BIK
Bündnis
Istanbul-Konvention

Alternativbericht

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

Bündnis Istanbul-Konvention

Februar 2021

IMPRESSUM

Verantwortlich für den Inhalt
Bündnis Istanbul-Konvention (BIK)

Bundesarbeitsgemeinschaft Autonomer Mädchenhäuser, Bundesarbeitsgemeinschaft Feministischer Organisationen gegen Sexuelle Gewalt an Mädchen und Frauen e. V. (BAG FORSA), Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen, Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt e. V., Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V., Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe Frauen gegen Gewalt e. V. (bff), BIG e. V., Bundesfachverband feministische Selbstbehauptung und Selbstverteidigung e. V. (BVFeSt), Cora – Frauen helfen Frauen e. V. Rostock, DaMigra e. V. Dachverband der Migrantinnenorganisationen, Deutscher Frauenrat e. V. (DF), Deutscher Juristinnenbund e. V. (djb), Frauenhauskoordinierung e. V. (FHK), GESINE Intervention Frauen helfen Frauen EN e. V., JUMEN e. V. – Menschenrechte in Deutschland, Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e. V. (KOK), medica mondiale e. V., Mütterinitiative für Alleinerziehende (MIA e. V. i. G.), S.I.G.N.A.L. e. V. – Intervention im Gesundheitsbereich gegen häusliche und sexualisierte Gewalt, Weibernetz e. V. – Bundesnetzwerk von FrauenLesben und Mädchen mit Beeinträchtigung, Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (ZIF)

Beratende Expert*innen
Prof. Dr. Ariane Brenssell, Ostfalia Hochschule Braunschweig/Wolfenbüttel; Heike Rabe, Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR); Dr. Monika Schröttle, Forschungs- und Beobachtungsstelle Geschlecht, Gewalt, Menschenrechte (FOBES) am Institut für empirische Soziologie, Nürnberg

Koordination und Redaktion des Berichts
Dr. Carolin Anthes / Monika Remé / Urte Poppinga
Die Koordinationsstelle des BIK befindet sich in Trägerschaft des Deutschen Frauenrats e. V.

Englische Übersetzung und Lektorat
Übersetzungsdienst Skrivanek GmbH

Layout/Satz
Poli Quintana – www.interlinea.de

Barrierefreiheit
Jana Weise – www.design-idee.net

Druck
CONRAD Medialis Offsetdruck GmbH

Englische Übersetzung, Layout, Gestaltung der Barrierefreiheit und Druck wurden

Gefördert vom:

Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Die Koordinationsstelle des BIK wird gefördert durch Ise Bosch.

Bezug des Berichts
Koordinationsstelle BIK
Deutscher Frauenrat e. V.
Axel-Springer-Straße 54a
10117 Berlin

Online: www.buendnis-istanbul-konvention.de

Berlin, Februar 2021

Inhaltsverzeichnis

Salvatorische Klausel **2**

Abkürzungsverzeichnis **3**

Vorbemerkungen **4**

Kapitel I **Zweck, Begriffsbestimmungen, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, allgemeine Verpflichtungen** **7**

Artikel 3 f Begriffsbestimmungen 8

Artikel 4 Grundrechte, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung 10

Artikel 6 Geschlechtersensible politische Maßnahmen 14

Kapitel II **Ineinandergreifende politische Maßnahmen und Datensammlung** **17**

Artikel 7 Umfassende und koordinierte politische Ansätze 18

Artikel 8 Finanzielle Mittel 20

Artikel 9 Nichtstaatliche Organisationen und Zivilgesellschaft 23

Artikel 10 Koordinierungsstelle 25

Artikel 11 Datensammlung und Forschung 28

Kapitel III **Prävention** **33**

Artikel 12 Allgemeine Verpflichtungen 34

Artikel 13 Bewusstseinsbildung 37

Artikel 14 Bildung 41

Artikel 15 Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen 45

Artikel 16 Vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme 51

Artikel 17 Beteiligung des privaten Sektors und der Medien 55

Kapitel IV **Schutz und Unterstützung** **61**

Artikel 18 Allgemeine Verpflichtungen 62

Artikel 19 Informationen 66

Artikel 20 Allgemeine Hilfsdienste 69

Artikel 21 Unterstützung bei Einzel- oder Sammelklagen 71

Artikel 22 Spezialisierte Hilfsdienste 74

Artikel 23 Schutzeinrichtungen 82

Artikel 24 Telefonberatung 88

Artikel 25 Unterstützung für Opfer sexueller Gewalt 90

Artikel 26 Schutz und Unterstützung für Zeugen und Zeuginnen, die Kinder sind 94

Artikel 27 Meldung 97

Artikel 28 Meldung durch Angehörige bestimmter Berufsgruppen 100

Kapitel V **Materielles Recht** **101**

Artikel 29 Zivilverfahren und Rechtsbehelfe 102

Artikel 30 Schadensersatz und Entschädigung 104

Artikel 31 Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit 106

	Artikel 32	Zivilrechtliche Folgen der Zwangsheirat	111
	Artikel 33	Psychische Gewalt	113
	Artikel 34	Nachstellung	116
	Artikel 35	Körperliche Gewalt	119
	Artikel 36	Sexuelle Gewalt, einschließlich Vergewaltigung	121
	Artikel 37	Zwangsheirat	125
	Artikel 38	Verstümmelung weiblicher Genitalien	130
	Artikel 39	Zwangsabtreibung und Zwangssterilisierung	134
	Artikel 40	Sexuelle Belästigung	136
	Artikel 42	Unakzeptable Rechtfertigungen für Straftaten, einschließlich im Namen der sog. „Ehre“ begangenen Straftaten	139
	Artikel 43	Anwendung der Straftatbestände	143
	Artikel 46	Strafschärfungsgründe	145
	Artikel 48	Verbot verpflichtender alternativer Streitbeilegungsverfahren oder Strafurteile	147
Kapitel VI	**Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmaßnahmen**		**149**
	Artikel 49	Allgemeine Verpflichtungen	150
	Artikel 50	Soforthilfe, Prävention und Schutz	155
	Artikel 51	Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement	158
	Artikel 52 & 53	Eilschutzanordnungen, Kontakt- und Näherungsverbote sowie Schutzanordnungen	161
	Artikel 54	Ermittlungen und Beweise	164
	Artikel 55	Verfahren auf Antrag und von Amts wegen	166
	Artikel 56	Schutzmaßnahmen	169
	Artikel 57	Rechtsberatung	170
Kapitel VII	**Migration und Asyl**		**173**
	Artikel 59	Aufenthaltsstatus	174
	Artikel 60	Asylanträge aufgrund des Geschlechts	178
	Artikel 61	Verbot der Zurückweisung	185

Salvatorische Klausel

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

Abkürzungsverzeichnis

AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BGH	Bundesgerichtshof
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BIK	Bündnis Istanbul-Konvention
BMF	Bundesfinanzministerium
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women)
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FGM	Genitalverstümmlung (Female Genital Mutilation)
GewSchG	Gewaltschutzgesetz
GG	Grundgesetz
GREVIO	Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence
IK	Istanbul-Konvention
LBTI*	Lesben, Bi, Trans*, Inter*
LKA/LKÄ	Landeskriminalamt/Landeskriminalämter
NGO	Nichtregierungsorganisation (Non-Governmental Organisation)
OEG	Opferentschädigungsgesetz
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
RKI	Robert Koch-Institut
SGB	Sozialgesetzbuch
SGBV	Sexualisierte und geschlechtsspezifische Gewalt (Sexual and Gender-Based Violence)
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
UN	Vereinte Nationen (United Nations)
UNHCR	UN-Flüchtlingskommissariat (United Nations High Commissioner for Refugees)
WHO	World Health Organisation (Weltgesundheitsorganisation)

Vorbemerkungen

Im Bündnis Istanbul-Konvention haben sich 2018 führende Frauenrechtsorganisationen, Bundesverbände und Expert*innen mit dem Arbeitsschwerpunkt Gewalt gegen Frauen und Mädchen in Deutschland zusammengeschlossen. Ziel des Bündnisses ist es, die Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland zu begleiten und voranzutreiben sowie das öffentliche Bewusstsein für die Konvention zu stärken. Dazu gehört das gemeinsame Erstellen von GREVIO-Alternativberichten.

Das noch junge Bündnis Istanbul-Konvention strebt die Aufnahme weiterer Mitglieder an, um besonders vulnerable Gruppen angemessen zu repräsentieren und ihnen Gehör zu verschaffen. Basierend auf der Mitgliederstruktur während der Erarbeitung des vorliegenden Alternativberichts, ergibt sich eine unausweichliche inhaltliche Schwerpunktsetzung. Das Bündnis ist sich darüber bewusst, dass es den vielen Thematiken, insbesondere in ihrer intersektionalen Komplexität, nicht gerecht werden kann (bspw. in Bezug auf Sexarbeiter*innen).

Prävalenz von Gewalt gegen Frauen und Mädchen in Deutschland

Die hohe Gewaltbetroffenheit von Frauen und Mädchen wird durch eine repräsentative Studie aus dem Jahr 2004[1] belegt: 40 % der befragten Frauen gaben an, seit ihrem 16. Lebensjahr körperliche und/oder sexuelle Gewalt erlebt zu haben. Jede vierte Frau in Deutschland hat Gewalt durch aktuelle oder ehemalige Beziehungspartner erlebt (häusliche Gewalt). Auch Mädchen sind stark von Gewalt betroffen, bspw. sind sie bis zu dreimal so häufig Opfer von sexuellem Missbrauch wie Jungen (15–30 %) und das vorwiegend im familiären Kontext. Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte veröffentlichte im März 2014 eine Studie zu Gewalt gegen Frauen[2], die zu ähnlichen Ergebnissen kommt. In einer Studie zur Lebenssituation von Frauen mit Behinderungen aus dem Jahr 2011[3] gab fast die Hälfte der Befragten an, dass sie im Lauf ihres Lebens sexualisierte Gewalt erfahren hatten. Frauen mit Behinderungen erfahren außerdem fast doppelt so häufig wie nichtbehinderte Frauen körperliche Gewalt im Erwachsenenalter. Auch trans Personen und nicht-binäre Personen sind in hohem Maße von Gewalt betroffen. Die Studien, die derzeit zu geschlechtsspezifischer Gewalt zur Verfügung stehen, berücksichtigen diese Geschlechtsidentitäten nicht bzw. fragen nicht nach trans Identitäten.

Frauen, die aufgrund körperlicher oder psychischer Beeinträchtigungen, ihres Berufs, ihres sozialen Status, ihrer Herkunft, ethnischer oder rassistischer Zuschreibungen, ihrer sexuellen Identität oder Orientierung, ihrer Nationalität oder des Aufenthaltsstatus besonders vulnerabel sind, sind – wie die folgenden Ausführungen zeigen –in Deutschland gleichzeitig besonders schlecht geschützt.

---

1 Schröttle, Monika & Ursula Müller 2004: Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland, [online] https://www.bmfsfj.de/blob/jump/84328/langfassung-studie-frauen-teil-eins-data.pdf (aufgerufen am 09.09.2020).

2 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) 2014: Gewalt gegen Frauen: eine EU-weite Erhebung. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-factsheet_de.pdf (aufgerufen am 09.09.2020).

3 Schröttle, Monika et al. 2013: Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland, Hrsg. BMFSFJ, [online] https://www.bmfsfj.de/blob/jump/94206/lebenssituation-und-belastungen-von-frauen-mit-behinderungen-langfassung-ergebnisse-der-quantitativen-befragung-data.pdf (aufgerufen am 10.09.2020).

Politisches System und seine Auswirkungen auf Gewaltschutz in Deutschland

Das Gewaltschutz- und Hilfesystem in Deutschland ist zu weiten Teilen föderal organisiert. Die unterschiedliche Zuständigkeit von Bund, Ländern und Kommunen hat zur Folge, dass die Verantwortlichkeiten dieser Akteur*innen häufig von einer zur anderen Ebene verschoben werden.

Deshalb ist der Gewaltschutz in Deutschland regional sehr unterschiedlich aufgestellt. Länder und Kommunen erstellen Maßnahmenpläne unabgestimmt und mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Teilweise sind auch Gesetze und Vorschriften, die das Thema Gewalt gegen Frauen berühren, Ländersache (z. B. Polizeigesetze oder das Bildungssystem). Auch nach Ratifizierung der Istanbul-Konvention bleibt die Bekämpfung und Verhütung von Gewalt sowie die Unterstützung von Betroffenen abhängig von politischen Mehrheiten und den damit zur Verfügung gestellten finanziellen Ressourcen in den jeweiligen Bundesländern.

Begriff “Häusliche Gewalt”

In den Vorgaben und Artikeln der Istanbul-Konvention wird u. a. mit dem Begriff der „häuslichen Gewalt“ gearbeitet. Aus diesem Grund wird in den Ausführungen dieses Alternativberichts dieser Begriff neben “Gewalt in Paarbeziehungen/Partnerschaften”, „geschlechtsspezifische Gewalt“, etc. aufgegriffen.

Generell ist die Begrifflichkeit der „häuslichen Gewalt“ kritisch zu betrachten, da sie das dahinterstehende Phänomen *Gewalt gegen Frauen* verdeckt, neutralisiert und nicht benennt. Der Begriff der „häuslichen Gewalt“ hat sich mittlerweile institutionsübergreifend etabliert, der gesellschaftspolitischen Dimension von Gewalt gegen Frauen wird damit jedoch keine Rechnung getragen.

Erläuterungen zur Schreibweise im deutschsprachigen Bericht

Das Bündnis Istanbul-Konvention verwendet statt des sogenannten „generischen Maskulinums“ das Gendersternchen (*) in der Wortmitte, um Geschlechterstereotype zu überwinden und vielfältige Geschlechteridentitäten zu berücksichtigen.

Im Folgenden wird meist nur die männliche Form „Täter“ verwendet, um sprachlich zu verdeutlichen, dass eine überwältigende Mehrheit der Täter männlich ist. Gleichzeitig wird an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass auch weibliche Täter*innen geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und Mädchen, insbesondere sexualisierte Gewalt gegen Mädchen, anwenden.

KAPITEL I

Zweck, Begriffsbestimmungen,
Gleichstellung und Nichtdiskriminierung,
allgemeine Verpflichtungen

Artikel 3 f
Begriffsbestimmungen

Anforderungen

In Artikel 3 f wird festgelegt, dass unter dem Begriff „Frauen“ auch Mädchen unter 18 Jahren zu verstehen sind.

Herausforderungen

In der Gesetzesbegründung weist die Bundesregierung ausdrücklich darauf hin, dass diese Inklusivdefinition erforderlich sei, da „die Gewalt, die gegen Personen weiblichen Geschlechtes ausgeübt wird, keiner Altersgrenze unterliegt“[4]. Damit wird eine Altersbegrenzung bei der Umsetzung aller Maßnahmen explizit ausgeschlossen.

Die Realität sieht jedoch anders aus: Die Praxis wird der Inklusivdefinition und damit den Bedürfnissen und Lebenslagen sowie der besonderen Vulnerabilität von Mädchen nicht gerecht; stattdessen werden sie eher unsichtbar gemacht.

Wir stellen immer wieder fest, dass die Istanbul- Konvention in der Jugendhilfe nicht wahrgenommen wird und sich diese auch nicht für die Umsetzung zuständig fühlt. Auch ist die Festlegung in Artikel 3 f kaum bekannt. Minderjährige Mädchen können nicht unter dem Begriff Frauen subsumiert werden, denn sie befinden sich in einer anderen Rechtsstellung als erwachsene Frauen: So haben sie oft nicht die Möglichkeit, Hilfen ohne Zustimmung der Eltern oder des Jugendamtes in Anspruch zu nehmen. Sie können sich auch nicht eigenständig in eine Mädchenzuflucht begeben, da hierfür die Zustimmung des Jugendamtes vorliegen muss. Einwilligungsfähige Mädchen können nach einer Vergewaltigung nicht sicher damit rechnen, eine von Sorgeberechtigten unabhängige, vertrauliche Dokumentation und Spurensicherung zu erhalten. Der Zugang für Mädchen mit Migrations- und Fluchtgeschichte zu Beratung und Schutzunterkünften ist insbesondere erschwert. Es mangelt u. a. an Mehrsprachigkeit, diversitätssensibler Beratung, Aufenthaltstitelsicherheit und regelmäßiger Datenerhebung zu den migrationsbezogenen Themen.

Da für minderjährige Mädchen in Deutschland die Jugendhilfe zuständig ist, werden die Opferschutzeinrichtungen für Mädchen bei der Betrachtung der Frauen(hilfe)infrastruktur oft nicht in den Blick genommen. 2019/20 wurde z. B. seitens der Landesregierung Nordrhein-Westfalens eine „Landesweite Bedarfsanalyse über die Bedarfsgerechtigkeit der Frauenhilfeinfrastruktur“ durchgeführt[5]. Die Gewaltschutzeinrichtungen für Mädchen wurden in diese Untersuchung nicht miteinbezogen. Somit sind in der Folge keine Aussagen darüber möglich, wo die Lücken in der Mädchen(hilfe)infrastruktur sind.

Maßnahmen gegen Gewalt gegen Frauen und damit die Umsetzung der Istanbul-Konvention sind in Bund und Ländern meist den Gleichstellungsabteilungen zugeordnet, Maßnahmen für Mädchen – wenn vorhanden – den Kinder- und Jugendabteilungen. Es findet keine Verständigung zwischen den verschiedenen Zuständigkeiten über eine abgestimmte Arbeit zur Umsetzung der Istanbul-Konvention statt.

---

4 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2017: Gesetz zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017 Teil II Nr. 19, Bonn, S. 49.

5 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2020: GREVIO – Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland, Anhang Länderbeiträge, S. 39.

Minderjährige werden in den Umsetzungsmaßnahmen zur Istanbul-Konvention in erster Linie im Zusammenhang mit den Kinderschutzaufgaben, z. B. dem Schutz von Kindern in Zusammenhang mit häuslicher Gewalt gegen Frauen, betrachtet. Diese Maßnahmen sind nicht geschlechtsspezifisch angelegt und haben nicht die besonderen Bedarfe von Mädchen und Jungen im Blick. Mädchen werden zwar in spezifischen Themenfeldern wie der Genitalverstümmelung als Zielgruppe gesehen, es gibt jedoch keine durchgängige Betrachtungsweise wichtiger Kapitel der Konvention, wie z. B. zur sexualisierten Gewalt, mit Blick auf Kindheit und Jugend.

Unsere Erfahrungen zeigen, dass Mädchen, wenn sie nicht genannt werden, auch nicht mitgedacht werden.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung,

» bei der zukünftigen Staatenberichterstattung deutliche Aussagen darüber zu machen, bei welchen der Maßnahmen Mädchen explizit erreicht wurden bzw. welche Programme sich auch an gewaltbetroffene Mädchen richten.

» eine Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen für Gleichstellung und für Kinder-/Jugendpolitik zur Umsetzung der Istanbul-Konvention zu etablieren.

Artikel 4
Grundrechte, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung

Anforderungen

Mit Artikel 4 verpflichtet sich die Bundesregierung dazu, das Recht von Frauen auf ein Leben ohne Gewalt und Diskriminierung zu schützen und zu fördern. Dies gilt insbesondere für Frauen und Mädchen, die von Mehrfachdiskriminierung betroffen sind.

Herausforderungen

Trotz bedeutender Fortschritte ist das Recht auf Gleichstellung für Frauen und Mädchen in Deutschland auch 40 Jahre nach der Verabschiedung der UN-Frauenrechtskonvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau nicht vollständig umgesetzt[6]. Dies manifestiert und reproduziert sich von der geschlechterstereotypen Bildung über die ungleiche Beteiligung an und Bezahlung von Erwerbsarbeit bis zur Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Die hohe Gewaltbetroffenheit von Frauen und Mädchen in Deutschland wird durch repräsentative Studien belegt[7] [8].

Gewaltbetroffenheit von besonders vulnerablen Gruppen

In einer Studie zur Lebenssituation von Frauen mit Behinderungen aus dem Jahr 2011[9] gab fast die Hälfte der Befragten an, dass sie im Lauf ihres Lebens sexualisierte Gewalt erfahren hatten. Frauen mit Behinderungen erfahren fast doppelt so häufig wie nichtbehinderte Frauen körperliche Gewalt im Erwachsenenalter. Es fehlt jedoch an einer durchgängigen Berücksichtigung dieser Gruppierung bei Gewaltschutzmaßnahmen, statistischen Erhebungen etc. Auch trans Personen und nicht-binäre Personen sind in hohem Maße von Gewalt betroffen. Die Studien, die derzeit zu geschlechtsspezifischer Gewalt zur Verfügung stehen, berücksichtigen diese Geschlechtsidentitäten nicht bzw. beziehen nicht genügend Befragte mit trans Identitäten ein, um aussagekräftige Ergebnisse zu ihrer Gewaltbetroffenheit hervorzubringen.

Frauen, die aufgrund körperlicher oder psychischer Beeinträchtigungen, ihres Berufs, ihres sozialen Status, ihrer Herkunft, ethnischer oder rassistischer Zuschreibungen, ihrer sexuellen Identität oder Orientierung, ihrer Nationalität oder des Aufenthaltsstatus besonders vulnerabel sind, sind in Deutschland gleichzeitig besonders schlecht geschützt.

---

6 CEDAW-Allianz Deutschland 2019: Recht auf Gleichstellung, [online] https://www.frauenrat.de/wp-content/uploads/2019/12/Webversion_A5_191121_AlternativBericht.pdf (aufgerufen am 30.09.2020).

7 Schröttle, Monika & Ursula Müller 2004: Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland, [online] https://www.bmfsfj.de/blob/jump/84328/langfassung-studie-frauen-teil-eins-data.pdf (aufgerufen am 09.09.2020).

8 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) 2014: Gewalt gegen Frauen: eine EU-weite Erhebung. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-factsheet_de.pdf (aufgerufen am 09.09.2020).

9 Schröttle, Monika & Hornberg, Claudia et al. 2014: Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland, [online] https://www.bmfsfj.de/blob/jump/94206/lebenssituation-und-belastungen-von-frauen-mit-behinderungen-langfassung-ergebnisse-der-quantitativen-befragung-data.pdf (aufgerufen am 10.09.2020).

Kein Zugang für Wohnungslose zu Gewaltschutzeinrichtungen

Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit betroffene Frauen sind oft mehrfachbelastet und benötigen entsprechende Unterstützungsangebote. Sie finden in den spezifischen Angeboten für von Gewalt betroffene Frauen keinen Zugang. Auf Grund von oftmals multiplen Problemlagen wie psychischer Erkrankungen, Suchtmittelkonsum, Armut, geschlechtsspezifischer Benachteiligungen und Mangel an persönlichen, materiellen und sozialen Ressourcen bedarf es für Frauen mit Gewalterfahrung in einer Wohnungsnotfallsituation niedrigschwelliger Zugangswege zu Hilfen. Frauenhäuser und Beratungsangebote sind häufig dafür nicht entsprechend ausgestattet. Bedarfsgerechte Schutzräume stehen auch in den Hilfen im Wohnungsnotfall nicht ausreichend zur Verfügung. Frauen mit Gewalterfahrung in einer Wohnungsnotfallsituation erleben in vielfacher Hinsicht Diskriminierung.

Es fehlen ebenso niedrigschwellige geschlechtsspezifische Unterstützungsangebote der Jugendhilfe für Mädchen, die auf der Straße bzw. in ungeschützten Unterkünften leben.

Frauen, die in ihrer Vergangenheit Gewalt, Demütigung und Diskriminierung erfahren haben, erleben in der Wohnungsnotfallsituation häufig eine Fortsetzung davon. Insbesondere obdachlose Frauen, die auf der Straße oder in ordnungsrechtlichen Unterkünften leben, sind schutzlos und von sexuellem Missbrauch und Gewalt bedroht und betroffen.[10] Wenn sie von behördlicher und staatlicher Seite Unterstützung anfordern, sehen sie sich immer wieder abwertenden und demoralisierenden Situationen ausgesetzt. Das Eintreten für die Rechte und die Integration der betroffenen Frauen ist Aufgabe aller gesellschaftlichen Gruppen, insbesondere der Politik und der öffentlichen Verwaltung sowie der Träger und Einrichtungen des Hilfesystems.[11]

Mangel an geschlechter- und traumasensiblen Maßnahmen für geflüchtete Frauen

Seit Jahren trägt die immer restriktiver werdende Asylpolitik, die auf Abschiebung geflüchteter Menschen und Migrationsabwehr ausgerichtet ist, dazu bei, dass geflüchtete Frauen in Deutschland von verschiedenen Formen der Mehrfachdiskriminierung betroffen sind.

Geschlechter- und traumasensible sowie rassismuskritische Maßnahmen werden asylpolitisch aktuell kaum umgesetzt. In der Folge können geflüchtete Frauen von Gewaltschutzmaßnahmen für Frauen in Deutschland nicht profitieren. Ein aktuelles Beispiel für eine eklatante Ungleichbehandlung geflüchteter Frauen stellt der mangelnde Schutz geflüchteter Frauen in Geflüchtetenunterkünften dar. Aufgrund der Residenzpflicht können sie sich weder vor einer Ansteckung mit COVID-19 schützen, noch vor geschlechtsspezifischer Gewalt[12]. Während die deutsche Bundesregierung anerkennt, dass die Lockdown-Maßnahmen in Deutschland zu einem Anstieg von häuslicher Gewalt gegen Frauen führen, werden gleichzeitig keine Schutzmaßnahmen für geflüchtete Frauen konzipiert[13], obwohl diese in den Unterkünften massiv von häuslicher und sexualisierter Gewalt bedroht sind[14].

---

10 Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. 2019: Sicherstellung bedarfsgerechter Hilfen für Frauen in einer Wohnungsnotfallsituation, Positionspapier der BAG W, [online] https://www.bagw.de/de/publikationen/pos-pap/postion_frauen.html (aufgerufen am 23.10.2020).

11 Vgl. Rosenke, Werena et al. 2017: Frauen in Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen, Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze, im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, BAG Wohnungslosenhilfe e. V., S. 302 ff.

12 Kompetenzzentrum Public Health COVID 19 2020: SARS-CoV-2 in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete. Epidemiologische und normativ-rechtliche Aspekte, [online] https://www.public-health-covid19.de/images/2020/Ergebnisse/FactSheet_PHNetwork-Covid19_Aufnahmeeinrichtungen_v1_inkl_ANNEX.pdf (aufgerufen am 15.10.2020).

13 Pressemitteilung BMFSFJ: Bundesministerin Giffey verabredet mit den Bundesländern konkrete Hilfsmaßnahmen für Frauen in der Corona-Krise, 27.03.2020, [online] https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/bundesministerin-giffey-verabredet-mit-den-bundeslaendern-konkrete-hilfsmassnahmen-fuer-frauen-in-der-corona-krise/154100 (aufgerufen am 15.10.2020).

14 Rabe, Heike 2015: Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, in: Policy Paper Nr. 32, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), [online] https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/44425/ssoar-2015-rabe-Effektiver_Schutz_vor_geschlechtsspezifischer_.pdf?sequen-

Strukturelle Diskriminierung von LBTI*-Personen

Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt betrifft nicht nur cisgeschlechtliche Frauen in heterosexuellen Paarbeziehungen, sondern auch LBTI*, die zudem oft unter Mehrfachdiskriminierung leiden. Zahlen zu Gewalt in Paarbeziehungen und häuslicher Gewalt werden jedoch meist heteronormativ erhoben. Es mangelt an Erhebungen, wie oft LSBTI* Opfer häuslicher Gewalt werden, sei es durch die*den Partner*in oder die eigene Familie (siehe Herausforderungen zu Art. 11).

Das Hilfesystem und seine Beratungseinrichtungen sprechen LBTI* in der Regel nicht gezielt an. So stellt auch der erläuternde Bericht zur Istanbul-Konvention fest, dass „schwule, lesbische und bisexuelle Opfer häuslicher Gewalt häufig aufgrund ihrer sexuellen Ausrichtung von Hilfsdiensten ausgeschlossen“[15] werden. „Bestimmte Personengruppen können auch aufgrund ihrer Geschlechtsidentität Opfer von Diskriminierung werden, wenn sie sich, einfach gesagt, mit einem Geschlecht identifizieren“[16], das nicht ihrem bei der Geburt zugewiesenen Geschlecht entspricht. Dies umfasst insbesondere trans* und inter* Personen.

LBTI*-feindliche Gewalt als geschlechtsspezifische Gewalt

LBTI*-Personen werden im öffentlichen Raum immer wieder Opfer hassmotivierter Straftaten (Hasskriminalität).[17] Auch wird von Täter*innen teils sexualisierte Gewalt eingesetzt, um die Sexualität der Opfer zu „korrigieren“.[18] Es kann heute auch in Deutschland noch gefährlich sein, als LBTI* erkannt oder dafür gehalten zu werden. Geschlechtsspezifische Gewalt richtet sich dabei z. B. gegen Frauen, die mit ihrem Erscheinungsbild, Auftreten oder ihren nicht heteronormativen Partnerschaften gegen vorherrschende Normen und Konventionen verstoßen und dies offen leben.[19]

Die Istanbul-Konvention verpflichtet in Art. 4 die Vertragsparteien, Maßnahmen zur Umsetzung der Konvention zu ergreifen, die dem Leitbild der Nichtdiskriminierung entsprechen und speziell den Bedürfnissen schutzbedürftiger und von Mehrfachdiskriminierung betroffenen Personen Rechnung tragen, was explizit LBTI*-Personen miteinschließt.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung,

» sämtliche Maßnahmen zum Schutz von Frauen vor Gewalt für alle Zielgruppen, wie geflüchtete Frauen, Frauen mit Behinderungen, LBTI*, Mädchen zugänglich zu machen und deren besondere Bedarfe dabei zu berücksichtigen.

» der Benachteiligung und Diskriminierung von wohnungslosen Frauen entschieden entgegenzutreten. Es braucht geeignete Lösungen, um strukturelle Gewalt zu überwinden.

» die deutsche Asylpolitik geschlechter- und traumasensibel sowie rassismuskritisch auszugestalten.

---

ce=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2015-rabe-Effektiver_Schutz_vor_geschlechtsspezifischer_.pdf (aufgerufen am 15.10.2020).

15 Europarat 2011: Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht, Council of Europe Treaty Series, No. 210, Istanbul 2011 para. 53, S. 49.

16 Ebd.

17 European Agency for Fundamental Human Rights 2020: A long way to go for LGBTI equality, [online] https://fra.europa.eu/en/publication/2020/eu-lgbti-survey-results (aufgerufen am 14.12.2020).

18 LSVD 2017: UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW): LSVD-Stellungnahme zum CEDAW-Staatenbericht der Bundesregierung, [online] https://www.lsvd.de/de/ct/543-UN-Uebereinkommen-zur-Beseitigung-jeder-Form-der-Diskriminierung-der-Frau-CEDAW (aufgerufen am 14.12.2020).

19 LSVD 2018: Internationaler Tag gegen Gewalt an Frauen: Lesben- und transfeindliche Gewalt ist geschlechtsspezifische Gewalt, Pressemitteilung vom 24.11.2018, [online] https://www.lsvd.de/de/ct/545-Internationaler-Tag-gegen-Gewalt-an-Frauen (aufgerufen am 14.12.2020).

Wir empfehlen den Bundesländern und Kommunen,

» niedrigschwellige Angebote wie Frauencafés, Beratungsstellen, Wohnhilfen einzurichten und zu finanzieren, die geschlechtssensible Arbeitsweisen umsetzen und die auch die Bedarfe besonders vulnerabler Gruppen berücksichtigen. Dabei braucht es bspw. für Mädchen in Wohnungsnot angepasste geschlechtsspezifische Angebote im Rahmen der Jugendhilfe.

» Gewaltschutzkonzepte in öffentlichen Einrichtungen wie Behörden, ordnungsrechtlicher Unterbringung, Kliniken in öffentlicher Trägerschaft sowie in Hilfeangeboten und in Einrichtungen der Behindertenhilfe zu erarbeiten und umzusetzen. In Einrichtungen der Behindertenhilfe braucht es verpflichtende Schulungen für Mitarbeiter*innen und Nutzer*innen.

» Mitarbeitende in Behörden und Justiz zu Belangen von Frauen mit Gewalterfahrung und solche, die aufgrund ihrer besonderen Umstände besonders schutzbedürftig sind, wie Frauen in Wohnungsnot, geflüchtete Frauen, LBTI*-Personen oder Sexarbeiter*innen, verpflichtend zu schulen.

Artikel 6
Geschlechtersensible politische Maßnahmen

Anforderungen

Die Bundesrepublik verpflichtet sich dazu, die Istanbul-Konvention geschlechtsorientiert umzusetzen sowie Gleichstellungspolitik und Frauenrechte zu fördern.

Herausforderungen

Zunehmende „Entgeschlechtlichung" von Maßnahmen gegen häusliche Gewalt

Sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene und in den Kommunen ist bei Gewaltschutzmaßnahmen eine zunehmende Gleichsetzung von häuslicher Gewalt gegen Männer mit der gegen Frauen zu beobachten. Der Ausbau der Männerunterstützungsstrukturen wird unter anderem damit begründet, dass Partnergewalt gegen Männer gesellschaftlich tabuisiert ist und deshalb mutmaßlich quantitativ stark unterschätzt werde. In diesem Zusammenhang wird häufig darauf verwiesen, dass die Polizeilichen Kriminalstatistik zur Partnerschaftsgewalt (PKA) regelmäßig einen Anteil der männlichen Opfer von rund 15–20 % ausgibt[20]. Allerdings wird dabei übersehen, dass hier erstens auch männliche Kinder als Opfer aufgeführt werden. Zweitens wird nicht differenziert, ob es sich um eine Gegenanzeige des männlichen Gewalttäters handelt, zu der Anwälte nach Anzeigen oft raten.

Obwohl die Istanbul-Konvention feststellt, dass „Frauen und Mädchen einer größeren Gefahr von geschlechtsspezifischer Gewalt ausgesetzt sind als Männer (…), dass häusliche Gewalt Frauen unverhältnismäßig stark betrifft und dass auch Männer Opfer häuslicher Gewalt sein können" (Präambel IK) und bspw. nur für die Anzahl der Frauenschutzplätze eine Empfehlung ausspricht (Erläuterung 135 IK), wird sich bei „entgeschlechtlichten" Gewaltschutzmaßnahmen zum Teil explizit auf die Konvention bezogen[21]. Es gibt Bundesländer in Deutschland, in denen Beratungsstellen bei häuslicher und bei sexualisierter Gewalt explizit für alle Geschlechter offenstehen müssen. Auch die Kampagne „Stärker als Gewalt" des BMFSFJ gilt für alle Geschlechter und impliziert so eine Gleichwertigkeit der Gewaltformen.

Es ist richtig, dass die Gewaltausübung durch Frauen, insbesondere bei sexualisierter Gewalt gegen Kinder und Jugendliche sowie das Erleben von häuslicher Gewalt durch Männer kein gesellschaftliches Tabu sein dürfen und alle Geschlechter Zugang zu Schutz und Unterstützung erhalten müssen. Dennoch kann nicht unterschlagen werden, dass sich in Bezug auf häusliche Gewalt „Formen, Schweregrade, Kontexte und Folgen von Gewalt, die Männer und Frauen in Paarbeziehungen erleben" erheblich unterscheiden[22]. „Männer wie Frauen gleichermaßen grundsätzlich als

20 Für eine undifferenzierte Auslegung der PKA siehe bspw. Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung in Nordrhein-Westfalen 2019: Ministerin Scharrenbach: Landesregierung baut Angebote zur Unterstützung für von Gewalt betroffene Männer auf, [online] https://www.mhkbg.nrw/ministerin-scharrenbach-landesregierung-baut-angebote-zur-unterstuetzung-fuer-von-gewalt-betroffene (aufgerufen am 09.10.2020); siehe auch Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales o.D.: Bayern Gegen Gewalt: https://bayern-gegen-gewalt.de/hilfe-bei-gewalt/#sec2 (aufgerufen am 25.10.2020).

21 O.A. Welt.de 2020: Ministerin kündigt weitere Pläne für Frauenschutzhäuser an, 30.09.2020, [online] https://www.welt.de/regionales/sachsen/article216925230/Ministerin-kuendigt-weitere-Plaene-fuer-Frauenschutzhaeuser-an.html (aufgerufen am 10.10.2020).

22 Schröttle, Monika 2010: Kritische Anmerkungen zur These der Gendersymmetrie bei Gewalt in Paarbeziehungen, in GENDER – Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft, 2 (2010) 1, S. 135.

Opfer wie Täter wahrzunehmen“[23], wie z. B. argumentiert wird, entspricht deshalb gerade nicht der geschlechtsorientierten Perspektive auf Gewalt, wie sie die Istanbul-Konvention einfordert. Eine geschlechtliche Machtverhältnisse ignorierende Perspektive auf Gewalt verkennt, dass Gewalt gegen Frauen im Zusammenhang mit Kontrolle von Frauen und einem ungleichen Machtverhältnis der Geschlechter steht, das es ebenso wie die Gewalt zu überwinden gilt.

Neben der unterschiedlichen Gewaltbetroffenheit fällt es Frauen aufgrund der ungleichen Geschlechterverhältnisse schwerer, sich aus Gewaltbeziehungen zu lösen. So muss bspw. eine Frau, die in Teilzeit arbeitet, weil sie sich um kleine Kinder kümmert, bei einer Trennung vom gewalttätigen Partner häufig ein Abrutschen in Armut in Kauf nehme[24]. Auch aufgrund des deutschen Vorbehalts gegen Artikel 59 Abs. 2 und Abs. 3 IK riskiert eine Migrant*in, die nicht über einen eheunabhängigen Aufenthaltstitel verfügt, abgeschoben zu werden, wenn sie sich aus einer Gewaltbeziehung löst (vgl. Artikel 59).

Unsichere und unterbezahlte Arbeitsverhältnisse im Gewaltschutzbereich

Die Istanbul-Konvention erkennt an, dass „Gewalt gegen Frauen der Ausdruck historisch gewachsener ungleicher Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern ist“ (Präambel IK). In der Praxis reproduziert das deutsche Hilfesystem allerdings ökonomische Geschlechterungleichheit, wenn aufgrund von Unterfinanzierung und ungesicherten Projektfinanzierungen[25] die fast ausschließlich weiblichen Mitarbeitenden häufig in niedrigen Eingruppierungen, mit befristeten Verträgen, Teilzeitstellen und Mini-Jobs beschäftigt werden (vgl. Artikel 7, 22 und 23). Dies setzt sich selbst innerhalb der staatlichen Strukturen fort, wie der Appell für bessere Bezahlung der Mitarbeitenden des Hilfetelefons zeigt[26].

