgehung dieser Pflicht möglich sei, weist GREVIO darauf hin, dass es einem Gewaltopfer nicht zumutbar sei verfahrensrechtliche Schritte ergreifen zu müssen zur Umgehung der geltenden Gesetze, um sich einem obligatorischen Schlichtungsverfahren mit einem Gewalttäter zu entziehen. Nach Ansicht von GREVIO könne diese Bestimmung nicht als Erfüllung der Verpflichtung des Staates nach Artikel 48 der Istanbul-Konvention angesehen werden.

288. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, die erforderlichen legislativen und sonstigen Maßnahmen zu ergreifen, wie etwa Schulungen und Sensibilisierung der Justiz und aller anderen an Entscheidungen über das Sorgerecht beteiligten Personen, um sicherzustellen, dass das Verbot der verpflichtenden Streitbeilegung und Mediation im Straf- und Zivilrecht in Fällen, die eine der unter die Istanbul-Konvention fallenden Formen von Gewalt betreffen, in der Praxis angewandt wird. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, das Bewusstsein aller an Gerichtsverfahren beteiligten Fachleute für die Machtungleichgewichte in gewalttätigen Beziehungen weiter zu schärfen, damit sie dies bei der Bewertung alternativer Streitbeilegungsverfahren berücksichtigen können. Versuche zur Beilegung oder Mediation dürfen niemals die Sicherheit eines Gewaltopfers oder seiner Kinder gefährden.

292. NGO-Vorlage von der Allianz zur Istanbul-Konvention, S. 144. Siehe auch Kapitel V, Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit.

293. Einen Überblick über die diesbezüglichen Feststellungen von GREVIO finden Sie in der Halbzeitbewertung der 17 Baseline-Evaluierungsberichte, Ziffer 411, Europarat, Mai 2021, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/prems-010522-gbr-grevio-mid-term-horizontal-review-rev-february-2022/1680a58499>.

294. NGO-Vorlage der Allianz Istanbul-Konvention, S. 144, und während des Bewertungsbesuchs bereitgestellte Informationen.

VI. Ermittlung, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Sicherungsmaßnahmen

289. Die uneingeschränkte Rechenschaftspflicht für alle Gewalthandlungen gegen Frauen erfordert eine angemessene Reaktion der Strafverfolgungsbehörden und des Strafrechtssektors. Kapitel VI der Istanbul-Konvention enthält eine Reihe von Maßnahmen zur Gewährleistung strafrechtlicher Ermittlungen, strafrechtlicher Verfolgung und Verurteilungen in Bezug auf die verschiedenen Formen der Gewalt, die unter das Übereinkommen fallen.

A. Allgemeine Verpflichtungen und Soforthilfe, Prävention und Schutz (Artikel 49 und 50)

290. Ein wesentliches Prinzip einer angemessenen Reaktion auf Gewalt gegen Frauen ist die von schnellen und wirksamen Untersuchungen und Gerichtsverfahren, die auf einem geschlechtsspezifischen Verständnis dieser Arten von Straftaten beruhen und die Rechte des Opfers in allen Stadien berücksichtigen.

1. Berichterstattung, Soforthilfe und Ermittlungen durch Strafverfolgungsbehörden

291. Die polizeiliche Kriminalstatistik für 2020 zeigt, dass die gemeldeten Fälle von Gewalt durch Intimpartner in Deutschland im Vergleich zum Vorjahr um 4,9 % gestiegen sind.²⁹⁵ Bereits 2018, zwei Jahre nach der Reform des Strafgesetzbuches zu Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, hatte sich die Zahl der polizeilichen Meldungen zu solchen Straftaten um rund ein Drittel erhöht.²⁹⁶ Dieser Anstieg ging jedoch nicht mit einer Erhöhung der personellen oder finanziellen Ressourcen für die Strafverfolgungsbehörden einher, sondern führte zu einem Rückgang der Qualität der Bearbeitung von Beschwerden und der für Ermittlungen zur Verfügung stehenden Zeit sowie zu einer Verlängerung der Verfahrensdauer. Darüber hinaus stellt GREVIO fest, dass die Strafverfolgungsbehörden nicht immer über die technischen Mittel verfügen, um auf digitale Formen der Gewalt gegen Frauen zu reagieren, die ebenfalls auf dem Vormarsch sind. Zudem haben Frauenrechtsorganisationen darauf hingewiesen, dass es derzeit nicht in allen Bundesländern möglich ist, eine Straftat online bei der Polizei anzuzeigen oder digitale Beweismittel hochzuladen. Es muss mehr getan werden, um die polizeiliche Berichterstattung leichter zugänglich zu machen und digitale Formen der Berichterstattung einzubeziehen.²⁹⁷ GREVIO begrüßt in diesem Zusammenhang, dass die Polizei in den Bundesländern von der Abteilung Cyberkriminalität des Bundeskriminalamtes unterstützt wird und hält es für unerlässlich, mehr in dieses stetig wachsende Kriminalitätsfeld zu investieren.

292. GREVIO ist besorgt über die Informationen, die sie über Diskriminierungserfahrungen erhalten hat, denen Migrantinnen, LBTI-Frauen, obdachlose Frauen, Frauen mit Behinderungen und Frauen in der Prostitution angeblich ausgesetzt sind, als sie den Strafverfolgungsbehörden Gewalt meldeten.²⁹⁸ Den bereitgestellten Informationen zufolge zögerten einige Frauen, die zu diesen Gruppen gehörten, sich überhaupt an die Polizei zu wenden, da sie das Vertrauen verloren haben, weil sie zuvor Erfahrungen gemacht haben, nicht gehört zu werden, sich selbst für die Gewalt verantwortlich gemacht zu werden, die sie erlitten haben, oder nicht ernst genommen zu werden. Darüber hinaus ist GREVIO besorgt über die Ergebnisse einer kürzlich durchgeführten Studie, die einen Mangel an Sensibilität der Polizei gegenüber Frauen mit Behinderungen zeigte und dass

295. Lagebilder auf Bundesebene zur Partnerschaftsgewalt 2020, Bundeskriminalamt, abrufbar unter: www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Partnerschaftsgewalt/Partnerschaftsgewalt_2019.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

296. Der Tagesspiegel, Zahl der Ermittlungen zu Sexualstraftaten steigt um mehr als ein Drittel, 20. Oktober 2019, abrufbar unter: www.tagesspiegel.de/politik/folge-der-nein-heisst-nein-regel-zahl-der-ermittlungen-zu-sexualstraftaten-steigt-um-mehr-als-ein-drittel/25133822.html.

297. Informationen, die anlässlich des Bewertungsbesuchs ermittelt wurden.

298. Informationen, die anlässlich des Bewertungsbesuchs ermittelt wurden.

Hindernisse für die Beweisaufnahme bestanden.²⁹⁹ Infolgedessen vermeiden solche Frauen den Kontakt mit dem Strafjustizsystem aus Angst vor sekundärer Viktimisierung. GREVIO ist der Ansicht, dass mehr getan werden muss, um einen wirksamen Zugang zur Justiz für Frauen mit Behinderungen und alle anderen Frauen und Mädchen zu gewährleisten, die intersektionaler Diskriminierung ausgesetzt sind oder davon bedroht sind.

293. In Bezug auf das Verfahren vor der Polizei stellt GREVIO fest, dass die polizeiliche Ausbildung und Organisation in die Zuständigkeit der 16 Bundesländer fällt, was zu großen Unterschieden in der Praxis führt. Mehrere Bundesländer haben Fachbeamte für häusliche Gewalt bei ihren Polizisten, wie Bayern, Brandenburg, Baden-Württemberg und Hamburg. Im Allgemeinen können Opfer von (sexueller) Gewalt bei der Befragung nach einem Polizisten des gleichen Geschlechts fragen, aber es gibt keine Garantie, dass einer immer verfügbar sein wird. Statistiken über den Anteil weiblicher Polizisten scheinen jedoch nur für Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen verfügbar zu sein.

294. Als Reaktion auf eine Meldung von Gewalt stehen der Polizei eine Vielzahl von operativen Maßnahmen zur Verfügung, darunter Durchsuchungen, Verwarnung des Täters (Gefährderansprache), Erlass einer Sperrverfügung und schließlich Festnahme. Kann die Gefahr nicht mit anderen Mitteln abgewendet werden, können Opfer in ein Frauenhaus gebracht werden. Bayern zum Beispiel hat eine spezielle statistische Auswertung zu polizeilichen Reaktionen auf häusliche Gewalt erstellt, nach der seine Polizei im Jahr 2020 20.234 Fälle von häuslicher Gewalt behandelt hat (was einem Anstieg von 0,9 % im Vergleich zu 2019 entspricht).³⁰⁰ In Bezug auf die ergriffenen operativen Maßnahmen war die häufigste die Anordnung eines Drogen- / Alkoholtests, gefolgt von einem Kontaktverbot, das den Täter vom Tatort ausschloss und den Täter warnte. Die am wenigsten ergriffenen Maßnahmen waren eine Aufenthaltsverfügung, eine Durchsuchung der Wohnung, die Anwendung von Zwangsmaßnahmen und die Festnahme des Täters. Solche detaillierten Statistiken über die Anzahl der Interventionen, die Art der ergriffenen Maßnahmen und andere Faktoren werden jedoch nicht in allen Bundesländern erhoben. Statistiken der Frauenhauskoordinierung e.V. die Daten von rund der Hälfte aller Frauenhäuser in Deutschland erhebt, geben Aufschluss über die bundesweite Praxis bei polizeilichen Maßnahmen. Sie zeigen, dass, während 19 % der Frauen von der Polizei in eine Unterkunft gebracht wurden, in nur 7 % der Fälle der Bewohner der Unterkunft der Täter angewiesen wurde, den Tatort zu verlassen (Platzverweis), und in nur 2 % der Fälle wurde er verhaftet.³⁰¹

295. Als Beispiel für eine opferfreundliche Reaktion der Polizei auf Gewaltberichte stellt GREVIO fest, dass die Polizei in Sachsen-Anhalt durch einen Erlass des Innenministeriums – die "Prävention und Opferschutz als Aufgaben der Polizei in Sachsen-Anhalt" – angewiesen wurde, folgende Schritte einzuleiten. Nachdem ein Gewaltverbrechen der Polizei gemeldet wurde, wird das Opfer in der Regel von Opferschutzbeauftragten auf Polizeistationen im ganzen Bundesland unterstützt, die sich sofort mit dem Opfer in Verbindung setzen, um Ratschläge zu seiner Sicherheit und seinem Verhalten zu erhalten. Darüber hinaus informieren die Beamten das Opfer über weitere Unterstützungsangebote, verweisen es nach Möglichkeit an lokale Kooperationspartner und koordinieren das weitere Vorgehen mit den zuständigen Gewaltinterventionsstellen. Jedem Opfer wird das (bundesweit verfügbare) Flugblatt ausgehändigt, in dem seine Rechte erläutert werden. GREVIO begrüßt diesen opferzentrierten Ansatz und stellt fest, dass in fast allen Bundesländern Opferschutzbeauftragte als leicht zugängliche "zentrale Anlaufstelle" für Gewaltopfer fungieren. So verweist der Opferschutzbeauftragte in Nordrhein-Westfalen, dessen Team online oder über eine Hotline erreichbar ist, Opfer an spezialisierte Beratungsstellen im Land. In Berlin können Opfer in

299. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Gewaltschutzstrukturen für Menschen mit Behinderung – Bestandsaufnahme und Empfehlungen, November 2021, S. 119-120.

300. Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Inneres, Sport und Integration, unveröffentlicht. Nach ihrer Definition umfasst der Begriff "häusliche Gewalt" alle Fälle von physischer und psychischer Gewalt, wie Nötigung, Drohung und Körperverletzung, gegen einen aktuellen oder ehemaligen Partner oder Ehepartner. Andere Fälle von Gewalt innerhalb einer Familie sind nicht berücksichtigt (z. B. Gewalt zwischen den Generationen).

301. Statistik der Frauenhäuser und ihrer Bewohner 2020, Koordination der Frauenhäuser, S. 31-32, verfügbar unter: www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Statistik/2021-11-16_FHK_Frauenhausstatistik2020_Langfassung.pdf.

Hochrisikosituationen mit einem "SOS"-Telefon ausgestattet werden, mit dem sie ein Notsignal an die Polizei senden können, die das Opfer dann per GPS lokalisieren kann. Während diese Ansätze vielversprechend sind, weist GREVIO auf ein gewisses Maß an Fragmentierung und Variation des Aufwands und der Spezialisierung im ganzen Land hin. Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um die Opferhilfe bundesweit auf ein stabiles Niveau anzuheben, um die Diskrepanzen zwischen den Bundesländern zu verringern. Eine vielversprechende Maßnahme in diesem Zusammenhang ist der bereits bestehende bundesweite Austausch zwischen Landes- und Bundespolizei über den Umgang mit individuellen Situationen mit Bedrohungen für Leib und Leben.

296. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Vorfälle von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fallen, an die Strafverfolgungsbehörden gemeldet werden, insbesondere durch:

- a. Erhöhung des Spezialisierungsgrades von Strafverfolgungsbeamten im ganzen Land und Gewährleistung ihrer Sensibilität für Frauen und Mädchen an der Schnittstelle der Diskriminierung, insbesondere Migrantinnen, Frauen in der Prostitution, LGBTI-Frauen und obdachlose Frauen;**
- b. praktische Schritte unternehmen, um es Frauen, die Opfer von Gewalt sind, zu ermöglichen, einer weiblichen Polizistin Bericht zu erstatten und von ihr befragt zu werden;**
- c. Bereitstellung der notwendigen Kommunikationsinstrumente, damit Strafverfolgungsbeamte wirksam mit Frauen und Mädchen mit Behinderungen kommunizieren können;**
- d. Ausstattung der Strafverfolgungsbehörden mit den Mitteln, um auf digitale Manifestationen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu reagieren und diese zu untersuchen.**

2. Effektive Ermittlungen und Strafverfolgung

297. Eine im Jahr 2021 durchgeführte Studie untersuchte die Gründe für Entscheidungen von Staatsanwaltschaften, Verfahren in Fällen sexueller Gewalt³⁰² gemäß § 170 Absatz 2 der Strafprozessordnung einzustellen (unzureichende Gründe für eine Anklage), basierend auf 343 Fallakten von 99 verschiedenen Staatsanwaltschaften aus dem Jahr 2015 (also vor der Reform von § 177 des Strafgesetzbuches) und befasste sich ausführlich mit der Frage der Vergewaltigungsmymen.³⁰³ Diese untersuchte, ob es Anzeichen dafür gibt, dass Vergewaltigungsmymen oder Geschlechterstereotype in der Begründung für die Einstellung des Verfahrens aufrechterhalten werden, indem es drei zentrale Thesen berücksichtigte: 1) ein "echtes" Opfer leistet körperlichen Widerstand; 2) Ein Opfer unter Alkoholeinfluss ist teilweise für seine Vergewaltigung verantwortlich; und 3) ein "echtes" Opfer meldet sofort eine Vergewaltigung bei der Polizei.³⁰⁴ Die Ergebnisse zeigten, dass 1) die Staatsanwaltschaft in keinem der Fälle auf mangelnden Widerstand hinwies, geschweige denn ihn als Grund für die Einstellung des Verfahrens anbot; 2) Alkohol war nie direkt ein Grund für den Abbruch, nur wenn sich das Opfer infolgedessen nicht erinnern konnte, was passiert war; und 3) der Zeitpunkt der Meldung einer Vergewaltigung wird nur relevant, wenn es um die Sicherung forensischer Beweise geht. Darüber hinaus bietet die Studie eine Analyse einer Vielzahl von Einzelfällen und der Gründe, warum sie nicht zu einer Anklage geführt haben, die von den nicht erfüllten Tatbestandsmerkmalen des § 177 des Strafgesetzbuches (mangelnde Gewaltanwendung; keine signifikante sexuelle Handlung; keine qualifizierten Drohungen; keine Ausnutzung des Opfers in einer gefährdeten Situation) bis hin zu Fällen, in denen kein Zwang angewendet wurde; wenn die Absicht des Täters nicht nachgewiesen werden konnte; wenn es an objektiven Beweisen mangelte; oder in Aussage-gegen-Aussage-Situationen.

302. Artikel 177 des Strafgesetzbuchs.

303. Jutta Elz: "Die Einstellung des Verfahrens nach Artikel 170, Absatz 2 der Strafprozessordnung in Fällen sexueller Gewalt. Vorwürfe, Ermittlungshandlungen, endgültige Entscheidungen", Wiesbaden 2021, abrufbar unter: www.krimz.de/fileadmin/dateiablage/E-Publikationen/BM-Online/bm-online26.pdf.

304. Ebd.S. 183 et seq.

Angesichts der Änderung der Definition von Vergewaltigung und sexueller Nötigung von einer erzwungenen Definition zu einer einwilligungsbasierten Definition wäre es wichtig, die Gründe für die Einstellung der Strafverfolgung weiter zu untersuchen. Darüber hinaus hatte GREVIO zuvor Gelegenheit, die Bedeutung einer proaktiven Untersuchung zu betonen, einschließlich der rigorosen Sammlung von Beweisen, die über die Aussage des Opfers hinausgehen.³⁰⁵

298. GREVIO stellt mit Befriedigung fest, dass einige Staatsanwaltschaften quer durch Deutschland über Fachabteilungen für die Verfolgung von Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung verfügen. Viele scheinen auch spezialisierte Einheiten für häusliche Gewalt zu haben, die verschiedene Formen der Gewalt innerhalb der häuslichen Einheit abdecken.³⁰⁶

299. Was die Dauer der Untersuchungen betrifft, so lag die Dauer der Untersuchungsphase in 280 der im Rahmen der oben genannten Studie untersuchten Fälle zwischen drei Tagen und 38 Monaten.³⁰⁷ Dies entspricht den Hinweisen von Anwälten, die Opfer vertreten, die darauf hindeuten, dass es zwei Jahre dauern kann, bis solche Fälle vor Gericht kommen; Im Falle einer Berufung kann das Verfahren bis zu fünf Jahre dauern.³⁰⁸ GREVIO weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass keine umfassenden offiziellen Daten über die durchschnittliche Zeit für die Verfolgung von Fällen von Gewalt gegen Frauen, die unter das Übereinkommen fallen, verfügbar sind. In einigen Bundesländern haben Fälle von häuslicher und sexueller Gewalt Vorrang, indem sie von Fachstellen innerhalb der Staatsanwaltschaften bearbeitet werden, wie in Hamburg und in Nordrhein-Westfalen, aber es besteht keine gesetzliche Verpflichtung, solche Fälle innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens zu bearbeiten. Tatsächlich argumentierten die Mitglieder der Reformkommission für Sexualverbrechen, dass es nicht notwendig sei, eine gesetzliche Verpflichtung zur Beschleunigung solcher Verfahren umzusetzen; Vielmehr sollte die Zahl der Richter und Staatsanwälte erhöht werden, um diesen Effekt zu erzielen.³⁰⁹ GREVIO ist der Ansicht, dass es mehrere Möglichkeiten gibt, um sicherzustellen, dass Fälle von Gewalt beschleunigt bearbeitet werden; Und es wäre wichtig, dass solche Maßnahmen landesweit ergriffen werden, um sicherzustellen, dass den Opfern Gerechtigkeit widerfährt.

300. GREVIO stellt fest, dass mit der Einführung der rechtlichen Möglichkeit für Opfer von Vergewaltigungen und sexuellen Übergriffen, ihre forensischen Beweise kostenlos und unabhängig von ihrem Wunsch zu melden, eine wichtige Grundlage für die Einleitung eines späteren Verfahrens geschaffen wurde. Die Verfügbarkeit und das Ausbildungsniveau von Angehörigen der Gesundheitsberufe, die qualifiziert sind, Verletzungen zu dokumentieren und DNA-Proben von einem Vergewaltigungsoffer für die Verwendung in Strafverfahren zu entnehmen, variieren jedoch erheblich.³¹⁰ Wenn es um Fälle von häuslicher Gewalt geht, werden forensische Beweise selten gesammelt und dokumentiert, da es an umfassenden Richtlinien für Angehörige der Gesundheitsberufe mangelt, die mit Opfern in Kontakt kommen, so auch die Hinweise von NGOs und Anwälten, die in diesem Bereich tätig sind.³¹¹

301. In Bezug auf audiovisuelle Aufzeichnungen von Zeugenaussagen stellt GREVIO fest, dass diese Möglichkeit durch das Gesetz zur Modernisierung des Strafverfahrens im Jahr 2019³¹² auf erwachsene Opfer von Sexualverbrechen ausgeweitet wurde, die bis dahin auf Opfer unter 18

305. Die Basisbewertungsberichte von GREVIO über Österreich, Ziffer 153; zu Frankreich, Ziffer 256; zu den Niederlanden, Ziffer 256; zu Spanien, Ziffer 247; und zur Türkei Ziffer 280.

306. See www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st04-19-1.

307. Ebd., S. 107.

308. Siehe Christina Clemms Erklärung vor der Reformkommission für Strafrecht in Bezug auf Sexualdelikte, Abschlussbericht, S. 286-287, abrufbar unter: www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/StudienUntersuchungenFachbuecher/Abschlussbericht_Reformkommission_Sexualstrafrecht.pdf;jsessionid=D8D5B0EB1650ABAD1200A9B495DF7DD3.2_cid289?__blob=publicationFile&v=1, sowie Informationen, die während des Evaluierungsbesuchs erhalten wurden.

309. Ebd., S. 287.

310. Siehe Kapitel IV, Unterstützung für Opfer sexueller Gewalt.

311. Informationen, die anlässlich des Bewertungsbesuchs ermittelt wurden.

312. Artikel 174 bis 184j des Strafgesetzbuches, abrufbar unter: www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/BGBI_Modernisierung_Strafverfahren.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Jahren beschränkt war.³¹³ GREVIO begrüßt diese Entwicklung, die in der Lage ist, die Belastung der Opfer von Gewalt erheblich zu verringern, indem sie ihnen wiederholte Verhöre und Auftritte vor Gericht erspart. Er stellt jedoch einige Mängel bei der Anwendung dieser Bestimmung in Bezug auf Erwachsene fest. Erstens gibt es keinen Rechtsbehelf, um eine Entscheidung anzufechten, mit der den Opfern ihr Ersuchen abgelehnt wird, durch audiovisuelle Aufzeichnungen auszusagen. Zweitens scheinen nicht alle Gerichte bundesweit über die dafür notwendige technische Ausstattung zu verfügen.³¹⁴ In Berlin zum Beispiel sind die Räume, in denen die Aufnahmen stattfinden, so klein, dass sich die Opfer physisch in der Nähe des mutmaßlichen Täters befinden, was dem Zweck der Übung widerspricht.³¹⁵ GREVIO ist der Ansicht, dass die Videoaufzeichnung von Zeugenaussagen ein wesentliches Element für den Schutz der Opfer vor sekundärer Viktimisierung ist, weshalb ihre sensible Umsetzung in der Praxis von zuständigen Richtern und Strafverfolgungsbeamten im ganzen Land sichergestellt werden muss. In Schleswig-Holstein beispielsweise wurde jeder Gerichtsbezirk mit der technischen Ausstattung ausgestattet, um Zeugenaussagen und Interviews mit Opfern audiovisuell aufzuzeichnen. Dieses Instrument ist zu einer Standarduntersuchungsmaßnahme für die Befragung minderjähriger Zeugen geworden, die Opfer von körperlichem Missbrauch oder sexueller Gewalt geworden sind. Darüber hinaus bietet das Oberlandesgericht Schleswig-Holstein spezielle Fortbildungen zum Thema richterliche Befragung per Videoschaltung oder durch Aufzeichnung für Richter und Staatsanwälte an.

302. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, rechtliche oder andere Maßnahmen zu ergreifen, um die Bearbeitungszeit von Fällen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fallen, durch die Strafverfolgungsbehörden zu verkürzen; sicherzustellen, dass forensische Beweise nicht nur in Fällen sexueller Gewalt, sondern auch in Fällen häuslicher Gewalt angeordnet werden; und sicherzustellen, dass audiovisuelle Aufzeichnungen von Zeugenaussagen sensibel und landesweit genutzt werden.

3. Verurteilungsraten

303. Die zur Verfügung gestellten Daten über Fälle von Gewalt gegen Frauen zeigen niedrige Verurteilungsraten auf. Im Jahr 2020 wurden 1.638 Personen wegen sexuellem Übergriff, sexueller Nötigung oder Vergewaltigung verurteilt (§ 177 und 178 des Strafgesetzbuchs). Davon waren 1.627 männlich.³¹⁶ Zum Vergleich: Im selben Jahr wurden 9.752 solcher Straftaten bei der Polizei angezeigt, von denen 3.389 im Rahmen von (ehemaligen) intimen Partnerschaften begangen wurden.³¹⁷ Die polizeiliche Aufklärungsquote für Vergewaltigung und sexuelle Gewalt beträgt 84,9 %, ³¹⁸ was zeigt, dass das Opfer in der überwiegenden Mehrheit der Fälle sexueller Gewalt in der Lage ist, den Namen des Täters zu nennen. In Bezug auf sexuelle Belästigung (§ 184i des Strafgesetzbuchs) ist die Verurteilungsrate sogar niedriger als die für sexuelle Gewalt: Während im Jahr 2020 12.860 solcher Straftaten gemeldet wurden, wurden im selben Zeitraum nur 1.510 Personen verurteilt. Es ist jedoch zu beachten, dass zwischen der Anzeige einer Straftat und einer strafrechtlichen Verurteilung mehrere Jahre vergehen können, weshalb die polizeiliche Kriminalstatistik und die Gerichtsstatistik schwer vergleichbar sind. Vom ersten Polizeibericht bis zur Verurteilung/Freispruch durch ein Gericht liegt keine Verlaufsstatistik vor. GREVIO stellt fest, dass die Verwendung harmonisierter Datenkategorien durch verschiedene Sektoren in den verschiedenen Phasen des Strafjustizverfahrens von größter Bedeutung wäre, um den Grad der

313. Artikel 58a, Absatz 1 der Strafprozessordnung.

314. Informationen, die anlässlich des Bewertungsbesuchs ermittelt wurden.

315. Informationen, die anlässlich des Bewertungsbesuchs ermittelt wurden.

316. Statistisches Bundesamt, Strafverfolgung, Fachserie 10 Reihe 3, 2020, S. 24, abrufbar unter www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Strafverfolgung-Strafvollzug/strafverfolgung-2100300207004.pdf;jsessionid=C7D6DF55704A61C0D36D3B9FCDA8D83A.live722?__blob=publicationFile und das

Bundeslagebild Partnerschaftliche Gewalt 2020, Bundeskriminalamt, S. 6.

317. Bundespolizeiliche Kriminalstatistik 2020, Basistabelle T01 (V1.0), abrufbar unter: www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/2020/Bund/Faelle/BU-F-01-T01-Faelle_xls.xlsx?__blob=publicationFile&v=4.

318. Ebd.

Fluktuation und mögliche Gründe dafür zu bestimmen. GREVIO hatte die Gelegenheit, in früheren Berichten darauf hinzuweisen, dass niedrige Verurteilungsraten das Vertrauen der Opfer in das Strafjustizsystem untergraben und Botschaften senden, dass die Täter nicht zur Rechenschaft gezogen werden, was wiederum zu dem Problem der geringen Berichterstattung an die Strafverfolgungsbehörden beiträgt.³¹⁹

304. In Bezug auf häusliche Gewalt stellt GREVIO fest, dass Daten über die Anzahl der Verurteilungen nach Art der Straftat erhoben werden, ohne dass ein Hinweis auf die Beziehung des Täters zum Opfer gegeben wird, was es unmöglich macht, die Höhe der Verurteilungen wegen Straftaten gegen häusliche Gewalt zu beurteilen. Da die Aufzeichnungsmethoden nicht aufeinander abgestimmt sind, ist es nicht möglich, Fälle zu verfolgen, während sie sich durch das Strafjustizsystem bewegen.³²⁰ GREVIO stellt jedoch fest, dass im Jahr 2020 insgesamt 91.212 Anzeigen bei der Polizei über die Grundform der Körperverletzung (§ 223 des Strafgesetzbuches) in intimen Partnerbeziehungen gemacht wurden.³²¹ Im selben Jahr wurden 34 210 Verurteilungen wegen dieser Straftat gefällt.³²² In Bezug auf Stalking weist GREVIO auf insgesamt 33.022 gemeldete Fälle bei der Polizei im Jahr 2020 hin³²³ – ein Jahr, in dem 407 Täter wegen derselben Straftat verurteilt wurden, 363 waren männlich.³²⁴ Vergleichsweise dazu sind es 33.022 Fälle, die der Polizei in diesem Jahr gemeldet wurden.³²⁵

305. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, die Bearbeitung von Strafsachen entlang der strafrechtlichen Kette von den Strafverfolgungsbehörden bis zu den Gerichten zu analysieren und sich dabei auf Daten, gezielte Forschung und Rechtsprechung zu stützen, um die zugrunde liegenden Ursachen der Zermürbung zu ermitteln und anzugehen und mögliche systemische Lücken in der institutionellen und justiziellen Reaktion auf Gewalt gegen Frauen zu ermitteln, und die Ergebnisse zu nutzen, um evidenzbasierte Strategien zu entwickeln und/oder notwendige Änderungen an der Gesetzgebung oder Praxis vorzunehmen.

B. Risikobewertung und Risikomanagement (Artikel 51)

306. Die Sorge um die Sicherheit des Opfers muss im Mittelpunkt jeder Intervention in Fällen aller Formen von Gewalt stehen, die unter die Istanbul-Konvention fallen. Artikel 51 begründet somit die Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass alle zuständigen Behörden, nicht nur die Strafverfolgungsbehörden, die Sicherheitsrisiken, denen ein Opfer ausgesetzt ist, von Fall zu Fall, nach standardisierten Verfahren und in Zusammenarbeit miteinander wirksam bewerten und einen Plan zur Bewältigung der Sicherheitsrisiken ausarbeiten.

307. In Deutschland sind die Ansätze zur Risikobewertung und zum Risikomanagement von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich, oft auch innerhalb und zwischen Polizei- oder Strafverfolgungsbezirken. Die Polizei ist verpflichtet, eine allgemeine Risikobewertung vorzunehmen, die jedoch nicht immer standardisiert ist.³²⁶ Einige Bundesländer wie Berlin, Bayern und Baden-Württemberg haben, vor allem auf der Ebene der Strafverfolgungsbehörden, Risikobewertungsverfahren eingeführt. Rheinland-Pfalz hat das anerkannte Risikoanalyse-Tool Danger Assessment³²⁷ und ODARA (Ontario Domestic Assault Risk Assessment)³²⁸ eingeführt, das zur Strukturierung und Standardisierung der Risikobewertung verwendet wird, und Fälle, die als

319. Siehe die Grundlagenbewertungsberichte von GREVIO zu Belgien, Ziffer 189; zu Italien, Ziffer 222; und zu Portugal Ziffer 195.

320 Siehe Kapitel II, Datenerhebung

321. Bundeslagebild Partnerschaftliche Gewalt 2020, Bundeskriminalamt, S. 6.

322. Statistisches Bundesamt, Strafverfolgung, Fachserie 10 Reihe 3, 2020, S. 34.

323. Bundeslagebild Partnerschaftliche Gewalt 2020, Bundeskriminalamt, S. 6.

324 Statistisches Bundesamt, Strafverfolgung, Fachserie 10 Reihe 3, 2020, S. 34.

325. Bundeslagebild Partnerschaftliche Gewalt 2020, Bundeskriminalamt, S. 6.

326. Lisa Sondern und Bettina Pfeleiderer, "Frontline Response in Fällen schwerer häuslicher Gewalt - Ergebnisse aus dem IMPRODOVA-Projekt", S. 124, in Melanie Büttner (Hrsg.) (2020), Handbuch Häusliche Gewalt, Schattauer, Stuttgart.

327. www.dangerassessment.org/DA.aspx.

328 <https://odara.waypointcentre.ca/>.

Hochrisikofälle identifiziert wurden, werden anschließend in einer interdisziplinären Fallkonferenz diskutiert, in der Maßnahmen zur Verhinderung von Straftaten vereinbart werden. Ähnliche Schritte unternimmt Schleswig-Holstein.

308. Die verwendeten Instrumente scheinen jedoch zu variieren und scheinen auf der Ebene eines Polizeibezirks oder eines Bundeslandes entwickelt zu werden, anstatt auf Bundesebene harmonisiert zu sein. Darüber hinaus scheinen sich die Risikobewertungen hauptsächlich auf Situationen häuslicher Gewalt zu konzentrieren und sind weniger an Frauen angepasst, bei denen das Risiko einer Zwangsheirat oder sogenannter Gewalt im Zusammenhang mit der Ehre besteht, oder an Frauen, die Stalking oder anderen spezifischen Formen der Gewalt ausgesetzt sind, die unter die Istanbul-Konvention fallen. Kinder werden selten, wenn überhaupt, in Risikobewertungen berücksichtigt. Darüber hinaus werden Risikobewertungsverfahren nicht unbedingt auf der Grundlage eines behördenübergreifenden Ansatzes und selten auf der Grundlage vereinbarter Standards durchgeführt.

309. GREVIO hebt hervor, dass der Schutz für besonders gefährdete Frauen, die in ländlichen Gebieten leben, für Frauen mit Behinderungen, für Frauen mit Migrationshintergrund und für obdachlose Frauen an ihre besonderen Bedürfnisse angepasst werden muss und ihre spezifischen Risiken berücksichtigen muss. Frauen müssen angehört werden und ihre eigene Einschätzung des Risikos, dem sie ausgesetzt sind, muss dabei berücksichtigt werden.

310. GREVIO möchte darauf hinweisen, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte kürzlich ein Urteil im Fall Kurt gegen Österreich gefällt hat,³²⁹ in dem er die Verpflichtungen in Bezug auf Risikobewertung und Risikomanagement gemäß Artikel 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention spezifiziert hat. Insbesondere stellte der Gerichtshof fest, dass die Behörden unverzüglich reagieren müssen. Sie müssen feststellen, "ob eine reale und unmittelbare Gefahr für das Leben eines oder mehrerer identifizierter Opfer häuslicher Gewalt besteht, indem sie eine eigenständige, proaktive und umfassende Risikobewertung durchführen ... Die Realität und die Unmittelbarkeit der Gefahr müssen unter gebührender Berücksichtigung des besonderen Kontextes von Fällen häuslicher Gewalt bewertet werden ... Ergibt die Risikobewertung, dass eine reale und unmittelbare Gefahr für Leib und Leben besteht, sind die Behörden verpflichtet, präventive operative Maßnahmen zu ergreifen. Diese Maßnahmen müssen angemessen und verhältnismäßig im Hinblick auf das Ausmaß des bewerteten Risikos sein."³³⁰ Der Gerichtshof stellte fest, dass nach Feststellung eines Risikos ein rascher Informationsaustausch zwischen den relevanten Akteuren und deren Koordinierung Teil einer umfassenden Reaktion auf häusliche Gewalt ist, einschließlich Informationen von Kinderschutzbehörden, Schulen und anderen Kinderbetreuungseinrichtungen, falls Kinder betroffen sind.³³¹ GREVIO schließt sich diesen Feststellungen voll und ganz an und betont, dass eine wirksame Risikobewertung und ein daraus resultierendes Risikomanagement Leben retten können und ein wesentlicher Bestandteil der Reaktion der Behörden auf Fälle von Gewalt im Sinne der Istanbul-Konvention sein sollten.

311. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, dafür zu sorgen, dass in Fällen aller Formen von Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fallen, einschließlich häuslicher Gewalt und Zwangsverheiratung, eine systematische und geschlechtersensible Risikobewertung und ein Sicherheitsmanagement zum Standardverfahren aller beteiligten Stellen werden, insbesondere im Zusammenhang mit Maßnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz. GREVIO fordert die deutschen Behörden außerdem dazu auf, sicherzustellen, dass ein effektiver behördenübergreifender Ansatz für eine solche Risikobewertung gewählt wird, um die Menschenrechte und die Sicherheit des einzelnen Opfers zu gewährleisten und gleichzeitig die Rechte und Bedürfnisse von Kindern, die Zeugen von Gewalt in Paarbeziehungen sind, angemessen zu berücksichtigen.

329. Kurt gegen Österreich [GC], Antrag Nr. 62903/15, §§ 167-176, 15. Juni 2021.

330. Ebd., § 190.

331. Ebd., § 180.

C. Eilschutzanordnungen (Artikel 52)

312. Die rechtlichen Grundlagen für Schutzanordnungen finden sich in den Polizeigesetzen der jeweiligen Bundesländer. Sie können von der Polizei vor Ort von Amts wegen (ex officio) mit sofortiger Wirkung erlassen werden. Die Geltungsdauer einer solchen Anordnung variiert je nach Bundesland zwischen mehreren Tagen und mehreren Wochen. Kinder können nicht in polizeiliche Eilschutzanordnungen einbezogen werden. Die Sanktion bei Nichtbefolgung der Anordnung kann die Festnahme sein. GREVIO begrüßt die Tatsache, dass es möglich ist, einen Täter, der häusliche Gewalt ausübt, in einer Situation unmittelbarer Gefahr aus der gemeinsamen Wohnung zu verweisen, und dass solche Anordnungen in einem breiten Spektrum von Situationen, in denen Personen gefährdet sind, verhängt werden können. Die Art und Weise, wie die Behörden von diesem wichtigen Instrument in der Praxis Gebrauch machen, wirft jedoch eine Reihe von Bedenken auf, die GREVIO ansprechen möchte.

313. NGOs und Anwälte, die im Bereich der Gewalt gegen Frauen tätig sind, machten GREVIO darauf aufmerksam, dass ihrer Erfahrung nach die Polizei oft zögert, eine Schutzanordnungen gegen einen Täter häuslicher Gewalt zu erlassen, insbesondere in ländlichen Gebieten.³³² In einigen Fällen bringen sie das Opfer stattdessen in ein Frauenhaus. Außerdem mangelt es an der Kommunikation zwischen den verschiedenen Beteiligten. Obwohl die Strafverfolgungsbehörden grundsätzlich die Beratungsstellen für häusliche Gewalt über einzelne Frauen in Situationen häuslicher Gewalt informieren sollten, wird dies in der Praxis nicht immer getan. Dort, wo dies geschieht und wo die Strafverfolgungsbehörden darin geschult sind, systematisch Eilanordnungen auszusprechen, wird das Schutzniveau für Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, angehoben, und es werden ihnen mehr Informationen zur Verfügung gestellt, wie z. B. die Möglichkeit, eine gerichtlich angeordnete langfristige Schutzanordnung zu beantragen.³³³ Generell scheint die Häufigkeit der Anwendung von Schutzanordnungen in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich zu sein. GREVIO stellt mit Besorgnis fest, dass diesbezüglich nur sehr wenige Daten verfügbar sind. GREVIO erinnert daran, dass das Ziel, das Recht von Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt sind, und ihrer Kinder auf Sicherheit und Verbleib in ihrer Wohnung zu schützen, unterminiert wird, wenn Eilsperren in der Praxis nur selten angewendet werden.³³⁴

314. Darüber hinaus liegen nur wenige bis gar keine Daten darüber vor, wie häufig bei Asylbewerbern, die in Sammelunterkünften leben, von der Möglichkeit einer Schutzanordnung Gebrauch gemacht wird.³³⁵ Asylbewerber sind gesetzlich verpflichtet, sich bis zu 24 Monate im Geltungsbereich der Aufenthaltserlaubnis aufzuhalten. Obwohl § 57 Absatz 1 des Asylgesetzes eine Ausnahme von dieser Verpflichtung aus zwingenden Gründen vorsieht, scheinen nicht alle lokalen Behörden diese Ausnahme zu kennen oder zu zögern, sie anzuwenden. GREVIO betont, dass dringende Ausweisungsverfügungen auch zum Schutz von Frauen vor Gewalt in Asylunterkünften angewandt werden müssen, und dass Gewalttäter ausgewiesen werden müssen, wenn die Sicherheit des Opfers dies erfordert. Diesbezüglich ist eine stärkere Sensibilisierung der zuständigen Behörden erforderlich.