Gender Pay Gap und Gender Care Gap

In der Bundesrepublik manifestiert sich die strukturelle Ungleichheit zwischen den Geschlechtern besonders deutlich in ungleicher Bezahlung für gleichwertige Arbeit und der ungleichen Verteilung sowie mangelnden Wertschätzung von Pflege- und Sorgearbeit, die mehrheitlich von Frauen ausgeübt wird. Der Gender Pay Gap liegt in Deutschland seit fast 20 Jahren unverändert bei 20 %[27]. Der deutsche Gender Pension Gap von 46 % ist der höchste in der OECD[28]. Frauen in Deutschland wenden pro Tag im Durchschnitt 52,4 % mehr Zeit für unbezahlte Sorgearbeit auf als Männer (Gender Care Gap[29]. Alleinerziehende Frauen, Frauen mit Migrationshintergrund, ältere Frauen und Frauen mit Behinderungen sind in Deutschland weiterhin besonders von Armut betroffen[30]. Die ökonomi-

---

23 Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales o.D., [online] https://www.stmas.bayern.de/gewaltschutz/maenner/index.php (aufgerufen am 25.10.2020).

24 Habermalz, Christiane 2018: Alleinerziehende in Deutschland – Wenn die Armut droht, 02.08.2018, [online] https://www.deutschlandfunk.de/alleinerziehende-in-deutschland-wenn-die-armut-droht.1766.de.html?dram:article_id=424473 (aufgerufen am 12.10.2020).

25 Vgl. bspw. FHK 2014: Qualitätsempfehlungen für Frauenhäuser und Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen, [online] https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/PDF/FHK_Qualitaetsempfehlungen_fuer_Frauenhaeuser_und_Fachberatungsstellen_2014_web.pdf (aufgerufen am 23.10.2020), S. 5 ff.

26 Müller, Ann-Katrin 2020, Streik beim Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“, in: Der Spiegel, 06.10.2020, [online] https://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/hilfetelefon-gewalt-gegen-frauen-mitarbeiterinnen-wollen-streiken-a-101324c3-693b-4d7b-928c-bde259ae3857(aufgerufen am 14.01.2021).

27 Statistisches Bundesamt 2020: Gender Pay Gap, [online] https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-1/gender-pay-gap.html (aufgerufen am 12.10.2020).

28 OECD 2019: Pensions at a glance 2019. How does Germany compare?, [online] https://www.oecd.org/germany/PAG2019-DEU.pdf (aufgerufen am 25.10.2020).

29 BMFSFJ 2019: Gender Care Gap – ein Indikator für die Gleichstellung, [online] https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/gender-care-gap/indikator-fuer-die-gleichstellung/gender-care-gap---ein-indikator-fuer-die-gleichstellung/137294 (aufgerufen am 25.10.2020).

30 Vgl. Nationale Armutskonferenz 2017: Armutsrisiko Geschlecht, [online] https://www.nationale-armutskonferenz.de/wp-content/uploads/2017/10/NAK_Armutsrisiko-Geschlecht.pdf (aufgerufen am 12.10.2020).

sche Ungleichheit zementiert Geschlechterhierarchien und begünstigt Abhängigkeitsverhältnisse, die es Frauen erschweren, sich aus Gewaltbeziehungen zu lösen.

Keine geschlechterpolitische Gesetzesfolgenabschätzung

Gleichstellung von Frauen und Männern kann nur gelingen, wenn sie politisch auf allen Ebenen mitbedacht wird. In Deutschland fehlt dafür auf Bundes- und Länderebene die strukturell verankerte Prüfung von Gesetzesvorhaben und ihre Auswirkungen auf Männer und Frauen. Besonders deutlich wird dies beim Bundeshaushalt. Ein Gutachten im Auftrag des Deutschen Frauenrates kommt zu dem Schluss, dass die Vergabe der öffentlichen Mittel auf Bundesebene der Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern noch immer im Wege steht[31].

Keine Gewalt- und Geschlechtersensibilität in der Digitalisierung

Die Unterscheidung zwischen analoger und digitaler geschlechtsspezifischer Gewalt dürfte mittelfristig obsolet werden. Wenn digitale Medien sowie Informations- und Kommunikationstechnologien noch selbstverständlicher in unser Leben integriert sein werden und der Großteil der Bevölkerung mit ihnen aufgewachsen ist, wird eine solche Unterscheidung nicht mehr relevant für die Beschreibung geschlechtsspezifischer Gewalt sein. Bereits jetzt zeigt sich in der Praxis eine zunehmende Digitalisierung der Gewalt, z. B. durch den Einsatz von Spionagesoftware in Trennungssituationen oder bei Stalking oder in Form von bildbasierter sexualisierter Gewalt.

Eine systematische Integration des Themas digitale Gewalt in Digitalisierungsprozesse und -strategien ist jedoch bislang nicht gegeben, gleiches gilt für eine systematische Gleichstellungsperspektive in Digitalisierungsprozessen.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung, den Bundesländern und Kommunen,

- die geschlechtsorientierte Perspektive in allen Gewaltschutz- und Gewaltpräventionsmaßnahmen zu verankern.
- Gewalt gegen Frauen nicht mit der gegen Männer gleichzusetzen.
- durch eine regelhafte und gesicherte Finanzierung die Arbeitsbedingungen der Mitarbeitenden im Gewaltschutzbereich zu verbessern.
- Gleichstellungspolitik als Querschnittsthema durch die geschlechterpolitische Gesetzesfolgenabschätzung und eine geschlechtergerechte Haushaltsführung zu verankern.
- im Rahmen der Gestaltung von Digitalisierungsprozessen und der Vergabe von damit zusammenhängenden Geldern, die potenzielle Nutzung neuer Technologien für digitale Übergriffe systematisch zu berücksichtigen und präventiv zu bearbeiten.

31 Deutscher Frauenrat 2019: Gutachten: Geschlechtergerechter Bundeshaushalt, [online] https://www.frauenrat.de/wp-content/uploads/2020/05/Gutachten-Geschlechtergerechter-Bundeshaushalt.pdf (aufgerufen am 09.10.2020), S. 23.

KAPITEL II

Ineinandergreifende politische Maßnahmen
und Datensammlung

Artikel 7
Umfassende und koordinierte politische Ansätze

Anforderungen

Die Istanbul-Konvention sieht umfassende und koordinierte politische Maßnahmen vor, um eine ganzheitliche Antwort auf Gewalt gegen Frauen und Mädchen zu geben.

Herausforderungen

Auf Bundesebene gibt es nach Inkrafttreten der Istanbul-Konvention keine ressortübergreifende Gesamtstrategie , die sich an den Vorgaben der Istanbul-Konvention orientiert . Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt oder die Initiative „Stärker als Gewalt“ werden diesem Anspruch nicht ansatzweise gerecht.

Der letzte Aktionsplan (Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen) wurde 2007 erstellt[32]. Der Aktionsplan II aus dem Jahr 2007 hatte u. a. folgende Ziele festgeschrieben: Stärkerer Schutz von Migrant*innen, die von Gewalt betroffen sind; Frauen mit Behinderungen mehr in den Blick nehmen; besondere Risiken beachten (Frauen in Trennungssituationen); für Betroffene einen niedrigschwelligen und einfachen Zugang zum Hilfesystem ermöglichen; angemessene Ausgestaltung der gesundheitlichen Versorgung zur Unterstützung betroffener Frauen und verpflichtende Qualifizierung der Fachkräfte.

Die weiteren Abhandlungen in diesem Alternativbericht zeigen, dass in diesen Bereichen noch erhebliche Lücken bestehen. Dem Aktionsplan II fehlten eine Gesamtstrategie, klar geregelte Verantwortlichkeiten über die Ressorts hinweg und verbindliche Zeitvorgaben für die Maßnahmen. Die Erstellung einer ressortübergreifenden Gesamtstrategie, die die Istanbul-Konvention als Ausgangspunkt und zur Begründung und Entwicklung von Maßnahmen heranzieht, ist dringend erforderlich. Bislang fehlt ein verbindlicher Plan zur Umsetzung der Konvention, welcher alle Ministerien dazu verpflichtet, spezifische Maßnahmen zu erstellen, zu koordinieren und umzusetzen. In die Erstellung der ressortübergreifenden Gesamtstrategie sind alle Ministerien und die Zivilgesellschaft einzubeziehen.

Anfang 2019 kündigte die Bundesregierung auf Anfrage an, dass sie einen Aktionsplan vorbereite und dazu auch die Zivilgesellschaft einbinden werde[33]. Der Zivilgesellschaft sind zum Berichtszeitpunkt weder ein Zeitplan, noch Informationen zu den Formaten der Beteiligung bekannt.

Auf der Landesebene gibt es in einzelnen Bundesländern Aktions- oder Maßnahmenpläne gegen Gewalt gegen Frauen, die sich jedoch in der Schwerpunktsetzung und Laufzeit stark unterscheiden. Vielen Aktionsplänen auf Landesebene fehlt nach wie vor der Bezug zur Istanbul-Konvention[34]. In Niedersachsen wurde sogar nach Inkrafttreten der Konvention noch ein Aktionsplan erstellt, der sich ausschließlich auf häusliche Gewalt bezieht, die weiteren Formen von geschlechtsbezogener

32 BMFSFJ 2012: Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, 4. Aufl., [online] https://www.bmfsfj.de/blob/93228/77ac63e8f600d39c8fb5ae9ed2080653/aktionsplan-ii-zur-bekaempfung-von-gewalt-gegen-frauen-data.pdf (aufgerufen am 23.06.2020).

33 Deutscher Bundestag: Drucksache 19/7816 vom 15.02.2019, [online] https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/078/1907816.pdf (aufgerufen am 23.06.2020), S. 4.

34 Für eine Auflistung aller Aktionspläne siehe Rabe, Heike & Britta Leisering 2018: Die Istanbul-Konvention: Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt, Deutsches Institut für Menschenrechte, [online] https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56238-3 (aufgerufen am 23.06.2020), S. 65 ff.

Gewalt aber außen vor lässt. Daneben sind in vielen Aktionsplänen auf Landesebene marginalisierte Zielgruppen nicht ausreichend berücksichtigt. Die besondere Betroffenheit von intersexuellen und trans Menschen wird nur in Hamburg, wo es keinen Aktionsplan im herkömmlichen Sinn gibt, aber ein Konzept zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen, Menschenhandel und Gewalt in der Pflege, unter Bezugnahme auf die Istanbul-Konvention und Studien explizit erwähnt. Auch die Situation der unter 18-jährigen Mädchen oder auch die Beteiligung der Interessenvertretung von Frauen mit Behinderungen und die Lage von Frauen und Mädchen ohne sicheren Aufenthaltstitel findet vergleichsweise wenig Berücksichtigung

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, das mit der Europäischen Charta für die kommunale Ebene ein internationales Instrument zur Verfügung steht, dass die Umsetzung der Gleichstellung einschließlich der Prävention und Intervention bei Gewalt gegen Frauen mittels eines Aktionsplanes strukturiert vorgibt und zunehmend von Kommunen genutzt wird. Die dazu erforderlichen finanziellen Mittel und die fachliche Unterstützung werden bislang nicht durch einen Aktionsplan auf Bundesebene unterstützt.

Nach wie vor ist unklar, wie Zivilgesellschaft und NGOs auf Bundesebene in die Konzeption eines aktuellen Aktionsplans einbezogen werden sollen. Daneben gibt es wegen der fehlenden Koordinierungsstelle (Vgl. Artikel 10) auf Bundesebene keine verantwortliche Akteurin, die den Prozess mit einem intersektionalen Blick in Ministerien, Behörden, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Wissenschaft koordiniert anstößt.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern,

» den Fokus statt auf Einzelmaßnahmen, auf eine bundesweite, länder- und ressortübergreifende Gesamtstrategie zu legen. Dieser Prozess sollte von der Koordinierungsstelle (Artikel 10) mit Unterstützung der Zivilgesellschaft angestoßen und ausgearbeitet werden.

» durch die Erstellung und Umsetzung einer ressortübergreifenden Gesamtstrategie die Rechte des Opfers in den Mittelpunkt aller Maßnahmen und wirksamen Zusammenarbeit zwischen allen einschlägigen Behörden, Einrichtungen und Organisationen zu stellen.

Die Gesamtstrategie sollte:

» überprüfbare Ziele festlegen,

» Zeitschienen vorschreiben,

» klar geregelte Verantwortlichkeiten beinhalten,

» umfassende finanzielle Mittel bereitstellen.

Artikel 8
Finanzielle Mittel

Anforderungen

Artikel 8 verpflichtet dazu, angemessene Finanz- und Personalressourcen für die Verhütung und Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt zur Verfügung zu stellen. Das gilt auch für Aktivitäten, die von NGOs durchgeführt werden.

Herausforderungen

Das finanzielle Gesamtvolumen, das für die Verhütung und Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt sowie den Schutz von Betroffenen von Bund, Ländern und Kommunen zur Verfügung gestellt wird, ist nicht ausreichend.

Bundesvernetzungsstellen

Die Bundesverbände oder -organisationen, in denen sich Einrichtungen, die zum Thema Gewalt gegen Frauen und Mädchen arbeiten, zusammengeschlossen haben, sind wichtige Nichtregierungsorganisationen im Sinne der Istanbul-Konvention. Diese Vernetzungsstellen bündeln Expertise aus der Praxis, speisen diese Erfahrungen in die Bundespolitik ein, organisieren den Informationsfluss zwischen Politik und Praxis sowie die Sensibilisierung von Politik und Gesellschaft zum Thema Gewalt gegen Frauen und Mädchen.. Die NGOs werden teilweise vom BMFSFJ finanziell gefördert (bff, FHK, KOK, Weibernetz, DaMigra) oder eine Förderung ist geplant (BAG Täterarbeit Häusliche Gewalt). Es handelt sich jedoch bei diesen Geldern jeweils um befristete Projektmittel (in Form der Fehlbedarfsfinanzierung), die alle drei Jahre erneut beantragt werden müssen und nicht strukturell abgesichert sind. Auch ist eine erneute Bewilligung der Gelder nach drei Jahren nicht gewährleistet, so dass eine kontinuierliche Arbeit im Bereich Gewaltschutz nicht gesichert ist. DaMigras Projektförderung von #selbstbestimmt ist bspw. nicht einmal explizit für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Einige Kriterien der Projektdurchführung verhindern darüber hinaus die Teilnahme gewaltbetroffener Frauen, z. B. die Teilnehmer*innenliste. Frauen und Mädchen mit unsicherem Aufenthaltstitel oder ohne Papiere brauchen besonderen Schutz und Anonymität, wenn sie Unterstützung suchen.

Ähnliches gilt für die Landesnetzwerke von und für Frauen mit Behinderungen. Von den elf existierenden Landesnetzwerken arbeiten vier Netzwerke ehrenamtlich und können entsprechend nicht ihre Interessen für einen verbesserten Gewaltschutz von Frauen mit Behinderungen einbringen. Lediglich vier Landesnetzwerke oder Koordinierungsstellen erhalten Gelder vom Land oder der Kommune für eine Peer-Beratung, die auch gewalterfahrene Frauen mit Behinderungen in Anspruch nehmen können. Weitere vier Netzwerke erhalten Gelder für die Interessenvertretung von Frauen mit Behinderungen, die einen verbesserten Gewaltschutz beinhaltet. Lediglich im Land Berlin wurde eine Teilzeitstelle zusätzlich für die Umsetzung der Istanbul-Konvention bewilligt.

Finanzierung der Fachberatungsstellen und Frauenhäuser

Siehe Artikel 18, 22 und 23.

Finanzierung der Forschung

Siehe Artikel 11.

Finanzierung der Koordination in der Gesundheitsversorgung

Die herausragende Funktion der Gesundheitsversorgung hinsichtlich der Ersthilfe für Gewaltbetroffene ist hinlänglich bekannt. Finanzielle Ressourcen werden benötigt zur Förderung der Intervention und Prävention bei häuslicher und sexualisierter Gewalt durch die Qualifizierung und Koordinierung der Gesundheitsversorgung. Diese werden derzeit weder auf Bundes-, noch auf Landes- oder kommunaler Ebene zur Verfügung gestellt. Einzig das Land Berlin finanziert eine entsprechende Koordinierungsstelle. Eine bundesweite Vernetzung der im Feld aktiven NGOs wird nicht finanziert.

Finanzierung der Arbeit der Bundesministerien im Gewaltbereich

Das Thema Gewalt gegen Frauen ist beim BMFSFJ angesiedelt und wird dort in der Abteilung Gleichstellung behandelt. Für das Thema Gewalt gegen Frauen scheint es im BMFSFJ keine gesicherten und vor allem keine bedarfsgerechten finanziellen Mittel zu geben. Immer wieder haben NGOs in den letzten Jahren die Erfahrung gemacht, dass beantragte Förderungen nicht oder nicht in vollem Umfang vergeben werden konnten, weil das Thema hausintern in Konkurrenz zu anderen Themenfeldern steht und die freien Mittel im Bereich Gleichstellung insgesamt vergleichsweise gering sind.

Auch die personelle Ausstattung innerhalb des BMFSFJ für das Thema Gewalt gegen Frauen und Mädchen scheint der Bedeutung des Themenfeldes seit der Ratifizierung der Istanbul-Konvention nicht angemessen, weshalb NGOs die Erfahrung machen, dass Anfragen oder Anliegen nur sehr zeitverzögert bearbeitet werden können.

Aufgrund der Zuständigkeit des BMFSFJ wird das Thema bisher noch nicht als Schnittstelle verschiedener Ministerien (BMF, BMI, BMWi, BMJV, BMAS, BMVg, BMEL, BMG, BMVI, BMBF, BMZ, BAMF) verstanden. Dies wäre nötig, um nachhaltige und effektive Programme zu erstellen. Daher müssen auch die anderen Ressorts über ausgewiesene finanzielle Mittel verfügen, die ausschließlich zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen eingesetzt werden. Bislang ist es für die Zivilgesellschaft nicht transparent nachvollziehbar, ob und welche finanziellen Mittel anderen Bundesministerien zur Verfügung stehen.

Ebenso ist es nicht nachvollziehbar, ob den Bundesministerien, die an den verschiedenen Bund-Länder-Arbeitsgruppen im Gewaltschutzbereich mitarbeiten, für die Umsetzung der Empfehlungen, die dort erarbeitet werden, Budgets und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen.

Finanzierung der Zivilgesellschaft/ NGOs

Um die Umsetzung der Istanbul-Konvention als Zivilgesellschaft/ NGOs gemeinsam voranzutreiben und zu überwachen, hat sich im Februar 2018 das Bündnis Istanbul- Konvention (BIK) gegründet. In diesem Bündnis haben sich Frauenrechtsorganisationen, weitere Bundesverbände und Expert*innen mit einem Arbeitsschwerpunkt Gewalt gegen Frauen und Mädchen zusammengeschlossen. Um die Arbeit des Bündnisses zu koordinieren, hat das Bündnis eine Koordinierungsstelle installiert.

Die Koordinationsstelle unterstützt die Arbeit der Gremien des BIK sowie die Zusammenarbeit mit politischen Akteur*innen. Für die Arbeit im Bündnis stehen einzelnen Organisationen und Expert*innen keine zusätzlichen personellen oder finanziellen Ressourcen zur Verfügung. Die Arbeit wird aus eigenen Mittel teilweise im Ehrenamt geleistet. Auch für die Arbeit der Koordinierungsstelle des BIK gibt es keine öffentlichen Gelder. Diese wird durch private Drittmittel finanziert.

Finanzmittel der Länder und Kommunen

Finanzielle Mittel, die von Ländern und Kommunen für die Verhütung und Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt zur Verfügung gestellt werden, sind immer abhängig von politischen Mehrheiten und der aktuellen Haushaltslage. Oft werden sie in Form von Projektgeldern oder Modellprojekten gewährt, die keine nachhaltige Planung und Verstetigung der Arbeit möglich machen.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung, den Bundesländern und den Kommunen,

» das finanzielle Gesamtvolumen, das für die Verhütung und Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt sowie den Schutz von Betroffenen zur Verfügung gestellt wird, aufzustocken. Es muss so bemessen sein, dass die Standards, die von den NGOs für die adäquate Umsetzung ihrer Arbeit gefordert werden oder die durch die IK und andere richtungsweisende Dokumente formuliert werden, erfüllt werden können. Die Ausschüttung der Finanzen darf nicht abhängig sein von politischen Mehrheiten und Haushaltslagen.

Wir empfehlen der Bundesregierung,

» die Förderung der Bundesvernetzungsstellen zum Gewaltschutz (NGOs) strukturell zu verankern, damit eine kontinuierliche Arbeit gesichert ist.

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern,

» Mittel zur Verfügung zu stellen für eine Bundesvernetzungsstelle, sowie für Landesstellen zur Förderung der Intervention und Prävention im Gesundheitswesen bei häuslicher und sexualisierter Gewalt.

Artikel 9
Nichtstaatliche Organisationen und Zivilgesellschaft

Anforderungen

Artikel 9 verpflichtet dazu, die Arbeit von Zivilgesellschaft und NGOs gegen Gewalt an Frauen und Mädchen zu fördern und eine wirkungsvolle Zusammenarbeit mit ihnen einzurichten.

Herausforderungen

Die unzureichende und projektgebundene Finanzierung von zivilgesellschaftlicher Arbeit gegen geschlechtsspezifische Gewalt in Deutschland widerspricht einer Anerkennung ihrer gesellschaftlichen Bedeutung gemäß der Istanbul-Konvention. Die Ressourcen, die die NGOs regelhaft in die Sicherung der eigenen Existenz investieren müssen, fehlen für die politische und gesellschaftliche Wirksamkeit (vgl. Artikel 8). Auf kommunaler und Länderebene ist die politische Beteiligung der Gewaltschutz-Akteur*innen häufig explizit nicht finanziert und muss im Ehrenamt von den Mitarbeiter*innen geleistet werden.

Auf Ebene der Zusammenarbeit mit NGOs gibt es in den Kommunen, den Bundesländern und im Bund zum Teil sehr gute, vertrauensvolle und langjährige Kooperationen (vgl. Artikel 10). Insbesondere mit den Gleichstellungsbeauftragten in den Kommunen und den Gleichstellungsressorts auf Länder- und Bundesebene sind die Kontakte vielerorts eng und partnerschaftlich. Der Informationsaustausch mit diesen Stellen ist gegeben, so z. B. bei lokalen Runden Tischen, Landespräventionsräten oder der Bund-Länder-AG „Häusliche Gewalt". Allerdings zeigt sich auf allen politischen Ebenen, dass die Fähigkeit der Gleichstellungsressorts, Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen, begrenzt ist, was die Wirksamkeit der Kooperationen regelhaft einschränkt.

Bislang fehlt eine bundesweite Einbindung der NGOs in die Umsetzung der Istanbul-Konvention. Der 2019 neu gegründete Runde Tisch Bund-Länder-Kommunen „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen", an dem NGOs explizit nicht beteiligt sind, setzt hier einen negativen Präzedenzfall (vgl. Artikel 7). In die Entwicklung des „Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen" von 2007 wurde die Zivilgesellschaft ebenfalls kaum eingebunden.

Es gibt auf Bundesebene weder eine ressortübergreifende politische Gesamtstrategie gegen Gewalt an Frauen und Mädchen noch eine gleichstellungspolitische Gesetzesfolgenabschätzung. Deshalb werden NGOs aus dem Frauen- und Gewaltschutzbereich immer wieder an relevanten politischen Prozessen nicht beteiligt. Die „Arbeitsgruppe zur Reform des Sorge- und Umgangsrechts", die 2019 im Auftrag des BMJV ein Thesenpapier erstellte, ist dafür ein Beispiel. Obwohl Gewaltschutz eine prioritäre Rolle spielen müsste (vgl. Artikel 31), war kein*e Expert*in aus dem Bereich beteiligt und das Thema fand keine Erwähnung[35].

Auf Bundesebene behindert der Trend zu sogenannten „Omnibus-Verfahren" in der Gesetzgebung die Einbindung der Verbände, die sonst formal in Deutschland sehr gut geregelt ist. Wenn beispielsweise die Entscheidung über die Krankenkassenfinanzierung von Akutversorgung nach

35 BMJV 2019: Thesen zu einer Reform des Sorge- und Umgangsrechts, [online] https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/News/Artikel/102919_Thesen_AG_SorgeUndUmgangsrecht.pdf;jsessionid=D9702A40A5AB45932FD3995FD5AE6974.2_cid289?__blob=publicationFile&v=2 (aufgerufen am 09.10.2020).

sexualisierter Gewalt in ein Gesetz über Masernschutz eingepflegt wird, ist es für die Frauen- und Gewaltschutzorganisationen kaum möglich, im Gesetzgebungsverfahren Gehör zu finden[36].

Außerdem stellt etwa die Erstellung mehrsprachiger Informationsmaterialien sowie die Verdolmetschung von Gesprächen und Diskussionen in den Workshops, Seminaren und Panels eine besondere Kostenkomponente und einen besonderen Förderungsbedarf derartiger NGOs dar. Schließlich besteht ein weiteres wichtiges Aufgaben- und Finanzierungsfeld der entsprechenden Organisationen darin, empirische Studien durchzuführen, die sich mit den Herausforderungen und Bedürfnissen von marginalisierten Frauen, u. a. migrierten und geflüchteten Frauen und Mädchen, Frauen und Mädchen mit Behinderungen, LBTI*-Personen und wohnungslosen Frauen befassen.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung, den Bundesländern und Kommunen,

» politische Kooperationen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen in allen relevanten Ressorts zu etablieren.

» die Bereitstellung mehrsprachiger Informationsmaterialien sowie die Übernahme der Kosten für die Dolmetschleistungen.

» Zusätzliche Ressourcen für die für Minderheiten tätige NGOs bereitzustellen, die einen besseren Zugang zu den Zielgruppen haben.

Wir empfehlen den Bundesländern und Kommunen,

» die angemessene politische Beteiligung der NGOs aus dem Frauen- und Gewaltschutzbereich durch die Bereitstellung finanzieller Ressourcen zu gewährleisten.

36 BMG 2019: Bundestag beschließt Masernschutzgesetz, 14.11.2019, [online] https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/pressemitteilungen/2019/4-quartal/masernschutzgesetz.html (aufgerufen am 23.10.2020).

Artikel 10
Koordinierungsstelle

Anforderungen

Artikel 10 sieht vor, dass eine oder mehrere offizielle Stellen eingeführt werden, die für die Koordinierung, Durchführung, Überwachung und Bewertung der Politik und Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt verantwortlich sind.

Herausforderungen

Die konsequente und kohärente Umsetzung der Istanbul-Konvention macht ein politisches Gesamtkonzept auf Bundes- und auf Länderebene erforderlich. Dafür fehlen in Deutschland weiterhin die Strukturen.

Koordinierungsstelle

Auf Bundesebene gibt es keine Koordinierungsstelle, die ressortübergreifend und im Austausch mit Ländern und Kommunen die Regierungstätigkeiten zur Umsetzung der IK sicherstellt[37].

Referat 403 im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) ist fachlich für die Istanbul-Konvention zuständig. Das Referat kann jedoch für Koordinierungsaufgaben weder auf ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen, noch auf die nötige Verankerung in der Hierarchie zurückgreifen. Referat 516 ist für den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexualisierter Gewalt zuständig. Die Maßnahmen für Mädchen werden mit denen für Frauen ungenügend abgestimmt.

Eine Zusammenarbeit mit den anderen Bundesministerien, die für die Umsetzung der Istanbul-Konvention mitverantwortlich sind, ist auf höherer Verwaltungsebene nicht institutionalisiert. Dadurch wird verdeutlicht und verstetigt, dass Gewalt gegen Frauen und Mädchen eine niedrige politische Priorität beigemessen wird.

Verschiedene Bund-Länder-Arbeitsgruppen beschäftigen sich jeweils mit Teilaspekten des Gewaltschutzes, was nicht zur Kohärenz beiträgt. In ihren Befugnissen sind sie stark begrenzt.

An der Bund-Länder-AG „Häusliche Gewalt" sind neben der Zivilgesellschaft verschiedene Bundesressorts auf Arbeitsebene vertreten. Sie dient dem Austausch und der Beratung. Die AG kann lediglich Empfehlungen aussprechen und hat keine Weisungsbefugnis. Die Teilnahme der Bundesländer ist freiwillig.

Der Nationale Rat „Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung" wird im Herbst 2020 zum ersten Mal tagen und soll bis Sommer 2021 politische Ziele und konkrete Umsetzungsschritte formulieren. Wie verbindlich diese Ziele für Bundesländer und Kommunen sind und mit welchen finanziellen Mitteln sie hinterlegt sind, ist unklar. Ebenso wenig ist geklärt, ob der Nationale Rat in der nächsten Legislaturperiode verstetigt wird.

Am Runden Tisch von Bund, Ländern und Kommunen „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen" sind neben BMFSFJ und Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), keine anderen Bundes-

37 Rabe, Heike & Britta Leisering 2018: Die Istanbul-Konvention: Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt, Deutsches Institut für Menschenrechte, [online] https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56238-3 (aufgerufen am 12.06.2020).

ressorts beteiligt, ebenso wenig die Zivilgesellschaft. Der Runde Tisch befasst sich zudem nur mit dem Ausbau und der finanziellen Absicherung des Hilfesystems.

Länderebene

In den meisten Bundesländern gibt es seit längerem Koordinierungsstellen zum Aufbau und zur Weiterentwicklung der Hilfeangebote und zur Durchführung (präventiver) Maßnahmen zur Verhütung von häuslicher Gewalt. Sie sind in zivilgesellschaftlicher Trägerschaft (Brandenburg, Bayern, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz) oder in Ministerien angesiedelt (Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Thüringen, Sachsen, Schleswig-Holstein). Ihre politische Wirksamkeit ist in beiden Fällen durch die institutionelle Verankerung begrenzt. Diese Stellen haben zudem nicht das Mandat, sich mit der Umsetzung der Istanbul-Konvention in ihrer Gänze zu befassen. Die personellen Ressourcen sind häufig nicht ausreichend. Bei den freien Trägern ist die Finanzierung oft nicht langfristig gesichert.

In einigen Ländern erhielten die Koordinierungsstellen bzw. speziell eingerichtete Projektstellen explizit die Aufgabe der *Begleitung* der Umsetzung der Istanbul-Konvention. Diese sind in Bayern und Schleswig-Holstein bei zivilgesellschaftlichen Trägern und in Rheinland-Pfalz im Ministerium angesiedelt. Auch diesen Stellen fehlen jedoch bislang zum Teil der Zugang zu offiziellen Berichten und Daten. In Berlin gibt es seit dem 01.09.2020 eine Koordinierungsstelle, angesiedelt bei der Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung. Es handelt sich dabei um eine Personalstelle, die federführend für die Koordinierung und Umsetzung der notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention zuständig sein soll. Das Berliner Abgeordnetenhaus hat außerdem die Einberufung eines ressortübergreifenden Gremiums beschlossen mit der Zielsetzung einen Aktionsplan für Berlin zur Umsetzung der Istanbul-Konvention zu erarbeiten. Zivilgesellschaftliche Akteure sollen hierbei ausdrücklich miteinbezogen sein.

Kommunale Ebene

In der überwiegenden Mehrheit der Städte und Landkreise gibt es bereits seit Jahren Gremien (Runder Tisch, Fachgruppe, Interventions- und Koordinierungsstelle u. a.), die thematisch zu den Themen der Istanbul-Konvention arbeiten, vor allem zum Thema häusliche Gewalt. Mitglieder der Gremien sind Vertreter*innen aus der Verwaltung, aus Institutionen, Behörden (Polizei), von Frauenhäusern, Beratungsstellen und sozialen Einrichtungen.

Ziel der Gremien ist es im Sinne der Gewaltprävention gemeinsam effektive Strategien gegen häusliche Gewalt im Interesse der betroffenen Frauen (und ihrer Kinder) zu etablieren, Vorgehensweisen abzustimmen, Richtlinien zu verbessern und gesetzliche Spielräume zu prüfen. Notwendige Maßnahmen werden interdisziplinär, -institutionell, verbindlich und gleichberechtigt erarbeitet und beziehen die Sicht- und Funktionsweise aller involvierten Institutionen mit ein. So wird eine bessere Vernetzung der Institutionen und Projekte auf kommunaler Ebene zum Nutzen der von häuslicher Gewalt Betroffenen erreicht.

Die Gremien werden in vielen Kommunen und Landkreisen von den Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten geschäftsführend geleitet. Mit Blick auf die Umsetzung der Istanbul-Konvention ist allerdings kritisch anzumerken, dass diese Arbeitsgremien keine politische Entscheidungsbefugnis haben und ein Teil der Arbeit auf ehrenamtlicher Basis beruht.

Monitoringstelle

Der Aufbau einer unabhängigen Monitoringstelle auf Bundesebene zur Umsetzung der Istanbul-Konvention wird seit 2020 vorbereitet. Die Grundlage für ein effektives Monitoring im Sinne einer umfassenden und einheitlichen Datenerhebung in den Bundesländern ist bislang nicht gegeben (siehe Herausforderungen Artikel 11). Monitoringstellen auf Ebene der Bundesländer sind in keinem Bundesland vorgesehen.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung,

» zeitnah eine staatliche Koordinierungsstelle einzusetzen, welche die Kommunikation zwischen den unterschiedlichen Ressorts auf Bundes- und Länderebene sowie deren jeweilige (Mit-)Verantwortung für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen organisiert. Diese Stelle sollte mit einem klaren Mandat ausgestattet und hoch in der administrativen Hierarchie verankert sein. Zudem sollte darauf geachtet werden, die Stelle mit einer diversitätssensiblen Perspektive zu besetzen.

» die Monitoringstelle mit der Befugnis und den Ressourcen auszustatten, Statistiken von Behörden und Institutionen anzufordern sowie in Kooperation mit der in Deutschland bereits aufgebauten und zu finanzierenden Forschung Informationen über die Umsetzung der Istanbul-Konvention regelmäßig zu erfassen und zu veröffentlichen.

Wir empfehlen den Bundesländern,

» staatliche Koordinierungsstellen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention einzusetzen, bzw. bestehende Koordinierungsstellen mit dem entsprechenden Mandat auszustatten.

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern,

» die Koordinierungsstellen auf Bundes- und Länderebene sowie die Monitoringstelle langfristig mit ausreichenden personellen und finanziellen Ressourcen abzusichern.

Artikel 11
Datensammlung und Forschung

Anforderungen

Mit Artikel 11 hat sich Deutschland dazu verpflichtet, regelmäßig Daten zu geschlechtsspezifischer Gewalt zu erheben, Maßnahmen und Gesetze auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen sowie die Forschung zu fördern.

Herausforderungen

Kontinuierliche Datensammlung und Forschung auf wissenschaftlicher Basis sind eine unumgängliche Grundlage, um erkennen zu können, ob die Anforderungen der Istanbul-Konvention nicht nur formal, sondern auch in der Realität und aus der Perspektive von Betroffenen und unterschiedlichen Praxisfeldern umgesetzt sind oder werden.

Bislang wirdin Deutschland keine kontinuierliche wissenschaftliche Forschung, Sammlung und Auswertung von Daten zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt finanziert. Auch gibt es keinen universitären Schwerpunkt oder Lehrstuhl, in dem die Forschung zu geschlechtsbezogener Gewalt verstetigt werden konnte. Die diesbezüglichen Anforderungen internationaler Instrumente wie der Istanbul-Konvention und der EU-Opferschutzrichtlinie werden unter Verweis auf das föderale System in Deutschland praktisch ignoriert und nicht systematisch evaluiert. Andere EU-Staaten sind in diesem Zusammenhang wesentlich weiter. So arbeiten etwa Spanien, Portugal und Griechenland, aber auch die Niederlande kontinuierlich an der Erhebung von Daten der Opfer von Straftaten, erfolgten Maßnahmen im Sinne des Schutzes und der Rechte der Opfer, auch bei Straftaten zum Nachteil bestimmter Opfergruppen. Hier bedürfte es eines politischen Willens zur Unterstützung und zum Aufbau entsprechender Datensammlung und Forschung und ihrer langfristigen Förderung.

Darüber hinaus fehlen kontinuierlich erhobene Daten zur Gewaltprävalenz gegenüber besonders vulnerablen Gruppen. So gibt es bspw. keine aktuellen Zahlen darüber, wie oft LBTI*-Personen häusliche Gewalt erfahren, sei es durch Partner*innen, Eltern oder Geschwister. Dasselbe gilt für geflüchtete Frauen, obdachlose Frauen und andere besonders vulnerable Gruppen (wie Frauen mit Behinderungen).

Entwicklungstendenzen nicht abbildbar

Seit Beginn des Jahrtausends wurden in Deutschland in erster Linie punktuelle Auftragsstudien durchgeführt, die überwiegend durch das BMFSFJ sowie durch Landesministerien in Auftrag gegeben, aber nicht kontinuierlich aktualisiert wurden. Dadurch sind wenig aktuelle Daten vorhanden und kaum Zeitvergleiche möglich. Die erste umfassende Repräsentativbefragung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland war von 2002 bis 2004 mit über 10.000 befragten Frauen durchgeführt worden[38], gefolgt von Sonderauswertungen im Hinblick auf Muster, Schweregrade und Folgen sowie Risikofaktoren von Gewalt, außerdem Studien zu besonders gefährdeten Zielgruppen[39]. Eine repräsentative Wiederholungsbefragung zur Prävalenzstudie von 2004, die Entwicklungen im Zeit-

38 Vgl. Schröttle, Monika & Ursula Müller 2004.

39 Vgl. u. a. Schröttle, Monika & Nadia Khelaifat 2008; Schröttle, Monika & Nicole Ansorge 2009; Schröttle, Monika et al. 2013.

vergleich abbilden könnte, steht bislang noch aus. Ebenso fehlen Methoden und Aktivitäten, die eine regelmäßige Erfassung von Dunkelfelddaten vorsehen. Auch fehlen vergleichbare Daten hinsichtlich der Situation von gewaltbetroffenen geflüchteten Frauen und Frauen mit Migrationsbiographie, die zusätzlich von Mehrfachdiskriminierung betroffen sind.