315. Schließlich ist GREVIO besorgt über die Ausnahmen von Eilanordnungen für den persönlichen Umgang mit dem Kind, wenn der häusliche Missbraucher das Sorgerecht für das Kind hat. Darüber hinaus können solche Anordnungen nicht für Kinder ausgestellt werden, die in einem gemeinsamen Haushalt leben. Umgangsverbote sind ein Mittel, um die dringend benötigte Distanz zu einem misshandelnden Partner zu schaffen, sowohl in physischer als auch in emotionaler Hinsicht. Das Erlauben von Kontakten in der Nähe von Kindern, ebenso wie die Verpflichtung des misshandelten Partners, Besuche zu ermöglichen, untergräbt den Zweck solcher Verbote. Als vorübergehende Maßnahme für bis zu zwei Wochen und mit dem Ziel, die Sicherheit des Opfers zu gewährleisten, sollten sie absolut sein und nicht durch die Tatsache in Frage gestellt werden, dass

332. Informationen, die anlässlich des Bewertungsbesuchs ermittelt wurden.

333. Siehe das Beispiel des Münchner Unterstützungsmodells gegen häusliche Gewalt, das in Kapitel III, Allgemeine Verpflichtungen, behandelt wird.

334. Siehe die horizontale Halbzeitüberprüfung von 17 GREVIO-Basisevaluierungsberichten, S. 135.

335. NGO-Vorlage von der Allianz zur Istanbul-Konvention, S. 158.

Opfer und Täter gemeinsame elterliche Pflichten haben.

316. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, häufiger von Eilschutzanordnungen Gebrauch zu machen, um das Recht auf Sicherheit von Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt sind, und ihrer Kinder zu schützen. Dies sollte auch dadurch geschehen, dass Kinder in den Genuss von Eilschutzanordnungen kommen und die Praxis beendet wird, Ausnahmen vom Verbot des Umgangs des misshandelnden Elternteils mit seinem Kind während der Dauer der Eilschutzanordnung zuzulassen.

317. Um die Umsetzung von Eilschutzanordnungen zu überprüfen, appelliert GREVIO nachdrücklich an die deutschen Behörden, Verwaltungsdaten über 1) die Anzahl der von der Polizei ausgestellten Eilschutzanordnungen, 2) die Anzahl der Täter, die den Anordnungen nicht nachgekommen sind, und 3) die Anzahl und Art der Sanktionen, die aufgrund der Nichteinhaltung der Anordnungen verhängt wurden, zu erheben.

D. Kontakt- und Näherungsverbote sowie Schutzanordnungen (Artikel 53)

318. Nach § 1 des Gewaltschutzgesetzes können Schutzanordnungen von Amts wegen erlassen werden, wenn eine Person die körperliche Unversehrtheit, die Gesundheit, die Freiheit oder die sexuelle Selbstbestimmung einer anderen Person rechtswidrig verletzt oder zu verletzen droht oder diese Person beharrlich verfolgt. Das Gericht kann dem Täter anordnen, die Wohnung des Opfers nicht zu betreten, sich in einer bestimmten Entfernung von dem Opfer und seinem gewöhnlichen Aufenthaltsort, seiner Arbeitsstelle und anderen Orten, an denen es sich gewöhnlich aufhält, aufzuhalten und/oder den weiteren Kontakt mit dem Opfer über Telekommunikationsmittel zu untersagen, unabhängig davon, ob Opfer und Täter gewöhnlich zusammenleben oder nicht. Im Gegensatz zu polizeilichen Notsperren können Kinder in gerichtliche Schutzanordnungen einbezogen werden, es sei denn, der Täter hat ein Sorgerecht oder Besuchsrecht.³³⁶ Ist dies der Fall, kommen die §§ 1666 und 1666a des Bürgerlichen Gesetzbuches zum Tragen, wonach Maßnahmen, die zur Trennung eines Kindes von einem aus der Wohnung ausgeschlossenen Elternteil führen, nur dann zulässig sind, wenn die Gefährdung des Kindes nicht auf andere Weise abgewendet werden kann. Die Verfahren nach dieser Vorschrift sind jedoch nach Angaben von in diesem Bereich tätigen Organisationen der Zivilgesellschaft zu langsam, um auf eine unmittelbare Gefährdung des Kindeswohls zu reagieren.³³⁷ Außerdem fehlt die im Gewaltschutzgesetz vorgesehene Umkehr der Beweislast, und es sind keine Sanktionen für Verstöße vorgesehen, wenn ein Täter gegen ein Umgangsverbot verstößt. Darüber hinaus wird § 1666a des Bürgerlichen Gesetzbuchs nur selten angewandt.³³⁸

319. Während einige Polizeigesetze der Bundesländer Schutzanordnungen in Bezug auf Orte wie zum Beispiel Schulen vorsehen, ist GREVIO jedoch besorgt darüber, dass das Sorgerecht und das Besuchsrecht Vorrang vor der Sicherheit von Gewaltopfern und ihren Kindern haben und dass von Schutzanordnungen nicht ausreichend Gebrauch gemacht wird. GREVIO fordert, dass bei Entscheidungen über Schutzanordnungen die Möglichkeit besteht, von Fall zu Fall die Sicherheitsbedenken in Bezug auf die Opfer und ihre Kinder zu bewerten, da es nicht ungewöhnlich ist, dass ein Täter, der häusliche Gewalt ausübt, eine echte Bedrohung für seine Kinder darstellt, vor allem während und nach einer Trennung oder Scheidung. In diesem Zusammenhang kann es ratsam sein, häufiger auf Umgangspfleger zurückzugreifen, die mit dem Abholen und Bringen der Kinder zu Besuchskontakten beauftragt werden können, um ein persönliches Treffen der Eltern zu vermeiden.³³⁹

320. Gerichtliche Schutzanordnungen werden in der Regel auf Antrag des Opfers für einen Zeitraum von sechs Monaten erlassen und können verlängert werden. Oftmals stellen sie eine

336. Abschnitt 3, Absatz 1 des Gewaltschutzgesetzes.

337. NGO-Vorlage von der Allianz zur Istanbul-Konvention, S. 159.

338. Ebd.

339. Artikel 1 684 Absatz 3 des Zivilgesetzbuches.

Fortsetzung des Schutzes dar, den die polizeilichen Sperrmaßnahmen bieten, allerdings muss das Opfer einen entsprechenden Antrag stellen. Schutzanordnungen werden in der Regel am Tag der Antragstellung durch das Opfer ex parte erlassen. In einigen Fällen findet vor der Entscheidung eine mündliche Anhörung statt, doch ist dies eher die Ausnahme als die Regel. Das Opfer kann außerdem beim zuständigen Familiengericht beantragen, dass ihm die alleinige Nutzung einer Wohnung, die es zuvor mit dem Täter geteilt hat, gestattet wird.³⁴⁰ Der Verstoß gegen eine gerichtliche Schutzanordnung ist eine Straftat, die mit einer Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren oder einer Geldstrafe geahndet wird.³⁴¹

321. GREVIO begrüßt die solide Rechtsgrundlage für Schutzanordnungen für Opfer von häuslicher Gewalt in Deutschland, die auch Opfer von Stalking einschließt. Auch andere Arten von Stalking, insbesondere Fälle von Stalking mittels digitaler Mittel und Technologie, können in der Praxis Anlass für Schutzanordnungen sein. Es liegen jedoch keine Statistiken darüber vor, ob Opfer dieser Form von Gewalt solche Anordnungen beantragen oder wie oft sie gewährt werden. Fachleuten zufolge erteilen die Gerichte Schutzanordnungen eher bei physischer Gewalt als bei psychischer Gewalt - obwohl hier durchaus ein echter Schutzbedarf bestehen kann.³⁴² Was Frauen mit Behinderungen anbelangt, so wurde in einer kürzlich durchgeführten Studie festgestellt, dass das Gewaltschutzgesetz in Einrichtungen, in denen Menschen mit Behinderungen leben, so gut wie nie angewandt wird und auch nicht an diesen Kontext angepasst ist.³⁴³ Darüber hinaus ist unklar, inwieweit Schutzanordnungen von Asylbewerberinnen, die in Aufnahme- und Unterbringungseinrichtungen leben, sowie von Opfern von Zwangsheirat oder weiblicher Genitalverstümmelung in Anspruch genommen werden bzw. für diese gelten.

322. Die verfügbaren Daten über die Inanspruchnahme der Maßnahmen des Gewaltschutzgesetzes zeigen, dass die meisten Antragsteller eine Schutzanordnung erhalten, während ein viel geringerer Prozentsatz das Recht auf alleinige Nutzung der Wohnung erhält. Nur 9.387 Entscheidungen über die alleinige Nutzung der gemeinsamen Wohnung wurden im Jahr 2020 von deutschen Gerichten getroffen, während die Gesamtzahl der Schutzanordnungen bei 42.973 lag.³⁴⁴ Dies wirft eine Reihe von Fragen auf, insbesondere hinsichtlich des Umfangs der Informationen, die den weiblichen Opfern über die Möglichkeit, die alleinige Nutzung der Wohnung zu beantragen, zur Verfügung gestellt werden. Unklar ist, ob es sich hierbei um eine Maßnahme handelt, über die Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt sind, nicht ausreichend informiert sind, oder ob andere Hindernisse bestehen. GREVIO stellt mit Sorge fest, dass der Wunsch nach Sicherheit weibliche Opfer dazu veranlassen kann, Zuflucht in einem Frauenhaus zu suchen. Statistiken der Frauenhauskoordination, die Daten von etwa der Hälfte aller Frauenhäuser in Deutschland erhebt, zeigen, dass nur etwa 10 % der Frauen, die ein Frauenhaus aufsuchten, eine gerichtliche Schutzanordnung nach dem Gewaltschutzgesetz beantragten.³⁴⁵ Lediglich 3 % beantragten die alleinige Nutzung der Wohnung, die sie mit dem Täter teilte.

323. Darüber hinaus scheinen in den Bundesländern, in denen Eilanordnungen nur für einige Tage und nicht für Wochen ausgestellt werden, Schutzlücken für gewaltbetroffene Frauen zu entstehen. Nach Angaben der deutschen Behörden werden Entscheidungen über Schutzanordnungen und die alleinige Nutzung der Familienwohnung in der Regel innerhalb eines Tages getroffen. Spezialisierte Unterstützungsdienste weisen jedoch darauf hin, dass Frauen regelmäßig Schutz in Frauenhäusern suchen, um die Zeit zwischen dem Ende der Notsperrung und dem Erlass einer familiengerichtlichen Schutzanordnung zu überbrücken.³⁴⁶

340. Abschnitt 2 des Gewaltschutzgesetzes.

341. Abschnitt 4 des Gewaltschutzgesetzes.

342. Informationen, die anlässlich des Bewertungsbesuchs ermittelt wurden.

343. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Gewaltschutzstrukturen für Menschen mit Behinderung – Bestandsaufnahme und Empfehlungen, November 2021, S. 163-164.

344. Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2.2, 2020, S. 18.

345. Statistik der Frauenhäuser und ihrer Bewohnerinnen 2020, Frauenhauskoordination, S. 32, verfügbar unter: www.frauenhauskoordination.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Statistik/2021-11-16_FHK_Frauenhausstatistik2020_Langfassung.pdf.

346. Informationen, die anlässlich des Bewertungsbesuchs ermittelt wurden.

324. **GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Sicherheitsbedenken von Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt sind, und ihren Kindern im Einzelfall systematisch zu berücksichtigen, wenn über Umgangsrechte für die Dauer von Anordnungen nach dem Gewaltschutzgesetz entschieden wird.**

325. **GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt sind, proaktiv über die rechtlichen Möglichkeiten zur Erlangung von Schutzanordnungen informiert werden, einschließlich Asylbewerberinnen, die in Aufnahmeeinrichtungen leben, sowie Frauen und Mädchen, die Opfer von Zwangsheirat und weiblicher Genitalverstümmelung sind.**

326. **GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, die Anwendung des Gewaltschutzgesetzes auf Frauen mit Behinderungen, die in Einrichtungen leben, und auf Asylbewerberinnen, die in Aufnahme- und Unterbringungseinrichtungen leben, sicherzustellen.**

E. Ermittlungen und Beweismittel (Artikel 54)

327. Artikel 54 der Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsparteien, die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Beweise, die sich auf die sexuelle Vorgeschichte und das Sexualverhalten des Opfers beziehen, nur dann zugelassen oder berücksichtigt werden, wenn diese relevant und notwendig sind. Die Verfasser der Konvention hielten es für wichtig zu betonen, dass das frühere Sexualverhalten eines Opfers nicht als Entschuldigung für Gewalttaten gegen Frauen und häusliche Gewalt angesehen werden darf, wodurch der Täter entlastet oder seine Verantwortlichkeit gemindert werden könnte.³⁴⁷

328. In Deutschland setzt § 68a der Strafprozessordnung diese Verpflichtung angemessen um, indem er besagt, dass Fragen zu Tatsachen, die die Würde des Zeugen verletzen können oder sein Privatleben betreffen, nur gestellt werden dürfen, wenn dies unerlässlich ist. GREVIO ist jedoch besorgt über Berichte von Anwälten, die mit Opfern sexueller Gewalt arbeiten, dass von dieser Bestimmung nur wenig Gebrauch gemacht wird³⁴⁸ und dass Zeugen oft aufgefordert werden, intime Details aus ihrem Privatleben und ihrer sexuellen Geschichte preiszugeben. Infolgedessen werden die Opfer sexueller Gewalt mit Stereotypen und Vergewaltigungsmythen konfrontiert, und zwar sowohl von der Verteidigung als auch von den Richtern.³⁴⁹ GREVIO ist sich zwar bewusst, dass die Anwendung von § 68a der Strafprozessordnung bis zu einem gewissen Grad dem Ermessen des vorsitzenden Richters überlassen werden muss, der zu entscheiden hat, welche Fragen an einen Zeugen in einem bestimmten Fall unerlässlich sind. Dennoch ist GREVIO der Ansicht, dass die deutschen Behörden mehr tun müssen, um sicherzustellen, dass diese Bestimmung in der Praxis im Einklang mit den Anforderungen der Istanbul-Konvention angewandt wird, zum Beispiel durch Sensibilisierung und Schulung von Richtern.

329. **GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, dafür zu sorgen, dass Artikel 68a der Strafprozessordnung in der Praxis im Einklang mit den Anforderungen des Artikels 54 der Istanbul-Konvention angewandt wird, und die Richter in dieser Hinsicht zu schulen.**

347. Ausführlicher Bericht zur Istanbul-Konvention, Absatz 278.

348. Siehe die Erklärung von Christina Clemm vor der Reformkommission für das Sexualstrafrecht, Abschlussbericht, S. 288, abrufbar unter:

www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/StudienUntersuchungenFachbuecher/Abschlussbericht_Reformkommission_Sexualstrafrecht.pdf;jsessionid=D8D5B0EB1650ABAD1200A9B495DF7DD3.2_cid289?__blob=publicationFile&v=1.

349. Ebd., und Informationen, die während des Bewertungsbesuchs gewonnen wurden.

F. Ex parte- und Ex officio-Verfahren (Artikel 55)

1. Ex parte- und Ex officio-Verfahren

330. Artikel 55 Absatz 1 der Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsparteien, zu gewährleisten, dass die Ermittlungen in bestimmten Kategorien von Straftaten nicht ausschließlich von der Anzeige oder Beschwerde eines Opfers abhängen und dass laufende Verfahren auch dann fortgesetzt werden können, wenn das Opfer seine Beschwerde zurückgezogen hat.

331. Die deutschen Rechtsvorschriften entsprechen dieser Anforderung, da die Verfolgung der verschiedenen Formen von Gewalt von Amts wegen erfolgt. Vorsätzliche Körperverletzung nach § 223 StGB und fahrlässige Körperverletzung nach § 229 StGB können von Amts wegen verfolgt werden, wenn die Strafverfolgungsbehörde dies wegen des besonderen öffentlichen Interesses an der Strafverfolgung für erforderlich hält (§ 230 Absatz 1 StGB). Dies ist unter anderem dann der Fall, wenn es dem Opfer aufgrund seiner persönlichen Beziehung zum Täter nicht zugemutet werden kann, einen Strafantrag zu stellen.

2. Unterstützung von Opfern in Gerichtsverfahren

332. Zur Stärkung der Opfer und um sie zu ermutigen, das Strafverfahren zu durchlaufen, müssen die Parteien gemäß Artikel 55 Absatz 2 sicherstellen, dass Opferorganisationen, speziell geschulte Berater für häusliche Gewalt oder andere Arten von Unterstützungs- und Beratungsdiensten die Opfer während der Ermittlungen und des Gerichtsverfahrens begleiten und unterstützen können. In Deutschland können die Opfer vor dem Strafgericht von einem Rechtsanwalt und/oder einem vom Gericht bestellten psychosozialen Berater begleitet werden. Darüber hinaus können sie die Anwesenheit einer Vertrauensperson und/oder eines nicht gerichtlich bestellten psychosozialen Beraters während der Vernehmung und der Hauptverhandlung verlangen, es sei denn, es liegen besondere Gründe vor, die gegen ihre Anwesenheit sprechen (§ 406f Absatz 2 und § 406g Absätze 1 und 4 der Strafprozessordnung).

333. Allerdings haben nicht alle erwachsenen Opfer aller von der Istanbul-Konvention erfassten Formen von Gewalt das Recht auf kostenlose psychosoziale Prozessbegleitung. Dies gilt nur für Opfer von Straftaten, die mit einer Mindeststrafe von einem Jahr geahndet werden (die als Verbrechen eingestuft werden, im Gegensatz zu Vergehen, die nur mit einer geringen Mindeststrafe oder mit einer Geldstrafe geahndet werden).³⁵⁰ Dies schließt daher Opfer verschiedener Formen sexueller Gewalt gemäß § 177 des Strafgesetzbuches, "einfacher" und "gefährlicher" Körperverletzung gemäß §§ 223 und 224 des Strafgesetzbuches und der Grundform des Stalkings gemäß § 238 Absatz 1 des Strafgesetzbuches aus. GREVIO stellt fest, dass bei vielen Formen von Gewalt gegen Frauen, die unter die Istanbul-Konvention fallen, insbesondere bei vielen Formen von häuslicher Gewalt und Stalking, inklusive Online-Stalking oder Stalking durch Technologie, die Opfer für die psychosoziale Unterstützung vor Gericht selbst aufkommen müssen. Nach Angaben aus der Zivilgesellschaft bedeutet dies, dass ein großer Teil der weiblichen Gewaltopfer von dieser wichtigen Form der Unterstützung ausgeschlossen ist, da sie sich die Kosten nicht leisten können.³⁵¹

334. Außerdem stellt GREVIO fest, dass es während der strafrechtlichen Ermittlungen keine kostenlose psychosoziale Unterstützung für die Opfer zur Verfügung steht. Obwohl sie von einem Anwalt begleitet werden können, sofern sie einen haben, bedeutet dies, dass viele Opfer von häuslicher oder sexueller Gewalt einige oder alle Teile der polizeilichen Ermittlungen ohne einen Anwalt zur Opferbetreuung durchlaufen müssen.

335. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, gesetzgeberische oder andere Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass staatliche und nichtstaatliche Organisationen sowie Beratungsstellen für häusliche Gewalt in der Lage sind, Opfern auf

350. Artikel 12 des Strafgesetzbuchs.

351. NGO-Vorlage von der Allianz zur Istanbul-Konvention, S. 164.

deren Antrag hin während der Ermittlungen im Zusammenhang mit den in der Istanbul-Konvention festgelegten Straftaten zu helfen und/oder sie zu unterstützen.

G. Schutzmaßnahmen (Artikel 56)

336. Die Strafverfolgungsbehörden sind angewiesen, im Ermittlungsstadium darauf zu achten, dass Täter und Opfer getrennt befragt werden und unnötige Begegnungen zwischen ihnen vermieden werden. Um mögliche Hemmschwellen für eine Anzeige bei der Polizei zu minimieren, bietet die bayerische Polizei auch die Möglichkeit einer telefonischen Beratung durch die Polizei für Opfer von Straftaten an. Darüber hinaus sieht das deutsche Recht eine Reihe von Schutzmaßnahmen vor, um die wirksame Beteiligung von Opfern an Gerichtsverfahren zu gewährleisten. Wie oben unter Artikel 55 dargelegt, haben sie das Recht, von einer Person ihres Vertrauens, einem psychosozialen Beistand und/oder einem Rechtsbeistand ihrer Wahl unterstützt zu werden. Zusätzlich haben die Opfer das Recht, jederzeit während des Verfahrens eine Erklärung abzugeben, insbesondere zu den Auswirkungen der Straftat auf sie persönlich,³⁵² und sie können Beweismittel vorlegen. Generell ist bei Anhörungen, Vernehmungen und anderen Ermittlungsmaßnahmen auf eine besondere Schutzbedürftigkeit des Opfers Rücksicht zu nehmen. Der zuständige Richter kann beispielsweise beschließen, die Öffentlichkeit von der Vernehmung auszuschließen, und muss prüfen, inwieweit auf nicht wesentliche Fragen zur Persönlichkeitssphäre des Opfers verzichtet werden kann. Bei minderjährigen Opfern von Straftaten ist das Verfahren zu beschleunigen, soweit dies unter Berücksichtigung der Umstände zu deren Schutz oder zur Vermeidung von Beweismittelverlusten erforderlich ist.³⁵³ Im November 2021 veröffentlichte der Nationale Rat zur Bekämpfung sexueller Gewalt gegen Kinder und Jugendliche einen praktischen Leitfaden für die Anwendung kinderfreundlicher Maßnahmen bei der Durchführung von Strafverfahren.³⁵⁴ Darüber hinaus müssen die Opfer auf ihren Antrag hin über den Ausgang des Strafverfahrens informiert werden, ob die beschuldigte oder verurteilte Person aus der Untersuchungshaft entlassen wurde oder geflohen ist und welche Maßnahmen zum Schutz der Opfer in diesem Fall getroffen wurden.³⁵⁵ Sie müssen über ihr Recht auf Information sowohl während der Ermittlungsphase als auch nach Abschluss des Verfahrens informiert werden. GREVIO befürwortet diese Bestimmungen, die auf den Schutz der Opfer während der Ermittlungen und des Strafverfahrens abzielen, stellt jedoch fest, dass nur sehr wenige Informationen über ihre tatsächliche Anwendung übermittelt wurden.

337. **GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, sicherzustellen, dass alle Maßnahmen zum Schutz der Opfer während der Ermittlungen und Gerichtsverfahren entsprechend umgesetzt werden, und zwar in Bezug auf die Opfer aller Formen von Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fallen. Datenerhebungen und Untersuchungen über die Umsetzung dieser Maßnahmen und ihre Wirksamkeit sollten regelmäßig durchgeführt werden, auch aus der Perspektive der Opfer.**

H. Prozesskostenhilfe (Artikel 57)

338. In Deutschland steht Opfern von Sexualstraftaten und anderen schweren Straftaten, die mit einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr bedroht sind, grundsätzlich ein kostenloser Rechtsbeistand zur Verfügung.³⁵⁶ Davon ausgenommen sind Opfer verschiedener Sexualstraftaten nach Artikel 177 des Strafgesetzbuches, Opfer einfacher und gefährlicher Körperverletzung und Opfer der Grundform des Stalking, es sei denn, das zuständige Gericht ist der Auffassung, dass das

352. Artikel 69, Absatz 1, der Strafprozessordnung .

353. Artikel 48a der Strafprozessordnung .

354.

https://www.nationaler-rat.de/fileadmin/user_upload/dokumente/praxisleitfaden_kindgerechte_kriterien_strafverfahren_0308.pdf

355. Artikel 406d, Absatz 2, der Strafprozessordnung.

356. Artikel 12 des Strafgesetzbuchs.

Opfer nicht in der Lage ist, seine eigenen Interessen zu wahren.³⁵⁷ Zwar können die Opfer ihren Anwalt selbst wählen, doch stellt GREVIO fest, dass die Vergütung der Anwälte durch den Staat im Vergleich zur Standardvergütung von Strafverteidigern eher niedrig ist.

339. Ebenso kann in Zivilverfahren Prozesskostenhilfe beantragt werden, wenn ein Kläger nicht über die notwendigen finanziellen Mittel verfügt, um die Kosten des Gerichtsverfahrens zu bestreiten, und die angestrebte Rechtsverfolgung hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet. Einer Person, die Prozesskostenhilfe erhält, kann darüber hinaus unentgeltlich ein Rechtsanwalt beigeordnet werden, wenn die Unterstützung durch einen Rechtsanwalt gesetzlich vorgeschrieben ist oder den Umständen nach erforderlich erscheint.³⁵⁸

340. Zur Wahrnehmung seiner Rechte außerhalb des Gerichtsverfahrens kann das Opfer nach dem Beratungshilfegesetz eine Rechtsberatung und gegebenenfalls eine rechtliche Vertretung beantragen, wenn es selbst nicht über die erforderlichen Mittel verfügt und die gewünschte Beratung nicht mutwillig ist. Wird der Antrag bewilligt, trägt der Staat die Kosten für diesen Rechtsbeistand, mit Ausnahme eines Eigenanteils von 15 €. Ein praktischer Bereich, in dem Beratung erforderlich sein kann, ist die Frage, ob ein Gewaltopfer in einem Strafverfahren als Kläger auftreten sollte.

341. Asylbewerber können Prozesskostenhilfe erhalten, die ihnen Zugang zu einem Rechtsanwalt gewährt, der sie rechtlich berät und zu den Anhörungen begleitet. Es scheint jedoch, dass viele Asylbewerber nicht wissen, wie sie einen entsprechend spezialisierten Anwalt finden können. Darüber hinaus sind die Asylbewerber für diese Form der Rechtsberatung stark von der örtlichen Verfügbarkeit solcher Anwälte abhängig, da ihr Bewegungsradius durch die Residenzpflicht stark eingeschränkt ist. Auch die Sprachbarriere steht der Rechtsberatung entgegen, da kein Anspruch auf die Begleitung durch Dolmetscher besteht. Zudem sind die Honorare, die die Anwälte vom Staat für die Beratung von Asylbewerbern erhalten, unverhältnismäßig gering im Vergleich zum Aufwand, der mit der Vorbereitung und Teilnahme an einer Asylanhörnung verbunden ist. GREVIO befürchtet daher, dass viele Anwälte in der Praxis nicht in der Lage sind, Beratungsleistungen in der geforderten Qualität anzubieten, wenn sie überhaupt in Anspruch genommen werden.

357. Artikel 397a der Strafprozessordnung.

358. Artikel 114 und 121 der Zivilprozessordnung.

VII. Migrations- und Asylrecht

342. Die Istanbul-Konvention fordert im Bereich der Migration und des Asyls vor allem, dass die Gesetze zum Aufenthaltsstatus und die Asylverfahren nicht die Augen vor der Realität von Frauen verschließen, die in missbräuchlichen Beziehungen leben oder sexueller Gewalt und Ausbeutung sowie anderen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt ausgesetzt sind. Die Aufenthaltsgesetze müssen die Möglichkeit vorsehen, dass Frauen unter bestimmten Umständen einen eigenständigen Aufenthaltstitel erhalten können (Artikel 59). Asylverfahren wiederum müssen geschlechtersensibel sein und Frauen die Möglichkeit geben, ihre Geschichte vollständig offenzulegen, wobei die Verfolgungsgründe geschlechtersensibel ausgelegt werden müssen. Dies kann nur erreicht werden, wenn die Aufnahmeverfahren und die Unterstützungsdienste für Asylbewerber auf die Bedürfnisse von weiblichen Opfern oder von Gewalt bedrohten Personen abgestimmt sind (Artikel 60).

A. Aufenthaltsstatus (Artikel 59)

343. Gemäß Artikel 78 Absatz 2 der Istanbul-Konvention hat sich Deutschland das Recht vorbehalten, Artikel 59 Absätze 2 und 3 des Übereinkommens nicht anzuwenden.³⁵⁹ Der Vorbehalt wurde bei der Ratifizierung im Jahr 2018 eingelegt und hat eine rechtliche Gültigkeit bis zum 01. Februar 2023. GREVIOs Bewertung des Umsetzungsgrads von Artikel 59 konzentriert sich daher auf Artikel 59 Absätze 1 und 4.

344. Das deutsche Aufenthaltsgesetz regelt alle Fragen des Aufenthalts in Deutschland. Gemäß § 31 AufenthG erhalten Ehegatten, die ihre Aufenthaltserlaubnis von ihrem Partner ableiten, unter bestimmten Voraussetzungen ein eigenständiges Aufenthaltsrecht, wenn die Ehe mindestens drei Jahre lang in Deutschland bestanden hat. Nach Absatz 2 desselben Paragraphen, der so genannten Härtefallklausel, kann von dieser Mindestdauer abgewichen werden, insbesondere wenn der Ehegatte Opfer häuslicher Gewalt ist. Der Anspruch auf einen eigenständigen Aufenthaltstitel ist jedoch ausgeschlossen, wenn der Aufenthaltstitel des betreuenden Ehegatten von vornherein befristet und nicht verlängerbar war und der betreute Ehegatte nicht unter die Härtefallklausel fällt.

345. Außerdem gilt die Möglichkeit, eine eigenständige Aufenthaltserlaubnis nach § 31 AufenthG zu beantragen, nicht bei Frauen, die ihren Aufenthalt von einer asylberechtigten Person im Wege des Familiennachzugs nach § 26 AsylG ableiten. Dieser Aufenthaltstitel ist akzessorisch zu dem des Ehegatten. Im Falle einer Scheidung kann der Titel gemäß § 73 Abs. 1 AsylG widerrufen werden, da die Voraussetzung für das Familienasyl, nämlich das Bestehen der Ehe mit dem international Schutzberechtigten, nicht mehr gegeben ist. Eine Berücksichtigung der Härtefallklausel des § 31 Absatz 2 AufenthG kommt daher für die betroffenen Frauen nicht in Betracht.

346. GREVIO stellt fest, dass mehrere Kategorien von Frauen, die ihren Aufenthaltsstatus von ihrem misshandelnden Ehepartner ableiten, von der Möglichkeit ausgeschlossen sind, einen eigenständigen Aufenthaltstitel zu beantragen und bei einer Trennung von ihrem misshandelnden Ehepartner eine Ausweisung riskieren.

347. Zudem stellt der rechtliche Weg, der denjenigen zur Verfügung steht, die einen eigenständigen Aufenthaltstitel beantragen können - d.h. die Möglichkeit, gemäß § 31 Abs. 2 AufenthG ein Bleiberecht in Deutschland zu erhalten - für viele Frauen eine große Herausforderung dar. Zwar nennt die Vorschrift ausdrücklich häusliche Gewalt als Grund für die Beendigung der ehelichen Lebensgemeinschaft vor Ablauf der geforderten drei Jahre, doch obliegt es dem Opfer häuslicher Gewalt, den Nachweis für seine Situation zu erbringen, insbesondere für die

359. Es ist anzumerken, dass die Bundesländer Thüringen, Bremen, Berlin und Hamburg den Bundesrat gebeten haben, eine Entschließung zu verabschieden, in der die Bundesregierung aufgefordert wird, die Vorbehalte zu Artikel 59 Absätze 2 und 3 der Istanbul-Konvention zurückzuziehen. Siehe Drucksache Nr. 560/21, abrufbar unter: https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0501-0600/560-21.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

"Unzumutbarkeit" der Fortsetzung der Lebensgemeinschaft. Nach Angaben von NGOs, die im Bereich Asyl und Migration tätig sind,³⁶⁰ werden von den Behörden und Gerichten hohe Anforderungen an die Beweisführung gestellt, z. B. der Nachweis körperlicher Gewalt in Form von ärztlichen Attesten.³⁶¹ Andere Erscheinungsformen häuslicher Gewalt, vor allem psychische Gewalt, sexuelle Gewalt oder wirtschaftliche Gewalt, werden nicht berücksichtigt. Dies stellt Frauen mit Migrationshintergrund regelmäßig vor ein großes Problem, da sie aus den unterschiedlichsten Gründen die Behörden nicht über ihre Gewalterfahrungen informieren und sich stattdessen an NGO-Dienste wenden. Diese Unterstützungsdienste können wertvolle Informationen liefern, die im Hinblick auf Hinweise auf Misshandlungen von Frauen, die eine eigenständige Aufenthaltserlaubnis beantragen, ausgewertet werden sollten, so wie es im Erläuternden Bericht zur Istanbul-Konvention ausdrücklich heißt.³⁶² Die Entscheidungen der Ausländerbehörden erfolgen zudem nicht im Schnellverfahren und nehmen viel Zeit in Anspruch, so dass die Frauen gezwungen sind, in der missbräuchlichen Beziehung zu verbleiben, was ihrerseits ihre Chancen verringern kann, als Härtefall eingestuft zu werden, weil die Beziehung zum Missbrauchenden fortbesteht.³⁶³

348. Es werden zwar Daten über die Zahl der erteilten Aufenthaltstitel nach Artikel 31 Abs. 1, 2 und 4 erhoben, allerdings werden diese nicht nach Geschlecht und Grund für die Erteilung des Titels aufgeschlüsselt. So wurden im Jahr 2019 insgesamt 11.022 Personen auf dieser Grundlage eine eigenständige Aufenthaltserlaubnis erteilt, darunter alle Frauen und Männer, die nach der vorgeschriebenen Dreijahresfrist ein Bleiberecht in Deutschland erhalten haben, und diejenigen auf der Grundlage der festgelegten "Härtefallkriterien". Diese enthalten jedoch keine Statistiken über die Art der erteilten Aufenthaltserlaubnis (befristet, unbefristet, mit oder ohne Recht auf Arbeit) und bieten nicht genügend Details, um zu beurteilen, inwieweit es für Migrantinnen eine realistische Möglichkeit ist, ihre misshandelnden Partner und Ehegatten vor Ablauf der Dreijahresfrist zu verlassen, ohne eine Abschiebung befürchten zu müssen.

349. Was die Forderung gemäß Artikel 59 Absatz 4 der Konvention betrifft, so sieht § 37 Absatz 2 des deutschen Aufenthaltsgesetzes ein "Rückkehrrecht" für nichtdeutsche Staatsangehörige vor, die rechtswidrig mit Gewalt oder durch Androhung eines ernsthaften Schadens zur Eheschließung gezwungen und von der Rückkehr nach Deutschland abgehalten wurden. Opfer von Zwangsehen, die zu diesem Zweck ins Ausland verbracht wurden, können demnach innerhalb von drei Monaten nach Beendigung der Zwangssituation, spätestens aber fünf Jahre nach der Ausreise, eine Aufenthaltserlaubnis beantragen, wenn die Integration in Deutschland sichergestellt erscheint. Ausländern, die sich mindestens acht Jahre rechtmäßig in Deutschland aufgehalten haben und dort mindestens sechs Jahre zur Schule gegangen sind, soll eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sie innerhalb von zehn Jahren nach der Ausreise einen Antrag stellen.

350. GREVIO begrüßt zwar das "Recht auf Rückkehr" für Opfer von Zwangsverheiratungen, weist jedoch darauf hin, dass die Auflage, innerhalb von drei Monaten nach Beendigung der Zwangssituation einen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu stellen, für viele Frauen und Mädchen, die im Ausland zwangsverheiratet wurden, ein zu kurzer Zeitrahmen sein kann. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn ihnen keine spezifische Unterstützung durch den diplomatischen Dienst oder Unterstützungsdienste zur Verfügung steht.³⁶⁴ Darüber hinaus scheint die zusätzliche Anforderung einer "garantierten Wiedereingliederung" im Falle einer Rückkehr nach Deutschland zu vage und potenziell restriktiv zu sein und daher nicht mit den Anforderungen von Artikel 59 Abs. 4 des Übereinkommens übereinstimmen.

351. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, allen Frauen in Deutschland, ungeachtet der Art des Aufenthaltstitels ihres missbräuchlichen Ehepartners, die Möglichkeit zu geben, eine eigenständige Aufenthaltserlaubnis zu beantragen. Darüber hinaus empfiehlt GREVIO den deutschen Behörden, durch gesetzliche und andere Maßnahmen, Frauen und Mädchen, die im Ausland zwangsverheiratet wurden, die

360. Informationen, die anlässlich des Bewertungsbesuchs ermittelt wurden.

361. Siehe NGO-Vorlage der Allianz zur Istanbul-Konvention, S. 173.

362. Ausführlicher Bericht zur Istanbul-Konvention, Absatz 303.

363. NGO-Vorlage des Dachverbands der Migrant*innenorganisationen DaMigra, S. 27.

364. Informationen, die anlässlich des Bewertungsbesuchs ermittelt wurden.

Möglichkeit zu geben, ihr Rückkehrrecht wahrzunehmen, insbesondere durch ein umfassendes Verständnis des Erfordernisses einer "garantierten Wiedereingliederung".

B. Asylanträge aufgrund des Geschlechts (Artikel 60)

352. Deutschland ist seit vielen Jahren ein Bestimmungsort für Asylbewerber. Wie andere europäische Länder erlebte es in den Jahren 2015 und 2016 einen starken Anstieg der Asylanträge, der die Behörden auf allen Ebenen vor große Herausforderungen stellte. Seitdem ist Deutschland für viele Asylsuchende ein bevorzugtes Zielland geblieben. Im Jahr 2021 wurden zwischen Januar und November 132.666 Asyl-Erstanträge registriert und weitere 39.704 Asylfolgeanträge gestellt.³⁶⁵ Dies entspricht einem Anstieg von 58,3 % im Vergleich zum Referenzzeitraum von Januar bis November 2020. Die überwiegende Mehrheit der Asylanträge wird von Antragstellern aus Syrien, Afghanistan und dem Irak gestellt, die zwei Drittel aller Asylerstanträge ausmachen. Frauen und Mädchen stellen mit 41,5 % der Asylbewerber eine bedeutende Gruppe dar.³⁶⁶

1. Geschlechtsspezifisches Asylverfahren

353. Die Voraussetzungen für die Gewährung von Asyl, subsidiärem und vorübergehendem Schutz sind im Asylgesetz (AsylG) geregelt. In den §§ 3, 3b Absatz 1 Nr. 4 und in § 4 AsylG sind die Rechtsgrundlagen festgelegt, auf deren Grundlage eine geschlechtsspezifische Verfolgung zur Zuerkennung des Flüchtlingsstatus oder des subsidiären Schutzes führen kann. § 3b Absatz 1 Nr. 4 AsylG legt fest, dass "eine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe auch aufgrund des Geschlechts oder der Geschlechtsidentität einer Person möglich sein kann".