Erfordernisse im Bereich der Dunkelfelddaten

Bundesweit werden bislang keine „in regelmäßigen Abständen einschlägige genau aufgeschlüsselte statistische Daten über Fälle von allen in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt“ (Art. 11, Abs. 1a) gesammelt. Dazu müssten von Seiten der Bundesregierung sowohl Hell- als auch Dunkelfelddaten regelmäßig erhoben, vergleichend analysiert und im Hinblick auf die Fragestellungen der Istanbul-Konvention ausgewertet werden.

Im Bereich der Dunkelfelddaten sind kontinuierliche bevölkerungsweite Befragungen bei Frauen zu ihren Erfahrungen mit Gewalt, mit Schutzmaßnahmen, zu gesundheitlichen Folgen und psychosozialer Unterstützung sowie mit polizeilicher Intervention gefordert (Artikel 11, Abs. 2 IK). Darüber hinaus sind Aktivitäten im Bereich des Aufbaus nationaler und internationaler Datenbanken zur Erfassung von Detailinformationen zu Femiziden durch die Bundesregierung zu fördern, um Informationen für die Verhinderung künftiger Taten zu gewinnen.

Erst eine regelmäßige Erhebung von Dunkelfelddaten durch die Befragung Betroffener mit quantitativen und qualitativen Methoden ermöglicht es, die Aussagekraft und Relevanz von Hellfelddaten, etwa im Hinblick auf erfolgreiche Prävention, Schutz und Unterstützung interpretieren und einordnen zu können. Um eine umfassendere Bestandsaufnahme zu gewährleisten und besonders vulnerable Gruppen zu inkludieren, müssen diese Befragungen sowohl mehrsprachig als auch in leichter Sprache und sowohl innerhalb als auch außerhalb von Einrichtungen durchgeführt werden.

Lücken der behördlichen und institutionellen Daten

Im Bereich der administrativen Daten im Hellfeld werden, insbesondere in Bezug auf die polizeiliche Kriminalstatistik im Bereich häuslicher Gewalt, bereits Daten erfasst und veröffentlicht, die noch weiter differenziert und ausgebaut werden könnten. In Bezug auf polizeiliche Daten zu Sexualstraftaten, polizeilichen Schutzanordnungen und den gesamten Bereich der justiziellen Bearbeitung der Fälle sind erhebliche Lücken in der Datensammlung und Forschung zu verzeichnen. Insbesondere fehlt bislang eine Verlaufsstatistik der Strafverfolgung komplett. Das trifft auch für Bestandsaufnahmen im Schutz- und Unterstützungssystem, in der Gesundheitsversorgung, sowie für die Täterarbeit und die verschiedenen Präventionsansätze zu. Zwar wurden auf Bundes- und Landesebenen erste Bestandsaufnahmen zur Unterstützungssituation gewaltbetroffener Frauen und zur Ausstattung der Angebote erstellt; auch hier handelt es sich aber bisher nur um punktuelle und nicht um kontinuierliche zeitvergleichende Erhebungen und Auswertungen. Auch fehlen kontinuierliche Nutzer*innenbefragungen, die Aufschluss darüber geben können, wie die verschiedenen Unterstützungs- und Schutzmaßnahmen von den Betroffenen wahrgenommen und bewertet werden.

Die Gesundheitslage der Frauen und Mädchen, die von Gewalt betroffenen sind, wird in Deutschland kaum untersucht. Somit fehlt es an grundlegenden Erkenntnissen zur gesundheitlichen Lage, zum Versorgungsbedarf und zur Versorgungssituation in Deutschland. Es mangelt zudem an Forschung bezüglich der Wirkung von Interventionsangeboten und von Schulungen der Fachkräfte, die auch die Bedürfnisse und Wünsche von Betroffenen einbeziehen sollten. Ein Überblick über bestehende Angebote der Gesundheitsversorgung und den Stand der Qualifizierung der Fachkräfte ist ebenfalls nicht verfügbar. Das Thema ist nicht Teil der regelmäßigen Erhebungen der Gesundheitsberichtserstattung des Robert Koch-Instituts.

Langfristige Forschung sowie Austausch mit Praxis nicht finanziert

Die Bundes- und Landesministerien im Bereich von Wissenschaft und Bildung fördern bisher keine langfristige Forschung zur Umsetzung der Istanbul-Konvention und zu „alle[n] in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt […], um ihre eigentlichen Ursachen und ihre Auswirkungen, ihr Vorkommen und die Aburteilungsquote sowie die Wirksamkeit der zur Durchführung dieses Übereinkommens getroffenen Maßnahmen zu untersuchen“ (Art. 11, Absatz 1b IK). In Deutschland fehlt eine langfristig angelegte und institutionalisierte Schwerpunktbildung und Verstetigung in Bildung und Forschung für die Themenbereiche der Istanbul-Konvention (zum Beispiel durch Förderprogramme, Lehrstühle, Graduiertenkollegs und Nachwuchsförderung, Verankerung der Thematik in der Hochschulbildung), auch weil diese bislang in der Forschungsförderung unzureichend berücksichtigt ist.

Darüber hinaus sind für die Umsetzung der Konvention im Bereich der Forschung regelmäßige Vernetzung und transdisziplinärer Austausch zwischen Wissenschaft, Politik und sozialer Praxis erforderlich. Bislang gibt es keine finanziellen Bundesmittel für regelmäßigen interdisziplinären Fachaustausch für Forschung und Praxis zur Entwicklung und Weiterentwicklung von Strategien und Maßnahmen hinsichtlich Prävention, Schutz und Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern.

Auch findet seitens der Einrichtungen der Gesundheitsversorgung kaum Monitoring zum Thema „Angebote und Versorgung nach Gewalterfahrungen“ statt, somit sind keine Daten zur Planung oder Weiterentwicklung von Angeboten im Gesundheitssystem vorhanden.

Femizide

Bemühungen zur Bewusstseinsschaffung, Erfassung und systematischen Bekämpfung von Femiziden sind seitens der Bundesregierung nicht zu beobachten. Tötungsdelikte an Frauen und Mädchen werden nicht als „Femizide“ eingestuft und entsprechend erfasst, sondern in den Statistiken nur als Tötungen durch partnerschaftliche Gewalt aufgeführt. Tötungen an Frauen und Mädchen aufgrund ihres Geschlechts, etwa im Kontext von Sexualdelikten, werden statistisch nicht dokumentiert, obwohl es sich hier ebenfalls um Femizide handelt. Darüber hinaus werden bislang wichtige Zusatzinformationen zur Entstehung der Taten und der erfolgten Maßnahmen durch Polizei und Unterstützungssystem nicht erfasst, die für die Prävention von Femiziden zentral sind. Dazu gehört auch die Evaluierung des Umgangs mit Hochrisikofällen und erfolgten Interventionen und Wirkungen der Maßnahmen, welche eine wichtige Wissensgrundlage für die Verhütung weiterer Femizide sein könnten.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern,

» die wissenschaftliche Forschung im Bereich der geschlechtsbezogenen Gewalt zu unterstützen und auf eine Verstetigung und langfristige Institutionalisierung der Forschung an Hochschulen hinzuwirken. Dazu gehören insbesondere:
  - die Finanzierung und Einrichtung von wissenschaftlichen Schwerpunkten zum Thema Gewalt gegen Frauen an Hochschulen und Forschungsinstitutionen,
  - die Ausschreibung entsprechender Förderlinien, Professuren und Graduiertenkollegs durch das Bundesbildungsministerium,
  - die langfristige Finanzierung einer interdisziplinären bundesweiten Forschungsvernetzung im Themenbereich und jährlicher bundesweiter Forschungsvernetzungstreffen.

» durch die Forschung regelmäßig Hell- und Dunkelfelddaten zu geschlechtsbezogener Gewalt sammeln, erheben und auswerten zu lassen:
  – vertiefende bevölkerungsweite Repräsentativbefragungen zu Gewalt im Abstand von 7 bis 10 Jahren und eine jährlichen Blitzbefragung zur Nutzung von Institutionen im Gewaltfall.
  – Erfassung und Auswertung aller verfügbaren administrativen Daten zu geschlechtsbezogener Gewalt.
  – einen jährlichen Bericht, in dem Hell- und Dunkelfelddaten vergleichend abgebildet und interpretiert werden und der es ermöglicht, Entwicklungen im Zeitvergleich zu dokumentieren.
  – Beauftragung einer Expertise zur Klärung, wie in der Gesundheitsversorgung sinnvoll und für Betroffene sicher Routinedaten erhoben und zur Planung von Angeboten genutzt werden können.

» wissenschaftliche Evaluierung aller Maßnahmen und Gesetze, die auf die Verhinderung und Sanktionierung geschlechtsbezogener Gewalt sowie die Unterstützung Betroffener ausgerichtet sind im Hinblick auf Wirkungen und Wirksamkeit.

» Ausbau und Förderung der Forschung zu wichtigen Problembereichen in der Umsetzung der Istanbul-Konvention (z. B. im Bereich Prävention, Umgangs- und Sorgerecht, Femizide).

» Etablierung geschlechtsbezogener Gewalt als fester Bestandteil der Gesundheitsforschung und der Gesundheitsberichterstattung des Bundes.

Wir empfehlen der Bundesregierung, den Bundesländern und Kommunen,

» die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, um genauere Daten über das Auftreten, die Ursachen und Auswirkungen von geschlechtsspezifischer Gewalt zu erheben und diese jährlich zu veröffentlichen. Hierbei sollte besonders auch der Aufenthaltsstatus, etwaige Beschränkungen der Bewegungsfreiheit und der Tatort erfasst werden. Erhoben zu werden hat auch, ob eine Tat einen rassistischen Hintergrund hat. Weiter muss die Situation von Transmännern* und Transfrauen* berücksichtigt werden. Femizide sollten aufgrund der geschlechtlichen Ursachenzusammenhänge als solche bezeichnet werden.

KAPITEL III

Prävention

Artikel 12
Allgemeine Verpflichtungen

Anforderungen

Artikel 12 verpflichtet zur Förderung der Geschlechtergleichheit und des Empowerments von Frauen und Mädchen. Prävention von Gewalt, insbesondere für besonders schutzbedürftige Gruppen, und die Arbeit mit Tätern zur Verhütung künftiger Gewalt gehören ebenfalls zu den Vorgaben.

Herausforderungen

Ein umfassendes Konzept zur Prävention von Gewalt gegen Frauen und Mädchen und häuslicher Gewalt, das einen wirkungsvollen Abbau von Männergewalt gegen Frauen sowie diesbezügliche kulturelle und soziale Veränderungen in den Verhaltensweisen bewirkt, wurde für Deutschland bislang weder entwickelt noch flächendeckend implementiert. Zwar wurden entsprechende Ansätze auf lokaler und zum Teil überregionaler Ebene punktuell und zeitlich begrenzt finanziert (zum Beispiel in Form von Kampagnen und Öffentlichkeitsarbeit, Nachbarschaftsarbeit und Täterpräventionsarbeit). Es fehlt aber die Entwicklung und Umsetzung einer flächendeckenden kontinuierlichen und nachhaltigen Präventionsstrategie, die primäre, sekundäre und tertiäre Prävention umfasst und deren Wirkungen regelmäßig evaluiert werden im Sinne einer prozessbegleitenden Evaluation.

Bislang wird in Deutschland eine staatlich geförderte und flächendeckende Handlungsstrategie im Bereich der Primärprävention von Gewalt gegen erwachsene Frauen lediglich in Form von Informationskampagnen durchgeführt, die bisher vor allem Betroffene zur Hilfesuche ermutigen oder soziale Umfelder und die Öffentlichkeit generell zum Thema informieren. Bei vielen dieser Kampagnen fehlt insbesondere die Mehrsprachigkeit und Diversität. Aktuelle Kampagnen, die (potenzielle) Täter adressieren, gibt es in Deutschland nicht. Besonders vulnerable Gruppen, wie bspw. LBTI*-Personen oder obdachlose Frauen, werden kaum adressiert. Sowohl Wirksamkeit als auch Nachhaltigkeit dieser Kampagnen werden in der Regel nicht evaluiert.

Grundsätzlich ist nach bisherigen Erkenntnissen die Wirksamkeit von Informationskampagnen als singuläre Strategie in der Primärprävention bei Gewalt gegen Frauen fraglich[40]. Primärprävention (im Vorfeld der Entstehung von Gewalt) in Form von Bildungsangeboten adressiert bislang, wenn überhaupt, Gewalt gegen Kinder. Die Marginalisierung von primärpräventiven Informationskampagnen und Bildungsangeboten produziert eine doppelte Lücke: Zum einen werden Frauen und Mädchen nicht in den Blick genommen, die nicht direkt von Gewalt betroffen sind, sondern lediglich indirekt durch die allgegenwärtige Bedrohung von möglicher Gewalt. Zum anderen werden Frauen, die in ihrer Lebensbiographie bereits Gewalt erfahren haben, ausschließlich als Opfer benannt. Frauen werden also nicht als selbstbestimmte Akteur*innen adressiert und gestärkt; sie wirken zudem bei der Entwicklung präventiver Angebote nicht als Expert*innen mit. Kampagnen, die sich ausschließlich an gewaltbetroffene Frauen richten, sind nicht geeignet, die Rollenzuweisungen, die auf der Unterlegenheit und/oder Wehrlosigkeit der Frau beruhen, zu beseitigen. Sie dürfen sich nicht nur an ein Geschlecht oder eine Zielgruppe richten.

Bildungsarbeit im Bereich der Gewaltprävention ist künftig auch im Bereich der Erwachsenenbildung und nicht nur für Kinder und Jugendliche vorzusehen. Hier besteht dringender Handlungsbedarf, denn einerseits liegt Gewaltprävention für Kinder in der Verantwortung von Erwachsenen/

40 Vgl. u. a. Senn, Charlene Y. et al. 2015: Efficacy of a Sexual Assault Resistance Program for University Women, New England Journal of Medicine 372(24), S. 2326–35.

erwachsenen Bezugspersonen und andererseits müssen auch erwachsene Frauen (und Männer) den Zugang zu diesem Wissen erhalten.

Erforderlich ist ein umfassenderes Konzept, das sich an alle Alters- und Zielgruppen richtet, das auch Jungen und Männer sowie potenzielle Täter und soziale Umfelder anspricht, und das von und mit gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen mit entwickelt wird.

Präventivmaßnahmen werden auch dafür gebraucht, um über die Ursachen, Formen und Auswirkungen von Gewalt gegen betroffene Frauen, Männer und Kinder mit Migrations-/Fluchterfahrungen zu informieren und alle Bevölkerungsgruppen zu sensibilisieren. Diese präventiven Ansätze sollten in Zusammenarbeit mit Migrant*innenorganisationen, die in diesen Bereichen arbeiten, ausgearbeitet und konzipiert werden. Ohne Ausnahme sollten geflüchtete Frauen mit Duldung oder undokumentierte, illegalisierte Frauen als Zielgruppe mitbedacht werden.

Gewaltprävention in Einrichtungen der Behindertenhilfe

Ein umfassendes Gewaltschutzkonzept speziell für Menschen mit Behinderungen, wie es bereits von den Vereinten Nationen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention gefordert wird, steht ebenfalls noch aus. Im Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2018 ist das Schaffen von Gewaltschutzkonzepten beschränkt auf Einrichtungen der Behindertenhilfe verankert. Nach derzeitiger Planung sollen bis Ende der Legislaturperiode Empfehlungen für entsprechende Konzepte vorgelegt werden. In einigen Bundesländern (Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Hessen) gibt es bereits gesetzliche Verpflichtungen für das Vorhalten von Gewaltschutzkonzepten in Einrichtungen der Behindertenhilfe. In Schleswig-Holstein sind Maßnahmen zur Gewalt- und Missbrauchsprävention für alle Leistungen der Eingliederungshilfe im Bereich der Behindertenhilfe ein Teil der Qualitätsstandards. In den meisten Bundesländern stehen entsprechende Verpflichtungen noch aus. Ebenso fehlt es bislang an unabhängigen Aufsichts- und Beschwerdestellen für Einrichtungen der Behindertenhilfe auf Bundes- und Länderebene. Seit 2017 muss es in allen Werkstätten für behinderte Menschen gewählte Frauenbeauftragte aus den Reihen der Beschäftigten geben. Eine ihrer Aufgaben bezieht sich auf den Gewaltschutz. Ohne Schutzkonzepte der Einrichtungsleitung und ausreichende Unterstützung ist dieser jedoch nicht zu gewährleisten. In drei Bundesländern (Bremen, Rheinland-Pfalz, Thüringen) müssen auch in Wohneinrichtungen Frauenbeauftragte gewählt werden. Ein Problem bei Gewalt gegen Frauen und Mädchen in Einrichtungen der Behindertenhilfe sind die unterschiedlichen Zuständigkeiten und Zuordnungen. Geschlechtsspezifische Gewalt in Einrichtungen fällt nicht unter häusliche Gewalt, weshalb sie häufig im Kontext der Gleichstellungspolitik nicht mitgedacht wird. Die zuständigen behindertenpolitischen Ressorts sind hingegen oftmals nicht ausreichend sensibilisiert für das Thema Gewalt gegen Frauen und Mädchen.

Im Kontext der sexualisierten Gewalt in der Pflege fehlt es ebenfalls an verpflichtenden Präventionsmaßnahmen, sowohl im stationären als auch im teilstationären Bereich. Maßnahmen zum Schutz vor Gewalt sind weder in Pflegeeinrichtungen noch bei Pflegediensten verankert oder gar standardisiert. Ein Recht auf freie Wahl der Pflegeperson oder auf Wahl des Geschlechts der Pflegeperson fehlt, auch wenn eine Frau bereits sexualisierte Gewalt in der Pflege erlebt hat.

Förderung von Empowerment

Die Istanbul-Konvention fordert in Artikel 12 Abs. 6 für die geschlechtsbezogene Gewaltprävention Maßnahmen zum Empowerment. Sie benennt die Notwendigkeit einer direkten Ermächtigung und Selbstbestimmung von Frauen und Mädchen zur Prävention und zum Schutz vor Gewalt. In der deutschen Version wird „Empowerment of women“ nicht ganz treffend mit „Stärkung der Rechte der Frauen“ übersetzt. Der deutsche Text verengt so die Perspektive auf das Rechtssystem und schwächt die aktive Rolle der Frauen in der Entwicklung eigenständiger Handlungsstrategien zum Abbau und zur Prävention von Gewalt gegen Frauen. Direktes Empowerment dagegen ermöglicht die Auflösung alter Verhaltensmuster und Rollenzuweisungen, und wirkt mit neuen Handlungsoptionen auch primärpräventiv gegen Gewalt (Art. 12.1 IK).

In den Aktionsplänen der Bundesländer zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen wird Empowerment mit Ausnahme des Landesaktionsplans von Nordrhein-Westfalen nicht berücksichtigt oder als Zielvorgabe benannt. Dies wirkt sich auf die Finanzierungsmöglichkeiten von Empowermentangeboten in den jeweiligen Gebietskörperschaften der einzelnen Bundesländer negativ aus. So existieren zwar Empowerment-Angebote wie feministische Selbstbehauptung und -verteidigung, die Qualitätsstandards entsprechen und nachweislich effektiv in der geschlechtsbezogenen Gewaltprävention wirken[41]. Aufgrund fehlender staatlicher Förderung werden diese aber nicht flächendeckend angeboten mit der Konsequenz, dass nur wenige Frauen Zugang zu diesen Angeboten finden, und diese insbesondere auch für Frauen mit Behinderungen, für Frauen mit geringem Einkommen oder für Frauen mit Flucht- und/oder Migrationserfahrung schwer zugänglich sind.

Empowerment von Frauen und Mädchen, um Gewalt, ungleiche Machtverhältnisse und Diskriminierungen nicht zu akzeptieren und sich gegen diese erfolgreich zur Wehr zu setzen, sollte auf allen Ebenen – Familien, Bildungs- und Freizeitinstitutionen, Gesundheitswesen – gefördert, implementiert und verstetigt werden. Es wäre zu ergänzen um ein Empowerment von Jungen, um gleichberechtigte gewaltfreie Beziehungen zu Mädchen und Frauen aufzubauen und aktiv durchzusetzen sowie Solidarität zwischen den Geschlechtern zu fördern.

Auch die aktive politische Einbeziehung von Frauen, die Gewalt erlebt haben, in die Entwicklung von Präventionsmaßnahmen und die Öffentlichkeitsarbeit als Expertinnen mit Erfahrungswissen stellt eine wichtige Maßnahme zum Empowerment dar, die in Deutschland bislang so gut wie nicht umgesetzt wurde. Das gilt auch und insbesondere für marginalisierte und diskriminierte Gruppen.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung, den Bundesländern und den Kommunen,

» die Entwicklung und Etablierung eines umfassenden, intersektional ausgerichteten und wirkungsvollen Gesamtkonzeptes zur Prävention geschlechtsbezogener Gewalt.

» ein umfassendes Gewaltschutzkonzept für Frauen und Mädchen mit Behinderungen, wohnungslose Frauen sowie für geflüchtete Frauen und Mädchen.

» ein Empowerment für alle in Deutschland lebenden Frauen und Mädchen, sich gegen Gewalt, Diskriminierung und ungleiche Machtverhältnisse erfolgreich zur Wehr zu setzen.

» ein Empowerment von Jungen und Männern, gleichberechtigte gewaltfreie Beziehungen mit Mädchen und Frauen zu leben und aktiv für die Gleichstellung und Solidarität zwischen den Geschlechtern einzutreten.

» diese Präventionsmaßnahmen unabhängig von Sozial- und Bildungsschichten und von der Herkunft der Zielgruppen diskriminierungsfrei zu gestalten.

41 Vgl. Kelly, Liz & Nicola Sharp-Jeffs 2016: Knowledge and Know-how: the Role of Self-defence in the Prevention of Violence against Women, [online] https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2016)571385 (aufgerufen am 23.09.2020).

Artikel 13
Bewusstseinsbildung

Anforderungen

Artikel 13 verpflichtet dazu, das Bewusstsein in der Bevölkerung zu den von der IK abgedeckten Formen von Gewalt, ihren Auswirkungen und der Notwendigkeit ihrer Verhütung zu stärken. Hierzu sollen Informationskampagnen und Programme zur Bewusstseinsbildung durchgeführt und gefördert werden.

Herausforderungen

Bei vielen der in Deutschland von den Regierungen (Bund, Länder, Kommunen) umgesetzten oder finanzierten Bewusstseinsbildungs-/ Informationskampagnen ist nicht erkennbar, dass die Empfehlungen der Europarats-Handreichung "Raising awareness of violence against women: Article 13 of the Istanbul Convention" für die Planung und Umsetzung beachtet wurden[42]. Insbesondere ist zu bemerken, dass Bewusstseinsbildungs-Kampagnen scheinbar ohne übergeordnete Strategie und klare Einbindung in einen umfassenden Aktionsplan zur Beendigung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt und mit Bereitstellung der notwendigen Ressourcen konzipiert werden und dass ihre Wirkung häufig nicht evaluiert wird. Die Thematisierung aller relevanten Gewaltformen sowie die Ansprache aller relevanten Zielgruppen steht auf vielen Ebenen noch aus.

Von der Bundesregierung wurden als Teil des Aktionsprogrammes „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen" 2 Millionen Euro für eine „Bundesweite Öffentlichkeitskampagne zur Ächtung von Gewalt gegen Frauen sowie zur Sensibilisierung und Information" bereitgestellt. Obwohl das Ziel der bundesweiten Initiative "Stärker als Gewalt" im Staatenbericht als dritter Teil des Aktionsprogramms „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen" genannt wird, um „die breite Öffentlichkeit für das Ausmaß von Gewalt gegen Frauen zu sensibilisieren", behandelt sie sowohl Gewalt gegen Frauen als auch Gewalt gegen Männer[43].

Während Bewusstseinsbildung zum Thema Gewalt gegen Männer ebenfalls wichtig ist, ist es kontraproduktiv, dass eine Kampagne, die explizit als Teil des Aktionsprogramms zu Gewalt gegen Frauen finanziert wird, einen anderen Fokus hat. Insbesondere im Kontext der europaweit zu beobachtenden Tendenz, dass in politischen Ansätzen die geschlechtsspezifische Dimension von Gewalt gegen Frauen vernachlässigt wird, ist dies besorgniserregend. Es steht den Prinzipien der Istanbul-Konvention entgegen, die klar benennt, dass Gewalt gegen Frauen im Kontext der bestehenden Geschlechterverhältnisse betrachtet und behandelt werden muss.

---

42 Heisecke, Karin 2014: Raising awareness of violence against women: Article 13 of the Istanbul Convention, Council of Europe, September 2014, [online] https://edoc.coe.int/en/violence-against-women/7142-raising-awareness-of-violence-against-women-article-13-of-the-istanbul-convention.html (aufgerufen am 14.01.2021). Siehe insbesondere die „Checklist" auf S. 31 f. der Handreichung.

43 Die Initiative „Stärker als Gewalt" (https://staerker-als-gewalt.de) ist im November 2019 gestartet. Sie ist Teil des Aktionsprogrammes der Bundesregierung „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen" und setzt sich dafür ein, dass mehr betroffene Frauen und Männer Mut haben und sich wehren, wenn sie von körperlicher, sexueller oder psychischer Gewalt betroffen sind; mehr Menschen im Umfeld von betroffenen Personen hinsehen und ihnen helfen; alle Betroffenen Hilfe finden, die Zuhause von Gewalt bedroht sind.

Punktuelle Kampagnen statt koordinierte Herangehensweise

Im Staatenbericht steht weiter, dass "die Initiative Partnerorganisationen, gesellschaftliche Akteurinnen und Akteure, Unternehmen und Privatpersonen für Öffentlichkeitsaktionen zusammen[bringt], die die Sensibilisierung und Aufklärung vorantreiben"[44]. Aus der Perspektive der relevanten NGOs war eine tatsächliche Einbeziehung bereits in die Planung der Kampagne (vgl. Artikel 13 Absatz 1) allerdings nicht gewährleistet, vielmehr wurde ihnen erst kurz vor Eröffnung der Kampagne das Konzept präsentiert und sie wurden dazu aufgefordert, die Kampagne breit zu bewerben. Empfehlungen der NGOs, statt einer weiteren Kampagne, in der Betroffene aufgefordert werden, sich Hilfe zu suchen, eine Kampagne, die (potenzielle) Täter adressiert, zu machen, wurden nicht aufgenommen. Der Start der Kampagne in 22 Städten war nicht mit Akteur*innen vor Ort abgestimmt, was dazu führte, dass es durch die fehlende Abstimmung vor Ort eher zu Verwirrung kam und an vielen Orten keine Synergien mit den teils monatelang vorbereiteten Aktionen der lokalen Akteur*innen (Runde Tische, kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, Frauenprojekte, etc.) hergestellt werden konnten.

Die Verbreitung von Kampagnen ohne eine übergeordnete Strategie oder Koordination mit und zwischen den Akteur*innen vor Ort birgt die Gefahr, dass die Wirkung jeder einzelnen Kampagne geschmälert statt verstärkt wird. Auch in den weiteren Schritten zur Entwicklung des „Content" der Webseite, wurde der Input der Fachorganisationen nicht übernommen. Eine bessere Zusammenarbeit der für die Kampagne beauftragten Kommunikations-Agentur mit den zivilgesellschaftlichen Akteur*innen, die die fachliche Expertise zum Thema besitzen, wäre hier notwendig gewesen.

Die zahlreichen auf Länder- oder kommunaler Ebene organisierten Kampagnen sind häufig punktuell, z. B. zum Anlass des Internationalen Tags gegen Gewalt an Frauen (25.11.) oder V-Day/ One Billion Rising (14.2.), statt Teil einer umfassenden, koordinierten Herangehensweise zum Thema Beendigung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.

Häufig werden diese Initiativen sogar explizit als „Öffentlichkeitsarbeit" bezeichnet. Dies wirft die Frage auf, ob sie als Hauptziel haben, Bewusstsein darüber zu schaffen, dass sich die (Landes- oder kommunale) Regierung gegen Gewalt engagiert, oder über die Formen der Gewalt, ihr Ausmaß, verschiedene Hilfeangebote und wie Gewalt vorgebeugt werden kann im Sinne der Bewusstseinsbildung zu informieren.

Konzentration auf häusliche Gewalt marginalisiert andere Gewaltformen

Inhaltlich behandeln die meisten Kampagnen das Thema häusliche Gewalt. Andere Gewaltformen wie z. B. sexualisierte Gewalt werden deutlich seltener explizit thematisiert. Selbst die Bäckertüten-Kampagne „Vergewaltigung kommt nicht in die Tüte", die 2001 zum ersten Mal in Deutschland umgesetzt wurde, wird bis heute in vielen Städten und Landkreisen umgesetzt, allerdings mit dem Slogan „Gewalt kommt nicht in die Tüte" und mit dem Schwerpunkt auf häusliche Gewalt, sowie häufig in einer verkürzten Abwandlung der ursprünglichen Idee. Deren Umsetzung war bewusst über mehrere Monate angelegt, um über einen längeren Zeitraum Fakten zu sexualisierter Gewalt sowie Telefonnummern von Hilfeangeboten zu verbreiten und mit einem begleitenden Veranstaltungsprogramm das Thema auf unterschiedlichen Wegen an verschiedene Zielgruppen heranzutragen. Weitere Gewaltformen wie z. B. Genitalverstümmelung oder Zwangsverheiratung sowie die Auswirkungen auf Kinder als Zeug*innen oder andere bisher weniger beleuchtete Aspekte, wie z. B. der Zusammenhang zwischen Gewalt und Gesundheit, werden ebenso vernachlässigt. Auch bei den Bereichen digitale Gewalt, psychische Gewalt sowie institutionelle Gewalt an der Schnittstelle von Migration, Gender, Hautfarbe und sozialer Zugehörigkeit ist deutlich, dass es große Bedarfe für

44 BMFSFJ 2020: GREVIO 1. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland, [online] https://www.bmfsfj.de/blob/160138/6ba3694cae22e5c9af6645f7d743d585/grevio-staatenbericht-2020-data.pdf (aufgerufen am 10.09.2020), S. 15 f.

Bewusstseinsbildung gibt, sowohl in der sogenannten allgemeinen Bevölkerung, als auch bei bestimmten Berufsgruppen wie z. B. Polizei und Justiz.

Positivbeispiel Kampagne „Männlichkeit entscheidest Du“

Ein positives Beispiel einer von einer Landesregierung finanzierten Kampagne ist die Kampagne “Männlichkeit entscheidest Du“[45], die sich mit den Grundursachen von Gewalt gegen Frauen beschäftigt. Sie wurde vom Landesverband Frauenberatung Schleswig-Hostein (LFSH) e. V. entwickelt und vom Land Schleswig-Holstein im Rahmen der Schleswig-Holsteinischen Initiative für Frauen (SCHIFF) zur Prävention und Bekämpfung struktureller Gewalt gegen Frauen finanziert. Die Kampagne wird mittlerweile aus vielen Bundesländern angefragt. Plakate hängen in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Hamburg und München[46]. In Rheinland-Pfalz wurde die Kampagne durch die LAG der Frauennotrufe und mit Unterstützung der Landesregierung[47] in zehn Regionen verteilt. Zum Zeitpunkt der Berichterstattung werden ebenso Plakate für den deutschsprachigen Teil Belgiens produziert.

Auf Bundesebene finanziert die Bundesregierung die Kommunikationsarbeit des Hilfetelefons, in deren Rahmen zu konkreten Anlässen Online-„Mitmachkampagnen“ (Selfies posten u.ä.) organisiert werden. In der Regel haben diese den Schwerpunkt, Betroffene zum „Brechen des Schweigens“ und zum Nutzen des Hilfetelefons zu motivieren und ganzjährig zahlreiche gedruckte und digitale Informationsmaterialien zur Verbreitung der Nummer und Dienste des Hilfetelefons zur Verfügung zu stellen.

Es wird deutlich, dass ein Großteil der Kampagnen nicht in erster Linie darauf abzielt, die Werte und Einstellungen zu ändern, die geschlechtsspezifischer Gewalt zugrunde liegen, sondern sich darauf konzentriert, die Opfer an Unterstützungsdienste zu verweisen. Sie konzentrieren sich auf die individuelle Verantwortung der Opfer für das Ansprechen der Gewalt („das Schweigen brechen“ und Hilfe suchen) und nicht auf die kollektive Verantwortung, auch die des Staates und seiner Dienste, diese Gewalt zu beenden. Es handelt sich also nicht um primäre Präventionskampagnen, sondern bestenfalls um sekundäre oder tertiäre Präventionskampagnen.

Darüber hinaus werden die Kampagnen zumeist nicht partizipativ unter Einbeziehung der (potenziellen) Zielgruppen entwickelt und in ihren Wirkungen evaluiert.

Der Staatenbericht erwähnt, dass NGOs finanziert werden, um Kampagnen umzusetzen. Allerdings ist der Anteil der Finanzierung von NGOs (sowohl auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene), der für Bewusstseinsbildung/ Informationskampagnen zur Verfügung steht, häufig so begrenzt, dass er nicht ermöglicht, Kommunikations-Expert*innen mit einzubeziehen, langfristige Kampagnen zu planen, und diese zu evaluieren.

---

45 Landesverband Frauenberatung Schleswig-Hostein 2020: Männlichkeit entscheidest Du, [online] https://abjetzt.org/blog.html#bewusstsein&mannlichkeit-entscheidest-du-2 (aufgerufen am 14.01.2021).

46 SAT 1 Regional 2020: „Männlichkeit entscheidest Du“: Kampagne gegen Sexismus und Gewalt an Frauen, 26.08.2020, [online] https://www.sat1regional.de/maennlichkeit-entscheidest-du-kampagne-gegen-sexismus-und-gewalt-an-frauen/ (aufgerufen am 14.01.2021).

47 Nibelungen Kurier 2020: „Männlichkeit entscheidest Du“, Rheinland-Pfalz: Frauennotrufe und Frauenministerium starten Kampagne, 14.08.2020, [online] https://nibelungen-kurier.de/maennlichkeit-entscheidest-du/ (aufgerufen am 14.01.2021).

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung, den Bundesländern und Kommunen,

» für die Planung und Umsetzung aller Bewusstseinsbildungsinitiativen die Anwendung der Europarats-Handreichung "Raising awareness of violence against women: Article 13 of the Istanbul Convention"[48].

» Bewusstseinsbildung als Teil einer langfristigen, ressortübergreifenden Gesamtstrategie zur Beendigung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt auszuarbeiten und zu implementieren, und dabei sicherzustellen, dass über die Gesamtlaufzeit hinweg alle Gewaltformen eingeschlossen und alle Zielgruppen, auch marginalisierte Gruppen, adressiert werden.

» bei allen zu entwickelnden Kampagnen die Zielgruppen selbst sowie die Fachpraxis und Forschung einzubeziehen.

» Evaluierungen zum festen Bestandteil jeder Kampagne zu machen.

» personelle und finanzielle Ressourcen der NGOs für die Kampagnen-Beratung und -Begleitung und/oder Umsetzung zu erweitern.

48 Heisecke, Karin 2014: Raising awareness of violence against women: Article 13 of the Istanbul Convention, Council of Europe, September 2014, [online] https://edoc.coe.int/en/violence-against-women/7142-raising-awareness-of-violence-against-women-article-13-of-the-istanbul-convention.html (aufgerufen am 14.01.2021).

Artikel 14
Bildung

Anforderungen

Artikel 14 sieht vor, die folgenden Themen in die Lehrpläne auf allen Ebenen des Bildungssystems aufzunehmen und die Vermittlung auch durch informelle Bildung zu fördern: Gleichstellung von Frauen und Männern, nichtstereotype Geschlechterrollen, gegenseitiger Respekt, gewaltfreie Konfliktlösung in zwischenmenschlichen Beziehungen, geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und Mädchen, das Recht auf die Unversehrtheit der Person.

Herausforderungen

Themen wie Gleichstellung, geschlechtsspezifische Diskriminierung, Rassismus, Gewalt gegen Frauen und Mädchen (unabhängig von sozialer Zugehörigkeit oder Herkunft, Religionen, Sprachen etc.) oder das Recht auf Unversehrtheit der Person finden sich in Deutschland nicht auf allen Ebenen des Bildungssystems in den offiziellen Lehrplänen wieder. Bildungsinhalte werden in der Bundesrepublik von den Bundesländern festgelegt. Die Verankerung der genannten Themen variiert deshalb stark.

Die Kultusministerkonferenz hat zwar schon 2010 in ihren Handlungsempfehlungen angeregt: „Fragen der sexuellen Selbstbestimmung, des sexuellen Missbrauchs und auch der (sexualisierten) häuslichen Gewalt sind dabei [bei Familien- und Sexualerziehung] Bestandteile der allgemeinen oder schulinternen Lehrpläne.“[49] In den meisten Bundesländern, wie Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen wird aber nur sexualisierte Gewalt in den Lehrplan aufgenommen.

Verankerung im Lehrplan nach Ermessen der Lehrer*innen

Im Folgenden werden die Bundesländer Niedersachsen und Berlin, zu denen Expertise vorliegt, beispielhaft vorgestellt.

Im Bundesland Niedersachsen steht es im Ermessen der Lehrkräfte, ob sie die Themen im Unterricht behandeln, sofern sich dafür überhaupt Anknüpfungspunkte in den jeweiligen Fach-Kerncurricula finden lassen[50]. Gleichstellung von Frauen und Männern wird allein in den höheren Klassenstufen in den Kerncurricula explizit erwähnt und erscheint häufig als prinzipiell vorausgesetzte Unterrichtsgrundlage. Eine menschenrechtsbasierte, feministische, antirassistische Grundhaltung erfordert eine frühe Auseinandersetzung und regelmäßige Reflektionsphasen. Die Aufhebung von Rollenzuweisungen und das Recht auf körperliche Unversehrtheit werden im religiös-philosophischen Bereich thematisiert. Das Thema Aufhebung der Rollenzuweisung kommt dabei eher in den Fächern Werte und Normen und islamische Religion als bei den christlich-konfessionellen Fächern vor. Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen erscheint nur in den Kerncurricula des islamischen

49 Kultusministerkonferenz 2010: Handlungsempfehlungen der Kultusministerkonferenz zur Vorbeugung und Aufarbeitung von sexuellen Missbrauchsfällen und Gewalthandlungen in Schulen und schulnahen Einrichtungen, [online] http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2010/2010_04_20-Handlungsempfehlungen-Vorbeugung-sexueller-Missbrauch_2013.pdf (aufgerufen am 03.09.2020), S. 3.

50 Lang, Lana/Juliette Wedl & Judith Weinecke 2020: Istanbul-Konvention: Art. 14 – wie ist er in den Vorgaben der Schulen verankert? Recherche am Beispiel Niedersachsen, [online] http://gender.rz.tu-bs.de/istanbulkonvention-art14_nds-recherche_2020-07_fin/ (aufgerufen am 19.09.2020).

Religionsunterrichts. Diese Beschränkung stellt eine islamfeindliche und rassistische Herangehensweise auf Grund angenommener Zuschreibungen bei Angehörigen bestimmter Religionen dar.

Auch im Berliner (und Brandenburger) Rahmenlehrplan[51] finden sich gewaltfreie Konfliktlösung (Gewaltprävention), Gleichstellung von Frauen und Männern und Aufhebung von Rollenzuweisungen (Gleichberechtigung und Gleichstellung der Geschlechter/Gender Mainstreaming) als „übergreifende Themen“[52] wieder. Diese können im Unterricht in den einzelnen Fächern aufgegriffen werden, müssen es aber nicht. Die Behandlung hängt damit auch von den Interessen der jeweiligen Lehrkraft ab. Explizit benannt werden die oben genannten Themen, ähnlich wie in Niedersachsen, als Anknüpfungspunkt ausschließlich bei den Fächern mit Schwerpunkt politische Bildung und Ethik.

Für die Berliner Schulen gibt es außerdem allgemeine Hinweise zur Sexualerziehung, in denen die Themen Aufhebung der Rollenzuweisung und Gleichberechtigung von Frauen und Männern Erwähnung finden[53]. Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen wird in den Rahmenlehrplänen nicht thematisiert. Die Hinweise zur Sexualerziehung greifen hier das Thema sexualisierte Gewalt gegen Kinder auf.

Externe Präventionsarbeit

Als einziges Bundesland finanziert Berlin ein Projekt für die kostenlose Präventionsarbeit zum Thema häusliche Gewalt an Berliner Grundschulen. Es werden Fortbildungen zum Thema „Kinder und häusliche Gewalt” sowie Elternabende, Kinderworkshops mit den Schüler*innen der 4. und 5. Klassen, Kindersprechstunden und Fallbesprechungen mit Lehrer*innen angeboten. Für interessierte Pädagog*innen werden Multiplikator*innen-Schulungen durchgeführt[54]. Das Angebot ist freiwillig für die Schulen und die Inanspruchnahme hängt damit maßgeblich vom entsprechenden Engagement der Schulleitung und den Lehrkräften ab. Hinzu kommt, dass das Präventionsprojekt nicht ausreichend finanziert ist, um an allen Berliner Grundschulen seine Arbeit anzubieten.

Zum Thema sexualisierte Gewalt in Kindheit und Jugend wurde vom unabhängigen Beauftragten für Fragen sexuellen Kindesmissbrauchs (UBSKM) die Kampagne „Schule gegen sexuelle Gewalt“ vor allem für die Fortbildung der Lehrkräfte auf den Weg gebracht[55]. Es sind in diesem Rahmen hilfreiche Materialien erstellt worden, aber die Umsetzung der Kampagne geht in fast allen Bundesländern völlig an den Gegebenheiten vor Ort vorbei. Die notwendigen (Präventions-)Veranstaltungen für die Implementierung in den Schulen werden nicht finanziert und die spezialisierten Fachberatungsstellen sind bis auf wenige Ausnahmen nicht in die Umsetzung einbezogen worden. Von daher läuft diese Kampagne zum Teil ins Leere. Zum Teil werden darüber sehr angemessene Fortbildungswünsche formuliert. Die massiv erhöhte Anfrage nach Unterstützung bei der Erarbeitung von Schutzkonzepten und Prävention und damit auch bei einer angemessenen Handhabung der Materialien kann aber nicht befriedigt werden, da die Kampagne nicht mit einer Aufstockung der Ressourcen der spezialisierten Fachberatungsstellen oder ähnlicher Facheinrichtungen verbunden ist. So gibt es beispielsweise in Hessen pro Schulamt jährlich 3.000 Euro zur Umsetzung der Kampagne. Das reicht für die mehrtägige Fortbildung von circa 20 Lehrkräften. Jedes Schulamt ist aber für 70 und mehr Schulen zuständig.

---

51 Rahmenlehrplan Berlin-Brandenburg Jahrgangstufe 1–10, [online] https://bildungsserver.berlin-brandenburg.de/unterricht/rahmenlehrplaene/jahrgangsstufen-1-10; https://www.berlin.de/sen/bildung/unterricht/faecher-rahmenlehrplaene/rahmenlehrplaene/ (aufgerufen am 08.09.2020).

52 Rahmenlehrplan Berlin-Brandenburg, Teil B, Fachübergreifende Kompetenzentwicklung, [online] https://bildungsserver.berlin-brandenburg.de/fileadmin/bbb/unterricht/rahmenlehrplaene/Rahmenlehrplanprojekt/amtliche_Fassung/Teil_B_2015_11_10_WEB.pdf (aufgerufen am 08.09.2020).

53 Allgemeine Hinweise zu den Rahmenplänen für Unterricht und Erziehung in der Berliner Schule A V 27: Sexualerziehungen, [online] https://www.berlin.de/sen/bildung/unterricht/faecher-rahmenlehrplaene/rahmenlehrplaene/ (aufgerufen am 03.09.2020).

54 Die Berliner Initiative gegen Gewalt an Frauen – BIG e. V., [online] https://www.big-berlin.info/sites/default/files/medien/336_BIG_eV.pdf (aufgerufen am 08.09.2020).

55 Arbeitsstab des Unabhängigen Beauftragten für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs: Schutzkonzepte, [online] https://www.schule-gegen-sexuelle-gewalt.de/home/ (aufgerufen am 03.09.2020).

Informelle Bildung

In Bezug auf informelle Bildung, z. B. im Sport wird das Thema geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und Mädchen nur unter den Teilaspekten sexueller Missbrauch unter der Überschrift Kinderschutz, und unter „sexuelle Übergriffe im Sport" behandelt, wie es auch den Fortbildungsprogrammen z. B. von Berlin, Nordrhein-Westfalen und Bayern zu entnehmen ist[56].

Es ist sehr zu begrüßen, dass diese Themen Eingang in die Fortbildung für das verantwortliche Handeln vor allem auch Ehrenamtlicher gefunden haben. So wurde versucht den Bildungsraum Sport zu einem sicheren Ort für die Kinder zu machen. Diese Fortbildung und auch die Entwicklung angemessener Schutzkonzepte bleiben allerdings immer noch auf der freiwilligen Ebene und werden in der Regel finanziell unzureichend unterstützt.

Außerdem fehlt dabei die Vermittlung differenzierender, genderbasierter Aspekte und das Thema häusliche Gewalt, sowohl in Bezug auf seine Folgen für die betroffenen Frauen als auch für die mitbetroffenen Kinder. Dabei wäre gerade das Miteinander im Sport auch ein Ort, an dem die körperliche Folge der häuslichen Gewalt wahrgenommen und mit der durch Fortbildung vermittelten Sicherheit auch interveniert werden könnte.

In Bezug auf die Kampagne gegen sexualisierte Gewalt und Grenzüberschreitungen im Sport richtet sich der Fokus der Bundesregierung nur auf den Spitzensport, während die Verantwortung für den Breitensport den Ländern und Kommunen überlassen wird. Dort hängt es sehr von Einzelinitiativen und nicht zuletzt auch von den finanziellen Ressourcen der Kommunen und Verbände vor Ort ab, wie sehr sie dieses Thema in ihre Fortbildung und Strukturen implementieren.

Die vom UBSKM initiierte Kampagne „Kein Raum für Missbrauch" brachte das Thema sexualisierte Gewalt in den unterschiedlichsten Institutionen mehr in das Bewusstsein der Bevölkerung. Gleichzeitig gab es kaum finanzielle Ressourcen für spezialisiertes Fachpersonal, um der speziellen Dynamik dieser Gewaltform wirksam entgegenzutreten.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern,

» die Aufnahme des Themas häusliche und sexualisierte Gewalt unter Vermittlung genderspezifischer Aspekte als verbindlichen Unterrichtsinhalt in die Rahmenpläne.

» die Finanzierung der Präventionsarbeit durch spezialisierte Fachberatungsstellen an den Schulen und Hochschulen sowie Ausbildungsstätten, auch damit eine angemessene Intervention bei Aufdeckung zeitnah möglich ist. Dabei muss die Prozesshaftigkeit der Präventionsarbeit in das Konzept miteinbezogen werden.

» die Etablierung der entwickelten Unterrichtsmaterialien, die Genderstereotypen keinen Vorschub leisten, für alle Schulformen.

» die Einbeziehung von häuslicher Gewalt auch in Hinsicht von Gewalt in Teenagerbeziehungen in die Prävention, um den Lehrkräften Handlungssicherheit in der Intervention durch Aus- und Fortbildungen zu ermöglichen.

» die verbindliche Bekanntgabe von Ansprechstrukturen für von häuslicher Gewalt betroffene Schüler*innen/Auszubildenden/Studierenden in Bildungseinrichtungen zu verankern. Dabei können die Ansprechpersonen ebenso Vertrauenslehrer*innen oder andere Personen in einer

56 Landessportbunds Berlin und der Sportjugend Berlin 2020, Aus- und Fortbildungen [online] https://www.lsb.nrw/unsere-themen/gegen-sexualisierte-gewalt-im-sport und https://www.blsv.de/fileadmin/user_upload/pdf/bildung/QualifizierungimSport_Broschuere_2020_web.pdf (aufgerufen am 03.09.2020).

Stabsstelle sein, bzw. ebenso fest verankerte Ansprechstrukturen, deren Erreichbarkeit niedrigschwellig gesichert ist.

» die Integration von häuslicher Gewalt und geschlechtsspezifischer Gewalt in die Studiencurricula und Ausbildungen, damit Lehrkräfte von Grund auf Handlungssicherheit erhalten und für die Präventionsarbeit schon in der Grundausbildung geschult werden.

» Lehrkräfte zusätzlich durch verbindliche diversitäts- und gendersensible Fortbildungen zu befähigen, sexualisierte und häusliche Gewalt als Kinderschutzthema ernst zu nehmen und Handlungsmöglichkeiten zu entwickeln.

» in der informellen Bildung, also z. B. im Sport und in anderen Sozialverbänden verbindliche Richtlinien auch für Ehrenamtliche anzuregen, sich in Fragen von (sexualisierter) Gewalt gegen Mädchen und Frauen weiterzubilden und damit auch in diesem Bereich Interventionen, bzw. die Einleitung von Interventionen möglich zu machen.

» eine angemessene Finanzierung der Fortbildungsmöglichkeiten zu diesen Themen für die Kommunen verbindlich zu verankern.

Artikel 15
Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen

Anforderungen

Artikel 15 betont die Bedeutung von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen von Fachkräften für die wirksame Bekämpfung und Unterbindung geschlechtsspezifischer Gewalt.

Herausforderungen

Die Aus- und Fortbildung zu geschlechtsspezifischer Gewalt ist für Fachkräfte in Berufsgruppen, die mit Betroffenen oder Tätern sexualisierter und häuslicher Gewalt gegen Frauen und Mädchen zu tun haben, bislang nicht in den Ausbildungsverordnungen der Bundesländer verankert.

Relevant ist dies insbesondere für folgende Berufsgruppen: Justiz (Strafrecht, Familienrecht), Polizei, Soziale Arbeit, Gesundheitswesen, Psychotherapie, Bildung, Arbeitende im Bereich Asyl und Migration, Sprachmittlung, Medienschaffende und Militär.

Justiz

In Deutschland gibt es in den Studien- und Prüfungsordnungen der juristischen Fakultäten der einzelnen Bundesländer keine Vorgaben in Bezug auf Module zu geschlechtsspezifischer Gewalt, respektive häuslicher und sexualisierter Gewalt (in Kindheit und Jugend). Auf Länderebene gibt es nur vereinzelte Bestrebungen dies zu verändern, wie z. B. in Baden-Württemberg in der Frage des Familienrechts als Ergebnis der Kommission Kinderschutz[57]. Richter*innen fehlen Anreize dafür, an den Fortbildungen, die an Richterakademien zu geschlechtsspezifischer Gewalt angeboten werden, teilzunehmen. Ihre Arbeit bleibt in der Zeit der Fortbildungen liegen und ob die Fortbildungskosten für Richter*innen im Landesdienst übernommen werden, ist Ländersache. Insbesondere bei Gesetzesänderungen, wie dem StORM-Gesetz (Gesetz zur Stärkung der Rechte von Opfern sexuellen Missbrauchs) oder dem Gewaltschutzgesetz, zeigt sich in der Praxis, dass ohne verpflichtende Fortbildungen die Rechtsprechung und der Umgang mit Betroffenen teilweise weit hinter der Gesetzeslage zurückbleibt[58].

57 Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg 2019: Abschlussbericht der Kommission Kinderschutz, Band 1: Bericht und Empfehlungen, [online] https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Publikationen/Abschlussbericht_Kommission-Kinderschutz_Band-I.pdf (aufgerufen am 10.09.2020).

58 Statement Kanzlei Christina Clemm, Inken Stern, Barbara Wessel, Barbara Petersen 20.06.2020.

Strafrecht

Immer noch ist das Strafverfahren für Opferzeug*innen geschlechtsspezifischer Gewalt eine große Belastung, Vergewaltigungsmythen und opferschädigende Vorstellungen über sexuelle Interaktionen führen häufig zu einer sekundären Viktimisierung[59]. In Deutschland herrscht die Meinung vor, dass Fortbildungen, vor allem bei NGOs, die richterliche Unabhängigkeit beeinflussen könnten[60]. Von daher liegt es im Ermessen/an der Einstellung der einzelnen Richter*innen und Staatsanwält*innen, sich in diesem Bereich fortzubilden. Zu bemängeln ist auch, dass Justizakademien der Bundesländer dieses Thema meist unter „Umgang mit traumatisierten Opfern", bzw. „Stalking und Gewaltschutz" scheinbar geschlechtsneutral verhandeln.

Familienrecht

Gewalt- und Kinderschutz fallen weitgehend in das Familienrecht. Darüber wird aufgrund bundesgesetzlicher Regelung in den Abteilungen für Familiensachen an den Amtsgerichten der Zivilgerichtsbarkeit verhandelt. Dem steht gegenüber, dass die Aus- und Weiterbildung in diesem Bereich rein freiwillig und kaum examensrelevant ist. Eine Änderung der Eingangsvoraussetzungen für Familienrichter*innen ist von der Bundesregierung nicht vorgesehen und das, obwohl eine Erhebung unter Fortbildner*innen verschiedener NGOs[61] (z. B. Deutsche Gesellschaft für Prävention und Intervention bei Kindesmisshandlung, -vernachlässigung und sexualisierter Gewalt e. V. (DGfPI), BAG Forsa) zeigte, dass es unter Familienrichter*innen wenig Wissen in Bezug auf Kinderschutz und Kindeswohlgefährdung, den Ablauf des § 8a SGB VIII, häusliche Gewalt und sexualisierte Gewalt gab. Gerade in der Frage der Umgangsregelungen zeigen sich in der Praxis die negativen Folgen dieser Unkenntnis (Vgl. Art. 31).

Polizei

In fast allen Bundesländern wird in den Polizei(hoch)schulen inzwischen eine Einheit zum Umgang mit häuslicher Gewalt angeboten. Diese gehen allerdings über die Vermittlung eines absoluten Basiswissens nicht hinaus. Zudem beruhen sie in der Regel auf Kooperationsverträgen mit NGOs, denen dafür die finanzielle Absicherung fehlt. Der Hintergrund der in der Regel großen Ambivalenz der betroffenen Frauen, das Unterstützungsangebot anzunehmen, bzw. überhaupt das Geschehene als häusliche Gewalt einzuordnen, kann in dieser kurzen Zeit nicht ausreichend vermittelt werden. Auch die intersektionale Perspektive wie unterschiedlich die Lagen der Betroffenen sind, können nicht behandelt werden. Das führt unter anderem dazu, dass insbesondere Frauen mit Lernschwierigkeiten bzw. kognitiven Beeinträchtigungen oder hörbeeinträchtigten Frauen bei der Anzeigenerstattung häufig nicht geglaubt wird, was ihnen passiert ist oder infolge der fehlenden Glaubhaftigkeit ein Verfahren eingestellt wird.

Die Aus- und Weiterbildung im Umgang mit Betroffenen sexualisierter Gewalt wird in den meisten Bundesländern nur für Beamte der LKÄ absolviert, wodurch die Erstvernehmung in den Wachen oder durch Dienst habende Beamt*innen, die in Krankenhäuser gerufen werden, von nicht fortgebildetem Personal erfolgt. Das hat regelmäßig einen negativen Einfluss auf die Strafverfahren[62].

---

59 Deutscher Juristinnenbund 2019: Themenpapier 19–28: Effektive Strafverfolgung von sexualisierter Gewalt, 29.11.2019, [online] https://www.djb.de/themen/thema/ik/st19-28/ (aufgerufen am 10.09.2020).

60 Deutscher Bundestag, Drucksache 15/5823,.[online] http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/058/1505823.pdf (aufgerufen am 10.09.2020).

61 Rundmail an und von den BAG Forsa Mitgliedsorganisationen 06/2020.

62 Im Artikel 49 Absatz 1 wird die Notwendigkeit, alle Abschnitte des Ermittlung- und Strafverfahrens zu qualifizieren, betont.

Soziale Arbeit

An den (Fach-)Hochschulen für Soziale Arbeit fehlt die Thematisierung von geschlechtsspezifischer Gewalt, häuslicher Gewalt und sexualisierter Gewalt in Kindheit und Jugend in der Ausbildung fast durchgehend[63]. Wenn das Thema angeboten wird, dann in der Regel über einzelne Lehrbeauftragte, aber nicht etabliert.

Dies ist besonders gravierend, da aktuell ein Generationswechsel in den Jugendämtern stattfindet, der zur Folge hat, dass das durch die Zusammenarbeit mit den spezialisierten Fachberatungsstellen und anderen NGOs erlernte Praxis- und Netzwerkwissen verschwindet. Die nachrückenden Sozialarbeiter*innen in diesem Schlüsselbereich können dieses Wissen nur schwer durch freiwillige Fortbildungen erwerben, da die Jugendämter strukturell unterbesetzt sind. Obwohl in einzelnen Bundesländern (Berlin, Hamburg, Hessen, Baden-Württemberg, Niedersachsen) die Sozialpädagogischen Fortbildungsinstitute Fortbildungseinheiten zu diesem Thema anbieten, werden diese deshalb kaum wahrgenommen[64].

Auch in der Ausbildung zu Erzieher*innen und im Bereich Frühe Hilfen sind keine Qualitätsstandards zu den Themen sexuelle und häusliche Gewalt etabliert[65].

Die Aufgabe des Schutzes von Frauen mit Behinderungen gegen (sexualisierte) Gewalt haben die große Mehrzahl der Aufsichtsbehörden noch nicht für sich als Aufgabe übernommen. In den Prüfleitfäden finden sich in der Regel keine Hinweise auf dieses Thema. Die wenigsten Behörden haben Frauen mit Behinderungen im Blick, die in der eigenen Wohnung leben. Grundsätzlich wird sich auf Bewohner*innen von Wohneinrichtungen bezogen. In diesem Zusammenhang wird sich auf die in den Heimgesetzen verankerte Meldepflicht der Einrichtungen verlassen, um von Gewaltvorkommnissen zu erfahren. Die zuständigen Heimaufsichten sind in den Bundesländern unterschiedlich aufgestellt, sowohl was ihre personelle Besetzung als auch ihre Fachlichkeit hinsichtlich des Erkennens und Intervenierens bei geschlechtsspezifischer Gewalt in Wohneinrichtungen der Behindertenhilfe angeht. Nur wenige Heimaufsichten sind umfassend geschult, wie z. B. in Brandenburg.

Gesundheitswesen

Das Thema „Intervention bei Gewalt" ist nur unzureichend in Aus-, Fort- und Weiterbildung der Gesundheitsberufe verankert. Eine systematische und explizite Einführung in Curricula und bundesweite Rahmenpläne fehlt weitgehend (Ausnahmen: bundesweite Weiterbildung zu Babylots*innen, Hebammenausbildung in NRW), wird jedoch z. B. von der Ärzteschaft befürwortet[66]. Bestehende Chancen zur Verbesserung wurden nicht genutzt: Rahmenlehrplan[67] und Prüfungsverordnung[68] der kürzlich novellierten Pflegeausbildung erwähnen z. B. allgemein die Einzelkompetenz „Erkennen von Hinweiszeichen auf Gewaltausübung". Gewalt gegen Frauen, Interventionsstandards und Bedürfnisse der Betroffenen werden jedoch nicht benannt. Die im Aktionsplan II benannte „verpflichtende Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen" wurde nicht umgesetzt.

---

63 Zum Beispiel in EH Berlin Ausbildungsplan, [online] https://www.eh-berlin.de/fileadmin/Redaktion/2_PDF/STUDIUM_ab_2020/BA_Soziale_Arbeit/Vorlesungsverzeichnis_Soziale_Arbeit.pdf (aufgerufen am 10.09.2020).

64 Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie des Landes Berlin & Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg 2020: Sozialpädagogische Fortbildungsinstitut Berlin-Brandenburg (SFBB) Jahresbericht 2019, [online] https://sfbb.berlin-brandenburg.de/sixcms/media.php/6454/Jahresbericht_2019.pdf (aufgerufen am 23.09.2020).

65 Lang, Birgit et al. 2013: Traumapädagogische Standards in der stationären Kinder- und Jugendhilfe: Eine Praxis- und Orientierungshilfe der BAG Traumapädagogik, Weinheim: Beltz Verlag.

66 Deutsche Ärztetage: Anträge zum Thema „Häusliche/Sexuelle Gewalt" ab 2002 sowie Ergebnisse der Beratungen, [online] https://www.signal-intervention.de/sites/default/files/2020-04/2019_11_04_Antraege_Deutsche_Aerztetage_hG_sG.pdf (aufgerufen am 10.09.2020).

67 Rahmenpläne der Fachkommission nach § 53 Pfl BG, [online] https://www.bibb.de/dokumente/pdf/geschst_pflgb_rahmenplaene-der-fachkommission.pdf (aufgerufen 10.09.2020).

68 Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für die Pflegeberufe 2018, [online] https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl118s1572.pdf#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl118s1572.pdf%27%5D__1599223411633 (aufgerufen am 03.09.2020).

Es liegen keine bundesweiten Mindeststandards oder -inhalte für die Schulung von Gesundheitsfachkräften zur Intervention bei häuslicher oder sexualisierter Gewalt vor. Eine Übersetzung und fachliche Auseinandersetzung/Verbreitung des Curriculums der WHO (2019)[69] ist bisher nicht erfolgt. Eine Verpflichtung zum Besuch von Auffrischungsschulungen besteht nicht.

Freiwillige Angebote der Ärztekammern werden von Ärzt*innen unzureichend angenommen und sind unterschiedlicher Qualität – oft ohne Einbindung von oder Verweis auf Expertise und Angebote der Fraueninfrastruktur. Für nichtärztliche Fachkräfte sind positive Beispiele für regelmäßige Module zu häuslicher und sexueller Gewalt in der Krankenpflegeausbildung bekannt, es mangelt jedoch an flächendeckender und systematischer Umsetzung. Es liegen erprobte Curricula für die Pflege-, Hebammen- und Medizinische und Zahnmedizinische Fachangestellten-Ausbildung vor. Diese werden jedoch vermutlich nur vereinzelt und in Abhängigkeit vom regionalen Engagement umgesetzt. Ein Gesamtüberblick ist aufgrund fehlender Daten hierzu nicht möglich. Die letzte Erhebung fand 2003 statt[70]. Die Finanzierung einer neuen systematischen Bestandsaufnahme wurde vom BMFSFJ abgelehnt.

Ein guter Ansatz zur verbindlicheren Etablierung freiwilliger Fortbildungen wird mit der Ärztekammer in Berlin umgesetzt. Der durch die Berliner Senatsverwaltung für Gesundheit finanzierten S.I.G.N.A.L. Koordinierungsstelle gelang die Einführung regelmäßiger Projekttage in vielen Berliner Ausbildungsstätten für Pflegefachpersonen, Hebammen/Geburtshelfer, Medizinische und Zahnmedizinische Fachangestellte[71]. Es besteht weder in Berlin noch bundesweit eine Verpflichtung oder Vorgabe für Pflegeschulen, die Projekttage durchzuführen. Ein Engagement des BMG zur systematischen Verbesserung dieser Situation ist aus NGO-Perspektive nicht erkennbar.

Psychotherapie

Im Psychotherapeutengesetz wird jetzt Fortbildung zu den Themen häusliche und sexualisierte Gewalt für den Erwerb der Approbation festgeschrieben. Die wenigsten Psychotherapeut*innen fühlen sich in der Lage, Frauen mit unterschiedlichen Behinderungen zu unterstützen.

Bildung

In den Aus- und Weiterbildungsplänen für Lehrpersonal der Kultusministerien der Bundesländer findet geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt kaum Beachtung[72]. Dies hängt auch mit der fehlenden Verankerung der Themen in den Lehrplänen zusammen (Vgl. Artikel 14).

Es gibt nur partiell von den NGOs angebotene Fortbildungsmöglichkeiten, die von den Lehrkräften in ihrer strukturellen Überforderung eher zurückhaltend wahrgenommen werden[73].

Arbeitende im Bereich Asyl und Migration

In diesem Bereich sind verschiedene Berufsgruppen vertreten, die mit einem sehr unterschiedlichen Blick und einem unterschiedlichen Arbeitsauftrag auf die Frauen und Mädchen mit geschlechtsspe-

---

69 WHO 2019: Training healthcare providers to help women survivors of violence, [online] https://www.who.int/reproductivehealth/training-health-care-providers-help-women-survivors-of-violence/en/ (aufgerufen am 10.09.2020).

70 Vgl. Hellbernd, Hildegard 2003: Synopse, [online] http://www.signal-intervention.de/sites/default/files/2020-04/Lit_2004_Synopse_Hellbernd (aufgerufen am 11.09.2020).

71 Qualifizierungsangebote zur Intervention bei häuslicher und sexualisierter Gewalt in der Aus- und Fortbildung in Berlin, [online] https://www.signal-intervention.de/sites/default/files/2020-04/2019_%C3%9Cbersicht_Qualifizierungsangebote_Berlin_0.pdf (aufgerufen am 10.09.2020).

72 Rabe, Heike & Britta Leisering 2018: Die Istanbul-Konvention: Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt, [online] https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56238-3 (aufgerufen am 23.06.2020),

73 DGfPI interne Auswertung Sylvia Fein, 02/2020.

zifischer Gewalterfahrung treffen. Es zeigt sich in der Arbeit der NGOs, dass häufig die Informationen zu Gewaltschutz auf der einen Seite mit den Informationen zu Migrations- und Asylrecht auf der anderen Seite nicht genügend verknüpft werden, was zur Folge hat, dass die Frauen und Mädchen nicht adäquat umfassend beraten werden und in ihrer Sicherheit durch strukturelle Bedingungen zusätzlich bedroht werden. Insbesondere die Erkennung besonderer Schutzbedürftigkeit von traumatisierten und/oder gewaltbetroffenen Frauen, sowie die Anerkennung geschlechtsspezifischer Fluchtgründe wird so strukturell verhindert (Vgl. Artikel 60). Dazu gehört auch die Vorstellung und die Auseinandersetzung mit transkultureller- und kultursensibler Arbeit in diesen o.g. Bereichen, weiterhin die Auseinandersetzung mit Wirkungsmechanismen mehrdimensionaler Diskriminierungen auf die direkte Arbeit. Ein Beispiel dafür ist der Umgang mit Fällen, bei denen die Rolle der Mehrsprachigkeit, die sprachliche und kulturelle Dominanz der deutschen Partner*in in binationalen oder bikulturellen Beziehungen eine direkte Auswirkung in Bezug auf sexualisierte und häusliche Gewalt hat.

Sprachmittlung

Gewaltbetroffene Frauen und Mädchen, die nicht genügend Deutsch sprechen, haben kaum Möglichkeit, sich direkt an die Polizei zu wenden um Hilfe zu suchen. Sie müssen sich in einer Gewaltsituation auch noch darum kümmern, dass sie eine Person finden, die für sie richtig übersetzt. Allein diese Situation führt zu sekundärer Viktimisierung. Hinzu kommt, dass gerade bei einigen offiziell bestellten Dolmetschern*innen darauf geachtet werden muss, dass die Person nicht nur eine Frau ist, sondern zugleich auch nicht bewertend übersetzt oder gar versucht die Gewaltbetroffene zu beeinflussen. Daher ist enorm wichtig, dass hier gender- und diversitätssensible Sprachmittlung vorhanden ist.

Journalist*innen und Angehörige sonstiger Medienberufe

Das Thema Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt ist nicht in Studiengängen und Ausbildungen in Medienberufen verankert. Vereinzelt gibt es, auf Eigeninitiative von Dozierenden, Angebote zu bestimmten Aspekten (z. B. ein Seminar zum Thema Darstellung von Vergewaltigungen in Filmen im Kontext eines Montage-Studiengangs an der Filmuniversität Babelsberg *KONRAD WOLF*). Anekdotisch wurde in Gesprächen mit Vertreter*innen von Journalismus-Schulen deutlich, dass das Themenfeld Geschlechtergerechtigkeit insgesamt entweder durch Einheiten zum Thema Ethik abgedeckt ist (wobei fraglich ist, wie sehr in die Tiefe gegangen wird und inwiefern verschiedene Formen von Gewalt gegen Frauen eine Rolle spielen) oder dass aufgrund der Kürze der Ausbildung insgesamt kein Raum zum Behandeln dieser spezifischen Themen ist.

Während die Bundesregierung sich nicht für die Verankerung von Geschlechtergerechtigkeit und Inhalten zu Geschlechterstereotypen und zu Gewalt gegen Frauen in der Aus- und Fortbildung Medienschaffender in Deutschland einsetzt, tut sie dies im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit. Ein Beispiel dafür ist das vom BMZ finanzierte GIZ-Projekt "Step it Up for Gender Equality in South African Media", in dessen Rahmen eine Studie zu Geschlechterrollen und zur Darstellung von geschlechtsspezifischer Gewalt im südafrikanischen TV umgesetzt und Trainings für Medienschaffende zu Geschlechterstereotypen und geschlechtsspezifischer Gewalt angeboten, und eine Selbstverpflichtung der Medienbranche auf den Weg gebracht werden[74].

74 GIZ 2020: South Africa: Step It Up for Gender Equality in South African Media, [online] https://gender-works.giz.de/competitions2020/south-africa-step-it-up-for-gender-equality-in-south-african-media/ ; https://partnershipsforprevention.org/step-it-up (aufgerufen am 10.09.2020).

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern,

» dass alle Aus-, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen (AFWM) für Fachkräfte der relevanten Berufsgruppen Geschlechterstereotype und Vergewaltigungsmythen (auch rassismuskritisch) adressieren und den Bedürfnissen und Rechten der Opfer (unter Berücksichtigung aller vulnerabler Gruppen) im Strafverfahren gerecht werden. Sie sollten gemäß Artikel 15 Abs. 2 durch spezialisierte Fachberatungsstellen bzw. NGOs (mit-)konzipiert bzw. durchgeführt werden.

» flächendeckende verpflichtende diversitäts- und gendersensible AFWM für Polizei, Staatsanwaltschaften, Justiz, Gesundheit und psychosoziale Beratung umzusetzen. Dies gilt ebenso für involvierte Arbeitsfelder wie Jobcenter, Ausländerbehörde, Kinder- und Jugendbehörden.

» nach Gesetzesänderungen verpflichtende diversitäts- und gendersensible Fortbildungen für Richter*innen, Verfahrensbeistände und familiengerichtlich bestellte Gutachter*innen einzuführen.

» eine feste Verankerung der Thematik in den Muster-, Aus-, Fort- und Weiterbildungsordnungen mit Prüfungsrelevanz.

» Mindeststandards für Schulungen zu erstellen, z. B. in Bezug auf Gesundheitsfachkräfte, orientiert an bestehender guter Praxis und dem Curriculum der WHO.

» Bereitstellung von adäquaten Ressourcen auch für regelmäßige Auffrischungs- und Vertiefungsschulungen und deren Monitoring & Evaluation.

Siehe auch (spezifische) Empfehlungen zu Aus-, Weiter- und Fortbildung bestimmter Berufsgruppen in Art. 14, Art. 26, Art. 31, Art. 36, Art. 37, Art. 43, Art. 46, Art. 50, Art. 51, Art. 52/53 und Art. 55.

Artikel 16
Vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme

Anforderungen

Artikel 16 verpflichtet zur Errichtung und Unterstützung von Täterprogrammen, um zukünftige Gewaltausübung zu verhüten. Bei diesen Programmen müssen die Menschenrechte und der Schutz der von Gewalt betroffenen Frauen und Mädchen im Zentrum stehen.

Herausforderungen

In den meisten Bundesländern in Deutschland sind nur halbherzige Bemühungen zu erkennen, Täterarbeit so zu etablieren, dass sie künftige häusliche Gewalt effektiv verhindern kann. Die Tatsache, dass Arbeit mit Tätern ein elementarer Teil des Opferschutzes ist, scheint in einigen Bundesländern noch nicht angekommen zu sein. Ein konzeptioneller Aufbau der Struktur und ein bedarfsorientierter Ausbau der Täterarbeitseinrichtungen fehlt vielerorts. Seit 01.03.2013 ist das Gesetz zur Täterverantwortung die Grundlage für die justizielle Zuweisung von Tätern aus dem Bereich der häuslichen Gewalt.

Mangelnde Einbindung in Interventionsstrukturen

Täterarbeit kann nur gelingen, wenn sie in verbindliche Interventionsstrukturen gegen häusliche Gewalt eingebettet ist, die von Seiten der Täterarbeitseinrichtungen mitgestaltet werden. Ob weitere Gewalt verhindert werden kann, hängt wesentlich davon ab, wie gut Täterarbeitseinrichtungen mit der Polizei, der Justiz und ihren Diensten, den Frauenunterstützungseinrichtungen und anderen kommunalen bzw. regionalen Hilfseinrichtungen (z. B. Jugendämtern) zusammenarbeiten[75]. Eine enge Anbindung an Landgerichtsbezirke ist deshalb empfohlen.

Mangelnde finanzielle und personelle Ressourcen sowie Mehrsprachigkeit

Die finanzielle Ausstattung der Einrichtungen der Täterarbeit reicht in keinem Bundesland aus, um sicherzustellen, dass die Täterarbeit im Bereich der häuslichen Gewalt einen elementaren Anteil am Opferschutz hat – selbst dort nicht, wo die Programme konzeptionell sehr gut aufgebaut sind.

Viele Einrichtungen in Deutschland haben qualifiziertes Personal, können jedoch den hohen Anspruch an die qualifizierte Arbeit aufgrund der finanziellen Ausgestaltung nicht umsetzen, auch wenn sie das wollen.

Das Verständnis und die konzeptionelle Ausarbeitung der kultursensiblen Arbeit mit den Tätern und betroffenen Frauen aus migrierten Familien fehlt in der Praxis komplett. Die Regelstrukturen

75 Vgl. Gondolf, Edward W. 2002: Batterer Intervention Systems. Issues, Outcomes and Recommendations, Thousand Oaks: Sage Publications; Gondolf, Edward W. 2012: The Future of Batterer Programs: Reassessing Evidence-Based Practice, Boston: Northeastern University Press.

und staatliche Behörden sehen keinen Raum für die notwendige Sensibilität für die spezielle Situation und den sich daraus ergebenden besonderen Schutzbedarf von vulnerablen Gruppen vor.

Täterarbeit mit Tätern, die eine Behinderung haben und ggfs. in Wohneinrichtungen leben, ist mit den vorhandenen Ressourcen und Konzepten nahezu gar nicht realisierbar. Hier müssen Ansätze gefunden werden, auch diesen Kreis der Klienten*innen näher in die Betrachtung miteinzubeziehen. Spezielle Programme für gewaltausübende Menschen mit Behinderungen verschiedener Formen müssen bspw. in leichter Sprache entwickelt, erprobt und umgesetzt werden. Dies vor dem Hintergrund, dass gerade Mädchen und Frauen mit Behinderungen nochmals höher von Gewalt betroffen sind als Frauen ohne Behinderungen[76]. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit hat zu diesem Zweck ein Projekt bei der Aktion Mensch beantragt.

Standard zur Täterarbeit im Bereich häuslicher Gewalt

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit häusliche Gewalt e. V. hat in enger Kooperation mit Frauenverbänden den Standard zur Arbeit mit männlichen Tätern aus dem Bereich häuslicher Gewalt ausgearbeitet. Nach dem Standard ist die Sicherheit der (Ex-)Partnerin ein zentrales Kriterium der Arbeit mit Tätern und somit ein zentraler Aspekt zum Schutz der Betroffenen. Das BMFSFJ hat ihn mehrfach als Grundlage für die Arbeit mit männlichen Gewaltausübenden in Deutschland veröffentlicht[77]. Doch nicht alle Täterarbeitseinrichtungen arbeiten nach diesem Standard.

Große Differenzen in Verfügbarkeit und Struktur der Täterarbeit zwischen Bundesländern

Die aktuellen Bemühungen in den einzelnen Bundesländern zur Umsetzung von Artikel 16 IK sind höchst unterschiedlich, obwohl es Best-Practice-Beispiele auf Länderebene gibt.