354. GREVIO bewertet die ausdrückliche Aufnahme des Geschlechts als Verfolgungsgrund positiv, weist aber darauf hin, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) nach Angaben von in diesem Bereich tätigen Rechtsanwältinnen das Geschlecht nicht immer als alleiniges Kriterium für die Verfolgung von Frauen und Mädchen anerkennt. In Fällen von häuslicher Gewalt, Zwangsverheiratung, Vergewaltigung, Ehrenmord oder Brautraub hat das BAMF erklärt, das Geschlecht allein sei nicht konkret genug, um die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe als möglichen Verfolgungsgrund anzunehmen. Es müssten weitere Kriterien für eine soziale Gruppe erfüllt sein, wie sie in § 3 Absatz 1 und § 4 AsylG aufgeführt sind, etwa eine "abgrenzbare Identität" oder "Andersartigkeit". Zudem wird geschlechtsspezifische Verfolgung oft als unpolitisch und damit als nicht asylrelevant im Sinne von § 3 AsylG eingestuft, wenn sie im familiären Umfeld stattfindet. Frauen, die GBV im familiären Umfeld erfahren, können jedoch als eine besondere soziale Gruppe nach § 3 AsylG und im Rahmen des internationalen Schutzes nach § 4 AsylG betrachtet werden. Daten über die Zahl der Frauen und Mädchen, die wegen geschlechtsspezifischer Verfolgung Asyl oder subsidiären Schutz erhalten, werden vom BAMF nicht erhoben. Hinweise von Migrantinnenorganisationen deuten darauf hin, dass die Zahl solcher Fälle sehr gering ist.³⁶⁷

355. Was das Asylverfahren betrifft, so werden neu ankommende Asylbewerber in Ankunftszentren untergebracht, die in der Verantwortung der Bundesländer eingerichtet wurden, während das BAMF für die Bearbeitung der Asylanträge zuständig ist und als zuständiger Entscheidungsträger fungiert. Nicht jedes Ankunftszentrum ist mit einer Außenstelle des BAMF ausgestattet, aber jedes ist für die Erfassung der persönlichen Daten, die medizinische Erstuntersuchung, die Registrierung der Asylanträge und die Durchführung der Erstanhörung zuständig. Die Stellung des Asylantrags und die Anhörung werden jedoch immer von einer Außenstelle des BAMF durchgeführt. In Deutschland findet eine schnelle Erstanhörung entweder in einer Einrichtung des BAMF oder in der Aufnahmeeinrichtung statt.

365. Aktuelle Statistik (November 2021), herausgegeben vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 3; verfügbar unter: www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-november-2021.html.

366. Ebd., S. 8.

367. NGO-Vorlage des Dachverbands der Migrant*innenorganisationen DaMigra, S. 30.

356. Die Asylverfahrensberatung wird vom BAMF im Vorfeld der Anhörung und des Asylantrags an 45 Standorten durchgeführt. Sie gliedert sich in zwei Teile: Die Erstberatung findet in Form einer Gruppenberatung statt, anschließend besteht die Möglichkeit zur Einzelberatung, idealerweise mit asylrechtlich geschulten BAMF-Mitarbeitern. Die Beratung durch die Mitarbeiter des BAMF als entscheidender Verwaltungsbehörde ist allgemeiner Natur und stellt keine eigenständige Rechtsberatung dar. Sie beinhaltet Informationen über die Möglichkeit, von einem speziell geschulten Sachbearbeiter und einem Dolmetscher des gleichen Geschlechts angehört zu werden und wird parallel zu Informationen und Beratungen angeboten, die für Asylsuchende von anderen Einrichtungen wie NGOs und Rechtsanwälten durchgeführt werden, die zusätzliche Beratung anbieten, soweit dies im Rahmen ihrer Ressourcen und der Zugänglichkeit der Einrichtung möglich ist.

357. GREVIO nimmt zwar die zunehmenden Bemühungen des BAMF zur Kenntnis, Asylsuchende, einschließlich Frauen und Mädchen, über ihre Rechte und Bedürfnisse und das Asylverfahren als solches zu informieren, merkt jedoch an, dass Untersuchungen und vor Ort tätige Anwälte darauf hinweisen, dass Frauen und Mädchen nicht ausreichend darüber informiert sind, welche Bedeutung ihre Erfahrungen mit sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt für ihre Asylanträge haben - und dass sie diese zur Sprache bringen müssen, um als schutzbedürftig eingestuft zu werden.³⁶⁸ Die Informationen, die den Asylbewerbern in den ersten Gruppensitzungen zur Verfügung gestellt werden, sind allgemeiner Natur und vermitteln den Frauen und Mädchen nicht die Fähigkeit und das Selbstvertrauen, traumatische Erfahrungen wie Vorfälle geschlechtsspezifischer Verfolgung offenzulegen. Der Zugang von NGOs, die im Bereich Migration und Flüchtlinge tätig sind, sowie von Organisationen, die sich für Frauenrechte einsetzen, zu den Aufnahmeeinrichtungen wurde während der Pandemie, aber auch durch die Einführung von Ankerzentren erheblich eingeschränkt. Dabei handelt es sich um Ankunftscentren für Asylbewerber, in denen es nur sehr wenige Unterstützungsdienste gibt, die nicht von den Betreibern der Einrichtung bereitgestellt werden, so dass die dort untergebrachten Asylbewerber keinen einfachen Zugang zu einer unabhängigen Beratung haben.³⁶⁹

358. Da die ersten Anhörungen innerhalb weniger Tage nach der Ankunft stattfinden, haben weibliche Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt kaum die Möglichkeit, sich mit dem Verfahren vertraut zu machen, Vertrauen aufzubauen und sich ausreichend sicher zu fühlen, um sich angemessen auf die Anhörung vorzubereiten. Wie weiter unten ausgeführt, ist die Unterbringung vieler Asylbewerberinnen und -bewerber nicht dazu geeignet, ihnen ein Gefühl der Sicherheit zu vermitteln. GREVIO stellt mit Besorgnis fest, dass der Befrager bei der Erstbefragung auf die besondere Schutzbedürftigkeit von Frauen, die Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind, achten muss, hauptsächlich auf der Grundlage der von den Frauen selbst gemachten Angaben. Eine Asylbewerberin muss in der Anhörung vor dem BAMF bekunden, dass sie Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt ist, wobei sie zunächst die Möglichkeit erhält, von entsprechend geschultem Personal, wie z. B. den speziell für geschlechtsspezifische Verfolgung geschulten Sachbearbeiterinnen, befragt und verdolmetscht zu werden. Sie müssen so früh wie möglich in das Asylverfahren einbezogen werden und können an der Vorbereitung und Durchführung der Anhörung beteiligt werden. In Einzelfällen kann die Anhörung auch von ihnen durchgeführt werden. GREVIO begrüßt zwar den Grad der Spezialisierung dieser Asylentscheider, bemerkt aber, dass sie zahlenmäßig nicht ausreichen und nicht die Notwendigkeit ersetzen, dass alle Entscheidungsträger ausreichend und kontinuierlich über geschlechtsspezifische Verfolgung und die Durchführung einer geschlechtssensiblen (Erst-)Anhörung geschult werden, um Asylbewerberinnen und -bewerber die Möglichkeit zu geben, ihre Erfahrungen offen zu legen. Sie ersetzt auch nicht die Verpflichtung, bereits bei der Erstbefragung eine angemessene Verdolmetschung durch zugelassene Dolmetscher desselben Geschlechts sicherzustellen, die über fundierte Kenntnisse der Besonderheiten und Sensibilitäten im Zusammenhang mit geschlechtsspezifischer Verfolgung verfügen. Es gibt immer

368. NGO-Stellungnahme zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Bezug auf geflüchtete Frauen und Mädchen in Deutschland von PRO ASYL und den Flüchtlingsräten von Bayern, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt sowie von Prof. Dr. Sabine Hess, Universität Göttingen, S. 20.

369. Informationen, die während des Bewertungsbesuchs bereitgestellt wurden.

wieder Berichte über ungeschulte Dolmetscher oder solche, die ihre eigene kulturelle Interpretation der vom Antragsteller vorgetragenen Fakten übernehmen, weshalb hier Abhilfe geschaffen werden muss.³⁷⁰

359. Leitlinien für die Identifizierung gefährdeter Asylbewerber bei der Ankunft gibt es nicht in einer Form, die landesweit anwendbar wäre. Ebenso wenig werden bei der Ankunft von Asylbewerbern routinemäßig Maßnahmen ergriffen, um auf Traumata oder Langzeitfolgen von Erfahrungen mit geschlechtsspezifischer Gewalt zu untersuchen, beispielsweise im Rahmen der medizinischen Erstuntersuchung.³⁷¹ Ohne ein solches Screening und die anschließende Überweisung an spezialisierte Frauenunterstützungsdienste (siehe unten), die einen sensiblen und traumainformierten Rahmen für die Offenlegung ihrer Gewalterfahrungen bieten, stellt GREVIO fest, dass viele Frauen weiterhin nicht bereit sind, über solche traumatischen Erfahrungen zu sprechen. Sie sind sich wahrscheinlich nicht bewusst, dass Erfahrungen mit geschlechtsspezifischer Gewalt wie Genitalverstümmelung oder sexueller Gewalt eine Grundlage für die Beantragung von Asyl darstellen können und es daher wichtig ist, darauf hinzuweisen - und laufen letztlich Gefahr, dass ihr Antrag abgelehnt und sie abgeschoben werden. Bewährte Praktiken aus anderen Ländern zeigen, dass Asylverfahren ausgesetzt werden können, während der Fall von spezialisierten Frauenunterstützungsdiensten geprüft wird.

360. Das Fehlen einer systematischen Identifizierung ist umso alarmierender, als es für Antragstellerinnen schwierig ist, als glaubwürdig angesehen zu werden, wenn sie nach dem ersten Gespräch detaillierte Informationen über ihre Erfahrungen mit geschlechtsspezifischer Gewalt vorlegen. Die Beweislast für geschlechtsspezifische Gewalt liegt bei den Asylbewerbern, von denen erwartet wird, dass sie alle asylrelevanten Gründe bei der ersten Gelegenheit offenlegen. Unterstützende Beweise wie ärztliche Bescheinigungen über die psychologischen Folgen solcher Erfahrungen - die oft erforderlich sind, um eine Gefährdung ihrer Sicherheit im Falle einer Rückkehr zu beweisen - können eingeholt werden. Nach Angaben der Behörden können solche ärztlichen Atteste vom BAMF angefordert werden, das dann die Kosten dafür übernimmt. GREVIO wurde jedoch darauf aufmerksam gemacht, dass die Antragsteller in einigen Fällen die Kosten selbst tragen müssen, was sich als hinderlich erweisen kann.³⁷²

361. GREVIO begrüßt zwar das Bestreben, eine zügige Bearbeitung von Asylanträgen durch die rasche Anberaumung von Erstgesprächen zu gewährleisten, vertritt jedoch die Auffassung, dass im Falle von schutzbedürftigen Opfern von Gewalt ein Gleichgewicht zwischen dem Erfordernis, das Asylverfahren innerhalb eines angemessenen Zeitraums durchzuführen und der Notwendigkeit, den Frauen nach ihrer Ankunft im Aufnahmeland Zeit und Raum zu gewähren, um sich zu sammeln und so sicherzustellen, dass sie in der Lage sind, Ansprüche auf geschlechtsspezifische Verfolgung geltend zu machen, gefunden werden muss.

362. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden:

- a. landesweit einheitliche Leitlinien zu Verfahren und Kriterien für die Identifizierung von Frauen, die Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind, im Asylverfahren aufzustellen;**
- b. sicherzustellen, dass alle an den Asylverfahren beteiligten Personen (Befrager, Dolmetscher, Rechtsanwälte) eine angemessene Schulung über geschlechtsspezifische Verfolgung und geschlechtsspezifische Gewalt erhalten;**
- c. die systematische Information von asylsuchenden Frauen über ihre Rechte und Asylgründe vor oder im Rahmen der ersten Anhörung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sicherzustellen. Dazu gehört auch die Information durch unabhängige Unterstützungsdienste für asylsuchende Frauen über die Möglichkeit, eine weibliche Sachbearbeiterin und Dolmetscherin zu**

370. Informationen, die während des Bewertungsbesuchs übermittelt wurden.

371. Asyl in Europa, Länderbericht Deutschland, "Screening for vulnerability"; verfügbar unter <https://asylumineurope.org/reports/country/germany/asylum-procedure/guarantees-vulnerable-groups/identification/>.

372. Informationen, die anlässlich des Bewertungsbesuchs ermittelt wurden.

beantragen und selbst einen Asylantrag zu stellen, sowie über die Möglichkeit der Rechtsberatung;

- d. die Aufnahme spezifischer geschlechtersensibler Fragen in das Standardverfahren für Anhörungen, um systematisch zu beurteilen, ob eine Asylbewerberin geschlechtsspezifischer Verfolgung ausgesetzt war oder von ihr bedroht ist.**

2. Unterbringung

363. Nach ihrer Ankunft und Registrierung sind Asylbewerber gesetzlich verpflichtet, bis zu 18 Monate lang in Erstaufnahmeeinrichtungen zu wohnen. Diese Frist kann verlängert werden, wenn der Antrag als offensichtlich unbegründet angesehen oder abgelehnt wurde, weil er von einem Antragsteller gestellt wurde, der als aus einem sicheren Herkunftsland stammend gilt. Ausnahmen werden für Familien mit Kindern unter 18 Jahren gemacht, wenn die betreffende Gemeinde über spezielle Unterkünfte verfügt.

364. Alle Erstaufnahmeeinrichtungen sind Sammelunterkünfte, in denen eine große Anzahl von Menschen aus verschiedenen Ländern und aller Geschlechter untergebracht ist. In einigen Einrichtungen gibt es spezielle Trakte für allein reisende Frauen, die jedoch bei weitem nicht zum Standard gehören. Die Bedingungen sind von Erstaufnahmeeinrichtung zu Erstaufnahmeeinrichtung sehr unterschiedlich, sowohl was die materiellen als auch was die personellen Voraussetzungen betrifft. Während einige Aufnahmeeinrichtungen eine angemessene Betreuung gewährleisten, indem sie eine ausreichende Anzahl von Sozialarbeitern, Dolmetschern, Rechtsberatern und Psychologen beschäftigen, befinden sich andere in eher ländlichen Regionen ohne Zugang zu medizinischen oder sozialen Unterstützungsdiensten.

365. Stattdessen nimmt GREVIO mit großer Besorgnis die anhaltenden Behauptungen über Sicherheitsbedenken zur Kenntnis, die einzelne asylsuchende Frauen und Organisationen, die ihre Perspektive vertreten, geäußert haben.³⁷³ Dazu gehören Berichte über unsichere Waschgelegenheiten, unverschließbare Schlafsäle, gemischtgeschlechtliche Schlafsäle, schlechte Beleuchtung, fehlende sichere Räume, Missbrauch durch Sicherheitspersonal und schlechtes Management von Vorfällen von Belästigung und Missbrauch durch männliche Bewohner, einschließlich der Nichtdurchsetzung von Schutzanordnungen gegen missbräuchliche Ehepartner.

366. GREVIO beobachtet mit Sorge, dass es sich bei diesen Berichten nicht um Einzelfälle handelt, sondern um ein größeres Muster der Bereitstellung von Unterkünften, die keine Sicherheit gewährleisten, geschweige denn Bedingungen bieten, welche Frauen und Mädchen, die vor geschlechtsspezifischer Verfolgung geflohen sind oder auf der Flucht ungeheuerliche Formen sexueller oder geschlechtsspezifischer Gewalt erlebt haben, die Möglichkeit geben, ihre Erlebnisse mit Hilfe von spezialisierter Beratung und Unterstützung zu verarbeiten, um sie den Interviewern offen zu legen und den Genesungsprozess zu beginnen.

367. Vor allem der fehlende Zugang zu spezialisierten Unterstützungsangeboten für weibliche Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt gibt Anlass zur Sorge. Und das, obwohl das Asylgesetz seit 2019 die Bundesländer verpflichtet, den Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Gruppen in den Aufnahmeeinrichtungen durch "geeignete Maßnahmen" sicherzustellen (§ 44 Absatz 2a und § 53 Absatz 3 AsylG). Dazu kann gehören, dass die Betreiber von Aufnahmeeinrichtungen Standards zum Schutz vor Gewalt, sogenannte "Gewaltschutzkonzepte", entwickeln und umsetzen. GREVIO befürwortet diese dringend notwendige gesetzliche Regelung und die Bemühungen einiger Bundesländer, ihr nachzukommen, doch nicht alle haben dies getan. Es gibt keine verbindlichen Richtlinien auf Bundesebene, die auf der Grundlage vereinbarter Standards und unter Einbeziehung der Kernprinzipien der Istanbul-Konvention die Entwicklung von Gewaltpräventionsstandards

373. Siehe die NGO-Stellungnahme zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Bezug auf geflüchtete Frauen und Mädchen in Deutschland von PRO ASYL und den Flüchtlingsräten von Bayern, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt sowie von Prof. Dr. Sabine Hess, Universität Göttingen, S. 8-11, und die NGO-Stellungnahme des Dachverbands der Migrant*innenorganisationen DaMigra, S. 33. Ausführliche Informationen über die Situation von Asylbewerberinnen wurden GREVIO auch während des Evaluierungsbesuchs zur Verfügung gestellt.

erleichtern würden, so dass es den einzelnen Gemeinden oder Bundesländern überlassen bleibt, ihre eigenen Ansätze zu entwickeln, einschließlich der Ansätze zur Sicherstellung der Verantwortlichkeit von Auftragnehmern und Betreibern. GREVIO nimmt zur Kenntnis, dass der UNHCR diesbezügliche Leitlinien entwickelt und öffentlich zugänglich gemacht hat,³⁷⁴ die jedoch in Deutschland offenbar nicht umgesetzt werden.

368. Die rechtliche Residenzpflicht verschärft die Situation von Frauen und Mädchen in Gemeinschaftsunterkünften und beeinträchtigt die Wahrscheinlichkeit, an spezialisierte Unterstützungsdienste für gewaltbetroffene Frauen verwiesen zu werden, selbst wenn ein eindeutiger Bedarf besteht. Eine Zuweisung z. B. in ein Frauenhaus für häusliche Gewalt oder in eine Fachunterkunft für schutzbedürftige asylsuchende Frauen, von denen es bundesweit nur sehr wenige gibt, kann auf der Grundlage von § 8 AsylG erfolgen, wird aber nicht von allen kommunalen Entscheidungsträgern vorgenommen. Hinweise von Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen in einigen Bundesländern deuten darauf hin, dass es für Asylbewerberinnen in ihrem Bundesland überhaupt nicht möglich ist, eine Genehmigung für die Unterbringung in einem Heim für häusliche Gewalt zu erhalten.³⁷⁵

369. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, sicherzustellen, dass alle asylsuchenden Frauen und Mädchen:

- a. eine angemessene und sichere Unterbringung erhalten, u.a. durch das Screening auf Gefährdungen und die Umsetzung von Standardprotokollen zur Prävention von und zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt in Aufnahmeeinrichtungen;**
- b. de jure und de facto Zugang zu spezialisierten Unterstützungsdiensten und zur Beratung über Erfahrungen mit geschlechtsspezifischer Gewalt erhalten.**

C. Verbot der Zurückweisung (Artikel 61)

370. Gemäß Artikel 61 der Konvention sind die Staaten völkerrechtlich verpflichtet, den Grundsatz des Verbots der Zurückweisung von Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt zu beachten, die bei einer Rückführung Verfolgung befürchten müssen. Diesem Grundsatz zufolge dürfen Staaten einen Asylbewerber oder Flüchtling nicht in ein Land ausweisen oder zurückschicken, in dem sein Leben oder seine Freiheit bedroht wäre. Auch Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention verhindert, dass eine Person an einen Ort zurückgeschickt wird, an dem sie tatsächlich Gefahr läuft, gefoltert oder einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe ausgesetzt zu werden. Zum Grundsatz des Verbots der Zurückweisung gehört auch, dass Asylbewerber, die an den Grenzen eines Landes angekommen sind oder an der Einreise gehindert werden, der Zugang zum Hoheitsgebiet dieses Landes nicht verwehrt wird.³⁷⁶ Die Verpflichtung zur Einhaltung des Grundsatzes des Verbots der Zurückweisung gilt auch für schutzbedürftige Opfer von Gewalt gegen Frauen, unabhängig vom Status oder vom Wohnsitz der betroffenen Frauen.³⁷⁷

371. Laut § 60 Absatz 1 AufenthG ist die Abschiebung in Länder, in denen das Leben oder die Freiheit der Betroffenen wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe bedroht ist, verboten. Frauen, die bei Ablehnung ihres ersten Asylantrags befürchten, in ein Land abgeschoben zu werden, in dem ihr Leben bedroht ist oder in dem sie Misshandlungen befürchten, können einen Asylfolgeantrag stellen (§ 71 AsylG), um die Abschiebung zu vermeiden. Ist dies nicht möglich, wird die Abschiebung auf der Grundlage von § 60a Absatz 2 AufenthG ausgesetzt. Ein Abschiebungsverbot kann auf der Grundlage von § 60 Absätze 5 und 7 AufenthG auch gegen Personen ohne Aufenthaltsgestattung verhängt werden. Dies wird als "Duldung" bezeichnet - das

374. UNHCR, Toolkit zu geschlechtsspezifischer Gewalt, verfügbar unter: www.unhcr.org/gbv-toolkit/guidance-and-tools/.

375. Informationen, die während des GREVIO-Bewertungsbesuchs gewonnen wurden.

376. Ausführlicher Bericht zur Istanbul-Konvention, Absatz 320.

377. Ebd., Absatz 322.

Recht, ohne einen bestimmten Aufenthaltstitel aus "völkerrechtlichen oder humanitären Gründen" im Land zu bleiben.