Schon im Jahr 2000 hatte Rheinland-Pfalz mehrere Arbeitsgruppen unter dem Dach des rheinland-pfälzischen Interventionsprojekts gegen Gewalt an Frauen und Kindern (RIGG) eingerichtet, die die konzeptionelle Ausrichtung sowohl der Arbeit mit von Gewalt Betroffenen als auch mit Tätern ausarbeiten sollten. Diese Erkenntnisse werden seit 2005 in die Praxis umgesetzt. So wurden inzwischen neun landesfinanzierte Täterarbeitseinrichtungen auf Ebene der Landgerichtsbezirke angesiedelt.

In Sachsen gibt es vier landesfinanzierte Täterarbeitseinrichtungen und einen Landesaktionsplan, der am Standard der Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit ausgerichtet ist. In Schleswig-Holstein gibt es landesfinanziert mindestens neun Einrichtungen. Das Land spricht von einer flächendeckenden Umsetzung[78]. In Thüringen gibt es mittlerweile finanziert durch das Ministerium der Justiz insgesamt vier Einrichtungen. Auch hier sollen sich die Einrichtungen bei der Ausrichtung ihrer Arbeit am Standard der Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit orientieren[79].

In Brandenburg gibt es seit 2019 eine landesfinanzierte Modelleinrichtung. Der weitere Ausbau ist geplant. Das Land Hamburg hat im Jahr 2018 für die Arbeit mit Tätern aus dem Bereich häuslicher Gewalt ein völlig überarbeitetes Konzept erstellt. Die Arbeit wurde an einen Träger vergeben. Auch das Land Hessen hat die Unterstützung für die Täterarbeit in den letzten Jahren stark ausgeweitet. 15 Einrichtungen sind hier finanziert. In Niedersachsen gibt es finanziert mit Landesmitteln elf Einrichtungen für die Arbeit mit Tätern. Ursprünglich waren diese an die Landgerichtsbezirke angepasst.

---

76 Schröttle, Monika et al. 2012, 2013, 2014, 2015.

77 BAG Täterarbeit 2018: Arbeit mit Tätern in Fällen häuslicher Gewalt: Standard der Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt e. V., [online] https://www.bag-taeterarbeit.de/images/Standard_BAG_T%C3%A4HG_2018.pdf (aufgerufen am 28.07.2020).

78 BMFSFJ 2020: GREVIO 1. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland, [online] https://www.bmfsfj.de/blob/160138/6ba3694cae22e5c9af6645f7d743d585/grevio-staatenbericht-2020-data.pdf (aufgerufen am 10.09.2020) S. 51 f.

79 Ebd., S. 52 f.

In Bayern sollen zu den bestehenden Einrichtungen auf kommunaler Ebene in den einzelnen Regierungsbezirken jeweils acht landesfinanzierte Täterarbeitseinrichtungen dazukommen. In Nordrhein-Westfalen wurde die Täterarbeit aus der Zuständigkeit des Justizministeriums in die des Gleichstellungsministeriums verlagert. Hier laufen nun die ersten Prozesse einer Konzeptionierung und Ansiedlung der Täterarbeit in Zusammenarbeit mit Praktiker*innen.

Obwohl in Berlin die Einwohnerzahl deckungsgleich mit Rheinland-Pfalz ist, gibt es dort lediglich eine spezialisierte Einrichtung der Täterarbeit. Auch in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt besteht enormer Handlungsbedarf. In Baden-Württemberg lässt die Landesregierung keinerlei Bemühungen erkennen, die fünf auf kommunaler Ebene finanzierten Einrichtungen länderfinanziert zu ergänzen. Mecklenburg-Vorpommern verfügt als großes Flächenland momentan lediglich über eine Einrichtung, die sich der Arbeit mit Tätern aus dem Bereich häuslicher Gewalt widmet. Es sollen jedoch weitere landesfinanzierte Einrichtungen hinzukommen. Sachsen-Anhalt finanziert an drei Standorten die Arbeit mit Tätern. Im Saarland mit ca. 1 Million Einwohner gibt es eine landesfinanzierte Täterarbeitseinrichtung. Auch in Bremen gibt es nur eine spezialisierte Einrichtung für die Arbeit mit Tätern, die vom Land Bremen finanziert ist.

Insgesamt ist deshalb eine starke Unterversorgung der Täterarbeit auf allen Ebenen festzustellen.

Täterarbeit mit Sexualstraftätern

Die Arbeit mit Sexualstraftätern muss in der nächsten Periode näher ins Hellfeld gerückt werden. Es müssen Ansätze für die Arbeit mit diesen Klienten gefunden werden.

In Bezug auf die präventive Arbeit mit Sexualstraftätern gegen Kinder wird inzwischen bundesweit vor allem die Arbeit von „Kein Täter werden“, konzipiert von Prof. Bayer an der Berliner Charité, unterstützt. Dieser Ansatz ist u. a. aus drei Gründen sehr umstritten: Zum einen ergab die Forschung von Peer Briken und Safiye Tozdan[80] sehr deutlich, dass der Ansatz, dass sogenannte pädophile Täter unveränderliches Begehren zeigen dem derzeitigen Forschungsstand nicht entspricht und der im Programm verfolgte Ansatz, dass die potenziellen Täter nur lernen ihr Begehren zu unterdrücken und zu steuern, eher „tickende Zeitbomben“ hervorbringt, da nicht an der Veränderbarkeit gearbeitet wird. Zum anderen besteht ein sehr klarer Widerspruch zwischen den Erfordernissen des Kinderschutzes und dem Versprechen der Anonymität während der Arbeit. Außerdem wurde in der Untersuchung von Andrej König in der Fachhochschule Dortmund „Kein Täter werden –Keine Effekte?” die Ineffektivität dieser Arbeit mit den potenziellen Tätern belegt[81].

Programme für Täter*innen

Für Betroffene von sexualisierter oder häuslicher Gewalt durch weibliche Täter*innen ist es wichtig, dass diese Gewalterfahrung anerkannt wird. Die Täterarbeitseinrichtungen, die in der BAG Täterarbeit organisiert sind, sprechen dementsprechend inzwischen von dem/der Gewaltausübenden oder Täterinnen und Tätern[82]. Gleichzeitig gibt es weltweit bislang nur wenige aussagekräftige Studien bezüglich weiblicher Gewalt in Beziehungen. In Deutschland weist die Statistik des Bundeskriminalamts für vermeintlich weibliche Gewaltausübende im Bereich häuslicher Gewalt einen prozentualen Anteil von circa 20 % aus. Beim genauen Blick auf diese Statistik wird jedoch deutlich, dass diese nur wenig aussagekräftig bezüglich des realen Ausmaßes weiblicher Gewaltausübung in Beziehungen ist, auch weil unklar ist, wie häufig hier gewaltausübende heterosexuelle Männer als Gegenreaktion

80 Todan, Safiye et al. 2015: Spezifische Selbstwirksamkeit zur Beeinflussung des sexuellen Interesses an Kindern (SSIK): Konstruktion und Validierung eines Messinstruments, in: Psychother Psychosom Med Psychol 2015; 65(09/10), S. 345–352.

81 König, Andrej 2015: Kein Täter werden, –Keine Effekte? [online] https://link.springer.com/article/10.1007/s11757-015-0316-5 (aufgerufen am 09.09.2020).

82 Satzung der BAG Täterarbeit, [online] https://www.bag-taeterarbeit.de/images/pdf/Satzung-BAG-THG-Stand-15.11.19.pdf (aufgerufen am 28.07.2020).

auf eine Anzeige selbst Anzeige erstattet haben. Die irreführende Statistik könnte dazu führen, das Phänomen weiblicher Täterschaft im Bereich häuslicher Gewalt quantitativ zu überschätzen. Die BAG Täterarbeit wird deshalb ein Forschungsprojekt „Weibliche Gewaltausübende“ in den nächsten drei Jahren in enger Kooperation mit den Bundesfrauenverbänden angehen.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung,

» die Täterarbeit in den Bereichen häuslicher Gewalt auf Grundlage des Standards der BAG TäHG zur Arbeit mit Tätern in Fällen häuslicher Gewalt bundesweit auf- und auszubauen, so dass ein flächendeckendes Angebot gewährleistet werden kann.

» die Verbände der Täterarbeit und der Arbeit mit betroffenen Frauen mit ihrem Fach- und Sachverstand am Auf- und Ausbau sowie der weiteren Entwicklung der Täterarbeit zu beteiligen.

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern,

» die Bereitstellung von Ressourcen, die eine standard-konforme, qualitativ-hochwertige Täterarbeit flächendeckend ermöglichen, ohne diese dem Frauenunterstützungssystem zu entziehen.

Artikel 17
Beteiligung des privaten Sektors und der Medien

Anforderungen

Artikel 17 Absatz 1 verpflichtet die Vertragsparteien der Istanbul-Konvention den privaten Sektor, den IKT-Sektor und die Medien zu ermutigen an der Erarbeitung und insbesondere der Umsetzung lokaler, regionaler oder nationaler Ansätze zur Verhütung von Gewalt gegen Frauen mitzuwirken und sie zu ermutigen, Normen der Selbstregulierung, etwa Verhaltenskodizes für den IKT-Sektor und die Medien, insbesondere soziale Medien, einzuführen. Bezogen auf den Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz bedeutet das für die Politik mehr Privatunternehmen zur Ausarbeitung von Protokollen und Richtlinien für den Umgang mit sexueller Belästigung am Arbeitsplatz zu ermutigen.

Bezogen auf den Schutz vor digitaler geschlechtsspezifischer Gewalt bedeutet das für die Politik mehr Privatunternehmen wie Soziale Netzwerke, Seitenbetreiber*innen, Anbieter*innen von Online-Diensten sowie Software- und Produktentwickler*innen in die Pflicht zu nehmen, um mehr Schutz vor Gewalt und Missbrauch ihrer Angebote bei der Entwicklung und Umsetzung ihrer Produkte zu berücksichtigen.

Bezogen auf die Medien bedeutet das für die Politik, unter gebührender Berücksichtigung der Grundprinzipien wie freie Meinungsäußerung, Pressefreiheit und künstlerische Freiheit, den Medien Rahmenbedingungen zu geben, die ein verantwortungsbewusstes Handeln befördern, damit bei der Thematisierung von Gewalt gegen Frauen in den Medien die Menschenrechte als Grundlage dienen, die Unterschiede zwischen den Geschlechtern berücksichtigt werden und jede Sensationsberichterstattung unterbleibt, und positive Impulse für bspw. die Erarbeitung von Verhaltenkodizes, Verankerung des Themas in der Ausbildung für Medienberufe u.ä. zu geben.

Herausforderungen bei sexueller Belästigung am Arbeitsplatz

Die zahlreichen und massiven Vorfälle und Folgen sexueller Belästigung am Arbeitsplatz sind durch die #metoo-Bewegung und empirische Studien stark ins öffentliche Bewusstsein vorgedrungen. Über den Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz wird seitdem mehr gesprochen. Immer noch stehen jedoch zahlenmäßig relevante und im Vorgehen gebündelte reale Veränderungen in Privatunternehmen in der Etablierung von Strukturen zum Schutz und zur Unterstützung Betroffener aus. Das ist umso bedenklicher, da es mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) bereits seit 2006 eine rechtliche Verpflichtung für Arbeitgeber*innen zur Einrichtung von Beschwerdestellen und zur Information der Beschäftigten hinsichtlich Maßnahmen gegen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz gibt. Allerdings stehen keinerlei Sanktionen bei Nicht-Erfüllung in Aussicht.

Die Erfahrung zeigt: Auch nach #metoo gibt es häufig noch keine Öffnung und Bereitschaft, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Immer noch ist es die Regel, dass Unternehmen sich erst dann mit der Thematik wirklich auseinandersetzen, wenn ein interner Vorfall keine andere Wahl lässt. Für die Fachorganisationen, die Beratung und Begleitung für die Etablierung von Strukturen anbieten, sind insbesondere die mächtigen Arbeitgeberseiten häufig nicht zu erreichen. Die geringe Bereitschaft der Arbeitgeber*innen, tätig zu werden, spiegelt sich auch in mangelhaften Kenntnissen der Arbeitnehmer*innen über Maßnahmen zum Schutz vor Belästigung am Arbeitsplatz wider. So stellt eine Studie aus dem Jahr 2019 fest: „Auffällig ist zunächst, dass der Mehrheit der Befragten

(62 %) keine Maßnahmen im Betrieb bekannt sind. 30 % gaben an, es gebe eine präsente Ansprechperson und nur wenige (jeweils 5–7 %) konnten andere Maßnahmen, wie Betriebsvereinbarungen, Schulungen und Informationsvermittlung zu sexueller Belästigung am Arbeitsplatz benennen."[83]

Hier muss die Politik deutlich stärker aktiv werden, ermutigen und auf die Gesetzeslage, die Pflicht zum Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, verweisen, damit es nicht länger die alleinige Verantwortung der Betroffenen bleibt, mit den Vorfällen umzugehen und es nicht vom Glück abhängt, ob ein Unternehmen Strukturen zum Schutz und zur Unterstützung bereitstellt. Bei sexueller Belästigung am Arbeitsplatz geht es um Macht und machtvoll muss auch das Vorgehen dagegen sein.

Besonders herausfordernd stellen sich Situationen dar, in denen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz intersektional verschränkt mit anderen Diskriminierungsformen wie etwa Rassismus, Ableismus etc. auftritt. So sind beispielsweise trans Personen, Frauen mit Behinderungen, Personen, die sich keinem Geschlecht zuordnen und vor allem Frauen, die rassistisch diskriminiert werden, überproportional häufig von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz betroffen und haben es oft besonders schwer, Unterstützung zu bekommen.

Herausforderungen bei digitaler Gewalt

Gewalt in (Ex-)Paarbeziehungen und sexualisierte Gewalt digitalisieren sich stetig. Die psychosoziale Beratungspraxis von Betroffenen vermerkt bereits seit Jahren einen Anstieg an Beratungsanfragen zum Thema. Stalking, Spionage-Apps, bildbasierte sexualisierte Gewalt, Hacken, Kontrollieren der Clouddienste, Gerüchte im Netz streuen, Deep Fakes, heimliches Filmen, Identitätsdiebstahl und vieles mehr sind Lebensrealität für viele Betroffene.

Digitale geschlechtsspezifische Gewalt im sozialen Nahraum ist geprägt von schnelllebigen technologischen Entwicklungen sowie von der Verbreitungsgeschwindigkeit und Reichweite von Informationen und Bildmaterialien und unterliegt zusätzlich denselben Dynamiken wie analoge Formen geschlechtsspezifischer Gewalt. Hierzu gehört, dass die Gewalt in der Regel von (einst) vertrauten Personen aus dem direkten sozialen Umfeld ausgeht und den Betroffenen häufig eine Mitschuld am Erlebten zugeschrieben wird. Zusätzlich werden die Betroffenen in der Durchsetzung ihrer Rechte und/oder beim Melden von digitaler geschlechtsspezifischer Gewalt an Soziale Netzwerke, Seitenbetreiber*innen, Anbieter*innen von Online-Diensten (wie pornografischen Internetseiten), sowie Software und Produktentwickler*innen (wie Spysoftware, Dual-Use-Software oder Smarthomes) oft nicht ernst genommen. Aus den Erfahrungen der Betroffenen ist bekannt, dass die online zur Verfügung stehenden Meldewege in den meisten Fällen wenig Erfolg bringen, um Inhalte zu löschen. Oder es kommt sogar dazu, dass die gewaltausübende Person die Meldewege gegen die Betroffenen selbst richtet, um ihre Profile und Accounts zu sperren.

Neben der Digitalisierung von Gewalt in sozialen Beziehungen durch die aktuellen oder ehemaligen Beziehungspartner, beobachten wir vermehrt Angriffe im öffentlichen digitalen Raum in Form von Hatespeech, in dem die Täter*innen teilweise anonym und organisiert agieren. Dieser sogenannte „Hass im Netz" ist eine Menschenrechtsverletzung, die digital stattfindet und reale Auswirkungen auf die Betroffenen hat.

Hatespeech im Netz ist organisiert, aber nicht nur im Sinne von Netzwerken wie Mannosphären, dem Phänomen der antifeministischen Bewegungen im Netz, mit antifeministischen Foren, Wikis und rechtsradikalen Facebook-Gruppen, sondern auch von vermeintlichen Einzelpersonen, deren sexistisches und rassistisches Gedankengut in Online- und Offline-Sphären genährt und radikalisiert wurde.

Alle Formen digitaler Gewalt werden mithilfe oder auf Plattformen und Technologien privater Unternehmen ausgeübt, die sehr viel Geld verdienen, aber zur Vermeidung des Missbrauchs ihrer Technologien bislang unzureichend in die Pflicht genommen werden. Zum Schutz minderjähriger

83 Schröttle, Monika et al. 2019: Umgang mit sexueller Belästigung am Arbeitsplatz – Lösungsstrategien und Maßnahmen zur Intervention, Studie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Oktober 2019, S. 86.

Nutzer*innen sind im zum Berichtszeitpunkt als Entwurf vorliegenden Jugendmedienschutzgesetz Verbesserungen vorgesehen, deren Nutzen es abzuwarten gilt.

Herausforderungen bezüglich der Beteiligung der Medien

Es sind keine proaktiven Ansätze der Regierung bekannt, die darauf abzielen, die Medien in Deutschland dazu zu ermutigen, zu der Erarbeitung lokaler, regionaler oder nationaler politischer Ansätze beizutragen und sich um die Verhütung von Gewalt gegen Frauen zu bemühen und an deren Umsetzung mitzuwirken.

Der in Deutschland für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geltende Rahmen (Rundfunkstaatsvertrag und Rundfunkordnung/allgemeine Programmgrundsätze für Rundfunk und Telemedien) sowie die Systeme branchenspezifischer Selbstkontrolle (der Deutsche Presserat, die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft und die Freiwillige Selbstkontrolle Multimediadienstanbieter, Pressekodex) gehen nicht spezifisch auf Gewalt gegen Frauen und Geschlechtergerechtigkeit ein. Somit hängt es ab von der Haltung und dem Problemverständnis der einzelnen Entscheider*innen, inwiefern in ihrem Rahmen Gewalt gegen Frauen und/oder der Gleichstellung von Frauen und Männern (z. B. Verzicht auf weibliche Stereotype und die Vermittlung erniedrigender Bilder von Frauen, welche sie mit Gewalt und Sex in Verbindung bringen) thematisiert werden. Konkrete Verhaltenskodizes zu diesen Themenfeldern sind nicht formuliert.

Ein Beispiel einer öffentlich geförderten Initiative ist die Sensibilisierung von Medienschaffenden in Schleswig-Holstein im Rahmen des vom Land finanzierten SCHIFF-Projekts. Ein weiteres öffentlich gefördertes Projekt für genderbewussten Journalismus (die Online-Plattform genderleicht.de) wird ohne Aussicht auf Anschlussfinanzierung im Sommer 2021 enden. Die aktuellen Dialogforen zu Sexismus, den Bereich Kultur und Medien eingeschlossen, des BMFSFJ und EAF, sind zu begrüßen. Es bleibt abzuwarten, ob die Maßnahmen, die daraus hervorgehen werden, einen Beitrag zur Umsetzung von Artikel 17 mit Bezug auf die Medien leisten werden.

Es gibt weitere positive Maßnahmen im Medienbereich in Deutschland, die nicht auf Impulse der Regierung zurückzuführen sind.

Nach starken Impulsen aus der Zivilgesellschaft hat sich im November 2019 die Deutsche Presseagentur selbst verpflichtet, bestimmte verzerrende und verharmlosende Begriffe in der Berichterstattung zu Gewalt gegen Frauen nicht mehr zu verwenden[84]. Die Selbstverpflichtung „Gemeinsam für Gendergerechtigkeit“ von sechs deutschen Filmhochschulen[85], in denen sowohl Nulltoleranz im Umgang mit sexualisierter Gewalt und jeder Form der Diskriminierung an den Hochschulen als auch Gendergerechtigkeit in den Inhalten der Forschung und Lehre thematisiert werden, ist ein weiteres Beispiel. Ebenfalls unabhängig von öffentlicher Unterstützung werden seit wenigen Jahren Sensibilisierungs- und Fortbildungsangebote (z. B. Workshops) zum Thema genderbewusstes Erzählen für Medienschaffende organisiert. Eine erste repräsentative Studie zum Thema Darstellung von Gewalt gegen Frauen im deutschen TV wurde ebenfalls ohne Beteiligung der Regierung von zivilgesellschaftlichen Akteur*innen und Partnern aus der Branche im Herbst 2020 auf den Weg gebracht (Ergebnisse werden im Sommer 2021 erwartet).

Während die Bundesregierung in Deutschland also nicht proaktiv die Medien dazu ermutigt, im Zuge der Selbstregulierung Richtlinien und Normen zu erstellen, um den Respekt der Würde der Frauen zu stärken und somit zur Verhütung von gegen sie gerichteter Gewalt beizutragen, unterstützt sie diese Arbeit anderer Staaten im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit (zuletzt im

---

84 Borgers, Michael 2019: Mord ist Mord ist Mord, in: Deutschlandfunk, 25.11.2019, [online] https://www.deutschlandfunk.de/berichterstattung-ueber-gewalt-an-frauen-mord-ist-mord-ist.2907.de.html?dram:article_id=464247 (aufgerufen am 15.01.2021).

85 Deutsche Film- und Fernsehakademie Berlin et al. 2018: Gemeinsam für Gender-Gerechtigkeit, Februar 2018, [online] https://www.filmuniversitaet.de/fileadmin/user_upload/pdfs/Gleichstellung/2018-02-07_Gender-Paper_final.docx.pdf (aufgerufen am 15.01.2021).

Rahmen des BMZ-finanzierten und von GIZ und Partner*innen umgesetzten Projekts "Step it Up for Gender Equality in South African Media"[86], davor im Teilprojekt „Gewalt gegen Frauen im Blickfeld der Medien" in Bolivien (im Rahmen des GIZ-Regionalvorhabens „Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in Lateinamerika (Com-VoMujer)"[87]) und im 2018 gestarteten bilateralen Vorhaben „Prävention der Gewalt gegen Frauen" (PreViMujer) in Ecuador[88].

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern,

» die Anwendung der Empfehlungen in der Europarat-Handreichung „Encouraging the Participation of the Private Sector and the Media in the Prevention of Violence Against Women and Domestic Violence: Article 17 of the Istanbul Convention. A collection of papers on the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence" (siehe insb. die "Checklist", S. 41 ff.)[89].

Wir empfehlen der Bundesregierung zur Bekämpfung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz,

» zielgerichtet hochrangige Vertreter*innen aus dem privaten Sektor proaktiv und direkt anzusprechen. Dazu gehören insbesondere auch Dachorganisationen und Interessensvertretungen der Branchen und Arbeitgeber*innen. Diese müssen als Vorbilder und Leitplanken der privatwirtschaftlichen Unternehmen fungieren.

» die Erfüllung der im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz genannten Pflichten, d. h. das Vorhandensein von Strukturen und Zuständigkeiten für den Umgang mit Belästigung am Arbeitsplatz als Auswahlkriterium zu nutzen und bspw. als Voraussetzung für die Vergabe öffentlicher Aufträge anzusetzen.

» zu prüfen, welche Akteur*in welche Form der Sanktionen gegenüber Unternehmen geltend machen könnte, die ihre Pflichten aus dem AGG zum Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz nicht erfüllen. Dabei sollten insbesondere auch die präventiv zu ergreifenden Maßnahmen, wie der Aufbau einer Beschwerdestelle und die Information der Arbeitnehmer*innen, in den Fokus genommen werden[90]. Wenn Präventivmaßnahmen nicht ergriffen werden, z. B. keine Beschwerdestelle aufgebaut und Arbeitnehmer*innen nicht informiert werden, sollte das sanktioniert werden.

---

86 GIZ 2020: South Africa: Step It Up for Gender Equality in South African Media, [online] https://gender-works.giz.de/competitions2020/south-africa-step-it-up-for-gender-equality-in-south-african-media/ (aufgerufen am 15.01.2021).

87 GIZ 2016: Gewalt gegen Frauen im Blickfeld der Medien, [online] https://info.comvomujer.org.pe/catalogocomvo/productoscatalogos2016/17_ComVoMujer_Hoja%20informativa_Periodismo%20libre%20de%20violencia%20contra%20las%20mujeres_ALEMAN_REG_2016%20(1).pdf (aufgerufen am 15.01.2021).

88 GIZ 2018: Gewalt gegen Frauen verhindern, [online] https://www.giz.de/de/weltweit/73665.html (aufgerufen am 15.01.2021).

89 Council of Europe 2016: Encouraging the participation of the private sector and the media in the prevention of violence against women and domestic violence: Article 17 of the Istanbul Convention, Januar 2016, [online] https://edoc.coe.int/en/violence-against-women/6804-encouraging-the-participation-of-the-private-sector-and-the-media-in-the-prevention-of-violence-against-women-and-domestic-violence-article-17-of-the-istanbul-convention.html (aufgerufen am 15.01.2021).

90 So empfiehlt die o.g.repräsentative Studie aus dem Jahr 2019 diesbezüglich die „Prüfung der Möglichkeiten von Sanktionen gegenüber Arbeitgeber_innen, die ihren Schutz- und Fürsorgepflichten nicht ausreichend nachkommen und zu wenig aktiv in der Verhinderung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz sind. Diesbezüglich bietet sich insbesondere eine Prüfung der Möglichkeit von Verbandsklagerechten an, um eine angemessene Rechtsdurchsetzung zu gewährleisten." Schröttle et al. 2019, S. 207 (s. Fußnote 83).

Wir empfehlen Bundesministerien und anderen öffentlichen Stellen zur Bekämpfung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz,

» auf die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen personeller und finanzieller Art für die Verhinderung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz hinzuweisen – und selbst mit gutem Beispiel voranzugehen, so dass Strukturen etabliert und Verantwortliche durch qualifizierte Maßnahmen fortgebildet werden können.

» die Initiierung und Unterstützung branchenspezifischer Anlaufstellen für Betroffene von sexueller Gewalt am Arbeitsplatz sowie regelmäßiger betrieblicher Schulungen durch Fachkräfte aus dem Unterstützungssystem zu gewährleisten.

Wir empfehlen der Bundesregierung und dem Gesetzgeber zur Bekämpfung von digitaler Gewalt,

» dafür Sorge zu tragen, dass funktionierende Meldewege in Sozialen Netzwerken, bei Seitenbetreiber*innen, Anbieter*innen von Online-Diensten sowie Software- und Produktentwickler*innen geschaffen werden müssen, wenn mit ihrem Produkt digitale geschlechtsspezifische Gewalt ausgeübt werden kann.

» die Unternehmen und IT-Dienste durch eine Digitalsteuer in die Verantwortung für die massenhafte gewalttätige Anwendung ihrer Produkte zu nehmen, deren Ertrag Angeboten zur Prävention und Intervention bei digitaler Gewalt zugutekommt.

» dafür Sorge zu tragen, dass alle Produkte, mit denen Spionage und andere Formen digitaler Gewalt unerkannt ausgeübt werden können, gekennzeichnet werden müssen sowie Nutzer*innen automatisch benachrichtigt werden müssen.

Wir empfehlen der Bundesregierung in Bezug auf Medien,

» die Umsetzung der Empfehlung Nr. R (84) 17 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Gleichstellung von Frau und Mann in den Medien; der Empfehlung 1555 (2002) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zum Bild der Frau in den Medien; der Empfehlung 1799 (2007) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zum Bild der Frau in der Werbung; der Resolution 1751 (2010) und Empfehlung 1931 (2010) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zur Bekämpfung sexistischer Stereotype in den Medien und der Empfehlung für die Gleichstellung von Frauen und Männern im audiovisuellen Bereich (CM/Rec(2017)9).

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern in Bezug auf Medien,

» die Förderung von Maßnahmen, die Medienhäuser und Medienschaffende darin unterstützen, sich angemessen mit ihrer Verantwortung in Bezug auf Gewalt gegen Frauen und der Gleichstellung der Geschlechter auseinanderzusetzen (bspw. durch die Entwicklung von Normen der Selbstregulierung, Verhaltenskodizes und belgeitenden konkrete Maßnahmen für ihre Einführung und das Monitoring ihrer Umsetzung), insbesondere unter Einbeziehung der relevanten Fachexpertise aus Praxis und Forschung, sowie der Erfahrungen mit entsprechender Arbeit im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

KAPITEL IV

Schutz und Unterstützung

Artikel 18
Allgemeine Verpflichtungen

Anforderungen

Artikel 18 verpflichtet zu Schutz und Unterstützung für Betroffene und Zeug*innen (insbesondere Kinder) aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt.

Herausforderungen

Kein geschlechtsbewusster Ansatz von Gewalt, kein einheitliches Vorgehen

In Deutschland wird Gewalt gegen Frauen und Mädchen nach wie vor nicht als eine Menschenrechtsverletzung verstanden, welcher mit konsequenten, einheitlichen und behörden- und institutionsübergreifenden Maßnahmen begegnet wird. Die Istanbul- Konvention und ihre Vorschriften als geltendes Recht in Deutschland sind in vielen Ämtern und Behörden nicht bekannt. Der fehlende gemeinsame Blick auf das Thema Gewalt gegen Frauen und vorhandene Vorurteile schaffen große Hürden sowohl für die betroffenen Frauen als auch die Frauenunterstützungseinrichtungen. Patriarchale Strukturen und ungleiche Machtverhältnisse (wirtschaftliche Abhängigkeit von Frauen, aufenthaltsrechtliche Regelungen, die Vorbehalte zu Artikel 59 (2) und (3), etc.), rechtliche Hürden (materielles Recht, Strafverfolgung, etc.), fehlende geeignete Mechanismen für eine wirksame Zusammenarbeit (Vgl. Artikel 7, 9 und 10) haben nach wie vor eine sekundäre Viktimisierung gewaltbetroffener Frauen zur Folge. Damit einher geht der Trend hin zur „Entgeschlechtlichung" von Gewalt, also der Gleichsetzung des Gewalterlebens und Gewaltbetroffenheit von Frauen und Männern[91]. Ein geschlechtsbewusstes Verständnis von Gewalt, wie von der Istanbul-Konvention gefordert, wird von staatlichen Geldgebenden in der Regel nicht verlangt, in manchen Bundesländern oder Regionen sogar explizit nicht unterstützt.

Nicht alle Frauen und Mädchen finden Zugang zu Schutz und Unterstützung

Nicht alle Frauen, die Opfer von Gewalt sind oder waren, sind in gleicher Weise vor Gewalt geschützt und haben Zugang zum Hilfesystem. Nach wie vor gehören in Deutschland Frauen mit Behinderungen, Frauen mit Migrationsgeschichte, geflüchtete Frauen, Frauen aus dem EU-Ausland, trans Frauen, Sexarbeiter*innen, Senior*innen, wohnungslose Frauen, Frauen mit psychischen Beeinträchtigungen oder Suchterkrankungen und Frauen, die von Menschenhandel betroffen sind, zu dem Personenkreis, der keinen oder nur unzureichenden Zugang und Schutz im Hilfesystem findet. Dies hat unterschiedliche Gründe, die u. a. in der unzureichenden Infrastruktur und fehlenden Ausstattung, Finanzierungskonzepten des Hilfesystems, rechtlicher Ungleichbehandlung (Vgl. Artikel 59 und 60) und unterschiedlichen Maßnahmenplänen aufgrund des föderalen Systems in Deutschland begründet sind.

---

91 Vgl. dazu die aktuelle Kampagne des BMFSFJ, in der auf der Startseite nicht klar hervorgehoben wird, dass es um das Thema Gewalt gegen Frauen geht: https://staerker-als-gewalt.de/# (aufgerufen am 02.07.2020).

Fehlender Zugang zu Schutz und Unterstützung hat im schlimmsten Fall einen Femizid zu Folge. In Deutschland sind im Jahr 2018 122 Frauen von ihrem Partner oder Expartner getötet worden[92]. Die Bundesregierung umgeht nach wie vor die Frage, ob Femizide in Deutschland existieren[93].

Trotz hoher Gewaltbetroffenheit gibt es zu wenig spezialisierte Hilfeangebote für Mädchen und junge Frauen. In der Kinder- und Jugendhilfe werden sie mit ihren Bedürfnissen strukturell übersehen und die Hilfestrukturen für erwachsene Frauen sind oft nicht für sie zuständig. Für Mädchen und Frauen unter 18 Jahren ist die Jugendhilfe zuständig und damit in erster Linie die Kommune. Daran scheitert oft eine landes- und bundesweite strukturelle Absicherung von Angeboten.

Obwohl Mädchen und junge Frauen mit Behinderungen noch häufiger von Gewalt betroffen sind[94], ist die Versorgung hier noch schlechter: Es gibt in Deutschland nur ein inklusives Mädchenschutzhaus (in Nordrhein-Westfalen). Bei der Finanzierung eines Schutzplatzes für ein Mädchen mit Behinderung ist die Zuständigkeitsfrage zwischen Eingliederungshilfe und Jugendhilfe ein regelmäßiges Problem.

Keine flächendeckende Versorgung

Bundesweit gibt es kein flächendeckendes Netz an spezialisierten Fachberatungsstellen (Unterstützung von gewaltbetroffenen erwachsenen Frauen, Intervention nach einem Polizeieinsatz, Unterstützung bei oder nach sexualisierter Gewalt in Kindheit und Jugend) um zeitnah Hilfe und Unterstützung erhalten zu können. Daneben existiert kein barrierefreies (mehrsprachiges), hochwertiges Netz an Hilfeangeboten auch über die Fachberatungsstellen hinaus (Gesundheitsangebote für Frauen, Spurensicherung, Traumahilfe, ausreichend Therapieplätze, etc.)[95] [96].

Bundesweit gibt es zu wenig Frauenhausplätze. Die Vorgaben der Istanbul-Konvention werden nicht erfüllt[97]. Daneben sind Erreichbarkeit und Qualität des Schutzes für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder außerordentlich unterschiedlich. Sie sind unter anderem abhängig davon, in welchem Bundesland gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder leben. In Deutschland wird Frauen und ihren Kindern der schnelle und unbürokratische Zugang zu Schutz und Unterstützung durch die in vielen Bundesländern vorherrschende Einzelfallfinanzierung von Frauenhäusern über sogenannte Tagessätze deutlich erschwert oder ganz unmöglich gemach[98]. Bei dieser Form der Finanzierung müssen die gewaltbetroffenen Frauen einen entsprechenden Kostenbeitrag leisten, der entweder aus Sozialleistungsansprüchen oder Eigenleistungen bedient werden muss. Die üblichen Belegungsschwankungen in den Frauenhäusern führen bei der Finanzierung durch Tagessätze regelmäßig zu finanziellen Defiziten für die Träger des Frauenhauses.

Darüber hinaus erschweren die Wohnsitzauflagen (nach § 12a AufenthG) asylsuchenden Frauen, sich aus der gewaltsamen Situation zu lösen. Wenn sie ihren angemeldeten Aufenthaltsort verlas-

---

92 BKA 2019: Partnerschaftsgewalt Kriminalstatistische Auswertung – Berichtsjahr 2018, [online] https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Partnerschaftsgewalt/partnerschaftsgewalt_node.html (aufgerufen am 02.07.2020).

93 Deutscher Bundestag 2018: Drucksache19/4059, [online] http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/040/1904059.pdf (aufgerufen am 02.07.2020).

94 Schröttle, Monika & Ursula Müller 2004.

95 Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff) 2018: Die Fachberatungsstellen: Aktiv gegen Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Stark für die Gesellschaft – gegen Gewalt, [online] https://www.frauen-gegen-gewalt.de/de/broschueren-und-buecher/die-fachberatungsstellen-aktiv-gegen-gewalt-gegen-frauen-und-maedchen-stark-fuer-die-gesellschaft-gegen-gewalt.html (aufgerufen am 04.07.2020), S. 34 ff.

96 Deutscher Bundestag 2012: Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, Drucksache 17/10500, [online] https://www.bmfsfj.de/blob/93350/e8f90d2446d01af18a3c88a110200457/bericht-der-bundesregierung-zur-situation-der-frauenhaeuser-data.pdf (aufgerufen am 02.07.2020).

97 Vgl. Zahlen der Länderabfrage zum Workshop des Runden Tischs des BMFSFJ am 30.11.2018.

98 Deutscher Bundestag 2012: Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, Drucksache 17/10500, [online] https://www.bmfsfj.de/blob/93350/e8f90d2446d01af18a3c88a110200457/bericht-der-bundesregierung-zur-situation-der-frauenhaeuser-data.pdf (aufgerufen am 02.07.2020).

sen, um Schutz zu suchen, drohen ihnen Sanktionen. Frauenhäuser sind oftmals nicht in der Nähe oder haben keine Plätze frei.

Zudem verschärft die Ökonomisierung und zunehmende Bürokratisierung des sozialen Sektors Engpässe bei personellen Ressourcen.

Mangelhafte Unterstützung im Gesundheitsbereich

Für die Gesundheitsversorgung liegen seit 2013 evidenzbasierte Leitlinien der WHO zum Umgang mit Gewalt in Paarbeziehungen und mit sexueller Gewalt gegen Frauen vor[99]. Die Umsetzung der Leitlinien wird bisher jedoch nur von einem Bundesland (Berlin) durch Einrichtung eines Runden Tisches gefördert[100]. Ob gewaltbetroffene Frauen im Gesundheitswesen erkannt werden und welche Angebote sie und ihre Kinder erhalten, obliegt der Entscheidung jeder einzelnen Einrichtung. Eine flächendeckende, qualitativ gute Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder durch das Gesundheitswesen ist bisher, trotz guter Praxis in einigen Einrichtungen/Regionen, nicht erkennbar[101]. So werden bestehende Chancen der Gesundheitsversorgung, z. B. zur Weiterleitung in das spezialisierte Hilfesystem, nicht genutzt.

Der Zugang von einwilligungsfähigen Jugendlichen zur vertraulichen, d. h. auch elternunabhängigen, Dokumentation und Spurensicherung ist – trotz der neuen gesetzlichen Regelung in § 27, Abs. 1, SGB V – unsicher. Bestehende Forderungen nach rechtlicher Klarstellung und weiterführenden Maßnahmen wurden bisher nicht umgesetz[102]. Der Zugang für Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung und/oder gesetzlicher Betreuung zum Versorgungsangebot ist u. a. aufgrund mangelnder Umsetzung bestehender rechtlicher Regelungen unsicher[103]. Es ist unklar, wie der Zugang für nicht-versicherte Betroffene gewährleistet werden kann.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern,

» die Sicherstellung einer qualifizierten Hilfe für alle von Gewalt betroffenen Frauen und deren Kinder.