372. Mit den oben genannten Rechtsinstrumenten bietet die deutsche Gesetzgebung ausreichende Garantien gegen die Rückweisung. GREVIO stellt jedoch fest, dass das Versagen bei der Durchführung systematischer Gefährdungsbeurteilungen und Screenings zur angemessenen Erkennung und Unterstützung von Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt, das bereits in diesem Bericht erörtert wurde, zu Abschiebungen oder Rückführungen führen kann und somit einen Verstoß gegen die Verpflichtung zur Nichtzurückweisung darstellt.

Schlussbemerkungen

373. Zahlreiche gesetzgeberische und politische Maßnahmen, die in den letzten zwei Jahrzehnten in Deutschland ergriffen wurden, zeigen deutlich das Engagement dieses Landes bei der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. So waren bis 2012 zwei aufeinanderfolgende nationale Aktionspläne in Kraft, und viele regionale Aktionspläne werden derzeit auf Länderebene umgesetzt oder erarbeitet. Die umfassende Reform aller Sexualstraftatbestände, die das deutsche Strafrecht an die Anforderungen der Istanbul-Konvention anpasste, wurde vor der Ratifizierung durch Deutschland von umfangreichen Sensibilisierungsmaßnahmen und öffentlichen Debatten begleitet. Darüber hinaus wurden in jüngerer Zeit wichtige Gesetzesänderungen, wie die Einführung des Straftatbestands des Cyberstalking, vorgenommen, um der zunehmenden Verbreitung der digitalen Dimension von Gewalt gegen Frauen Rechnung zu tragen. Das Gesetz zum Schutz vor Gewalt gibt den Strafverfolgungsbehörden die notwendigen Instrumente an die Hand, um unverzüglich zu handeln und Notfallschutzanordnungen für Gewaltopfer zu erlassen.

374. Außerdem hat GREVIO eine große Anzahl und Vielfalt von Initiativen, Projekten und vielversprechenden Praktiken zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in Deutschland registriert, die auf allen staatlichen Ebenen sowie von Organisationen der Zivilgesellschaft umgesetzt werden. Die Verwaltungsbehörden erheben und veröffentlichen eine Vielzahl von Daten, und regelmäßig werden Studien zu den meisten Formen von Gewalt in Auftrag gegeben, die von der Istanbul-Konvention erfasst werden.

375. Vor dem Hintergrund eines soliden Rechtsrahmens und vielversprechender politischer Initiativen gibt es Bereiche, in denen noch Fortschritte erzielt werden müssen. So wurde beispielsweise noch keine nationale Koordinierungsstelle benannt, und es fehlt derzeit eine umfassende nationale Strategie zur Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen. Den zahllosen Fachdiensten engagierter Frauen-NGOs fehlt es an ausreichender und nachhaltiger Finanzierung, sodass Frauen in Deutschland derzeit keine Garantie haben, einen Platz in einem Frauenhaus für sich und ihre Kinder zu finden. Mehrere Berufsgruppen benötigen eine systematischere und umfassendere Weiterbildung, um ein umfassenderes Verständnis der verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen und ihrer geschlechtsspezifischen Natur und Dynamik sowie ihrer Zusammenhänge mit der Ungleichheit der Geschlechter zu erlangen. Manche Formen der Gewalt gegen Frauen erhalten noch nicht die erforderliche Aufmerksamkeit, so dass die Bedürfnisse einiger Frauengruppen, die mit mehrfachen und sich überschneidenden Formen der Diskriminierung konfrontiert sind, bei der Politikgestaltung im Bereich der Gewalt gegen Frauen derzeit nicht ausreichend berücksichtigt werden. Diese und andere Punkte wurden in diesem Bericht weiter ausgeführt, um eine Anleitung für die weitere Umsetzung der Bestimmungen der Istanbul-Konvention zu geben.

376. Mit dem vorliegenden Bericht möchte GREVIO die deutschen Behörden in diesem Bestreben unterstützen und bittet sie, GREVIO regelmäßig über die Entwicklungen im Hinblick auf die Umsetzung der Istanbul-Konvention auf dem Laufenden zu halten. GREVIO freut sich auf die Fortsetzung der konstruktiven Zusammenarbeit mit den deutschen Behörden.

377. Um die Umsetzung seiner Anregungen und Vorschläge zu erleichtern, bittet GREVIO die nationalen Behörden, diesen Bericht in ihre offizielle(n) Landessprache(n) zu übersetzen und dafür zu sorgen, dass er weite Verbreitung findet. Dies gilt nicht nur für die relevanten staatlichen Institutionen auf allen Ebenen (national, regional und lokal), besonders für die Regierung, die Ministerien und die Justiz, sondern auch für NGOs und andere Organisationen der Zivilgesellschaft, die im Bereich der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen arbeiten.

Anhang I

Auflistung der Vorschläge und Anregungen von GREVIO

I. Zielsetzung, Definitionen, Gleichheit und Nichtdiskriminierung, allgemeine Verpflichtungen

B. Anwendungsbereich des Übereinkommens und Definitionen (Artikel 2 und 3)

1. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, bundesweit gültige Definitionen der in Artikel 3 der Istanbul-Konvention genannten Begriffe zu übernehmen (Ziffer 10).
2. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, die Umsetzung der Istanbul-Konvention in Bezug auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen zu verbessern, die über häusliche Gewalt und sexuelle Gewalt hinausgehen und die derzeit von politischen Maßnahmen, Programmen und Unterstützungsdiensten weniger berücksichtigt werden - unter gebührender Berücksichtigung ihres geschlechtsspezifischen Charakters (Ziffer 11).

C. Grundrechte, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung (Artikel 4)

2. Intersektionelle Diskriminierung

3. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, dies umzusetzen (Ziffer 17):
 - a. auf der Grundlage einer nationalen Strategie oder eines politischen Dokuments Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt zu verstärken, die Frauen betrifft, die intersektioneller Diskriminierung ausgesetzt sind oder sein könnten, einschließlich Frauen mit Behinderungen, Frauen, die Minderheitengruppen angehören, Migrantinnen und asylsuchende Frauen, Roma-Frauen, LGBTI-Frauen, obdachlose Frauen, ältere Frauen, Frauen in der Prostitution und Frauen mit Suchtproblemen;
 - b. die Perspektive dieser Frauen in die Gestaltung, Umsetzung, Überwachung und Bewertung von Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen einzubeziehen, indem sie Frauen-NGOs, die diese Frauen vertreten, unterstützen, finanzieren und eng mit ihnen zusammenarbeiten;
 - c. Sensibilisierung der Opfer, die diesen Frauengruppen angehören, für ihre Rechte auf Schutz- und Unterstützungsdienste;
 - d. Entwicklung und Verbesserung des Zugangs zu Schutz- und Unterstützungsdiensten für diese Gruppen von Frauen;
 - e. die Erforschung der Gewalt zu unterstützen, die spezifische Gruppen von Frauen und Mädchen erfahren, die von intersektioneller Diskriminierung bedroht oder ihr ausgesetzt sind, insbesondere Migrantinnen/Asyl suchende Frauen, Mädchen und junge Frauen, obdachlose Frauen, Frauen in der Prostitution, LGBTI-Frauen und Roma-Frauen.

D. Staatliche Verpflichtungen und Sorgfaltspflicht (Artikel 5)

4. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, ihre Bemühungen zu verstärken, um das Bewusstsein der öffentlichen Bediensteten, die mit Opfern von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu tun haben, für die Notwendigkeit zu schärfen, ihrer Sorgfaltspflicht zur Verhütung, Untersuchung, Bestrafung und Wiedergutmachung von Opfern aller von der Istanbul-

Konvention erfassten Formen von Gewalt ohne Diskriminierung aufgrund eines der in Artikel 4 Absatz 3 der Istanbul-Konvention aufgeführten Gründe nachzukommen (Ziffer 21).

5. GREVIO appelliert an die Behörden, ein Verfahren - wie z. B. einen Überprüfungsmechanismus für häusliche Tötungsdelikte, einzuführen - mit dem Ziel, alle Fälle von geschlechtsspezifischen Tötungen von Frauen zu analysieren, um mögliche Mängel in den institutionellen Reaktionen auf Gewalt zu identifizieren, die Sicherheit von Frauen zu wahren und sowohl den Täter als auch die zahlreichen Stellen, die mit den Parteien in Kontakt kommen, zur Rechenschaft zu ziehen (Ziffer 22).

E. Geschlechtsspezifische Maßnahmen (Artikel 6)

6. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, die geschlechtsspezifische Dimension von Gewalt gegen Frauen in die Entwicklung von Gesetzen, politischer Strategien und Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen zu integrieren. Ein solcher geschlechtersensibler Ansatz sollte auf einem Verständnis des Zusammenhangs zwischen Gewalt gegen Frauen und den strukturellen Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern beruhen und darauf abzielen, auf die besonderen Bedürfnisse weiblicher Opfer einzugehen und das Bewusstsein für die negativen Stereotypen gegenüber Frauen, welche die Gewalt gegen Frauen legitimieren und aufrechterhalten, zu schärfen und ihnen entgegenzuwirken (Ziffer 26).

II. Ineinandergreifende politische Maßnahmen und Datensammlung

A. Umfassende und koordinierte politische Maßnahmen (Artikel 7)

7. GREVIO fordert die deutschen Behörden - in voller Anerkennung der verfassungsrechtlichen Vorgaben und der Aufteilung der Zuständigkeiten in Deutschland - dazu auf, eine langfristige, umfassende Strategie zu entwickeln, die ein landesweites, wirksames, umfassendes und koordiniertes Bündel von Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller Formen von Gewalt bietet, die von der Istanbul-Konvention erfasst werden, indem sie die Rechte der Opfer in den Mittelpunkt aller Maßnahmen stellt und dem geschlechtsspezifischen Charakter der verschiedenen Formen derartiger Gewalt, einschließlich häuslicher Gewalt, gebührende Bedeutung beimisst. Zu diesem Zweck fordert GREVIO die deutschen Behörden dazu auf (Ziffer 34):

- a. die bereits bestehenden Mechanismen zu verstärken und auszubauen, die darauf abzielen, die Koordinierung der auf den verschiedenen Regierungsebenen (Bund/Länder/Gemeinden) durchgeführten Maßnahmen in Bezug auf alle Formen von Gewalt, die vom Anwendungsbereich der Istanbul-Konvention erfasst werden, zu verbessern, um eine besser strukturierte und kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen zu erreichen;
- b. eine unabhängige vergleichende Analyse bestehender nationaler, föderaler und lokaler Maßnahmen und Programme zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt, durchzuführen, um Lücken sowie vielversprechende Praktiken zu ermitteln, die bundesweit empfohlen werden können;
- c. eine umfassende und ganzheitliche Politik zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in all ihren Formen und Ausprägungen, einschließlich ihrer digitalen Dimension, insbesondere von häuslicher Gewalt, sexueller Gewalt, Stalking, sexueller Belästigung, Zwangsheirat, Gewalt im Zusammenhang mit der Ehre, Zwangssterilisation und Zwangsabtreibung, auszuarbeiten und umzusetzen.

B. Finanzielle Mittel (Artikel 8)

8. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, angemessene personelle und finanzielle Ressourcen für alle Strategien, Maßnahmen und Rechtsvorschriften zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und für die mit ihrer Umsetzung beauftragten Institutionen und Einrichtungen, einschließlich der von zivilgesellschaftlichen Einrichtungen bereitgestellten spezialisierten Unterstützungsdienste, sicherzustellen und separate Haushalts- und Finanzierungslinien einzuführen. Darüber hinaus fordert GREVIO die deutschen Behörden dazu auf, angemessene langfristige Finanzierungsstrukturen für die Bereitstellung von Fachdiensten einzuführen, um deren Verfügbarkeit und Zugänglichkeit bei Bedarf zu gewährleisten und eine Bewertung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen der staatlichen Ausgaben für die Strategien und Maßnahmen zur Bekämpfung der verschiedenen Formen von Gewalt durchzuführen (Ziffer 42).

C. Nichtregierungsorganisationen und die Zivilgesellschaft (Artikel 9)

9. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, Frauen-NGOs weiterhin systematisch in die Politikgestaltung einzubeziehen, um ihr Wissen in ihren jeweiligen Fachgebieten zu nutzen, unter besonderer Berücksichtigung derjenigen, die mit Gruppen von Frauen arbeiten, die intersektioneller Diskriminierung ausgesetzt sind oder sein können bzw. mit Formen von Gewalt, die derzeit in der Politik weniger berücksichtigt werden (Ziffer 46).

D. Koordinierungsstelle (Artikel 10)

10. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, eine oder mehrere nationale Koordinierungsstellen zu benennen oder einzurichten, die vollständig institutionalisiert und beauftragt sind, alle in Artikel 10 der Istanbul-Konvention genannten Aufgaben zu erfüllen und mit den notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet sind (Ziffer 49).

11. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, zum einen die Koordinierung und Umsetzung von politischen und sonstigen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen zu gewährleisten und zum anderen deren unabhängige Überwachung und Bewertung sicherzustellen. Dabei sollten die deutschen Behörden sicherstellen, dass die Aufgaben der Koordinierungsstelle in Absprache mit den anderen Koordinierungs- und Überwachungsstellen sowie den einschlägigen NGOs und der Zivilgesellschaft wahrgenommen und durch angemessene und geeignete Daten gestützt werden (Ziffer 50).

E. Datenerhebung und Forschung (Artikel 11)

1. Erhebung von Verwaltungsdaten

e. Schlussfolgerung

12. In Anbetracht der Notwendigkeit, dass die Datenerfassung für alle von der Istanbul-Konvention erfassten Formen von Gewalt gilt, appelliert GREVIO nachdrücklich an die deutschen Behörden, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, gegebenenfalls auch Gesetzesänderungen vorzunehmen, mit denen die gesetzlichen Stellen zu folgenden Maßnahmen verpflichtet werden (Ziffer 66):

- a. sicherzustellen, dass die von allen relevanten Akteuren (namentlich Strafverfolgungsbehörden, Justizbehörden sowie Gesundheits- und Sozialdiensten) erhobenen Daten nach Geschlecht und Alter des Opfers und des Täters, ihrer Beziehung, ihrem geografischen Standort und den verschiedenen Formen von Gewalt, die von der Istanbul-Konvention erfasst werden, aufgeschlüsselt werden und dass auch Informationen über die Anwesenheit von Zeugen und Opfern im Kindesalter einbezogen werden;

- b. die Datenerhebung zwischen den Strafverfolgungsbehörden und der Justiz zu harmonisieren, um unter anderem die Bewertung der Verurteilungs- und Strafraten sowie der Rückfallquoten zu ermöglichen; eine gründliche Analyse des Weges der Fälle durch die Kette des Strafrechtssystems - Strafverfolgung, Staatsanwaltschaft und Gerichte - zu gestatten;
- c. Harmonisierung der Datenerfassung und Analyse von Fällen von Gewalt gegen Frauen, die zur Tötung der Frau und gegebenenfalls der Kinder geführt haben;
- d. ein Datenerfassungssystem einzuführen, das es ermöglicht, die Zahl der Verstöße gegen Notsperrren, Einstweilige Verfügungen und Schutzanordnungen, die Zahl der infolge solcher Verstöße verhängten Sanktionen und die Zahl der Fälle zu erfassen, in denen die Frau infolge solcher Verstöße reviktimisiert (d. h. einer oder mehreren weiteren Gewalttaten ausgesetzt) oder ermordet wurde;
- e. ein Datenerfassungssystem einzuführen, das die Registrierung und den Ausgang von Asylanträgen ermöglicht, die aufgrund von geschlechtsspezifischer Verfolgung gestellt wurden;
- f. Einführung einer Datenerhebung im Gesundheitssektor in Bezug auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen;
- g. sicherzustellen, dass der Prozess der Erhebung, Speicherung und Verarbeitung der gesammelten Daten den Standards zum Schutz personenbezogener Daten entspricht, wie sie im Übereinkommen des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten festgelegt sind.

2. Bevölkerungsbezogene Erhebungen

13. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, regelmäßig bevölkerungsbezogene Erhebungen durchzuführen, die alle Formen von Gewalt gegen Frauen erfassen, die unter den Anwendungsbereich der Istanbul-Konvention fallen (Ziffer 68).

3. Forschung

14. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, weitere Forschungen über die Formen von Gewalt, die von der Istanbul-Konvention erfasst werden und bisher noch nicht durch Forschung behandelt wurden, durchzuführen oder in Auftrag zu geben und die Ergebnisse früherer Forschungen in enger Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Organisationen und NGOs regelmäßig zu aktualisieren (Ziffer 72).

III. Prävention

A. Allgemeine Verpflichtungen (Artikel 12)

15. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, dafür zu sorgen, dass Präventionsmaßnahmen Ansätze zur Verhinderung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen beinhalten, die aufgrund ihrer Erfahrungen intersektionaler Diskriminierung ausgesetzt oder gefährdet sind, wie z. B. Frauen und Mädchen mit Behinderungen, wohnungslose Frauen und Migrantinnen und Mädchen. Programme und Aktivitäten zur Stärkung der Rolle von Frauen und Mädchen sollten Teil der Präventionsmaßnahmen sein, ebenso wie spezifische, auf Männer und Jungen zugeschnittene Maßnahmen (Ziffer 79).

B. Bewusstseinsbildung (Artikel 13)

16. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden auf allen Ebenen, regelmäßig und als Teil einer umfassenderen Präventionsstrategie, die primäre, sekundäre und tertiäre Präventionsmaßnahmen umfasst, Sensibilisierungskampagnen oder -programme zu den

verschiedenen Erscheinungsformen von Gewalt gegen Frauen zu fördern oder durchzuführen, auch in Zusammenarbeit mit Akteuren der Zivilgesellschaft wie nationalen Menschenrechtsinstitutionen, Gleichstellungsstellen und NGOs, die mit Frauen und Mädchen arbeiten und sie vertreten, einschließlich derjenigen, die von Diskriminierung betroffen sind (Ziffer 82).

17. Darüber hinaus appelliert GREVIO an die deutschen Behörden, ihre Bemühungen zu verstärken, um eine bessere Koordinierung zwischen den Kampagnen auf Bundes-, Landes- und lokaler Ebene zu gewährleisten, Synergien sicherzustellen und zu gewährleisten, dass die Maßnahmen auf den verschiedenen Ebenen zur Erreichung der Gesamtziele beitragen, indem klare Ziele, Vorgaben und Indikatoren zur Messung der Ergebnisse festgelegt werden (Ziffer 83).