» die Finanzierung eines bedarfsgerechten und barrierefreien Ausbaus der Unterstützungsstrukturen und ihrer langfristigen Institutionalisierung.

» die Gewährleistung eines niedrigschwelligen und bundeslandübergreifenden Zugangs zu Hilfe und Unterstützung unabhängig von strukturellen und regionalen Unterschieden. Der Zugang

99 WHO 2013: Responding to intimate partner violence and sexual violence against women, [online] https://www.who.int/reproductivehealth/publications/violence/9789241548595/en/ (aufgerufen am 09.09.2020).

100 S.I.G.N.A.L. 2018: Geschäftsstelle des Runden Tischs Berlins, https://www.signal-intervention.de/geschaeftsstelle-des-runden-tischs-berlin (aufgerufen am 09.09.2020).

101 Wieners, Karin & Marion Winterholler 2015: Häusliche und sexuelle Gewalt gegen Frauen, [online] https://link.springer.com/article/10.1007/s00103-015-2260-0 (aufgerufen am 09.09.2020).

102 Lohse, Katharina et al. 2018: Ärztliche Versorgung Minderjähriger nach sexueller Gewalt ohne Einbezug der Eltern. Expertise des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht e. V. (DIJuF), Herausgeber: S.I.G.N.A.L. e. V. [online] https://www.signal-intervention.de/sites/default/files/2020-04/Infothek_Expertise_Aerztliche_Versorgung_Minderjaehriger_nach_sexueller_Gewalt_5_2018_0.pdf (aufgerufen am 09.09.2020).

103 Blättner, Beate & Henny Annette Grewe 2019: Verfahrensweise bei der ärztlichen Versorgung Minderjähriger nach sexueller Gewalt ohne Einbezug der Eltern. Expertise der Hochschule Fulda. Herausgeber: Arbeitsstab des Unabhängigen Beauftragten für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs, [online] https://beauftragter-missbrauch.de/fileadmin/Content/pdf/Presse_Service/Hintergrundmaterialien/Verfahrensweise_bei_der_aerztlichen_Versorgung_Minderjaehriger_nach_sexueller_Gewalt_ohne_Einbezug_der_Eltern.pdf (aufgerufen am 09.09.2020).

zu Schutz und Unterstützung muss auch unabhängig vom Aufenthaltstitel der Gewaltbetroffenen sein.

» verbindliche Standards für die Gesundheitsversorgung nach häuslicher/sexualisierter Gewalt, basierend auf den WHO-Empfehlungen, festzulegen und umzusetzen.

Wir empfehlen dem Gesetzgeber,

» eine gesetzlich verbindliche Regelung für Schutz und Hilfe bei geschlechtsbezogener Gewalt und rassistischer Diskriminierung zu schaffen.

» eine rechtliche Klarstellung des von Sorgeberechtigten unabhängigen Zugangs zur Dokumentation und Spurensicherung nach Vergewaltigung für Minderjährige.

Artikel 19
Informationen

Anforderungen

Artikel 19 verpflichtet dazu, Gewaltbetroffenen Informationen darüber bereitzustellen, wo sie Hilfe bekommen können. Diese müssen auch in den in Deutschland am häufigsten gesprochenen Sprachen und in einer gut zugänglichen Weise vorliegen.

Herausforderungen

Immer mehr Frauen und jugendliche Mädchen wenden sich über kostenlose Telefonnummern und/oder über Online-Chats an Beratungseinrichtungen, um Hilfe zu suchen[104]. Information ist ein Schlüsselfaktor, um sich selbst vor Gewalt schützen zu können (Vgl. Art. 12 Absatz 5 IK). Allerdings erreichen Informationen zum Gewaltschutz viele Frauen nicht, insbesondere Frauen, die von Mehrfachdiskriminierung betroffen sind. Das gilt sowohl für Frauen, denen die Informationen nicht in ihrer Erstsprache oder in einfacher Sprache vorliegen, als auch für Menschen, die aufgrund von anderen Differenzkategorien, wie u. a. sozialer Zugehörigkeit und Behinderungen, Hindernissen begegnen.

Information durch Polizeibeamt*innen

In Deutschland trat im Januar 2002 das Gesetz zur Verbesserung des zivilrechtlichen Schutzes bei Gewalttaten und Nachstellungen sowie zur Erleichterung der Überlassung der Ehewohnung bei Trennung (kurz: Gewaltschutzgesetz – GewSchG) in Kraft. Es weist Polizeibeamt*innen eine wichtige Rolle als erste Ansprechpartner*innen für Gewaltbetroffene zu, indem sie ihnen den Zugang zu Information und Beratung ermöglichen[105]. Dazu sind vielfältige Merkblätter von NGOs und Ministerien entwickelt worden, die bei den polizeilichen Einsätzen ausgehändigt werden können. Teilweise sind sie auch in mehreren Sprachen oder in leichter Sprache vorhanden. Allerdings hängt die Erstellung der Materialien oft von den finanziellen Möglichkeiten der Herausgeber*innen ab. Die Verteilung auf die Streifenwagen funktioniert ebenfalls nicht selbstverständlich. Es bedarf dazu immer wieder guter Koordination und Erinnerung. Eine ausführliche Informationsweitergabe durch die Polizeibeamt*innen vor Ort hängt insbesondere davon ab, wie geschult und sensibilisiert die Beamt*innen zum Thema Gewalt gegen Frauen und der Gewaltdynamik in Paarbeziehungen sind (Vgl. Artikel 15).
Wenn Polizeibeamt*innen eine Lots*innenfunktion in Unterstützungssystemen zukommt, wird dabei jedoch nicht bedacht, dass es für verschiedene Gruppen von Frauen schwierig ist, Vertrauen zu Behördenvertreter*innen aufzubauen. Das gilt z. B. für Frauen mit unsicherem Aufenthaltsstatus,

104 Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff) 2018: Die Fachberatungsstellen: Aktiv gegen Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Stark für die Gesellschaft- gegen Gewalt, [online] https://www.frauen-gegen-gewalt.de/de/broschueren-und-buecher/die-fachberatungsstellen-aktiv-gegen-gewalt-gegen-frauen-und-maedchen-stark-fuer-die-gesellschaft-gegen-gewalt.html (aufgerufen am 04.07.2020).

105 Smolka, Adelheid & Marina Rupp 2006: Wege aus der häuslichen Gewalt: Beratung zur Flankierung des Gewaltschutzgesetzes; Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojekts, [online] https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/12534/ssoar-2006-smolka_et_al-wege_aus_der_hauslichen_gewalt.pdf?sequence=1 (aufgerufen am 04.07.2020), S. 17.

Betroffene von Menschenhandel, aber auch Sexarbeiter*innen. Deswegen bitten sie häufig ihnen bekannte NGOs oder Migrantinnenselbstorganisationen um Hilfe und Rat, statt sich bei Behörden zu melden. Diese sind eher in der Lage gewaltbetroffenen Frauen wichtige Informationen zu übermitteln und Hilfestellung zu leisten, sowohl sprachlich als auch auf soziopsychologischer Ebene. Häufig wird diese wichtige Arbeit der NGOs nicht anerkannt und entsprechend fehlt es ihnen an finanziellen und personellen Ressourcen.

Schlüsselrolle der Gesundheitsfachkräfte bleibt ungenutzt

Sowohl Fachkräfte der Gesundheitsversorgung als auch Mitarbeiter*innen der spezialisierten Hilfsdienste und Behörden kennen häufig nicht die bestehenden Angebote des jeweiligen anderen Bereichs. Für die Zusammenarbeit aller Akteur*innen und hierdurch verbesserte Information betroffener Frauen ist die Bearbeitung von Schnittstellen erforderlich, inklusive der Erstellung von Überweisungspfaden und Kooperationsvereinbarungen. Die Verfügbarkeit von Informationen zu Angeboten im Gesundheitswesen – u. a. Ersthilfe gemäß WHO sowie Dokumentation von Verletzungen und Sicherung von Spuren – ist unzulänglich.

Informationsmaterialien zu Hilfe- und Beratungsstrukturen

Hinzu kommt, dass Informationsmaterialien zu bestehenden Unterstützungsangeboten nicht für alle zugänglich sind, insbesondere für Frauen mit Migrations- und Fluchtgeschichte sowie Frauen mit Behinderungen. Informationen der lokalen Beratungsstellen und Frauenhäuser, wie Flyer und Webseiten, sind meist weder mehrsprachig (damit sind auch die einfache/leichte Sprache sowie die deutsche Gebärdensprache gemeint) noch barrierefrei/arm. Für die Übersetzung von Informationsmaterialien und Webseiten stehen den Frauenhäusern und Beratungsstellen in der Regel im Etat keine finanziellen Mittel zur Verfügung. Dies kann durch Einwerbung von Spenden realisiert werden, was jedoch auch entsprechende Ressourcen bindet.

Bundesweite Informationskampagnen zu Schutz und Unterstützung

In Deutschland werden bislang kaum Informationskampagnen zu den hier gültigen Frauenrechtsinstrumenten durchgeführt (Vgl. Artikel 13). Publikationen des BMFSFJ sind regelmäßig nicht in leichter Sprache oder anderen in Deutschland häufig gesprochenen Sprachen verfügbar. Schutzsuchenden Frauen wird somit aufgrund ihres Bildungsniveaus, ihrer Herkunft, einer Behinderung oder ihrer sozialen Schicht der Zugang zu Informationen verwehrt.

Fehlende Informationen und damit einhergehende Kenntnisse zur Einschätzung der besonderen Sachlagen (bzgl. der Istanbul-Konvention, z. B. Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen, Strafverfolgung, Unterbringungen, Gewaltschutzgesetz, Aufenthaltsrechte, usw.) sind eine große Herausforderung für schutzsuchende Frauen, die schwerwiegende Entscheidungen für sich treffen müssen.

Die Initiative „Stärker als Gewalt“[106], eine aktuelle Maßnahme des BMFSFJ, stellt eigentlich ein gutes Beispiel für eine Informationskampagne für die breite Öffentlichkeit dar. Während der Corona-Pandemie kooperierte das Bundesfrauenministerium mit 26.000 Supermärkten bundesweit, um Gewaltbetroffene über Hilfeangebote zu informieren[107]. Dabei wurden an den Supermarktkassen und an den „schwarzen Brettern“ im Kundenbereich gut sichtbare Infozettel mit abtrennbaren Telefonnummern des Hilfetelefons angebracht. Allerdings adressiert diese Initiative ausdrücklich sowohl

106 BMFSFJ: Gemeinsam stärker als Gewalt, [online] https://staerker-als-gewalt.de/ (aufgerufen am 08.09.2020).

107 BMFSFJ 2020: Supermarkt-Aktion gegen häusliche Gewalt gestartet, 29.04.2020, [online] https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/supermarkt-aktion-gegen-haeusliche-gewalt-gestartet/155054 (aufgerufen 08.09.2020).

Gewalt gegen Frauen als auch gegen Männer und vermeidet eine differenzierte Einordnung der Geschlechtsspezifik von Gewalt. Zudem waren die Informationen aufgrund fehlender Mehrsprachigkeit, die längst eine Realität in Deutschland ist, für die in den letzten Jahren migrierten und/oder geflüchteten Frauen sowie für Frauen mit Behinderungen nicht verständlich. Bedauerlicherweise wurden kleine, oftmals migrantisch geführte Lebensmittelläden nicht in die Aktion eingebunden, so dass Frauen, die vor allem dort einkaufen, außen vor blieben.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung, den Bundesländern und Kommunen,

» die Verfügbarkeit von mehrsprachigen, in leichter Sprache verfassten und barrierearmen Informationsangeboten im Bereich der Prävention, Betroffenenunterstützung/-versorgung und Rechtsaufklärung sicherzustellen. Um die Erstellung und zielgruppengerechte Bereitstellung der Informationsmaterialien und -kampagnen zu gewährleisten, sollten NGOs finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

» eine enge Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft (insbesondere Minderheitenvertretungen und besonders vulnerable Gruppen) und Wissenschaft. Dies beinhaltet sowohl klare Überweisungspfade, sowie eine enge Zusammenarbeit und Kooperationsvereinbarungen zwischen Fachkräften der Gesundheitsversorgung, Mitarbeiter*innen von Hilfsdiensten und Behörden sowie NGOs.

» die finanzielle und personelle Förderung außerbehördlicher Unterstützungssysteme für Menschen, für die eine Inanspruchnahme staatlicher Hilfen problematisch sein kann (z. B. Menschen mit unsicherem Aufenthaltsstatus, Betroffene von Menschenhandel, Sexarbeiter*innen, etc.).

Wir empfehlen den Bundesländern,

» die diversitäts- und gendersensible Schulung und Sensibilisierung von Polizist*innen als Ansprechpartner*innen für Betroffene.

Artikel 20
Allgemeine Hilfsdienste

Anforderungen

Artikel 20 verpflichtet dazu, den Zugang für Betroffene von Gewalttaten zu qualifizierten und adäquat ausgestatteten unterstützenden Diensten im Gesundheits- und Sozialbereich zu gewährleisten.

Herausforderungen

Der wichtigen Rolle der allgemeinen Hilfsdienste für die Unterstützung Betroffener wird bundesweit nicht ausreichend entsprochen. Die im Artikel genannten Bereiche, wie finanzielle Unterstützung, Unterkunft, Ausbildung, Schulung sowie Unterstützung bei der Arbeitssuche werden von Hilfsdiensten übernommen, bei denen das Wissen um geschlechtsspezifische Gewalt (noch) nicht zur notwendigen Grundvoraussetzung gehört. Dies macht das Unterstützungsersuchen für die Betroffenen zu einer Lotterie, ob sie auf angemessene Fachkräfte als Gegenüber treffen. Besonders in der Frage des Schutzes kann dies gefährliche Folgen haben, weil an diesen Stellen des Öfteren Lücken bei der Durchsetzung der Anonymisierung der gefährdeten Frauen deutlich werden. So können sie auch nicht dem Anspruch des Artikel 20 genügen, die Genesung nach Gewalterfahrung zu unterstützen.

In einzelnen Städten haben sich Netzwerke mit Wohnungsbaugesellschaften gebildet, die Frauen nach Gewalterfahrung den Zugang zum regulären Wohnungsmarkt erleichtern, wie z. B. die Hestia e. V.-Wohnungsvermittlung in Berlin. Angesichts dessen, dass bezahlbarer Wohnraum der wesentliche Punkt für die von Gewalt betroffenen Frauen ist, wieder ein selbstbestimmtes gewaltfreies Leben führen zu können, wird der Frage der Wohnungsbeschaffung viel zu wenig Raum eingeräumt. Dieses Problem verstärkt sich im Angesicht massiv gestiegener Mieten vor allem in den Ballungsräumen extrem.

Gesundheitsdienste

Mit Aufnahme des Themas „Prävention von und Hilfe bei Missbrauch und Gewalt“ in die Qualitätsmanagement Richtlinie[108] (QM-RL) des gemeinsamen Bundesausschusses Gesundheit (G-BA) sind u. a. Kliniken, niedergelassene Ärzt*innen und Therapeut*innen seit November 2020 aufgefordert, eine sichere Umgebung zu bieten und als Ansprechpartner*innen zur Verfügung zu stehen[109]. Zu beobachten bleibt, inwiefern diese Vorgaben praktisch umgesetzt werden, ob sie auch für erwachsene Betroffene gelten und welche Wirkung sie ggf. in Hinblick auf eine Verbesserung der Versorgungssituation auch für Erwachsene entfalten.

---

108 Gemeinsamer Bundesausschuss: Qualitätsmanagement-Richtlinie/QM-RL, Fassung vom 17.09.2020, [online] https://www.g-ba.de/downloads/62-492-2309/QM-RL_2020-09-17_iK-2020-12-09.pdf (aufgerufen am 15.01.2021).

109 Gemeinsamer Bundesausschuss 2020: Tragende Gründe zum Beschluss des Gemeinsamen Bundesausschusses über eine Änderung der Qualitätsmanagement-Richtlinie (QM-RL), 16.07.2020, [online] https://www.g-ba.de/downloads/40-268-6813/2020-07-16_QM-RL_Vorgaben-aktueller-Stand_TrG.pdf (aufgerufen am 15.01.2021).

Einzelne Gesundheitsdienste verfügen bereits über Protokolle und Richtlinien für Mitarbeitende zum Umgang mit Patient*innen, die häusliche und/oder sexualisierte Gewalt erfahren haben[110].

Praxisberichte zeigen, dass Art und Umfang der Angebote der Gesundheitsversorgung stark vom Engagement einzelner Personen oder Kliniken abhängig sind. Eine sektorenübergreifende Zusammenarbeit zwischen Gesundheitsversorgung, spezialisierten Fachstellen und weiteren in die Intervention und Prävention einbezogenen Stellen ist überwiegend nicht oder nur in Ansätzen entwickelt. Es mangelt an verbindlichen Versorgungs-/Überweisungspfaden und an Kooperationen.

Die unzureichende Finanzierung relevanter ärztlicher Leistungen, wie vertiefende Anamnesegespräche, oder interdisziplinäre Fallbesprechungen, stellt ein erhebliches Hindernis für die Etablierung angemessener Angebote in der Gesundheitsversorgung dar[111]. Gleiches gilt für eine ggf. erforderliche Sprach- oder Kulturmittlung. Bei Finanzierungs- und Abrechnungsfragen sind Schutz und Sicherheit von Betroffenen zu gewährleisten (vgl. Ausführungen bei Art. 25).

In den allgemeinen Hilfsdiensten sind zudem Sensibilisierung und zusätzliche zeitliche und finanzielle Ressourcen für eine adäquate Versorgung von Frauen und Mädchen mit spezifischen Bedarfen wie mit Behinderungen, Wohnungsnotfällen, mit Migrations- und Fluchterfahrung, sowie von LBTI*-Personen notwendig.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung,

» eine umfassende Finanzierung aller Leistungen der gesundheitlichen Versorgung Gewaltbetroffener sicherzustellen.

Siehe auch: gesundheitsbezogene Empfehlungen zu Artikeln 15, 16, 18 und 25.

Wir empfehlen den Bundesländern,

» zu überprüfen, inwieweit die QM-RL Vorgaben (Teil A § 4, Abs. 2 und Teil B, Abschnitt I, § 1) zu Missbrauch und Gewalt auch auf Erwachsene bezogen sind und inwieweit sie umgesetzt werden.

» in allen gesundheitlichen und sozialen Diensten hinreichend und flächendeckend Fortbildungen im Themenfeld Gewalt und Gesundheit sicherzustellen.

Wir empfehlen den Kommunen,

» die Zusammenarbeit zwischen Gesundheits- und Sozialdiensten und spezialisierten Fachstellen bzw. Hilfeangeboten zu fördern.

» Wohnungskontingente für Frauen (mit Kindern) in einem Wohnungsnotfall mit Anbindung an die kommunalen Versorgungsstrukturen zur Verfügung zu stellen.

110 Wieners et al. 2014: Häusliche und sexuelle Gewalt – Versorgungsangebote in Berliner Rettungsstellen – Ergebnisse einer Bestandsaufnahme, [online] https://www.signal-intervention.de/sites/default/files/2020-04/Lit_33RST_Poster_1_9_2014.pdf (aufgerufen am 15.01.2021).

111 Vgl. Fischer, Lisa 2020: Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt, Zur Umsetzung von Artikel 25 der Istanbul-Konvention in Deutschland, Vorabfassung, Deutsches Institut für Menschenrechte, [online] https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Aktuelles/Analyse_Artikel_25_Istanbul-Konvention_Vorabfassung.pdf (aufgerufen am 15.01.2021).

Artikel 21
Unterstützung bei Einzel- oder Sammelklagen

Anforderungen

Artikel 21 fordert, dass Gewaltopfer Informationen über geltende regionale und internationale Mechanismen für Einzel- oder Sammelklagen erhalten und Zugang zu diesem Rechtsweg haben. Gewaltopfern soll sensible und sachkundige Unterstützung des Staats, von Rechtsvertretern, NGOs etc. zuteilwerden.

Herausforderungen

Der Deutsche Juristinnenbund e. V. (djb) hat bereits in einer frühen Stellungnahme aus dem Jahr 2018 auf die Problematik der praktischen Umsetzung des Artikels 21 hingewiesen[112]. Hiernach sind gezielte Maßnahmen der Bundesrepublik zur Information der Betroffenen nicht erkennbar. Staatlich geförderte Institutionen wie das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) stellen zwar Informationen zu Beschwerdewegen bereit, aber eine flächendeckende Information Betroffener ist damit kaum gegeben. Auch eine qualifizierte Unterstützung von Gewaltbetroffenen beim Einreichen entsprechender Rechtsbehelfe ist in Deutschland nicht garantiert. Mangelhaft ist zugleich der Zugang zu Rechtsbeistand und unentgeltlicher Rechtsberatung. Dem muss unverzüglich abgeholfen werden.

Insbesondere für Frauen mit Behinderungen, ältere Frauen, wohnungslose Frauen, Migrantinnen mit prekärem Aufenthaltsstatus und weibliche Geflüchtete ist der Zugang zum Rechtsweg problematisch, da das Angebot an Informationen, Beratung und Unterstützung wegen fehlender personeller und finanzieller Ressourcen oft weder in verschiedenen Sprachen noch barrierefrei ist[113].

Unverzüglich müssen geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um die Rechte aller Frauen auf Rechtsbeistand, kostenlose Rechtsberatung und Informationsrechte gewährleisten zu können. Effektiver Rechtszugang, gerade für Frauen, die sich besonderen Hindernissen gegenübersehen, beinhaltet Änderungen des Gewaltschutzgesetzes sowie die Etablierung wirksamer Überwachungs- und Beschwerdemechanismen[114]. Expertinnen des DIMR kommen ebenfalls zu dem Ergebnis, dass sachkundige Unterstützung von Gewaltbetroffenen bei einer Einreichung von Beschwerden garantiert sein muss. Dies beinhaltet eine finanzielle Stärkung und Qualifizierung des spezialisierten Unterstützungssystems inklusive der Anwält*innen in Zusammenarbeit mit den Beratungsstellen[115].

Der Zugang Gewaltbetroffener in Deutschland zu Informationen über Einzel- und Sammelklagen, wie ihn der Artikel 21 der Istanbul-Konvention vorsieht, ist unzureichend, nicht niedrigschwellig genug und nicht barrierearm.

---

112 Deutscher Juristinnenbund e. V. 2018: Stellungnahme zur effektiven Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) in Deutschland, 29.01.2018, [online] https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st18-02/ (aufgerufen am 18.01.2021).

113 Ebd.

114 Ebd.

115 Rabe, Heike & Britta Leisering 2018: Die Istanbul-Konvention: Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt, Deutsches Institut für Menschenrechte, [online] https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56238-3 (aufgerufen am 15.01.2021), S. 15.

Bundesebene

Weder die vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) herausgegebenen Broschüre „Opferfibel. Rechte von Verletzten und Geschädigten in Strafverfahren“[116], noch die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales herausgegebene Broschüre „Entschädigung für Opfer von Gewalttaten“[117] enthalten Artikel 21 entsprechende Informationen. Die vom BMJV im Jahr 2020 eingerichtete Website „Hilfe-Info für Betroffene von Straftaten“[118] enthält ebenfalls keine Informationen gemäß Artikel 21 der Istanbul-Konvention. Zwar verweist das BMJV auf dessen Website zum Thema „Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte“ auf einen vom Europarat/Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte im Jahr 2014 herausgegebenen „Leitfaden zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen“[119] entsprechender Beschwerden, allerdings ist dieser ausschließlich in deutscher Sprache und nicht barrierearm zugänglich, was den Zugang für z. B. gewaltbetroffene Frauen mit Behinderungen oder gewaltbetroffene Migrant*innen, die auf eine englische oder anderweitig mehrsprachige Übersetzung angewiesen sind, erschwert. Weitere relevante Broschüren, u. a. des DIMR sind ebenfalls ausschließlich auf Deutsch und in keiner barrierearmen Variante zugänglich[120].

Gewaltbetroffene könnten sich, neben der selbstständigen Recherche im Internet zu Beschwerdemöglichkeiten im Sinne des Artikels 21, noch ggf. bei Fachanwält*innen hierüber informieren, allerdings setzt dies materielle Ressourcen voraus, die nicht jedem Gewaltopfer in Deutschland zur Verfügung stehen dürften und ist aus Sicht der Praxis ebenfalls sehr hürdenreich. Die Bereitstellung einfühlsamer und sachkundiger Unterstützung für Gewaltopfer bei der Einreichung von Einzel- oder Sammelklagen und ein niedrigschwelliger Zugang, ist somit nicht gegeben.

Zur Einreichung von Sammelklagen muss erwähnt werden, dass das im erläuternden Bericht der Istanbul-Konvention erwähnte Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta, das Sammelklagen unter der Charta ermöglicht, von Deutschland nicht ratifiziert worden ist. Das heißt, dass dieser Weg Gewaltbetroffenen in Deutschland prinzipiell nicht offensteht.

Länderebene[121]

In Berlin gibt es von staatlicher Stelle keine umfassende Aufklärung über die Beschwerdemöglichkeiten gemäß Artikel 21 der Istanbul-Konvention. Die Fachberatungs- und Interventionsstellen bei häuslicher Gewalt bieten jede an einem Wochentag Rechtsberatung durch eine Anwältin an, aber inhaltlich geht es dort mehr um die rechtlichen Möglichkeiten vor Ort. Es hängt damit immer sehr von der beratenden Anwältin ab, ob diese die internationalen Möglichkeiten kennt, in Erwägung zieht und darauf hinweist. Einfach zugängliche und verständliche Informationen gibt es in Berlin hierzu nicht.

In Sachsen ist unklar, wo sich Betroffene hinwenden können, wenn sie solche Klagen anstreben. Im Sinne der beschriebenen Beschwerdemechanismen sind keine bekannt, die sich auf die Thematik häusliche Gewalt und sexualisierte Gewalt beziehen.

---

116 BMJV 2020: Opferfibel, Informationen für Betroffene von Straftaten rund um das Strafverfahren, [online] https://www.bmjv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Opferfibel.pdf?__blob=publicationFile&v=16 (aufgerufen am 15.01.2021).

117 BMAS 2019: Entschädigung für Opfer von Gewalttaten, [online] https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a719-hilfe-fuer-opfer-von-gewalttaten-256.pdf;jsessionid=459757743856F6A568FC2CB13EA9F364.delivery1-replication?__blob=publicationFile&v=1 (aufgerufen am 15.01.2021).

118 BMJV: Hilfe-Info für Betroffene von Straftaten, [online] https://www.hilfe-info.de (aufgerufen am 15.01.2021).

119 Europarat/Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte 2014: Leitfaden zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen, [online] https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/EGMR_Leitfaden_zu_den_Zulaessigkeitsvorraussetzungen.pdf (aufgerufen am 15.01.2021).

120 Hüfner, Klaus et al. 2012, Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun? Menschenrechtsverfahren in der Praxis, 3. Aufl., [online] https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/menschenrechtsverletzungen_was_kann_ich_dagegen_tun.pdf (aufgerufen am 15.01.2021).

121 Die genannten Informationen entstammen, soweit nicht anders erwähnt, den Angaben der Landeskoordinierungsstellen gegen häusliche/sexualisierte Gewalt der Bundesländer vom Oktober 2020. Weitere Kenntnisse zur Umsetzung des Artikels 21 der Istanbul-Konvention in den Bundesländern sind nicht bekannt.

In Mecklenburg-Vorpommern ist nicht bekannt, wer Gewaltopfern Informationen zu Beschwerdemechanismen gemäß Artikel 21 zur Verfügung stellen kann. Weder die Beratungsstellen des Hilfenetzes, noch die allgemeine Opferhilfe oder die Opferhilfebeauftragte der Justiz können hierüber Auskunft geben und verweisen ihrerseits auf Anwält*innen.

In Brandenburg ist die Vermittlung von Kontakten zu Anwält*innen durch die Beratungsstellen der Opferhilfe und auch durch die Frauenschutzeinrichtungen und Beratungsstellen gegeben, insbesondere werden Kontakte und Informationsquellen zu regionalen und nationalen Einzelklagen bereitgestellt. Weniger bzw. gar keine Vermittlung zu Kontakten gibt es dagegen zu rechtlichen Möglichkeiten im internationalen Bereich und zum Bereich Sammelklagen. Eine direkte rechtliche Beratung durch professionelles Personal, z. B. Anwält*innen, gibt es bei den Beratungsstellen nicht.

Bei den Landeskoordinierungsstellen gegen häusliche/sexualisierte Gewalt aus Rheinland-Pfalz und Niedersachsen liegt kein Kenntnisstand hierzu vor. In Niedersachsen dürfen die Koordinierungsstellen keine Rechtsberatung leisten, was jedoch bei dem Verweis auf Klagemöglichkeiten der Fall wäre.

In Baden-Württemberg sind keine dem Artikel 21 der Istanbul-Konvention direkt Rechnung tragenden Aktivitäten bekannt. Das Land hat mit dem Opferbeauftragten einen Ansprechpartner für Opferschutzeinrichtungen, der für eine Koordinierung und „Lotsenfunktion" im Land Sorge trägt. Ob dieser hinreichende Informationen und Unterstützung für Opfer, die Individual- oder Kollektivbeschwerden anstreben, bereitstellt, bleibt unklar.

Es zeigt sich, dass die Umsetzung von Artikel 21 der Istanbul-Konvention auch auf Länderebene unzureichend und dringend verbesserungswürdig ist. Die Bereitstellung einfühlsamer und sachkundiger Unterstützung für Gewaltopfer bei der Einreichung von Einzel- oder Sammelklagen, gemäß Artikel 21 IK und ein niedrigschwelliger Zugang ist nicht gegeben.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern,

» den Zugang von Gewaltopfern zu Informationen über geltende regionale und insbesondere internationale Mechanismen für Einzel- oder Sammelklagen und ein Zugang zu diesen im Sinne des Artikels 21 IK zu verbessern und auszubauen.

» die einfühlsame und sachkundige Unterstützung für die Opfer bei der Einreichung solcher Klagen umfassend zu fördern und einen niedrigschwelligen Zugang sicherzustellen.

» aktualisierte, mehrsprachige sowie barrierefreie Versionen von Informationsmaterialien zu Beschwerdemöglichkeiten (z. B. von Bundesministerien) leicht zugänglich anzubieten, um den Bedürfnissen der Gewaltopfer gerecht zu werden. Die Ressourcen hierfür bei relevanten NGOs sollten ebenfalls aufgestockt werden.

Wir empfehlen den Bundesländern,

» der bestehenden Leerstelle des Wissens um die nationalen und internationalen Klagemöglichkeiten für Gewaltopfer seitens der Beratungsstellen und der Opferhilfebeauftragten der Bundesländer durch Schulungen von Fachanwält*innen zu begegnen.

Artikel 22
Spezialisierte Hilfsdienste

Anforderungen

Artikel 22 sieht vor, dass für jede Gewaltbetroffene (und ihre Kinder) der Zugang zu unmittelbaren sowie kurz- und langfristigen spezialisierten Hilfsdiensten ermöglicht wird.

Herausforderungen

In Deutschland existiert ein ausdifferenziertes und qualifiziertes Angebot an *ambulanten* spezialisierten Hilfsdiensten bei geschlechtsbezogener Gewalt (Fachberatungsstellen)[122]. Trotzdem gibt es keine allerorts gut erreichbare flächendeckende und barrierefreie Versorgung der Betroffenen für alle Formen geschlechtsbezogener Gewalt. Für die Finanzierung dieser Einrichtungen sind im föderalen Deutschland die Länder und Kommunen zuständig. Deshalb gibt es große Unterschiede in der Angebotsstruktur, bei Art und Zuschnitt der Einrichtungen, der regionalen Verteilung und der Ausstattung der Einrichtungen. Dies gilt sowohl zwischen den Bundesländern als auch zwischen verschiedenen Regionen innerhalb eines Bundeslandes. Es hängt also ganz zentral vom Wohnort einer Betroffenen ab, ob und in welchem Umfang sie in ihrer Region ein Angebot für ihren spezifischen Bedarf findet. Informationen zu Frauenhäusern, (gerichts)medizinischen Hilfen und dem Hilfetelefon werden an anderer Stelle des Berichtes gegeben (Artikel 23, Artikel 24 sowie Artikel 25).

Finanzierung und Absicherung der Angebote

Die Finanzierung der Fachberatungsstellen erfolgt auf freiwilliger Basis und ist ungesichert. Eine langfristige Absicherung der Beratungsstellen für Betroffene von geschlechtsbezogener Gewalt ist in den meisten Regionen nicht gegeben.

Nur in einem von 16 Bundesländern (Schleswig-Holstein) gibt es eine gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Beratungsstellen für gewaltbetroffene Frauen. In allen anderen Bundesländern erfolgt die Finanzierung durch immer wieder neu zu verhandelnde Zuschüsse der Bundesländer und/ oder der Kommunen, die jederzeit gekürzt werden können.

Die meisten Beratungsstellen werden anteilig durch mehrere öffentliche Geldgeber (z. B. Bundesland und Kommune) finanziert. Nicht selten reduziert ein Geldgeber die Mittel in dem Moment, in dem ein anderer die Förderung erhöht. Weitere Probleme sind u. a. die rückwirkende Bewilligung im laufenden Jahr sowie befristete Projektgelder. Die Struktur der Förderungen erschwert häufig ein ganzheitliches Arbeiten im Sinne der Istanbul-Konvention. Mit jedem Geldgeber und teils auch zusätzlich für jedes Förderprogramm müssen die Mittel getrennt abgerechnet, die daraus finanzierten

122 Für den GREVIO-Staatenbericht haben die einzelnen Bundesländer Angaben zur Anzahl der Beratungsstellen in ihrem Bundesland gemacht (Tabelle Anhang 2). Insgesamt weist die Tabelle für Deutschland 288 spezialisierte Beratungsstellen, 208 Beratungsstellen für häusliche Gewalt, 172 Beratungsstellen für sexualisierte Gewalt, 39 Beratungsstellen für Frauen und Mädchen mit Behinderungen, 51 Beratungsstellen für Gewalt im Namen der Ehre sowie 261 Interventionsstellen aus. Unklar ist jedoch, wie die einzelnen Bundesländer die Art der Beratungsstellen definiert haben, z. B. was mit „Spezialisierte Beratungsstelle allgemein" gemeint ist. Eine Überprüfung der angegebenen Zahlen durch die Fachpraxis hat ergeben, dass in vielen Bundesländern einzelne Beratungsstellen, die unterschiedliche Themenschwerpunkte abdecken, mehrfach gezählt wurden. Die 261 ausgewiesenen Interventionsstellen sind alle Teil von anderen spezialisierten Einrichtungen, teils mit sehr geringer Personalkapazität. Die Tabelle gibt also keinesfalls eine Information zur tatsächlichen Anzahl der Beratungsstellen in Deutschland.

Tätigkeiten eigens statistisch erfasst und die Zuwendung immer wieder neu verhandelt werden. So muss kontinuierlich ein enormer Anteil der Personalressourcen von Beratungsstellen für die Sicherung der eigenen Tätigkeit aufgewendet werden.

In einigen Regionen hängt die finanzielle Zuwendung an Beratungsstellen davon ab, wie viele Betroffene in den zurückliegenden Jahren direkt beraten wurden[123]. Dabei ist es jedoch nicht so, dass stetig steigende Fallzahlen auch zu stetig steigender Förderung führen, sinkende Fallzahlen hingegen können zu einer Reduzierung führen. Problematisch an solchen Modellen ist, dass ausschließlich die direkte Beratung Betroffener gezählt wird, so ist z. B. die Unterstützung einer Mutter, deren Tochter Gewalt erlebt hat, nicht zuschussrelevant. Auch ist nicht berücksichtigt, dass die Inanspruchnahme einer Beratungsstelle ganz entscheidend davon abhängt, wie viele Kapazitäten die Stelle dafür hat, Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung zu betreiben.

Eine Vollfinanzierung ist für die meisten Beratungsstellen nicht gegeben. Eigenmittel von teils bis zu 40 % müssen z. B. durch Spenden oder Honorare für Vorträge, etc. eingeholt werden. Zugleich führt die häufige Fehlbedarfsfinanzierung dazu, dass Einnahmen anteilig an Zuwendungsgeber zurückgezahlt werden müssen. Die Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen während der Corona-Pandemie haben bei vielen Beratungsstellen im Jahr 2020 dazu geführt, dass sie die benötigten Eigenmittel nicht erwirtschaften können. Bisher gibt es keine Lösung für die dadurch entstandenen Finanzierungslücken.

Zur Verdeutlichung der prekären Finanzierung ein Auszug aus einem Bewilligungsbescheid einer spezialisierten Beratungsstelle: „Ich weise darauf hin, dass aus dieser Bewilligung nicht geschlossen werden kann, dass auch in künftigen Haushaltsjahren mit einer Förderung im bisherigen Umfang gerechnet werden kann. Es ist zu befürchten, dass Kürzungen von Zuwendungen unumgänglich sind oder Zuwendungen ganz entfallen. Ich bitte Sie, dieses Finanzierungsrisiko insbesondere bei Abschluss, Änderung oder Verlängerung von Verträgen (z. B. für Mietobjekte oder Personal) zu berücksichtigen."

Regionale Verteilung und Spezialisierung

In allen Bundesländern gibt es Fachberatungsstellen, darunter solche mit Spezialisierung für gewaltbetroffene Frauen allgemein, für häusliche Gewalt, für sexualisierte Gewalt (Frauennotrufe), für sexualisierte Gewalt in Kindheit und Jugend und spezialisierte Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel. Trotzdem gibt es nicht für alle Gewaltformen und Betroffenen ein erreichbares Angebot in ihrer Nähe. So gibt es Regionen, in denen zwar eine Beratungsstelle für häusliche Gewalt existiert, eine von ihrem Chef vergewaltigte Frau aber kein Angebot findet (oder umgekehrt).

Die Fachberatungsstellen im ländlichen Raum verfügen in allen Bundesländern in der Regel über sehr wenig Personal, mit dem sie ein sehr großes Einzugsgebiet und breites Themenspektrum abdecken müssen. Für die Betroffenen sind die Wege zur nächsten spezialisierten Beratungsstelle weit, die öffentlichen Verkehrsmittel unzureichend. Angebote aufsuchender Beratung gibt es nur vereinzelt.