C. Bildung (Artikel 14)

18. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, die notwendigen rechtlichen und sonstigen Maßnahmen zu ergreifen und dabei alle relevanten Akteure einzubeziehen, um zu gewährleisten, dass die in Artikel 14 der Istanbul-Konvention genannten Grundsätze, insbesondere nicht stereotype Geschlechterrollen, gegenseitiger Respekt, gewaltfreie Konfliktlösung in zwischenmenschlichen Beziehungen und das Recht auf persönliche Unversehrtheit, gleichmäßiger gelehrt werden, und dafür zu sorgen, dass Informationen über die verschiedenen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen vermittelt werden. Dies sollte durch den Austausch bestehender Praktiken zwischen den verschiedenen Bundesländern und durch gemeinsame Ansätze geschehen, die im Rahmen der Kultusministerkonferenz auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme der einschlägigen bestehenden Unterrichtsmaterialien, fächerübergreifenden Lernbereiche und sonstigen Unterrichtsansätze ermittelt werden (Ziffer 90).

D. Ausbildung der Fachkräfte (Artikel 15)

19. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, zu gewährleisten, dass alle Fachkräfte, die mit Opfern oder Tätern aller Formen von Gewalt zu tun haben, die unter den Geltungsbereich der Istanbul-Konvention fallen, eine systematische und obligatorische Erstausbildung und Fortbildung erhalten, um sämtliche Formen von Gewalt gegen Frauen zu erkennen und darauf zu reagieren, wobei der Schwerpunkt auf den Menschenrechten der Opfer, ihrer Sicherheit, ihren individuellen Bedürfnissen und ihrer Stärkung sowie auf der Verhinderung einer sekundären Viktimisierung liegt. Diese Schulungen sollten auf den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und der Gleichstellung von Frauen und Männern beruhen und in enger Zusammenarbeit mit den regionalen und lokalen Behörden sowie den einschlägigen Akteuren, einschließlich unabhängiger Frauen-NGOs, die Gewaltopfer speziell unterstützen, konzipiert werden. Es sollten klare Protokolle und Richtlinien erstellt werden, die die Standards festlegen, an die sich die Mitarbeiter in ihren jeweiligen Bereichen halten müssen (Ziffer 102).

20. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, sich bei der Ausbildung von Strafverfolgungsbeamten und Mitgliedern der Justiz auf die Entlarvung schädlicher Geschlechterstereotypen und Vergewaltigungsmythen zu konzentrieren (Ziffer 103).

E. Präventive Interventions- und Behandlungsprogramme (Artikel 16)

1. Hilfsprogramme für die Täter von häuslicher Gewalt

21. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, ihre Bemühungen zu verstärken, um durch nachhaltige öffentliche Finanzierung und auf der Grundlage der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend genehmigten Standards die Einrichtung von speziellen Programmen für Täter häuslicher Gewalt im ganzen Land sicherzustellen. Darüber hinaus appelliert GREVIO an die deutschen Behörden (Ziffer 111):

- a. sicherzustellen, dass die Einrichtungen der Täterarbeit in die lokalen Interventionsstrukturen eingebettet sind und eng mit allen Beteiligten, wie Frauenhilfsorganisationen, der Polizei, der Justiz und anderen Unterstützungsdiensten wie dem Jugendamt, zusammenarbeiten;
- b. Täterprogramme in Haftanstalten einzuführen, wo es sie noch nicht gibt;
- c. die zuständigen Strafverfolgungsbehörden und Richter, die rechtlich befugt sind, die Teilnahme von Straftätern an präventiven Interventions- und Behandlungsprogrammen anzuordnen, für die Täterarbeit zu sensibilisieren und ihr Wissen darüber zu verbreiten;
- d. dafür zu sorgen, dass die Wirkung aller Programme von unabhängigen Stellen nach einheitlichen methodischen Regeln überwacht wird und dass unabhängige wissenschaftliche Studien über die Ergebnisse der Behandlungsmethoden durchgeführt werden.

2. Programme für Sexualstraftäter

22. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, ein flächendeckendes Angebot an speziellen Programmen für Sexualstraftäter sicherzustellen, sowohl innerhalb von Gefängnissen als auch in Form von ambulanten Programmen (Ziffer 115).

F. Beteiligung des Privatsektors und der Medien (Artikel 17)

23. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, die Beteiligung des privaten Sektors, einschließlich des Informationstechnologiesektors, in der Prävention von Gewalt gegen Frauen in all ihren Formen aktiv zu unterstützen und zu fördern, unter anderem durch die Bereitstellung von Leitprinzipien für Privatunternehmen bei der Einführung interner Verfahren zur Bekämpfung sexueller Belästigung. Der Ausschuss fordert die Behörden ferner auf, Daten zu erheben, um die Umsetzung des deutschen Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes im Hinblick auf Maßnahmen zur Verhinderung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz zu bewerten, sowie die Ergebnisse der von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in solchen Fällen ergriffenen Maßnahmen zu überprüfen und zu verfolgen (Ziffer 124).

24. Mit Blick auf die wichtige Rolle der Medien bei der Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern und der Verringerung der Akzeptanz von Gewalt gegen Frauen empfiehlt GREVIO den deutschen Behörden, das Potenzial des hohen Bekanntheitsgrades der verschiedenen Medien- und Presseräte für das Thema zu nutzen und Anreize zu setzen oder die Entwicklung spezifischer Selbstregulierungsstandards in Bezug auf die nicht sensationslüsterne und ausgewogene Berichterstattung über Gewalt gegen Frauen (Ziffer 125).

IV. Schutz und Unterstützung

A. Allgemeine Verpflichtungen (Artikel 18)

25. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, ihre Anstrengungen auf allen relevanten Ebenen deutlich zu verstärken, um die Bereitstellung von Dienstleistungen für Opfer aller Formen von Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fallen, in behördenübergreifende Kooperationsstrukturen einzubetten, an denen alle relevanten Akteure, einschließlich der spezialisierten Unterstützungsdienste für Frauen, beteiligt sind und die im Einklang mit Protokollen und Leitlinien für die Zusammenarbeit arbeiten; basierend auf einem geschlechtsspezifischen Verständnis von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und mit Schwerpunkt auf den Menschenrechten und der Sicherheit der Opfer sowie auf ihrer Stärkung und wirtschaftlichen Unabhängigkeit. Zu diesem Zweck fordert GREVIO die deutschen Behörden dazu auf, verbindliche Leitlinien und/oder Protokolle für relevante Fachkräfte festzulegen, wie auf Fälle von Gewalt gegen

Frauen im Sinne der Istanbul-Konvention auf der Grundlage einer behördenübergreifenden Zusammenarbeit (Ziffer 135) reagiert werden kann.

26. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, dafür zu sorgen, dass Schutz- und Unterstützungsdienste so weit wie möglich in denselben Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden ("One-Stop-Shop") (Ziffer 136).

B. Information (Artikel 19)

27. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden ihre Bemühungen fortzusetzen, proaktiv und systematisch leicht zugängliche Informationen in allen relevanten Sprachen, einschließlich leicht verständlicher Sprache und in Formaten, die für Menschen mit Behinderungen, für Frauen, die Opfer aller Formen von Gewalt sind, zugänglich zu machen, bereitzustellen und Informationen über Rechte und Dienstleistungen für Opfer in Informationspakete für Migrantinnen und asylsuchende Frauen aufzunehmen (Ziffer 142).

C. Allgemeine Unterstützungsleistungen (Artikel 20)

1. Soziale Einrichtungen

28. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, spezielle Programme zu entwickeln, die auf die besonderen Bedürfnisse von Opfern von Gewalt gegen Frauen in den Bereichen Beschäftigung, Ausbildung und Wohnen ausgerichtet sind, um ihre Genesung, ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit und ihr Empowerment zu gewährleisten. Darüber hinaus müssen Sozialarbeiter wie Jugendhilfebeauftragte für die Formen der Gewalt gegen Frauen und die negativen Folgen von Gewalt für Kinder, die Zeugen dieser Gewalt sind, sensibilisiert werden (Ziffer 147).

2. Dienstleistungen im Gesundheitswesen

29. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, standardisierte Versorgungswege zu implementieren, die die Identifizierung von Opfern, das Screening, die Diagnose, die Behandlung, die Dokumentation von Verletzungen und die Überweisung an die entsprechenden spezialisierten Unterstützungsdienste umfassen, sowie die behördenübergreifende Zusammenarbeit zwischen dem Gesundheitssektor und spezialisierten Diensten zu fördern und zu institutionalisieren. Darüber hinaus sollten Hindernisse für den Zugang zum Gesundheitssystem für Frauen mit Behinderungen und Asylbewerberinnen beseitigt werden (Ziffer 151).

D. Unterstützung bei individuellen/kollektiven Beschwerden (Artikel 21)

30. GREVIO empfiehlt den deutschen Behörden, ihre Anstrengungen zu verstärken und sicherzustellen, dass die Opfer Informationen über die geltenden regionalen und internationalen Beschwerdemechanismen und Zugang zu diesen haben (Ziffer 155).

E. Spezialisierte Unterstützungsdienste (Artikel 22)

31. GREVIO ist besorgt über die Ungleichheit im Hinblick auf die verschiedenen Formen von Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fallen, und die zwischen den 16 Bundesländer und auch innerhalb der einzelnen Bundesländer signifikant variieren. Dies führt nicht nur zu einer Art Hierarchie unter den Opfern, sondern auch dazu, dass eine beträchtliche Anzahl von Opfern keine spezialisierte Unterstützung erhält. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, sicherzustellen, dass das Angebot an spezialisierten Unterstützungsdiensten den Bedürfnissen der Opfer entspricht, unabhängig von der Form der Gewalt, die sie erfahren haben, und dass diese

spezialisierten Dienste in Übereinstimmung mit den Mindeststandards arbeiten. Insbesondere fordert GREVIO die deutschen Behörden dazu auf (Ziffer 168):

- a. sicherzustellen, dass Asylbewerberinnen und -bewerberinnen, die in Aufnahmezentren leben, Zugang zu angemessenen Unterstützungsdiensten haben;
- b. interne und externe Unterstützungsangebote und Dienstleistungen für Frauen mit Behinderungen, die in Einrichtungen leben, zu verbessern;
- c. Verbesserung der Verfügbarkeit von Spezialdiensten für Mädchen und junge Frauen herbeizuführen;
- d. ihre Anstrengungen zur Bewertung des Bedarfs an spezialisierten Dienstleistungen für Roma- und Sinti-Frauen, die Opfer von Gewalt sind, zu verstärken;
- e. den Bedarf an weiteren Unterstützungsdiensten für Opfer von Zwangsheirat zu bewerten;
- f. sicherzustellen, dass spezialisierte Dienste auch auf LGBTI-Frauen ausgerichtet sind;
- g. die Bereitstellung spezieller Dienstleistungen für andere Formen der Gewalt und Opfergruppen zu bewerten und erforderlichenfalls Anpassungen vorzunehmen;
- h. zu beurteilen, ob die proaktive Beratung von schwer erreichbaren Opfern ausgeweitet werden kann.

32. GREVIO empfiehlt den deutschen Behörden, eine Bestandsaufnahme der aus den Bundesländern hervorgegangenen guten Praktiken vorzunehmen und zu prüfen, ob sie breiter ausgerollt werden könnten, indem sie unter anderem eine sichere finanzielle Grundlage dafür schaffen (Ziffer 169).

F. Frauenhäuser (Artikel 23)

33. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, die Zahl der verfügbaren Schutzräume zu erhöhen, und zwar mit einer angemessenen geografischen Verteilung über das ganze Land, um sicherzustellen, dass alle Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, unabhängig von ihrem Status nach dem Sozialgesetzbuch oder anderen Faktoren - insbesondere Mädchen unter 18 Jahren, LGBTI-Frauen, Frauen mit Söhnen über einem bestimmten Alter, Frauen mit vielen Kindern, Frauen mit Behinderungen, Frauen, die vor so genannter "Ehren"-Gewalt fliehen, asylsuchende Frauen und solche mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus - kostenlosen Zugang zu speziellen Schutzräumen für häusliche Gewalt haben. In diesem Zusammenhang fordert GREVIO die deutschen Behörden dazu auf, den Grundsatz zu berücksichtigen, dass nur die Unterbringung in dedizierten, gleichgeschlechtlichen und spezialisierten Strukturen den Anforderungen der Istanbul-Konvention entsprechen kann und dass Obdachlosenunterkünfte nicht als Ersatz dienen können (Ziffer 177).

H. Unterstützung von Opfern sexueller Gewalt (Artikel 25)

34. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, gesetzliche und andere Maßnahmen zu ergreifen, um den Anforderungen von Artikel 25 der Istanbul-Konvention zu entsprechen. Zu diesem Zweck sollten die Behörden eine ausreichende Anzahl von Notfallzentren in angemessener geografischer Verteilung einrichten, die Teil eines behördenübergreifenden Konzepts für die Bereitstellung von Diensten für die Opfer von Vergewaltigung und/oder sexueller Gewalt sind. Diese Zentren sollten allen kurz-, mittel- und langfristigen Bedürfnissen der Opfer gerecht werden und eine sofortige medizinische Versorgung, hochwertige gerichtsmedizinische Untersuchungen, psychologische und rechtliche Unterstützung sowie die Überweisung an spezialisierte Organisationen bieten, basierend auf Protokollen für einschlägige Fachkräfte, die bundesweit entwickelt und zur Anwendung gebracht werden sollten, um diese Form von Gewalt umfassend zu behandeln. Der Zugang eines Opfers zu solchen Unterstützungsdiensten sollte nicht von seinem Versicherungsstatus oder anderen Faktoren abhängen, wie etwa seiner Bereitschaft, die Gewalt bei den Behörden anzuzeigen. Darüber hinaus sollte das Gesundheitspersonal dafür sensibilisiert

werden, dass Minderjährige, die in der Lage sind, einer Behandlung zuzustimmen, dies ohne die Zustimmung ihrer Erziehungsberechtigten tun können (Ziffer 191).

I. Schutz und Unterstützung von Zeugen im Kindesalter (Artikel 26)

35. GREVIO appelliert ausdrücklich an die deutschen Behörden, die Verfügbarkeit von ganzheitlicher und flächendeckender Unterstützung für Kinder, die eine der in der Istanbul-Konvention genannten Formen von Gewalt gegen Frauen erlebt haben, zu intensivieren. Er erinnert an die in Artikel 18 Absatz 3 genannten allgemeinen Verpflichtungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass sich eine Reihe einschlägiger Dienste für Opfer und betroffene Kinder in denselben Räumlichkeiten befinden (Ziffer 198).

V. Materielles Recht

A. Zivilrecht

1. Zivilrechtliche Rechtsbehelfe gegen den Staat – Gewährung von Schutzmaßnahmen (Artikel 29)

36. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, alle Hindernisse für die Inanspruchnahme der zur Verfügung stehenden zivilrechtlichen Maßnahmen zu prüfen, mit denen der Staat für die Nichteinhaltung der Verpflichtung zur sorgfältigen Verhütung, Untersuchung und Bestrafung von Gewalttaten, die unter die Istanbul-Konvention fallen, zur Rechenschaft gezogen werden kann, auch im Kontext von Fehlentscheidungen in der Rechtspflege, um weiblichen Gewaltopfern die Möglichkeit zu geben, von den bestehenden Rechtsbehelfen Gebrauch zu machen. Die Fortschritte in diesem Bereich müssen durch die Erhebung von Daten über die Zahl der von den Opfern eingeleiteten Verfahren und deren Ergebnisse gemessen werden (Ziffer 208).

2. Entschädigung (Artikel 30)

37. GREVIO appelliert ausdrücklich an die deutschen Behörden, folgendes umzusetzen (Ziffer 217):

- a. die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die rechtlichen Möglichkeiten, Entschädigungsansprüche für Frauen, die Opfer einer der unter die Istanbul-Konvention fallenden Formen der Gewalt geworden sind, umfassender genutzt werden, insbesondere durch Prüfung und Behandlung der Gründe für die geringe Zahl von Entschädigungsanträgen nach dem Gesetz über die Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen; und die relativ geringe Zahl der erteilten Ansprüche. In diesem Zusammenhang appelliert GREVIO nachdrücklich an die deutschen Behörden, Schritte zu ergreifen, damit die Praxis unterbunden wird, dass Frauen, die, lange vor Inkrafttreten des SGB XIV, in missbräuchlichen Beziehungen verbleiben, als nicht entschädigungsberechtigt eingestuft werden;
- b. nach Geschlecht, Alter, Art der Gewalt, Beziehung des Täters zum Opfer und geografischem Standort, aufgeschlüsselte Daten über die im Rahmen der OEG geltend gemachten und gewährten Entschädigungsansprüche sowie die im Rahmen eines Strafverfahrens gewährte Entschädigung zu erheben;
- c. sicherzustellen, dass Ansprüche nach dem Gesetz über die Entschädigung von Opfern von Gewaltverbrechen innerhalb einer angemessenen Frist gemäß Artikel 30 Absatz 3 der Istanbul-Konvention bearbeitet werden, um sicherzustellen, dass die Opfer die finanzielle und materielle Unterstützung erhalten, die sie dringend benötigen.

3. Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit (Artikel 31)

38. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, erforderlichenfalls einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen und der Bereitstellung von Fachschulungen und geeigneten Leitlinien, um sicherzustellen, dass alle relevanten Fachkräfte, einschließlich Sozialarbeiter, Jugendhilfebeauftragte, Mitglieder der Justiz, Gerichtssachverständige und Kinderpsychologen, bei der Entscheidung über Sorgerecht und Umgangsrecht (Ziffer 228):

- a. sich der negativen Auswirkungen von Gewalt eines Elternteils gegen den anderen Elternteil auf Kinder gebührend bewusst sind und diese berücksichtigen;
- b. sich des Fehlens einer wissenschaftlichen Grundlage für die sogenannte "elterliche Entfremdung" und ähnliche Konzepte bewusst sind;
- c. ein Verfahren zur Überprüfung von Fällen auf Gewalt durch einen Elternteil in der Vergangenheit gegen den anderen und zur Feststellung, ob sie gemeldet wurden, einschließlich der Fälle, die an eine außergerichtliche Beilegung verwiesen wurden, umfassen.

39. GREVIO fordert die deutschen Behörden ferner dazu auf, (Ziffer 229):

- a. die Zusammenarbeit zwischen den Familiengerichten und den Fachdiensten, die Opfer und ihre Kinder in Verfahren das Sorgerecht und das Besuchsrecht betreffend unterstützen zu verbessern;
- b. Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Verfahren und Entscheidungen in solchen Fällen die Sicherheit von Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft sind, nicht gefährden, insbesondere indem sie ihren Wohnort nicht offenlegen.

40. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, die Auswirkungen der derzeitigen Rechtspraxis der Entscheidung über das Sorgerecht und das Besuchsrecht auf die Sicherheit von Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt sind, und ihrer Kinder, einschließlich der Verbindungen zu geschlechtsspezifischen Tötungen an Frauen und ihren Kindern, zu bewerten, die einschlägige Rechtsprechung zu analysieren und Daten darüber zu sammeln, wie Richter im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt von der Einschränkung oder dem Entzug von Eltern- oder Besuchsrechten Gebrauch machen, im Hinblick auf eine Überprüfung der Kriterien für den überwachten Besuch (Ziffer 230).

4. Zivilrechtliche Folgen der Zwangsheirat (Artikel 32)

41. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, die Verfahren für die Auflösung von Zwangsheiraten im ganzen Land zu harmonisieren, das Verfahren leicht zugänglich zu machen und sicherzustellen, dass es keinen unangemessenen finanziellen oder administrativen Aufwand für das Opfer mit sich bringt, wie in Artikel 32 der Istanbul-Konvention gefordert (Ziffer 235).