Beispiel Hochsauerlandkreis in Nordrhein-Westfalen: für den Landkreis mit einer Fläche von 2.000 km^2 mit 260.000 Einwohner*innen gibt es zwei Beratungsstellen, an die sich gewaltbetroffene Frauen wenden können. Die größere von beiden verfügt über drei Personalstellen, davon 1,5 für die allgemeine Beratung von Frauen (inklusive häuslicher Gewalt) und 1,5 für sexualisierte Gewalt (inklusive Prävention). Öffentliche Verkehrsmittel sind so rar, dass aus manchen Orten die Fahrt zur Beratungsstelle mit Umstiegen mehrere Stunden in Anspruch nimmt; selbst mit einem PKW dauert die Anfahrt meist länger als eine Stunde.

In Ballungsgebieten sind unterschiedliche Beratungsstellen mit Spezialisierung für bestimmte Gewaltformen und Zielgruppen vorhanden, z. B. Beratungsstellen für häusliche Gewalt und/oder

123 Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung Niedersachsen 2017: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen für Frauen und Mädchen, die von Gewalt betroffen sind. Erlass vom 30.6.2017 – 202-38313, [online] http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=VVND-241000-MS-20170630-SF&psml=bsvorisprod.psml&max=true (aufgerufen am 19.09.2020).

Stalking (gegen Frauen), Interventionsstellen nach Polizeieinsatz, Beratungsstellen für vergewaltigte und sexuell belästigte Frauen, Beratungsstellen bei sexualisierter Gewalt in Kindheit und Jugend, Migrantinnenberatungsstellen etc. Die Kapazitätsprobleme dieser Stellen sind enorm. So gibt es z. B. für die Hauptstadt Berlin mit über 3,5 Mio. Einwohner*innen ein einziges Beratungszentrum für vergewaltigte und sexuell belästigte Frauen mit 8,7 Vollzeitstellen (inkl. Verwaltung). Die Wartezeit auf ein Erstgespräch betrug im Jahr 2018 zwei Monate, im Jahr 2019 musste das Angebot von 10 möglichen Sitzungen pro Klientin auf 5 reduziert werden.

Auch 30 Jahre nach der deutschen Einheit gibt es große Unterschiede zwischen der Versorgung in den östlichen und den westlichen Bundesländern. In den östlichen Bundesländern existieren kaum oder gar keine ambulanten Angebote speziell für Frauen. Generell existieren in den östlichen Bundesländern weniger Angebote und diese sind schlechter ausgestattet.

So gibt es in Mecklenburg-Vorpommern Beratungsstellen für sexualisierte Gewalt sowie für häusliche Gewalt, die jeweils einen Auftrag zur Versorgung aller Geschlechter (und bei sexualisierter Gewalt auch Altersgruppen) haben. Das Bundesland ist in sechs Landkreise aufgeteilt, die zu den flächengrößten Deutschlands gehören, es gibt aber nur in fünf Landkreisen eine Beratungsstelle für sexualisierte Gewalt, zwei davon arbeiten mit nur einer Personalstelle. Die dünn besetzten Beratungsstellen sind für Betroffene nur schwer telefonisch erreichbar, für persönliche Beratung sind oft die Anfahrtswege zu weit. Die Beratungsstellen können mit der vorhandenen Personalausstattung maximal in akuten Fällen unterstützen, für längerfristige Beratungsprozesse oder Tätigkeiten wie Netzwerkarbeit, Prävention oder Sensibilisierungsmaßnahmen reichen die Kapazitäten nicht aus. Weiterhin gibt es ganze Landkreise, in denen kein einziges Angebot für Betroffene mit Behinderungen barrierefrei zugänglich ist.

In Brandenburg gibt es kein Netz von spezialisierten ambulanten Beratungsstellen, lediglich an zwei Orten gibt es solche. Ansonsten sind in Brandenburg die Frauenhäuser dafür zuständig, zusätzlich zur Schutzunterkunft ein ambulantes Beratungsangebot zu machen. Die Frauenhäuser in Brandenburg werden anteilig durch das Land und die Kommunen finanziert und sind mit maximal fünf Personalstellen, die meisten mit deutlich weniger, ausgestattet. Die meisten verfügen nicht über feste externe Beratungsräume. Zusätzliches Personal, das ein verlässlich erreichbares ambulantes Angebot neben der Frauenhausarbeit sicherstellen könnte, wird nicht finanziert. Frauen, die in einem geschützten Rahmen ambulante Beratung benötigen, müssen sich entweder bei einem Frauenhaus telefonisch beraten lassen oder sich mit der Mitarbeiterin eines Frauenhauses außerhalb verabreden.

In allen Bundesländern existieren Interventionsstellen für das proaktive Zugehen bei häuslicher Gewalt nach einem Polizeieinsatz. Die Interventionsstellen werden durch die jeweiligen Bundesländer finanziert. Ihre Ressourcen unterscheiden sich teils stark. Es gibt Interventionsstellen, z. B. im ländlichen Raum in Niedersachsen, die mit lediglich vier Wochenstunden Personal auskommen müssen und dementsprechend keine Ressourcen für Netzwerkarbeit oder Krankheits- und Urlaubsvertretung haben. Eine Analyse der Interventionsstellen in Niedersachsen hat ergeben, dass für diese Arbeit im Bundesland insgesamt 400 Wochenstunden zu wenig finanziert werden, um sie bedarfsgerecht auszuführen. Viele Interventionsstellen sind an Beratungsstellen angeschlossen oder in Trägerschaft eines Frauenhauses.

Spezialisierte Fachberatungsstellen bei sexualisierter Gewalt in Kindheit und Jugend gibt es in allen Bundesländern. Sie sind ebenfalls sehr unterschiedlich finanziert, so dass sich z.T. sehr ähnliche Probleme wie bei den Beratungsstellen bei häuslicher Gewalt und bei sexualisierter Gewalt gegen erwachsene Frauen ergeben. Wenn in einer Beratungsstelle sowohl zu sexualisierter Gewalt gegen Kinder und Jugendliche als auch gegen Frauen gearbeitet wird, stellt sich in den meisten Bundesländern das Problem der Finanzierung aus verschiedenen „Töpfen", d. h. die ressortübergreifende Finanzierung muss immer wieder erkämpft werden. Ein großes Problem ergibt sich daraus, dass diese Beratungsstellen in der Regel auch den meist indirekten Auftrag zur Primär-, vor allem aber auch Sekundärprävention erhalten, ohne eine dafür spezielle Finanzierung zur Verfügung zu haben. Zudem wird dem umfangreichen Aufwand, der bei einer Fallberatung entstehen kann (Beratung der Betroffenen, der unterstützenden Angehörigen, des Umfelds, wie z. B. Schule und Mitarbeiterinnen der Freizeitangebote, Unterstützung bei Gerichtsverfahren und Umgangsregelungen, Klärung von Fragen des Aufenthaltsstatus, Sprachmittlung u.v.m.), nicht Rechnung getragen, so dass die immer

wieder der Bedarfsermittlung zu Grunde gelegten Fallzahlen dem tatsächlichen Bedarf in keiner Weise entsprechen.

Beratung, Begleitung und Information für Frauen und Mädchen, die von Menschenhandel betroffen sind, wird bundesweit durch etwa 50 spezialisierte Fachberatungsstellen, die im Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel zusammengeschlossen sind, angeboten. Betont werden muss jedoch, dass es bundesweit kein flächendeckendes Angebot von spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel gibt. So gibt es in Thüringen noch keine Fachberatungsstelle, in anderen Bundesländern wie zum Beispiel Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern lediglich eine bzw. sind diese personell nur unzureichend ausgestattet (bspw. mit nur einer Personalstelle).

Spezielle Angebote, die sich an Kinder von gewaltbetroffenen Frauen richten, gibt es im ambulanten Bereich nur vereinzelt, angeschlossen z. B. an eine Beratungsstelle oder Interventionsstelle. Das Land Niedersachsen hat z. B. in den Jahren 2015 bis 2017 insgesamt fünf Modellprojekte für Kinder, die Gewalt gegen ihre Mutter miterlebt haben, finanziert[124]. Obwohl nach Ablauf der Modelle festgestellt wurde, dass es sich um notwendige Angebote handelt, hat das Land die Finanzierung eingestellt und die Arbeit an die Jugendämter verwiesen.

Auch die reibungslose Zusammenarbeit zwischen Flüchtlingsunterkünften und Frauenberatungsstellen gelingt in vielen Fällen nicht. In den meisten Unterkünften haben Vertreter*innen von Frauenberatungsstellen nur sehr eingeschränkten bis gar keinen Zutritt und den geflüchteten Frauen fehlt es oftmals an den finanziellen Mitteln oder an Transportmöglichkeiten, um die nächstgelegene Beratungsstelle aufzusuchen.

Ausstattung

Alle Beratungsstellen berichten von stetig steigender Inanspruchnahme sowohl durch Betroffene als auch durch Bezugspersonen, Fachkräfte und Kooperationspartner*innen. Der Anteil der Beratungen ist in den im bff angeschlossenen Fachberatungsstellen innerhalb von vier Jahren um 20 % gestiegen[125].

Im gleichen Zeitraum ist die durchschnittliche Anzahl der Veranstaltungen, Gruppen- und Fortbildungsangebote pro Fachberatungsstelle und Jahr von 27 auf 37 gestiegen. Neben einer stetig zunehmenden Inanspruchnahme (Anzahl Kontakte) nehmen die Beratungsintensität sowie die Komplexität der Themen und Problemfelder zu[126].

Dem Anstieg der Inanspruchnahme steht die Stagnation der Personalressourcen auf niedrigem Niveau gegenüber. Durchschnittlich verfügen Beratungsstellen bei geschlechtsspezifischer Gewalt (gegen Frauen) über öffentlich geförderte Personalstellen von 2,1 Vollzeitäquivalenten, verteilt auf durchschnittlich 3–4 Personen[127]. Die Personalknappheit führt dazu, dass viele Beratungsstellen ihre Angebote reduzieren müssen (geringere Erreichbarkeit, weniger Beratungstermine u.ä.). Selbst in

---

124 Landespräventionsrat Niedersachsen und Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung 2018: Kinder als Zeugen häuslicher Gewalt – Die Erfahrungen der Modellprojekte in Niedersachsen.

125 Jährliche Abfragen des Bundesverbandes Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff) bei Fachberatungsstellen; Vergleich Zeitraum 2014–2018.

126 Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff) 2018: Die Fachberatungsstellen: Aktiv gegen Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Stark für die Gesellschaft- gegen Gewalt, [online] https://www.frauen-gegen-gewalt.de/de/broschueren-und-buecher/die-fachberatungsstellen-aktiv-gegen-gewalt-gegen-frauen-und-maedchen-stark-fuer-die-gesellschaft-gegen-gewalt.html (aufgerufen am 04.07.2020).
Auch die Bestands- und Bedarfsabfrage der Fachberatungsstellen in Baden-Württemberg hat eine Zunahme an Anfragen und höhere Beratungsintensität u. a. bei häuslicher und sexualisierter Gewalt ergeben (Bestands- und Bedarfsabfrage der Fachberatungsstellen in Baden-Württemberg für Prostitution, Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, häusliche Gewalt, sexuelle Gewalt, Interventionsstellen, Frauennotrufe und Beratungsstellen für sexuellen Missbrauch von Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden Ergebnisbericht der landesweiten Erhebung im Februar/März 2019, S. 50).

127 Jährliche Abfragen des Bundesverbandes Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff) bei Fachberatungsstellen: Sie verfügten in den Jahren 2015 bis 2018 durchschnittlich über öffentlich geförderte Stellenanteile zwischen 2,09 und 2,18 Vollzeitäquivalenten. Die Situation unterscheidet sich teils stark zwischen den Bundesländern. So kam eine wissenschaftliche Erhebung in Bayern zu dem Ergebnis, dass die Fachberatungsstellen dort im

Schleswig-Holstein, dem einzigen Bundesland, in dem die Beratungsstellen gesetzlich abgesichert finanziert sind, fehlen gemessen an den fachlich begründeten Bedarfsstandards des bff insgesamt über 200 Personalstellen.

Die Bezahlung der Fachkräfte kann in den meisten Einrichtungen nicht angemessen der anspruchsvollen Tätigkeit geleistet werden. Dabei schreibt der öffentliche Geldgeber oftmals eine niedrige tarifliche Eingruppierung vor, die der Schwere der Arbeit nicht angemessen ist.

Wichtige Tätigkeiten wie Verwaltung, Netzwerkarbeit, Gremienarbeit, Öffentlichkeitsarbeit oder Prävention sind oft nicht Bestandteil der Regelfinanzierung und müssen mit extra akquirierten Eigenmitteln oder „nebenbei" geleistet werden, obwohl sie für eine ganzheitliche Arbeit der Beratungsstellen unerlässlich sind.

Trotz steigender Kosten (z. B. für Miete) stagnieren die Zuschüsse, das bedeutet für die Fachberatungsstellen regelmäßig faktische Kürzungen ihres Budgets.

Eine Bedarfsabfrage bei den im Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe organisierten Beratungsstellen hat im Jahr 2020 die desolate Ausstattung vieler Stellen aufgezeigt. So fehlt es vielen Beratungsstellen an digitaler Infrastruktur (gute Telefonanlagen, moderne Computer, Diensthandys), Schallschutzdämmung der Beratungsräume, barrierefreien Eingangsbereichen und WCs, Mobiliar, Büromaterial, guter Beleuchtung der Räume und vielem mehr.

Qualität und Bandbreite der Angebote

Die zu geringen personellen und finanziellen Ressourcen wirken sich auf Qualität und Bandbreite der Arbeit der Fachberatungsstellen aus. Obwohl in den Beratungsstellen ein ganzheitliches Tätigkeitskonzept vorhanden ist, können vor allem in kleinen Einrichtungen nur Teile davon realisiert werden. So können Fachberatungsstellen oftmals nur die Rolle einer „Feuerwehr" übernehmen und müssen den Fokus auf die unmittelbare Unterstützung von Betroffenen legen[128]. In den meisten Beratungsstellen fehlen Mittel, um zeitgemäße und vor allem datensichere Angebote der Online-Beratung zu machen, die vor allem für junge Frauen oder für Betroffene, die den weiten Weg zur Beratungsstelle nicht bewältigen können, wichtig wären.

Dies geht regelmäßig zulasten der Arbeit mit Bezugspersonen, Fachkräften anderer Berufsgruppen, Präventionsangeboten, speziellen Angeboten für Zielgruppen mit besonderen Bedarfen, der Netzwerkarbeit und der Sensibilisierungs-, Öffentlichkeits- und Fortbildungsarbeit. So müssen viele Beratungsstellen ihre Präventionsarbeit einschränken. Beispielsweise hat eine Beratungsstelle Präventionskurse zum Thema K.O.-Tropfen in Schulen durchgeführt. Daraufhin stieg die Anzahl der Beratungsanfragen durch Schülerinnen stark, sodass das Präventionsangebot eingestellt werden musste, um die steigende Nachfrage zu bedienen.

Für die Begleitung von Betroffenen bei längeren Prozessen der Bewältigung und die Unterstützung von komplex-traumatisierten Frauen gibt es regelhaft zu wenige Kapazitäten. Aktuelles Beispiel aus einer Fachberatungsstelle für sexualisierte Gewalt: eine Frau, die bereits als Kind sexualisierte Gewalt erlebt hat, wird von ihrem Dozenten vergewaltigt und benötigt zunächst dringend Krisenintervention, weil sie selbstverletzendes Verhalten zeigt und sie von den Erinnerungen an die sexualisierte Gewalt in der Kindheit überwältigt wird. Die Beratungsstelle muss andere wichtige Termine absagen, um ihr zeitnah einen Termin geben zu können. Sie bräuchte über einen längeren Zeitraum hinweg wöchentliche Termine, das kann die Beratungsstelle aber nur zu Beginn viermal ermöglichen, danach muss die Frau jeweils vier Wochen auf den nächsten Termin warten. Für eine Begleitung zur Anzeigenerstattung und zur Rechtsanwältin hat die Beratungsstelle keine Kapazitäten. Auch ist es nicht möglich, die Universität, an der der Dozent arbeitet, einzuschalten und dort im Sinne der Betroffenen zu intervenieren.

Durchschnitt über 1,3 Vollzeitäquivalente verteilt auf 2 Fachkräfte verfügen (Schröttle, Monika; 2016, Studie zur Bedarfsermittlung zum Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Bayern, S. 85).

128 Landesverband Frauenberatung Schleswig-Holstein (LFSH e. V.) 2019: Gemeinsam Große Schritte gehen – Kick off zur Istanbul Konvention in Schleswig-Holstein, S. 13.

Die meisten Beratungsstellen befinden sich in Trägerschaft von unabhängigen (Frauen)Vereinen[129], in denen die Orientierung an einem feministischen und geschlechterbasierten Verständnis von Gewalt im Sinne der Istanbul-Konvention weitgehend Standard ist. Der geschlechtssensible Ansatz muss allerdings immer wieder vor Geldgebern verteidigt werden. Beratungsstellen in Trägerschaft großer kirchlicher oder Wohlfahrtsorganisationen arbeiten nach den Konzepten ihrer Trägerorganisationen.

In einigen Bundesländern ist eine Entwicklung auf Seiten der Geldgeber hin zur Stärkung geschlechts *neutraler* Angebote, vor allem bei häuslicher Gewalt, zu verzeichnen, leider auch mit Bezug auf die Istanbul-Konvention. Mit gleichem Bezug werden in einigen Bundesländern aktuell spezifische Angebote für gewaltbetroffene Männer aufgebaut, beispielsweise in Bayern und Nordrhein-Westfalen.

Betroffene, die eine Beratung in ihrer nicht-deutschen Muttersprache benötigen, können in vielen Beratungsstellen nicht ausreichend unterstützt werden, weil die finanziellen Mittel für Sprachmittlung fehlen. Ein Beratungssetting mit Sprachmittlung benötigt außerdem mehr Vor- und Nachbereitung, denn Sprachmittler*innen und Dolmetscher*innen haben aufgrund schwieriger zu übersetzender Themen und Inhalte der Beratung nicht selten selbst einen Bedarf an Unterstützung. Auch fehlt vielen Fachberatungsstellen die Zeit und das Personal für den Ausbau von beispielsweise mobilen Beratungsangeboten in Geflüchtetenunterkünften.

In der Finanzierung von Krisen- und Beratungseinrichtungen für von Gewalt betroffene Frauen und Mädchen sind nur selten und in geringem Maße Gelder bereitgestellt, um Angebote der feministischen Selbstbehauptung und Selbstverteidigung realisieren zu können[130], obwohl diese geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und Mädchen langfristig verhindern und nachweislich als Schutzmaßnahme dienen[131].

Grundsätzlich haben viele Beratungsstellen keine (ausreichenden) Mittel zur Verfügung, um ihren Mitarbeiterinnen Fortbildungen ermöglichen zu können.

Die personelle Ausstattung der Hilfsdienste ist für die Wahrnehmung gesundheitlicher Bedarfe von Gewalt betroffener Frauen und Mädchen unzureichend. Eine Vernetzung oder umfassende systematische Kooperation zwischen Gesundheitsversorgung und spezialisierten Hilfsdiensten bzw. den zuständigen Behörden und Ministerien findet nicht auf Bundesebene und kaum auf Länder- oder kommunaler Ebene statt. Beispiele guter Praxis für eine systematische Kooperation auf Landesebene finden sich im Land Berlin und auf regionaler Ebene im Ennepe-Ruhr Kreis.

Zugänglichkeit der Angebote

Die zu geringen Ressourcen der Beratungsstellen haben massive Auswirkungen auf die Zugänglichkeit ihrer Angebote. Die meisten Fachberatungsstellen können nur eine sehr begrenzte Erreichbarkeit per Telefon oder E-Mail gewährleisten. Gewaltbetroffene müssen mit Wartezeit rechnen, bevor sie einen Termin für ein Erstgespräch bekommen können[132]. Solche Wartezeiten und mangelnde Erreichbarkeiten sind vor allem in akuten Gewaltsituationen und Bedrohungslagen hochproblematisch. Ein Viertel aller Beratungsstellen hat für Klientinnen je nach aktueller Situation eine Wartezeit von zwei bis fünf Wochen[133].

---

129 Deutscher Bundestag 2012: Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder 2012, Drucksache 17/10500, S. 77.

130 Vgl. dazu Leistungsvereinbarungen mit Gebietskörperschaften.

131 Kelly, Liz & Nicola Sharp-Jeffs 2016: Knowledge and Know-how: the Role of Self-defence in the Prevention of Violence against Women, [online] https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2016)571385 (aufgerufen am 23.09.2020).

132 Deutscher Bundestag 2012: Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, Drucksache 17/10500, S. 78.

133 Deutscher Bundestag 2012: Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, Drucksache 17/10500, S. 15.

Sehr viele Beratungsstellen sind für Betroffene mit Behinderungen nicht oder nur eingeschränkt zugänglich[134], auch Ansprache und Öffentlichkeitsarbeit sind nicht flächendeckend barrierefrei, sodass viele Frauen mit Behinderungen die Angebote nicht kennen, obwohl sie besonders häufig von Gewalt betroffen sind. Es fehlen Gelder für die Beratung in Einrichtungen der Behindertenhilfe.

Betroffene in unterschiedlichen Lebenssituationen (z. B. mit Suchterkrankungen, Seniorinnen mit Pflegebedarf, geflüchtete Frauen mit unsicherem Aufenthaltsstatus und im Asylverfahren, von Klassismus Betroffene, wohnungslose Frauen, Frauen mit Behinderungen) benötigen spezifische Konzepte und ein hohes Maß an interinstitutioneller Zusammenarbeit, um überhaupt einen Zugang zu Unterstützung bei Gewalt zu bekommen. Solche Konzepte werden – wenn überhaupt – nur im Rahmen von Modellprojekten in einzelnen Regionen finanziert. Gut erprobte Modelle werden regelmäßig nach der Laufzeit beendet, eine Ausweitung in die Fläche gelingt meist selbst innerhalb eines Bundeslandes nicht[135], schon gar nicht auf ganz Deutschland.

Trans- und intergeschlechtliche Personen und Menschen mit queerer Geschlechtsidentität finden nur vereinzelt spezialisierte Angebote bei geschlechtsbezogener Gewalt, obwohl auch sie sehr häufig von geschlechtsbezogener Gewalt betroffen sind[136].

Empfehlungen

Wir empfehlen Bund, Ländern und Kommunen,

» ein verbindliches Zusammenwirken zu etablieren mit dem Ziel, die Versorgungslücken zu schließen und die Chance auf spezialisierte professionelle Unterstützung für alle Gewaltbetroffenen für alle Formen geschlechtsspezifischer Gewalt in allen Regionen Deutschland gleichermaßen zu verwirklichen.

» ein bedarfsgerechtes, gut ausgestattetes, barrierefreies sowie qualitativ hochwertiges und finanziell abgesichertes Hilfesystem in Deutschland zu schaffen. Das bedeutet im Vergleich zur derzeitigen Situation einen massiven Ausbau, d. h. Erhöhung der für diesen Bereich eingesetzten Gelder.[137]

» dafür Sorge zu tragen, dass Modellprojekte in einzelnen Regionen, die für spezifische Zielgruppen spezifische Konzepte erfolgreich erprobt haben, verstetigt und in die Regelfinanzierung überführt sowie flächendeckend auch in anderen Regionen eingeführt werden.

---

134 Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff) 2018: Die Fachberatungsstellen: Aktiv gegen Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Stark für die Gesellschaft- gegen Gewalt, [online] https://www.frauen-gegen-gewalt.de/de/broschueren-und-buecher/die-fachberatungsstellen-aktiv-gegen-gewalt-gegen-frauen-und-maedchen-stark-fuer-die-gesellschaft-gegen-gewalt.html (aufgerufen am 04.07.2020).

135 Beispielhaft das Modellprojekt GeSA (Gewalt – Sucht – Ausweg) in Rostock in Mecklenburg-Vorpommern (https://www.stark-machen.de/frau-gewalt-sucht). Eine dreijährige Modellphase gefördert durch das Bundesgesundheitsministerium wurde mit sehr positiven Ergebnissen abgeschlossen. Eine reduzierte Weiterfinanzierung konnte für diese Region durch einen Rentenversicherungsträger akquiriert werden. Trotz großer Beachtung des Projektes in der Fach- und politischen Öffentlichkeit wurde das Modell bisher in keiner anderen Region Deutschlands übernommen, überall außer in Rostock sind gewaltbetroffene Frauen mit Suchtproblematik nach wie vor unzureichend versorgt.

136 „…nicht so greifbar und doch real" Eine quantitative und qualitative Studie zu Gewalt- und (Mehrfach-) Diskriminierungserfahrungen von lesbischen, bisexuellen Frauen und Trans* in Deutschland, [online] https://lesmigras.de/tl_files/lesmigras/kampagne/Studie_Zusammenfassung_LesMigraS.pdf (aufgerufen am 10.09.2020).

137 Der bff hat analysiert, dass zur Deckung des ambulanten Beratungsbedarfes sowie für Prävention und Fortbildung mindestens 6,5 Vollzeitstellen pro 100.000 Einwohner*innen benötigt werden. Hinzu kommen für jede Beratungsstelle auskömmliche Stellenanteile für Geschäftsführung, Vernetzung und Verwaltung. Bisher erreicht keine Region in Deutschland diese Ausstattung, eine Erhöhung vor allem der Personalressourcen ist dringend nötig.

Wir empfehlen Bund, Ländern und Regionen,

» eine effektive landesweite, regionale und kommunale interdisziplinäre Vernetzung der Fachkräfte und Institutionen des Gesundheits- und Sozialwesens zu installieren, um kurze Wege für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in die Gesundheitsversorgung zu gewährleisten und Versorgungsbrüche zwischen ambulanter und stationärer Versorgung zu vermeiden.

Wir empfehlen den Bundesländern,

» die Mittel für die Arbeit der Interventionsstellen für proaktive Beratung zu erhöhen.

Wir empfehlen den Geldgeber*innen,

» die flächendeckende Versorgung mit spezialisierten Fachberatungsstellen sicherzustellen. Jede Betroffene sollte nicht länger als eine Stunde Anfahrt ohne PKW zur nächstgelegenen spezialisierten Fachberatungsstelle benötigen.

» durch Richtlinien o. ä. sicherzustellen, dass die staatlich geförderten Einrichtungen gemäß einem geschlechtsbewussten Ansatz arbeiten und in jedem Einzugsgebiet (auch) geschlechtsspezifische Angebote erreichbar sind. Angebote mit einem feministischen Arbeitsansatz, der auch die Gleichstellung der Geschlechter fördert, sind besonders zu fördern.

» sicherzustellen, dass die Beratungsstellen nicht einzelfallbezogen finanziert werden sowie bedarfsgerechte Mittel für gesellschaftsbezogene Tätigkeiten wie Netzwerkarbeit, Prävention und Sensibilisierung zur Verfügung haben.

Artikel 23
Schutzeinrichtungen

Anforderungen

Artikel 23 verpflichtet dazu, für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder geeignete und leicht zugängliche Schutzunterkünfte in ausreichender Zahl bereitzuhalten.

Herausforderungen

Infrastruktur

Die derzeitige Infrastruktur an Frauenhäusern und Frauenschutzwohnungen[138] [139] erfüllt nicht die Vorgaben der Istanbul-Konvention zu „einfach zugänglichen und angemessenen Schutzeinrichtungen in ausreichender Zahl“ [140]. Der Schutz im Frauenhaus ist in Deutschland für schutzsuchende Frauen und ihre Kinder nicht flächendeckend gesichert. Gemessen an den Empfehlungen des Europarates[141] fehlen rund 15.000 Plätze für Frauen und Kinder in Frauenhäusern[142] [143]. In vielen Städten und Landkreisen gibt es keine Frauenhäuser oder zu wenig Plätze[144].

Es fehlt an einer flächendeckenden Infrastruktur an spezialisierten Schutzeinrichtungen für gewaltbetroffene Mädchen und junge Frauen unter 18 Jahren. Nur in wenigen Orten gibt es z. B. Mädchenhäuser.

Dies betrifft insbesondere junge Frauen, die von langjähriger familiärer Gewalt betroffen und gerade volljährig geworden sind. Diese hätten qua SGB VIII noch einen Anspruch auf Jugendhilfe. In der Praxis jedoch wird ihnen die Hilfe in einer Schutzstelle auf Grund der Volljährigkeit mit dem Verweis auf Frauenhäuser erschwert oder verweigert. Die unzureichenden Plätze der Frauenhäuser

---

138 Im Folgenden werden Frauenhäuser und Frauenschutzwohnungen unter Frauenhäuser subsumiert.

139 Eine einheitliche Definition von Zufluchtswohnung oder Schutzwohnung existiert nicht, sodass sich am Selbstverständnis der Einrichtungen orientiert werden muss. Siehe Deutscher Bundestag 2012: Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, [online] www.bmfsfj.de/blob/84048/a569e13f4b5782dc9ab63f5ad88239bb/bericht-der-bundesregierung-frauenhaeuser-data.pdf (aufgerufen am 20.05.2017), S. 11.

140 Zur detaillierten Ausführung der unterschiedlichen Finanzierungsformen: ebd.

141 Kelly, Liz et al. 2008: Directorate General of Human Rights and Legal Affairs Council of Europe Strasbourg. Combating violence against women: minimum standards for support services, [online] https://eige.europa.eu/gender-based-violence/resources/european-union/combating-violence-against-women-minimum-standards-support-services (aufgerufen am 23.09.2020), S. 28.

142 Beispiel Nordrhein-Westfalen: Da das Bundesland ein hohes Aufkommen an Menschenhandelsfällen hat (Vgl. Jahresberichte der dortigen FBS und Bundeslagebild Menschenhandel des BKA) entstehen trotz eines kostenschonenden, dezentralen Unterbringungskonzeptes jährlich hohe Ausgaben für die Unterbringung von Betroffenen. Die Mittel des Landesfonds sind häufig bereits nach vier Monaten ausgeschöpft. Danach ist zunächst die zuständige Kommune (Sozialamt) und danach das Jobcenter zuständig, mit Ausgaben von geschätzten 200.000 bis 300.000 EUR im Jahr. Quelle: Telefonische Angaben einer FBS in Nordrhein-Westfalen.

143 Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (ZIF) 2020: Gewalt gegen Frauen wirksam bekämpfen – Umsetzung der Istanbul- Konvention aus Sicht der Autonomen Frauenhäuser, [online] https://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/sites/default/files/report_attachment/zif_broschuere_ik_0.pdf (aufgerufen am 21.07.2020), S. 4.

144 Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (ZIF) 2017: Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMFSFJ -Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) [online] https://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/sites/default/files/report_attachment/zif-stellungnahme_zum_ref.entwurf_ratifizierung_cets_210.pdf (aufgerufen am 07.06.2019), S. 4.

sind belegt mit Frauen und ihren Kindern. Darüber hinaus können die klassischen Frauenhäuser dem Unterstützungsbedarf zur Persönlichkeitsentwicklung der jungen Frauen nicht gerecht werden. Die Zielgruppe junge Frauen fällt hier in eine Lücke zwischen den Systemen. Damit wird deren geschlechtsspezifischer Hilfebedarf nicht wahrgenommen und strukturell nicht beantwortet.

Auch für Heranwachsende und junge Frauen, die bereits von Gewalt in Paarbeziehungen betroffen sind, gibt es keinerlei Schutzangebote mit angemessener professioneller Betreuung. Die gilt ebenso für betreute Wohnformen explizit für diese Zielgruppe.

Es gibt in Deutschland keine bundesweit verbindlichen Qualitätsstandards für die Ausstattung (Personal und Räumlichkeiten) und den Betrieb von Frauenhäusern, Frauenschutzwohnungen und Mädchenhäusern[145].

Personal

Die Ausstattung von Frauenhäusern mit (Fach-)Personal ist für einen Betrieb bzw. die Erreichbarkeit der Schutzeinrichtungen 24 Stunden an 365 Tagen völlig unzureichend. Es fehlt an Personalressourcen, um auf die individuellen Unterstützungsbedarfe der Frauen und Kinder einzugehen. Wegen personeller Engpässe können die Bewohner*innen nicht bedarfsgerecht unterstützt werden oder keine schutzsuchenden Frauen trotz freier Plätze aufgenommen werden[146].

Ausstattung

In den meisten Frauenhäusern mangelt es an privaten Rückzugsmöglichkeiten für die Frauen und Kinder. In vielen Frauenhäusern müssen sich nach wie vor mehrere Frauen ein Zimmer teilen. In den meisten Frauenhäusern leben die Mütter zusammen mit ihren Kindern in einem Zimmer. Die wenigsten Bewohnerinnen haben ein eigenes Bad oder Toilette. Diese Bedingungen schränken u. a. die Aufnahme von Frauen mit zusätzlichen Belastungen, wie psychischen Beeinträchtigungen trotz Schutzbedürfnis stark ein. Zudem stehen nicht ausreichend barrierefreie Schutzplätze zur Verfügung[147]. Die Finanzierung von Kosten für Dolmetscher*innen in Frauenhäusern ist vielerorts nicht gewährleistet[148]. Die technische Ausstattung mit PCs, Notebooks, Telefonanlagen, Smartphones, leistungsfähigen Internetzugängen entspricht nicht den Anforderungen für Online-Beratungen und Beratung per Telefon und insgesamt des Datenschutzes. In den meisten Frauenhäusern gibt es keine technischen Voraussetzungen für das datensichere Kommunizieren und den Schutz vor digitaler Gewalt[149].

---

145 BMFSFJ 2020: Wissenschaftliche Begleitung des Bundesmodellprojektes „Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt", (noch unveröffentlicht), S. 37.

146 Deutscher Bundestag 2012: Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, [online] https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/bericht-der-bundesregierung-zur-situation-der-frauenhaeuser--fachberatungsstellen-und-anderer-unterstuetzungsangebote-fuer-gewaltbetroffene-frauen-und-deren-kinder/80630 (aufgerufen am 04.06.2019), S. 75.

147 Frauenhauskoordinierung. Frauenhaussuche, [online] https://www.frauenhauskoordinierung.de/hilfe-bei-gewalt/frauenhaussuche/ (aufgerufen am 02.07.2020): bundesweit 12 barrierefreie Frauenhäuser (Rollstuhl, Seh-u. Hörbehinderung), 52 Frauenhäuser rollstuhlgerecht, N: 371 Frauenhäuser und Frauenschutzwohnungen.

148 Deutscher Bundestag 2012: Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, [online] https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/bericht-der-bundesregierung-zur-situation-der-frauenhaeuser--fachberatungsstellen-und-anderer-unterstuetzungsangebote-fuer-gewaltbetroffene-frauen-und-deren-kinder/80630 (aufgerufen am 04.06.2019), S. 62.

149 Hecht, Dorothea 2020: Digitales Gewaltschutzgesetz? Ein Beitrag aus der Perspektive der Frauenhauskoordinierung, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Jg. 167, Nr. 4, S. 127–129.

Zugang zum Frauenhaus

Der Zugang zu Schutz und Unterstützung im Frauenhaus ist für hilfesuchende gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Deutschland nicht flächendeckend gesichert. Gewaltbetroffene Migrant*innen mit unsicherem Aufenthaltsstatus oder ohne Papiere, Asylbewerber*innen[150], Frauen ohne Leistungsansprüche nach den Sozialgesetzbüchern, geflüchtete Frauen sowie bestimmte EU-Bürger*innen können aus Gründen fehlender Finanzierung und restriktiver Gesetzgebung („Residenzpflicht" nach § 47 AsylG) in vielen Frauenhäusern nicht aufgenommen werden[151] oder können für das ungenehmigte Verlassen ihrer Unterkunft sogar wegen einer Ordnungswidrigkeit belangt werden[152]. Dieses Problem verschärft sich mit der zunehmenden Individualisierung (Einzelfallfinanzierung) der Leistungen für den Frauenhausträger. Neben Barrieren für Frauen mit Behinderungen sind die beengten räumlichen Gegebenheiten und fehlende Rückzugsmöglichkeiten weitere Zugangshürden insbesondere für Frauen mit Behinderungen, mit Suchtproblemen oder psychischen Beeinträchtigungen. Frauen mit jugendlichen Kindern und trans Frauen finden häufig keine geeigneten Frauenhausplätze[153]. Der überörtliche Schutz im Frauenhaus, also über Kreis- und Landesgrenzen hinweg, ist nicht überall gesichert, da zunehmend Kommunen aus Kostenerstattungsgründen dem örtlichen Frauenhaus untersagen, Frauen aus anderen Herkunftskommunen Schutz zu geben[154].

Schutzsuchende Frauen und ihre Kinder können regelmäßig aus Platzmangel in Frauenhäusern nicht aufgenommen werden[155].

Unterstützung der Kinder und Jugendlichen

Dem Unterstützungsbedarf von Kindern und Jugendlichen, die mit ihrer Mutter in ein Frauenhaus flüchten, werden die Frauenhäuser auf Grund von fehlenden Personalressourcen nur teilweise gerecht, obwohl hier ein sehr hoher Bedarf an Beratung, Betreuung und Prävention gesehen wird[156].

---

150 Frauenhauskoordinierung 2019: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Entfristung des Integrationsgesetzes der Bundesregierung, [online] https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Stellungnahmen/2019-03-20_FHK_Stellungnahme_Entfristung_Wohnsitzauflage_final.pdf (aufgerufen am 04.06.2019) und Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser 2017: Zur Situation gewaltbetroffener Frauen mit prekärem Aufenthaltsstatus, [online] https://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/sites/default/files/report_attachment/zif-positionspapier_zu_migrantinnen_mit_prekaerem_aufenthaltsstatus_april_2017.pdf (aufgerufen am 05.06.2019).

151 Frauenhauskoordinierung 2017: Stellungnahme zur Denkschrift zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, [online] https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Stellungnahmen/2017-02-09_FHK_Stellungnahme_Denkschrift_Istanbul-Konvention_2017_final.pdf (aufgerufen am 04.06.2019), S. 4.