B. Strafrecht

1. Psychische Gewalt (Artikel 33)

42. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, psychische Gewalttaten online und offline zu untersuchen, strafrechtlich zu verfolgen und wirksam zu bestrafen, indem sie die verfügbaren Bestimmungen des deutschen Strafgesetzbuches voll ausschöpfen. Um alle Handlungen, die die psychische Unversehrtheit einer Person ernsthaft beeinträchtigen, wie in Artikel 33 der Istanbul-Konvention gefordert, wirksam unter Strafe zu stellen, appelliert GREVIO nachdrücklich an die deutschen Behörden, die Schaffung einer gesonderten Straftat in Betracht zu ziehen, die alle Elemente der Straftat berücksichtigt, wie es das Übereinkommen verlangt (Ziffer 243).

3. Körperliche Gewalt (Artikel 35)

43. In Ermangelung eines Vorbehalts hinsichtlich des Rechts, keine strafrechtlichen Ermittlungen und die Verfolgung von Straftaten nach Artikel 35 zu gewährleisten, appelliert GREVIO ausdrücklich an die deutschen Behörden, legislative und/oder andere geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Fälle körperlicher Gewalt im Zusammenhang mit Gewalt in der Partnerschaft auf breiterer Ebene verfolgt werden. unter anderem durch die Festlegung strenger Leitlinien für die Strafverfolgung, um es den Opfern zu ermöglichen, Gerechtigkeit zu erlangen, und um zur wirksamen Abschreckung dieser Form der Gewalt beizutragen (Ziffer 249).

4. Sexuelle Gewalt, einschließlich Vergewaltigung (Artikel 36)

44. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, die Umsetzung der neuen Rechtsvorschriften über Sexualdelikte, insbesondere des § 177 des deutschen Strafgesetzbuches, zu überwachen und weiter zu bewerten, um ihre Definition der Einwilligung weiter an die in Artikel 36 Absatz 2 der Istanbul-Konvention (Ziffer 253) anzugleichen.

6. Weibliche Genitalverstümmelung (Artikel 38)

45. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, das vorsätzliche Verhalten, eine Frau zur weiblichen Genitalverstümmelung zu zwingen oder sie dazu zu bringen, und das vorsätzliche Verhalten, ein Mädchen dazu anzustiften, zu zwingen oder dazu zu bringen, sich der Handlung gemäß Artikel 38b und c der Istanbul-Konvention zu unterziehen (Ziffer 259), unter Strafe zu stellen.

7. Zwangsabtreibung und Zwangssterilisation (Artikel 39)

46. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, dafür zu sorgen, dass bei allen Verfahren, die die Sterilisation von Frauen mit Behinderungen genehmigen, weniger invasive Verhütungsmöglichkeiten unter gebührender Berücksichtigung des besten Interesses und der Selbstbestimmung der betroffenen Frauen in Betracht gezogen werden (Ziffer 267).

47. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden sicherzustellen, dass Frauen mit Behinderungen, die sich einer einvernehmlichen Sterilisation unterziehen, ihre Entscheidung auf der Grundlage ausreichender und behindertengerechter Informationen treffen können, die ihnen von Fachleuten, welche in Gender- und Behindertenfragen geschult sind, vorgelegt werden. Darüber hinaus appelliert GREVIO an die deutschen Behörden, Daten über die Zahl der Zwangsabtreibungen und Zwangssterilisationen zu erheben, um Kenntnis von deren Ausmaß zu erlangen und gegebenenfalls Maßnahmen zu ergreifen (Ziffer 268).

8. Sexuelle Belästigung (Artikel 40)

48. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, dafür zu sorgen, dass die einschlägigen Bestimmungen des Strafgesetzbuches verbale und nonverbale sexuelle Belästigung umfassen und insbesondere in der Lage sind, ein Muster sexueller Belästigung zu erfassen, dessen einzelne Elemente, wenn sie für sich genommen würden, nicht unbedingt zu einer Sanktion führen würden (Ziffer 273).

49. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, wachsam gegenüber den aktuellen Formen digitaler Gewalt gegen Frauen und Mädchen zu bleiben und die notwendigen legislativen und praktischen Schritte zu unternehmen, um bestehenden und neu auftretenden Formen sexueller Belästigung durch IKT wirksam entgegenzuwirken (Ziffer 274).

9. Strafschärfungsgründe (Artikel 46)

50. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, Folgendes umzusetzen (Ziffer 282):

- a. geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass alle in Artikel 46 der Istanbul-Konvention aufgeführten erschwerenden Umstände von der Justiz in der Praxis wirksam angewandt werden;
- b. sicherzustellen, dass das Bewusstsein für die Dynamik von Gewalt und Tötungen durch Intimpartner in der Justiz durch Schulungen und ein vertieftes Verständnis der Ursachen und Folgen von Gewalt in der Partnerschaft geschärft wird.

10. Verbot verpflichtender alternativer Streitbeilegungsverfahren oder Strafurteile (Artikel 48)

51. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, die erforderlichen legislativen und sonstigen Maßnahmen zu ergreifen, wie etwa Schulungen und Sensibilisierung der Justiz und aller anderen an Entscheidungen über das Sorgerecht beteiligten Personen, um sicherzustellen, dass das Verbot der verpflichtenden Streitbeilegung und Mediation im Straf- und Zivilrecht in Fällen, die eine der unter die Istanbul-Konvention fallenden Formen von Gewalt betreffen, in der Praxis angewandt wird. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, das Bewusstsein aller an Gerichtsverfahren beteiligten Fachleute für die Machtungleichgewichte in gewaltbehafteten Beziehungen weiter zu stärken, damit sie dies bei der Beurteilung, ob alternative Streitbeilegungsmaßnahmen vorgeschlagen werden sollen, berücksichtigen können. Vergleichs- oder Vermittlungsversuche dürfen niemals die Sicherheit eines Gewaltopfers oder seiner Kinder gefährden (Ziffer 288).

VI. Ermittlung, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmaßnahmen

A. Allgemeine Verpflichtungen und Soforthilfe, Prävention und Schutz (Artikel 49 und 50)

1. Berichterstattung, Soforthilfe und Ermittlungen durch die Strafverfolgungsbehörden

52. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Vorfälle von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fallen, insbesondere durch (Ziffer 296), an die Strafverfolgungsbehörden gemeldet werden:

- a. den Grad der Spezialisierung von Strafverfolgungsbeamten im ganzen Land zu erhöhen und ihre Sensibilität für Frauen und Mädchen an der Schnittstelle der Diskriminierung zu gewährleisten, insbesondere Migrantinnen, Frauen in der Prostitution, LGBTI-Frauen und obdachlose Frauen;
- b. die Ergreifung praktischer Schritte, um es Frauen, die Opfer von Gewalt sind, zu ermöglichen, einer weiblichen Beamtin Bericht zu erstatten und von ihr befragt zu werden;
- c. die Bereitstellung der notwendigen Kommunikationsinstrumente, damit Strafverfolgungsbeamte wirksam mit Frauen und Mädchen mit Behinderungen kommunizieren können;
- d. die Ausstattung der Strafverfolgungsbehörden mit den Mitteln, um auf digitale Manifestationen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu reagieren und diese zu untersuchen.

2. Effektive Ermittlungen und Strafverfolgung

53. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, rechtliche oder andere Maßnahmen zu ergreifen, um die Bearbeitungszeit von Fällen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fallen, durch die Strafverfolgungsbehörden zu

verkürzen; sicherzustellen, dass forensische Beweise nicht nur in Fällen sexueller Gewalt, sondern auch in Fällen häuslicher Gewalt angeordnet werden; und sicherzustellen, dass audiovisuelle Aufzeichnungen von Zeugenaussagen sensibel und landesweit genutzt werden (Ziffer 302).

3. Verurteilungsraten

54. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, die Bearbeitung von Strafsachen entlang der strafrechtlichen Kette von den Strafverfolgungsbehörden bis zu den Gerichten zu analysieren und sich dabei auf Daten, gezielte Forschung und Rechtsprechung zu stützen, um die zugrunde liegenden Ursachen der Zermürbung zu ermitteln und anzugehen und mögliche systemische Lücken in der institutionellen und justiziellen Reaktion auf Gewalt gegen Frauen zu ermitteln. und die Ergebnisse zu nutzen, um faktengestützte Strategien zu entwickeln und/oder notwendige Änderungen an Rechtsvorschriften oder Praktiken vorzunehmen (Ziffer 305).

B. Risikobewertung und Risikomanagement (Artikel 51)

55. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, dafür zu sorgen, dass in Fällen aller Formen von Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fallen, einschließlich häuslicher Gewalt und Zwangsverheiratung, eine systematische und geschlechtersensible Risikobewertung und ein Sicherheitsmanagement zum Standardverfahren aller beteiligten Stellen werden, insbesondere im Zusammenhang mit Maßnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz. GREVIO fordert die deutschen Behörden ferner dazu auf, dafür zu sorgen, dass bei einer solchen Risikobewertung ein wirksamer behördenübergreifender Ansatz verfolgt wird, um die Menschenrechte und die Sicherheit des einzelnen Opfers zu gewährleisten und gleichzeitig die Rechte und Bedürfnisse von Kindern, die Zeugen von Gewalt in der Partnerschaft sind, gebührend zu berücksichtigen (Ziffer 311).

C. Eilschutzanordnungen (Artikel 52)

56. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, häufiger von Eilsperrverfügungen Gebrauch zu machen, um das Recht auf Sicherheit von Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt sind, und ihrer Kinder zu schützen, unter anderem indem Kindern ermöglicht wird, von Notverjährungsverfügungen zu profitieren, und indem die Praxis beendet wird, Ausnahmen von den Kontaktverboten des missbräuchlichen Elternteils mit seinem Kind für die Dauer der Eilsperrverfügung zuzulassen (Ziffer 316).

57. Um die Umsetzung von Eilverjährungsverfügungen zu überprüfen, appelliert GREVIO nachdrücklich an die deutschen Behörden, Verwaltungsdaten über 1) die Anzahl solcher von der Polizei erlassenen Anordnungen zu erheben; 2) die Zahl der Täter, die den Befehlen nicht nachgekommen sind; und 3) Anzahl und Art der Sanktionen, die aufgrund von Verstößen verhängt werden (Ziffer 317).

58. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Sicherheitsbedenken von Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt sind, und ihrer Kinder systematisch von Fall zu Fall zu berücksichtigen, wenn sie über das Umgangsrecht für die Dauer von Anordnungen nach dem Gewaltschutzgesetz (Ziffer 324) entscheiden.

59. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass weibliche Opfer häuslicher Gewalt proaktiv über die rechtlichen Möglichkeiten der Erlangung von Schutzanordnungen informiert werden, einschließlich weiblicher Asylbewerber, die in Aufnahmeeinrichtungen leben, sowie Frauen und Mädchen, die Opfer von Zwangsheirat und weiblicher Genitalverstümmelung sind (Ziffer 325).

60. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, die Anwendung des Gesetzes zum Schutz vor Gewalt auf Frauen mit Behinderungen, die in Heimen leben, und auf

Asylbewerberinnen, die in Aufnahme- und Unterbringungseinrichtungen leben, sicherzustellen (Ziffer 326).

E. Untersuchungen und Beweismittel (Artikel 54)

61. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, dafür zu sorgen, dass § 68a der Strafprozessordnung in der Praxis im Einklang mit den Anforderungen von Artikel 54 der Istanbul-Konvention angewandt wird, und Richter in dieser Hinsicht auszubilden (Ziffer 329).

F. Ex-parte- und Ex-officio-Verfahren (Artikel 55)

2. Unterstützung von Opfern in Gerichtsverfahren

62. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, legislative oder andere Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Regierungs- und NGOs sowie Berater für häusliche Gewalt in der Lage sind, Opfer auf deren Ersuchen bei Ermittlungen zu einer der Straftaten nach der Istanbul-Konvention zu helfen und/oder zu unterstützen (Ziffer 335).

G. Schutzmaßnahmen (Artikel 56)

63. GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, sicherzustellen, dass alle Maßnahmen zum Schutz der Opfer während der Ermittlungen und Gerichtsverfahren entsprechend umgesetzt werden, und zwar in Bezug auf die Opfer aller Formen von Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fallen. Die Datenerhebung und -forschung über die Durchführung dieser Maßnahmen und ihre Wirksamkeit sollte regelmäßig, auch aus der Sicht des Opfers, durchgeführt werden (Ziffer 337).

VII. Migration und Asyl

A. Aufenthaltsstatus (Artikel 59)

64. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, allen Frauen in Deutschland, ungeachtet der Art des Aufenthaltstitels ihres missbräuchlichen Ehepartners, die Möglichkeit zu geben, eine eigenständige Aufenthaltserlaubnis zu beantragen. Darüber hinaus appelliert GREVIO an die deutschen Behörden, Frauen und Mädchen, die im Ausland zur Ehe gezwungen wurden, durch gesetzgeberische und andere Maßnahmen in die Lage zu versetzen, ihr Rückkehrrecht auszuüben, insbesondere durch ein breites Verständnis des Erfordernisses der "garantierten Wiedereingliederung" (Ziffer 351).

B. Asylanträge aufgrund des Geschlechts (Artikel 60)

1. Geschlechtsspezifisches Asylverfahren

65. GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, Folgendes umzusetzen (Ziffer 362):

- a. bundesweite, einheitliche Leitlinien für Verfahren und Kriterien für die Identifizierung von Frauen, die Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind, im Asylverfahren festzulegen;

- b. sicherzustellen, dass alle an den Asylverfahren Beteiligten (Interviewer, Dolmetscher, Rechtsanwälte) eine angemessene Schulung über geschlechtsspezifische Verfolgung und geschlechtsspezifische Gewalt erhalten;
- c. sicherzustellen, dass asylsuchende Frauen vor oder im Rahmen des ersten Gesprächs mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) systematisch über ihre Rechte und Asylgründe aufgeklärt werden. Dazu gehört auch die Information durch unabhängige Unterstützungsdienste für asylsuchende Frauen über die Möglichkeit, eine weibliche Sachbearbeiterin und Dolmetscherin zu beantragen und selbst einen Asylantrag zu stellen, sowie über die Möglichkeit der Rechtsberatung;
- d. spezifische geschlechtersensible Fragen in das Standardverfahren für Befragungen aufzunehmen, um systematisch beurteilen zu können, ob eine Asylwerberin geschlechtsspezifischer Verfolgung ausgesetzt war oder bedroht ist.

2. Unterbringung

66. GREVIO fordert die deutschen Behörden dazu auf, dafür zu sorgen, dass alle asylsuchenden Frauen und Mädchen (Ziffer 369):
- a. angemessene und sichere Unterkünfte angeboten bekommen, unter anderem durch die Überprüfung auf Schwachstellen und die Umsetzung von Standardprotokollen zur Verhütung von und zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt in Aufnahmeeinrichtungen;
 - b. de jure und de facto Zugang zu spezialisierten Unterstützungsdiensten und Beratung für die Erfahrungen mit geschlechtsspezifischer Gewalt erhalten.

Anhang II

Liste der nationalen Behörden, anderer öffentlicher Einrichtungen,

Nichtregierungsorganisationen und

Organisationen der Zivilgesellschaft

mit denen GREVIO Konsultationen durchgeführt hat

Nationale Behörden

- Runder Tisch von Bund, Ländern und Gemeinden „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“
- Bund-Länder-NGO Arbeitsgruppe zur Überwindung der Genitalverstümmelung bei Frauen
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Häusliche Gewalt“
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes
- Bundeskriminalamt
- Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
- Bundesministerium für Gesundheit
- Bundesministerium des Innern und für Heimat
- Bundesministerium der Justiz
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
- Statistisches Bundesamt

Regionale Gebietskörperschaften

- Landesregierung von Bayern
- Landesregierung von Brandenburg
- Landesregierung von Niedersachsen
- Landesregierung von Nordrhein-Westfalen
- Mitglieder des MUM-Projekts (Münchner Unterstützung-Modell gegen häusliche Gewalt)
- Polizei und Staatsanwaltschaft Nordrhein-Westfalen
- Polizei und Staatsanwaltschaft Niedersachsen
- Staatsanwaltschaft Berlin

Körperschaften des öffentlichen Rechts

- Erstaufnahmeeinrichtung, Mönchengladbach
- Gemeinschaftsunterkunft, Hohenleipisch
- Mitglieder des Deutschen Bundestages
- Deutsches Institut für Menschenrechte
- Vertreter des Instituts für Rechtsmedizin an der Medizinischen Hochschule Hannover

Nichtregierungsorganisationen

- Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.
- BIG e.V. - Berliner Initiative gegen Gewalt an Frauen (BIG Berlin)

- Caritas
- Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser – ZIF
- Koordinierungsstelle gegen häusliche und sexualisierte Gewalt Bayern
- Koordinierungsstelle der niedersächsischen Frauen- und Mädchenberatungsstellen gegen Gewalt
- DaMigra e. V. - Dachverband der Migrantinnenorganisationen
- Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe – bff
- Bundesverband Trans e.V. (Bundesverband Trans)
- Bundesarbeitsgemeinschaft Feministischer Organisationen gegen Sexuelle Gewalt an Mädchen und Frauen e.V. (BAG FORSA)
- BAG Wohnungslosenhilfe
- BAG Täterarbeit Häusliche Gewalt
- Gender Equality Media - Gegen medialen Sexismus
- Deutscher Werberat
- Deutscher Juristinnenbund – djB
- Deutscher Presserat
- Deutsches Rotes Kreuz
- Deutscher Frauenrat
- HateAid
- Interkulturelle Initiative
- BISS - Interventions- und Koordinierungsstelle gegen Häusliche Gewalt Hannover
- INVIA
- JUMEN (Juristische Menschenrechtsarbeit in Deutschland)
- Lara
- Lesbenberatung
- LesMigras
- MIA
- Männerbüro
- Bündnis Nordisches Modell
- Papatya
- ProAsyl
- Landesverband Frauenberatung Schleswig Holstein e.V. - LFSH
- S.I.G.N.A.L.
- SOLWODI Bavaria
- SOLWODI Berlin
- Stop mutilation
- Terre des Femmes
- TIO
- UFA
- Weibernetz - Bundesnetzwerk von Frauen, Lesben und Mädchen mit Beeinträchtigung
- Weißer Ring
- Wildwasser
- Frauenhauskoordinierung - FHK
- Frauenhaus Hannover

Juristen/ Rechtsexperten

- Christina Clemm
- Oda Jentsch
- Adriana Kessler
- Anne-Kathrin Klug
- Navin Mienert
- Leonie Steinl
- Anne-Kathrin Wolf

Impressum

Dieses PDF ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;
es wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Herausgeber:

Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Referat Öffentlichkeitsarbeit
11018 Berlin
www.bmfsfj.de



Für weitere Fragen nutzen Sie unser
Servicetelefon: 030 20 179 130
Montag–Donnerstag: 9–18 Uhr
Fax: 030 18 555-4400
E-Mail: info@bmfsfj-service.bund.de

Einheitliche Behördennummer: 115*

Stand: Oktober 2022

Gestaltung Umschlag: www.zweiband.de

* Für allgemeine Fragen an alle Ämter und Behörden steht Ihnen auch die einheitliche Behördenrufnummer 115 zur Verfügung. In den teilnehmenden Regionen erreichen Sie die 115 von Montag bis Freitag zwischen 8 und 18 Uhr. Die 115 ist sowohl aus dem Festnetz als auch aus vielen Mobilfunknetzen zum Ortstarif und damit kostenlos über Flatrates erreichbar. Gehörlose haben die Möglichkeit, über die SIP-Adresse 115@gebaerdentelefon.d115.de Informationen zu erhalten. Angaben dazu, ob in Ihrer Region die 115 erreichbar ist, und weitere Informationen zur einheitlichen Behördenrufnummer finden Sie unter <http://www.d115.de>.

 Engagement

 Familie

 Ältere Menschen

 Gleichstellung

 Kinder und Jugend