152 Bektaş, Lorin et al. 2019: Die Situation geflüchteter Frauen im Asylverfahren. Aktuelle Herausforderungen bei der Asylanhörung, Aufnahme und beim Schutz vor Gewalt, in: Asylmagazin 12/2019, S. 392–400, S. 398 f.

153 Deutscher Bundestag 2012: Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, [online] https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/bericht-der-bundesregierung-zur-situation-der-frauenhaeuser--fachberatungsstellen-und-anderer-unterstuetzungsangebote-fuer-gewaltbetroffene-frauen-und-deren-kinder/80630 (aufgerufen am 04.06.2019), S. 63–69.

154 CEDAW-Allianz 2016: Alternativbericht der CEDAW-Allianz, [online] https://www.frauenrat.de/wp-content/uploads/2017/06/CEDAW-Alternativebericht_2016_lang_dt.pdf (aufgerufen am 02.07.2020).

155 Frauenhauskoordinierung 2018: Pressemeldung zum Runden Tisch, [online] https://www.frauenhauskoordinierung.de/publikationen/detail/sehr-hohe-zahl-schutzsuchender-frauen-aus-platzmangel-von-frauenhaeusern-abgewiesen-zeitnahe-ergebni/ (aufgerufen am 2.07.2020) und Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser: Zugang zu Schutz und Hilfe. Die größte Hürde: Mangel an Frauenhausplätzen https://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/de/content/zugang-zu-schutz-und-hilfe (aufgerufen am 02.07.2020).

156 Deutscher Bundestag 2012: Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, Drucksache 17/10500, S .69–70; Frauenhauskoordinierung 2017: Statistik Frauenhäuser und ihre Bewohner_innen, S. 21.

Unterstützung weiblicher Betroffener des Menschenhandels

Die Unterbringung für weibliche Betroffene des Menschenhandels ist in Deutschland nicht einheitlich geregelt und stellt in der Praxis eine große Herausforderung dar. Es bestehen zum Teil gravierende Unterschiede in der Ausgestaltung der Unterbringungsmöglichkeiten. Besondere Schwierigkeiten treten bei der Unterbringung von betroffenen Familien auf. Auch die Unterbringung Minderjähriger erweist sich als problematisch. Die existierenden Unterbringungsmöglichkeiten, wie Obdachlosenunterkünfte für Frauen oder Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe für Minderjährige, sind nicht ausgerichtet auf diese Zielgruppen.

Gesundheitsbezogener Unterstützungsbedarf in Frauenhäusern

Valide Daten zur gesundheitlichen Lage der Nutzer*innen und ihrer Kinder von Frauenhäusern in Deutschland liegen nicht vor. Internationale Studien lassen eine überdurchschnittlich hohe Prävalenz von Depression, PTBS (Posttraumatische Belastungsstörung) und Substanzabhängigkeit in Frauenhäusern vermuten. Eine weitgehende Qualifizierung der Mitarbeitenden kann nur für den Umgang mit PTBS unterstellt werden. Ein systematisches Fortbildungsangebot zur Gesundheitsförderung gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder für Mitarbeiterinnen von Frauenhäusern fehlt.

Während der SARS COV2-Pandemie zeigt sich die unzureichende räumliche Ausstattung zur Sicherstellung einer infektionsgeschützten Aufnahme in ein Frauenhaus. Eine Standardausstattung zum Infektionsschutz für den Betrieb von Frauenhäusern und Beratungs-/ Interventionsstellen fehlt.

Finanzierung

Es fehlt eine bundeseinheitliche gesetzliche Regelung für die Finanzierung von Frauenhäusern und Beratungsstellen. Die derzeitige Finanzierung schließt Gruppen von Frauen aus und ist unsicher[157]. Bundesweit gleicht die Finanzierungslandschaft einem Flickenteppich: Finanzierungsquellen sind zu unterschiedlichen Teilen Landesmittel, kommunale Mittel, Kostenbeteiligungen von gewaltbetroffenen Frauen sowie Eigenmittel der Träger. Seit Beginn der 1980er Jahre werden ca. zwei Drittel der Frauenhäuser in Deutschland über sogenannte Tagessätze finanziert. Hierbei werden die Personal-, Sach- und Hauskosten, die dem Frauenhaus entstehen, auf die einzelnen Frauenhausbewohnerinnen umgelegt. Für sozialleistungsberechtigte Bewohnerinnen und ihre Kinder zahlt je nach Rechtsgrundlage das Jobcenter oder das Sozialamt die Tagessätze an das Frauenhaus. Die Tagessätze sind von Frauenhaus zu Frauenhaus unterschiedlich. Auszubildende, Student*innen, erwachsene Schüler*innen, Frauen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus, EU-Angehörige (teilweise), Frauen mit eigenem Einkommen oder gemeinsamem Vermögen haben allerdings keinen Leistungsanspruch nach den Sozialgesetzbüchern II und XII und somit ist die Finanzierung ihres Frauenhausaufenthaltes abhängig vom Standort des jeweiligen Frauenhauses und der dort geregelten Finanzierung. Dies sind für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder oft unüberwindbare Hürden in einer Situation, in der schneller, unbürokratischer und bedarfsgerechter Schutz und Unterstützung gebraucht werden, um sich aus der gewaltgeprägten Beziehung zu befreien. Die Frauenhausträger sehen sich zudem mit zahlreichen Problemen konfrontiert: die Aufnahme ortsfremder Frauen wird reglementiert, die

157 Frauenhauskoordinierung 2012: Stellungnahme zum Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Frauenberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, [online] https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_FHK_Bericht_BReg_7.11.2012.pdf (aufgerufen am 02.07.2020) S. 6; Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser: Zugang zu Schutz und Hilfe. Hürde Sozialgesetzgebung und Tagessatzfinanzierung, [online] https://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/de/content/zugang-zu-schutz-und-hilfe (aufgerufen am 02.07.2020); Forderungen des bff zur Mindestausstattung von Fachberatungsstellen, in bff 2018: Die Fachberatungsstellen: Aktiv gegen Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Stark für die Gesellschaft – Gegen Gewalt, [online] https://www.frauen-gegen-gewalt.de/de/finanzierung-von-hilfe.html (aufgerufen am 02.07.2020).

Dauer eines Frauenhausaufenthaltes wird begrenzt und von Geldgeber*innen werden Nachweise über die Notwendigkeit des Frauenhausaufenthaltes gefordert.

Ein ähnliches Bild ergibt sich für Fälle von Betroffenen des Menschenhandels. Es gibt hier keine bundeseinheitlichen Strukturen oder Regelungen für ein spezialisiertes Hilfesystem. Der Bund gibt lediglich den gesetzlichen Rahmen vor, in dem Betroffene des Menschenhandels Individualleistungen nach den Sozialleistungsgesetzen, namentlich dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), SGB II und SGB XII für die Sicherung des Lebensunterhalts erhalten können. Die Schaffung, Finanzierung und Ausgestaltung von Unterbringungsmöglichkeiten liegt dann jedoch in der Verantwortung der einzelnen Bundesländer und Kommunen und sieht in der Praxis sehr unterschiedlich aus. In den meisten Bundesländern erhalten spezialisierte Fachberatungsstellen für Betroffene des Menschenhandels für die Unterbringung Zuwendungen des Landes und/oder der Kommune, mit denen ein Aufenthalt im Frauenhaus oder in einer Schutzwohnung ermöglicht werden kann. Einige Bundesländer, z. B. Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg, stellen einen Landesfonds für die Unterbringung von Betroffenen des Menschenhandels zur Verfügung, mit dem beispielsweise auch eine kurzfristige Unterkunft in einem Hotel oder einer Pension möglich ist. In der Regel reichen die Mittel jedoch nicht aus, sodass sich in allen Bundesländern die Notwendigkeit einer Mischfinanzierung ergibt, die zusätzlich aus Eigenmitteln, Spenden und/oder Stiftungsgeldern besteht und pro Fall neu gestemmt und verhandelt werden muss.

Empfehlungen

Wir empfehlen dem Bundesgesetzgeber,

» zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse die Schaffung einer bundesgesetzlichen und damit bundeseinheitlichen Regelung zur Finanzierung aller Frauenhäuser und Schutzunterkünfte. Zu prüfen sind zumindest zwei Modelle, zum einen eine einzelfallunabhängige Finanzierung als Einrichtung und zum anderen eine Finanzierung von Schutz im Frauenhaus über Leistungsgesetze. In der Regelung sollte auch die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung festgehalten sein. Diese muss den schnellen, unbürokratischen, bedarfsgerechten und kostenfreien Zugang aller gewaltbetroffenen Frauen* und ihrer Kinder zu Schutz und bedarfsgerechter Unterstützung in einem Frauenhaus ihrer Wahl gewährleisten. Eine solche Regelung muss in enger Abstimmung mit den Dachverbänden der Frauenhäuser und Beratungsstellen sowie der Zivilgesellschaft erarbeitet werden und darf keine Gruppen, z. B. wegen fehlender Leistungsansprüche oder aufenthaltsrechtlicher Fragen, ausschließen. Die Finanzierung der Frauenhäuser auf dieser Grundlage muss kostendeckend sein. Zudem muss sie die bedarfsgerechte qualifizierte Unterstützung der Frauen und Kinder und gewaltbetroffener Mädchen sicherstellen sowie die Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit, Vernetzung, Kooperation und politischer Arbeit gegen Gewalt an Frauen umfassen.

» die aufenthalts- und asylrechtlichen, Zugangshürden zu Schutzunterkünften und Frauenhäusern unverzüglich zu beseitigen. Für geflüchtete Frauen würde das bedeuten, dass sie unabhängig von etwaigen Wohnsitzauflagen (§ 12a AufenthG) Zugang zu allen Schutzunterkünften bundesweit erhalten.

Wir empfehlen dem Bund,

» sich in den zeitnahen Ausbau und die Sicherung der Finanzierung der Frauenhäuser bundesweit einzubringen.

Wir empfehlen der Bundesregierung, den Bundesländern und Kommunen,

» die barrierefreie Ausstattung aller Frauenhäuser intensiv zu befördern.

Wir empfehlen den Bundesländern und Kommunen,

» die Lücken in der Hilfestruktur der Schutzunterkünfte und Frauenhäuser zu schließen und in allen Landkreisen und Städten Frauenhäuser bereitzustellen. Zeitnah müssen weitere 15.000 Frauenhausplätze[158] geschaffen werden, damit die Quote des in CETS 210 empfohlenen Schlüssels von 1 Familienplatz (= 2,59 Frauenhausbetten) à 10.000 Einwohner*innen (Gesamtbevölkerung) erfüllt wird. In allen Bundesländern sollten spezialisierte Schutzunterkünfte für gewaltbetroffene Mädchen und junge Frauen unter 18 Jahren sowie für junge volljährige Frauen mit bedarfsgerechter Platzzahl eingerichtet werden. Auch für Betroffene von Menschenhandel sollten in allen Bundesländern geeignete Schutzunterkünfte bereitgestellt werden, auch für betroffene Familien und Minderjährige. Die dafür erforderliche systematische Bedarfsplanung ist zu installieren.

» die Personalressourcen in Frauenhäusern und Schutzunterkünften umgehend bedarfsgerecht auszubauen. Das betrifft besonders die spezifische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen. Für die Unterstützung von Frauen und/oder Kindern mit psychischen Erkrankungen, Suchtproblematiken, Mobilitätseinschränkungen oder anderem gesundheitsbezogenen Versorgungsbedarf, in einem Wohnungsnotfall sowie für eine umfassende Sprachmittlung, empfehlen wir die Bereitstellung von ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen.

158 Aufstockung Frauenhausplätze bis zur Umsetzung der in CETS 210 empfohlenen Quote von 1 Familienplatz (= 2,59 Frauenhausbetten) à 10.000 Einwohner*innen (Gesamtbevölkerung).

Artikel 24
Telefonberatung

Anforderungen

Artikel 24 sieht die Einrichtung einer rund um die Uhr erreichbaren vertraulichen Telefonberatung für Gewaltbetroffene vor.

Herausforderungen

Mit dem bundesweiten Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ hat die Bundesregierung eine wichtige und niedrigschwellige Erstanlaufstelle für die Beratung, Information und Weitervermittlung ins regionale Hilfesystem eingerichtet. Das Hilfetelefon vermittelt viele beratungsuchende Frauen an Frauenhäuser und Beratungsstellen[159].

Aber die Lotsenfunktion für schutzsuchende Frauen in Frauenhäuser funktioniert teilweise nicht unmittelbar, an manchen Stellen überhaupt nicht. Nur ein geringer Teil der Bewohner*innen in Frauenhäusern wurde durch das Hilfetelefon vermittelt[160]. Gleiches gilt für die Vermittlung in Beratungsstellen.

Die Gründe für nicht gelungene Vermittlungen in Frauenhäuser liegen in fehlenden freien Platzkapazitäten in den Frauenhäusern, aber auch in fehlenden Personalressourcen in den zuerst kontaktierten Frauenhäusern für die Weitervermittlung in andere Frauenhäuser, wenn die Plätze belegt sind oder sich der Platz für die Unterstützungsbedarfe der Frau nicht eignet.

Eine bundesweite tagesaktuelle und öffentliche Übersicht über freie Frauenhausplätze gibt es nicht. Die Hürden liegen hier in unterschiedlichen Interessen der Bundesregierung und der Regierungen in den einzelnen Bundesländern.

Zudem nutzen nicht alle Frauen das Hilfetelefon gleichermaßen. Erfahrungen aus der Arbeit mit geflüchteten Frauen zeigen bspw., dass schriftliches Informationsmaterial, welches in Geflüchtetenunterkünften ausgelegt wird, um die Frauen über die Existenz des Hilfetelefons oder anderer Hilfeangebote zu informieren, selten rezipiert wird. Das gilt selbst dann, wenn es in mehreren Sprachen vorliegt[161]. Bezüglich der von der Bundesregierung benannten Zahlen zu Beratungen im Fluchtkontext mit Hilfe von Dolmetscher*innen ist nicht ersichtlich, wie viele Beratungen tatsächlich direkt für geflüchtete Frauen durchgeführt wurden. Die angegebenen Zahlen beziehen sich lediglich auf die am häufigsten nachgefragten Sprachen für Dolmetscher*innen, sagen aber nichts darüber aus, ob die Frau geflüchtet ist oder einen Migrationshintergrund hat[162].

Frauen mit Behinderungen nutzen das Angebot des Hilfetelefons ebenfalls sehr selten. Insbesondere gehörlose Frauen bemängeln den Zugang. Zwar gibt es die technische Lösung, dass eine Gebärdensprachdolmetscher*in hinzugeschaltet werden kann. Aber sehr viele gehörlose Frauen

159 BMFSFJ 2020: Jahresbericht des Hilfetelefons Gewalt gegen Frauen 2019. Vermittlungen: 4.969 an Frauenhäuser, 13.556 an Fachberatungsstellen, [online] https://www.hilfetelefon.de/fileadmin/content/Materialien/Jahresberichte/2019/Hilfetelefon_Gewalt_gegen_Frauen_Jahresbericht_2019_barrierefrei.pdf (aufgerufen: 02.07.2020), S. 27.

160 Frauenhauskoordinierung 2018: Statistik Frauenhäuser und ihre Bewohner_innen 2018. 0,4 % der Bewohner*innen (N: 7.172 Frauen in 180 Frauenhäusern).

161 medica mondiale 2019: Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen im In- und Ausland kohärent bekämpfen. Stellungnahme zum 13. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, S. 6.

162 BMFSFJ 2020: Jahresbericht des Hilfetelefons Gewalt gegen Frauen 2019, [online] https://www.hilfetelefon.de/fileadmin/content/Materialien/Jahresberichte/2019/Hilfetelefon_Gewalt_gegen_Frauen_Jahresbericht_2019_barrierefrei.pdf (aufgerufen am 02.07.2020), S. 25.

lehnen diese Lösung ab, weil sie ihnen technisch zu aufwendig ist (ihnen wäre eine Verbindung z. B. über Skype lieber, die jedoch nicht datensicher ist) oder sie wünschen sich eine Berater*in, die selber über Gebärdensprachkompetenz verfügt und mit der sie direkt das Beratungsgespräch führen können[163].

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung,

» die finanzielle Förderung des Betriebs der bundesweiten Website für die tagesaktuelle und öffentliche Übersicht über freie Frauenhausplätze zur Unterstützung des Hilfetelefons bei der Weitervermittlung von schutzsuchenden Frauen.

» die Vergütung der Berater*innen beim Hilfetelefon anzupassen, damit sich die hohen Belastungen in der tariflichen Eingruppierung widerspiegeln. Ebenso sollte die statistische Erhebung des Hilfetelefons um eine Erhebung zu geflüchteten Frauen ergänzt werden.

» in der Öffentlichkeitsarbeit des Hilfetelefons “Gewalt gegen Frauen” neben Social-Media-Kampagnen auch auf Print-PR-Materialien in verschiedenen Sprachen zu setzen.

Wir empfehlen Bundesländern und Kommunen,

» um die Lotsenfunktion des Hilfetelefons zu gewährleisten, den zeitnahen Ausbau der Platzkapazitäten in den Frauenhäusern zur Vermittlung schutzsuchender Frauen* und ihrer Kinder. Ebenso sind die Frauenhäuser mit Personalressourcen auszustatten, um die erforderliche Weitervermittlung (wegen Vollbelegung oder nicht bedarfsgerechtem Angebot) in andere Frauenhäuser zu gewährleisten.

163 BMFSFJ 2017: Jahresbericht des Hilfetelefons 2016. S. 38. Beratungen insgesamt: 34.400, Beratung von Frauen mit Behinderungen/Beeinträchtigungen: 2.095, davon 1,29 % gehörlose Frauen.

Artikel 25
Unterstützung für Opfer sexueller Gewalt

Anforderungen

Artikel 25 verpflichtet zum Aufbau einer ausreichenden Zahl von leicht zugänglichen Krisenzentren für Vergewaltigungsopfer und Opfer sexueller Gewalt, damit den Opfern medizinische und gerichtsmedizinische Untersuchungen, Traumahilfe und Beratung angeboten werden können.

Herausforderungen

In Deutschland existieren sowohl Angebote der medizinischen und rechtsmedizinischen Notfallhilfe, als auch Fachberatungsstellen für Betroffene sexualisierter Gewalt – beide jedoch nicht in angemessener Anzahl. Konzepte und Angebote der medizinischen und rechtsmedizinischen Notfallhilfe sind uneinheitlich und häufig qualitativ unzureichend. Entscheidungen über Umfang und Art der Angebote werden in den einzelnen Bundesländern bzw. Regionen von Anbietern und Ministerien/Senatsverwaltungen getroffen. Bedarfsanalysen liegen nicht vor. Die folgenden Aussagen beziehen sich ausschließlich auf Angebote der medizinischen und rechtsmedizinischen Notfallhilfe nach Vergewaltigung (Angaben zu den Fachberatungsstellen siehe Artikel 22).

Angebot weder flächendeckend noch qualitätsgesichert

Laut einer aktuellen Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) zur Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt (2020) ist ein flächendeckendes Angebot der medizinischen und rechtsmedizinischen Notfallhilfe nach Vergewaltigung in Deutschland nicht gewährleistet, Struktur, Umfang, Konzepte und Qualität der Angebote variieren[164]. Es gibt keine bundesweit verbindlichen, fachlichen Standards für die Ausgestaltung medizinischer und rechtsmedizinischer Notfallhilfe nach Vergewaltigung, der kontinuierlichen Qualitätssicherung und konzeptionellen Weiterentwicklung[165]. Eine bundesweite Diskussion und eine Befassung in den Bundesländern mit den Studienergebnissen und Handlungsempfehlungen stehen noch aus.

Einzelne Modelle guter Praxis zur vertraulichen Spurensicherung und medizinischen Soforthilfe nach Vergewaltigung sind der Studie zufolge entwickelt (z. B. in NRW, Hessen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Saarland), aber in der Fläche nicht oder unzureichend etabliert. Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen und spezialisierte Koordinierungsstellen sind wichtige Partner*innen in der Etablierung solcher Modelle, allerdings meist ohne ausreichende Kapazität und Finanzierung.

164 Fischer, Lisa 2020: Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt, Zur Umsetzung von Artikel 25 der Istanbul-Konvention in Deutschland, Vorabfassung, Deutsches Institut für Menschenrechte, [online] https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Aktuelles/Analyse_Artikel_25_Istanbul-Konvention_Vorabfassung.pdf (aufgerufen am 15.01.2021).

165 Ebd.

Umsetzung der neuen gesetzlichen Regelung zur Finanzierung

Der Gesetzgeber hat mit § 27 Absatz 1 SGB V die kassenärztliche Finanzierung der vertraulichen/anonymen Spurensicherung und Dokumentation „von Gesundheitsschäden, die Folgen einer Misshandlung, eines sexuellen Missbrauchs, eines sexuellen Übergriffs, einer sexuellen Nötigung oder einer Vergewaltigung sein können“ festgelegt. Das Gesetz trat am 1.3.2020 in Kraft, Näheres regelt § 132k SGB V[166]. Mit der neuen Rechtslage wird für gesetzlich krankenversicherte Personen ein Rechtsanspruch auf eine gerichtsverwertbare Dokumentation und Spurensicherung eingeführt. Den Anbieter*innen wird die Übernahme entstehender Kosten in Aussicht gestellt. Zuständig für die Umsetzung des Gesetzes sind die Bundesländer. Da kein bundesweiter fachlicher Austausch zur Umsetzung des Gesetzes besteht, ist zu befürchten, dass die vertraglich festzulegenden Standards der Versorgung und ggf. auch die Höhe der Kosten, die den Leistungsanbietern erstattet werden, sehr unterschiedlich ausfallen werden.

Die neue gesetzliche Regelung schließt die Übernahme der Kosten für die Qualifizierung der involvierten Fachkräfte und für die Spurensicherungs-Kits aus. Ob und in welchem Umfang Justizministerien/-verwaltungen – wie in der Gesetzesbegründung vorgesehen – diese Kosten tragen werden, ist unklar. Die Kits zur Spurensicherung werden aktuell z.T. von Fachberatungsstellen und Kliniken selbst finanziert. Offen ist auch, wie die anonyme/vertrauliche Abrechnung durch die Krankenkassen gewährleistet wird. Keine Lösung gibt es bisher für Versicherte privater Krankenkassen.

Problem: Regressansprüche von Krankenkassen

Im Falle eines drittverschuldeten Behandlungsbedarfs, also z. B. der Behandlung von Verletzungen, sind gesetzliche Krankenversicherungen grundsätzlich rechtlich dazu verpflichtet, Schadensersatzansprüche gegen den Verursacher* geltend zu machen. Die damit einhergehende Meldepflicht von Ärzt*innen gegenüber den gesetzlichen Krankenversicherungen wurde 2017 für Fälle von Misshandlung und sexualisierter Gewalt eingeschränkt. Das bedeutet, dass Ärzt*innen Gesundheitsschäden, die Folge von z. B. sexualisierter Gewalt sind, bei der Abrechnung der Behandlung den gesetzlichen Krankenversicherungen nur noch dann mitteilen müssen, wenn die betroffene Person der Mitteilung zugestimmt hat (§ 294a Abs. 1 Satz 3 SGB V)[167].

In der Praxis kommt es allerdings weiterhin dazu, dass gesetzliche Krankenversicherungen Kenntnis von Gewalttaten erlangen und sich an Patient*innen wenden, um Informationen zum Verursacher der Gewalt zu erhalten (Versand von Unfallfragebögen)[168]. Hierdurch werden Betroffene potenziell gefährdet, sowie erneut psychisch belastet. Sie wissen in der Regel nicht, dass sie die Auskünfte verweigern können.

Medizinische Versorgung mitdenken

Die neue Gesetzeslage bezieht sich auf die Finanzierung der vertraulichen Dokumentation und Spurensicherung nach sexualisierter Gewalt und Misshandlung, nicht jedoch auf die medizinische Erstversorgung. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass die medizinische Versorgung nach Misshandlung und sexualisierter Gewalt bereits adäquat geregelt und ausreichend finanziert sei. Erfahrungen aus der Gesundheitsversorgung, aus Fachberatungsstellen und Betroffenenberichte belegen jedoch

166 SGB V § 132k Vertrauliche Spurensicherung, [online] https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_5/__132k.html (aufgerufen am 15.01.2021).

167 S.I.G.N.A.L. e. V./BIG Koordinierung 2017: Bundestag stärkt informationelles Selbstbestimmungsrecht von Patient*innen, Ärztliche Mitteilungspflicht nach Gewalt aufgehoben, Pressemitteilung 10.04.2017, [online] https://www.signal-intervention.de/sites/default/files/2020-04/Aktuelles_Presseerklaerung_294a_10_4_17.pdf (aufgerufen am 15.01.2021).

168 Fischer, Lisa 2020: Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt, Zur Umsetzung von Artikel 25 der Istanbul-Konvention in Deutschland, Vorabfassung, Deutsches Institut für Menschenrechte, [online] https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Aktuelles/Analyse_Artikel_25_Istanbul-Konvention_Vorabfassung.pdf (aufgerufen am 15.01.2021).

immer wieder das Gegenteil, nämlich, dass zu wenige Kliniken und Praxen eine umfassende Erst-hilfe inkl. Gespräch, Aufklärung, Klärung von Schutzbedarf und Vermittlung weiterführender Hilfen anbieten. Auch können ggf. nicht alle Leistungen der medizinischen Erstversorgung abgerechnet werden und es kann passieren, dass Betroffene beispielsweise die Kosten für den HIV-Test oder die Notfallverhütung selbst tragen müssen.

Die medizinische Versorgung muss als gleichwertige Säule neben der rechtsmedizinischen Versorgung im Interesse einer (späteren) Strafverfolgung mitbedacht werden. Das betont auch der Bericht des DIMR[169].

Eine aktuelle Leitlinie der Fachgesellschaft für Gynäkologie und Geburtshilfe (DGGG) zur gynäkologischen Versorgung nach sexualisierter Gewalt liegt nicht vor (Stufe 1 Leitlinie der DGGG ist 2013 abgelaufen)[170]. Im Juli 2020 veröffentlichten die DGGG und die Deutsche Gesellschaft für Psychosomatische Frauenheilkunde und Geburtshilfe e. V. (DGPFG) eine Stellungnahme zu „Gewalt gegen Frauen"[171]. Diese soll als Handlungsempfehlung für das Vorgehen in der (frauen-)ärztlichen Praxis dienen, diskutiert allerdings die Erstversorgung und Spurensicherung nach Vergewaltigung nicht.

Jugendliche, Menschen mit Behinderungen und nicht-versicherte Betroffene

Der eigenständige, von der Zustimmung sorgeberechtigter Personen unabhängige Zugang von Jugendlichen zur vertraulichen Spurensicherung und Dokumentation ist unsicher. Bestehende Forderungen nach rechtlicher Klarstellung und weiterführenden Maßnahmen wurden bisher nicht umgesetzt[172] [173]. Der Zugang für Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung und/oder gesetzlicher Betreuung zum Versorgungsangebot ist u. a. aufgrund mangelnder Umsetzung bestehender rechtlicher Regelungen unsicher[174]. Unklar ist, ob und in welcher Weise der Zugang für nicht-versicherte Betroffene, wie beispielsweise illegalisierte Personen oder auch für Personen im Asylverfahren, deren medizinische Versorgung über das Asylbewerberleistungsgesetz geregelt wird, gewährleistet ist (siehe auch Artikel 18).

Vernetzung

Ein systematisches Schnittstellenmanagement zwischen Gesundheitsversorgung, Rehabilitation und Rechtsmedizin sowie spezialisierten Hilfsdiensten und weiteren psychosozialen Hilfen ist weder auf ministerieller Ebene des Bundes und der Länder noch in Städten und Landkreisen etabliert. Die Versorgungssicherheit und umfassende Unterstützung für Frauen nach sexualisierter Gewalt ist dadurch erschwert. Bestehende Angebote guter Praxis, die in einzelnen Regionen gefunden werden können, werden unter hohem persönlichem Engagement der Beteiligten umgesetzt.

---

169 Ebd, S. 93.

170 Deutsche Gesellschaft für Gynäkologie und Geburtshilfe e. V. 2010: Ärztliche Gesprächsführung, Untersuchung und Nachbetreuung von Frauen nach mutmaßlicher sexueller Gewaltanwendung, [online] https://www.dggg.de/fileadmin/documents/leitlinien/archiviert/federfuehrend/015068_Aerztliche_Gespraechsfuehrung/015068_2010.pdf (aufgerufen am 15.01.2021).

171 DGGG e. V./DGPFG e. V. 2020: Stellungnahme zu Gewalt gegen Frauen, 31.07.2020, [online] https://www.dggg.de/fileadmin/documents/stellungnahmen/aktuell/2020/DGGG-DGPFG-Stellungnahme_Gewalt_gegen_Frauen_2020.pdf (aufgerufen am 15.01.2021).

172 Lohse et al. 2018: Ärztliche Versorgung Minderjähriger nach sexueller Gewalt ohne Einbezug der Eltern, Expertise des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht e. V. (DIJuF), (Hrsg.) S.I.G.N.A.L. e. V., [online] https://www.signal-intervention.de/sites/default/files/2020-04/Infothek_Expertise_Aerztliche_Versorgung_Minderjaehriger_nach_sexueller_Gewalt_5_2018_0.pdf (aufgerufen am 15.01.2021).

173 Blättner, Beate & Henny A. Grewe 2019: Verfahrensweise bei der ärztlichen Versorgung Minderjähriger nach sexueller Gewalt ohne Einbezug der Eltern, Expertise der Hochschule Fulda, (Hrsg.) Arbeitsstab des Unabhängigen Beauftragten für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs, [online] https://beauftragter-missbrauch.de/fileadmin/Content/pdf/Presse_Service/Hintergrundmaterialien/Verfahrensweise_bei_der_aerztlichen_Versorgung_Minderjaehriger_nach_sexueller_Gewalt_ohne_Einbezug_der_Eltern.pdf (aufgerufen am 15.01.2021).

174 Ebd.

Traumahilfe und Beratung

Betroffene von Gewalt haben einen Rechtsanspruch auf 15 Stunden therapeutischer Soforthilfe in einer Traumaambulanz im Rahmen des Sozialen Entschädigungsrechts (SER)[175]. Dieser richtet sich an akut Traumatisierte, darunter auch nach Vergewaltigung oder Körperverletzung. Hier fehlt oft geeignete Sprach- und Kulturmittlung. Außerdem sind die Angebote der Traumaambulanzen vielen Betroffenen nicht bekannt und es gibt kein ausreichend weiterführendes Netz aus Traumatherapeut*innen nach der akuten Behandlung. Nicht selten müssen traumatisierte Betroffene viele Monate auf einen freien Platz in einer Traumatherapie oder entsprechend spezialisierten Klinik warten, wodurch sich die Gewaltfolgen chronifizieren. Vielerorts fehlen ebenfalls Angebote für Frauen und Mädchen mit Behinderungen. Für Frauen und Mädchen im ländlichen Raum sind die Traumaambulanzen schwer erreichbar.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung,

» einen regionalen und bundesweiten Fachaustausch zu fördern, u. a. zur weiteren Bearbeitung der Handlungsempfehlungen des DIMR auf Bundes- und Länderebene[176].

» unter Beachtung der WHO-Leitlinien und bestehender good-practice verbindliche bundesweite Qualitätsstandards und flächendeckende Versorgungsnetzwerke inkl. klarer Rahmenbedingungen zu entwickeln für die medizinische und rechtsmedizinische Notfallhilfe nach sexualisierter Gewalt unter Einbezug der Perspektive Betroffener sowie der Expertise spezialisierter Fachberatungsstellen und Koordinierungsstellen.

» die bedarfsdeckende Finanzierung der medizinischen und rechtsmedizinischen Notfallhilfe nach sexualisierter Gewalt zu gewährleisten, inkl. der Spurensicherungs-Kits, Schulungen, Notfallverhütung und HIV-Prophylaxe.

» Grundlagen zur Gewährleistung einer kontinuierlichen, datenschutzrechtlich gesicherten Erfassung von Daten zum Versorgungsgeschehen zu schaffen.

Wir empfehlen den Bundesländern

» die medizinische und rechtsmedizinische Notfallhilfe rund-um-die-Uhr und diskriminierungsfrei als Gesamtpaket und aus einer Hand anzubieten.

» den Ausbau traumatherapeutischer, geschlechtsbewusster und zielgruppenspezifischer Angebote.

Wir empfehlen dem Gesetzgeber,

» rechtliche Klarstellung, dass die Einschränkung der Meldepflicht von Ärzt*innen auch gesetzliche Krankenkassen bezüglich Regressforderungen in Fällen von geschlechtsspezifischer Gewalt hindert.

(Siehe Artikel 18 und 22 für weitere Empfehlungen.)

---

175 Gesetz zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts vom 12. Dezember 2019, BGBl. Teil I Nr. 50, S. 2652 ff. [online]

176 Fischer, Lisa 2020: Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt, Zur Umsetzung von Artikel 25 der Istanbul-Konvention in Deutschland, Vorabfassung, Deutsches Institut für Menschenrechte, [online] https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Aktuelles/Analyse_Artikel_25_Istanbul-Konvention_Vorabfassung.pdf (aufgerufen am 15.01.2021).

Artikel 26
Schutz und Unterstützung für Zeugen und Zeuginnen, die Kinder sind

Anforderungen

Die Bundesregierung bzw. die Bundesländer sind verpflichtet, sicherzustellen, dass die Rechte und Bedürfnisse von Mädchen und Jungen in allen Phasen ab Kenntnisnahme von Gewalt gegen Frauen und/oder Gewalt in Paarbeziehungenwahrgenommen werden und Unterstützungsangebote zur Verfügung stehen.

Herausforderungen

In der Praxis wird das Miterleben von Gewalt durch Mädchen und Jungen nicht per se als Kindeswohlgefährdung behandelt. Es werden ihnen keine eigenständigen, spezifischen Unterstützungsangebote zur Verfügung gestellt, bei denen sie mit ihren Ängsten und Verunsicherungen im Mittelpunkt stehen. Das Recht auf Unterstützung von Mädchen und Jungen wird dadurch stark beschnitten.

Das Bundeskriminalamt erfasste im Jahr 2018 140.755[177] Opfer von strafrechtlich relevanter Partnerschaftsgewalt (ohne Dunkelfeld). Kinder, die physisch verletzt werden, werden hier als Opfer gezählt. Doch es ist nicht bekannt, in welchen dieser Fälle, Mädchen und Jungen Zeug*innen von Gewalt waren. Diese Zahl wird nach wie vor in der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) nicht erhoben. Auch in Fällen von Femiziden wird nicht offiziell erhoben, ob und wie viele Kinder vom Tod ihrer Mutter betroffen sind.

Stellschraube Kindeswohlgefährdung

Bekannt ist, dass bei häuslicher Gewalt Mädchen und Jungen häufig selbst Opfer von Misshandlungen oder durch ihre Zeug*innenschaft zu miterlebenden Gewaltopfern werden. Obwohl die Zeug*innenschaft massive Folgen für die Entwicklungsmöglichkeiten von Mädchen und Jungen hat[178], wird sie von Jugendämtern und Gerichten nicht per se als Kindeswohlgefährdung angesehen. So ist das Familiengericht nach § 1666 BGB verpflichtet, einzugreifen, wenn das „körperliche, geistige oder seelische Wohl der Kinder gefährdet ist und die Eltern nicht in der Lage sind, das Kind zu schützen[179]. Das bedeutet aber nicht automatisch, dass eine Kindeswohlgefährdung festgestellt wird. Ein Beschluss des Bundesgerichtshofes von 2019[180] stellt fest, dass eine Kindeswohlgefährdung im Sinne des § 1666 BGB dann vorliegt, wenn die Gefahr einer erheblichen Schädigung „des geistigen oder

177 Bundeskriminalamt 2019: Partnerschaftsgewalt, Kriminalstatistische Auswertung 2018, [online] https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Partnerschaftsgewalt/partnerschaftsgewalt_node.html, (aufgerufen am 15.01.2021), S. 4.

178 Kindler, Heinz 2013: Partnergewalt und Beeinträchtigungen kindlicher Entwicklung: Ein Forschungsüberblick, in: Kavemann, Barbara & Ulrike Kreyssig, Handbuch Kinder und Häusliche Gewalt,Springer VS, S. 36ff.

179 BMFSFJ & BMJV 2019: Mehr Schutz bei häuslicher Gewalt – Informationen zum Gewaltschutzgesetz, Artikelnummer: 4BR51, Stand: April 2019, 5. Auflage, S. 21.

180 Bundesgerichtshof Beschluss v. 06.02.2019 – XII ZB 408/18, [online] https://www.famrz.de/entscheidungen/kindeswohlgef%c3%a4hrdung-verh%c3%a4ltnism%c3%a4%c3%9figkeit-gerichtlicher-ma%c3%9fnahmen.html (aufgerufen am 15.01.2021).

leiblichen Wohls mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist." So ist z. B. ein Entzug der elterlichen Sorge nur möglich bei einer „erhöhten Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts".

Wenn trotz häuslicher Gewalt keine Kindeswohlgefährdung festgestellt wird, hat dies gravierende Folgen für die Rechtsstellung der Mädchen und Jungen, und damit auch für ihren Anspruch auf Hilfeleistungen.

Bedeutung von Jugendamt und Polizei zum Schutz von Zeug*innen

Jugendämter nehmen bei von häuslicher Gewalt betroffenen Kindern gegenüber dem Familiengericht ihre Rolle als Wächterin des Kindeswohls häufig nicht deutlich genug ein. Ohne entsprechende Intervention und Anrufung des Familiengerichts kann der Kinderschutz nicht nachhaltig verfolgt werden. In einem Gewaltschutzverfahren soll das zuständige Jugendamt – wenn Kinder involviert sind – angehört werden. Sollte es zu einem Kinderschutzverfahren kommen, ist das Jugendamt Verfahrensbeteiligter.

Auch unabhängig von Gewaltschutzverfahren bzw. Kinderschutzverfahren können die örtlichen Jugendämter bei Kenntnis der häuslichen Gewalt tätig werden. Nach dem SGB VIII (Achtes Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe) sind die Jugendämter angewiesen, den Familien in Konfliktfällen Hilfe und Unterstützung anzubieten. Die Erziehungsberechtigten sind aber nicht verpflichtet diese anzunehmen. Erst wenn ein Verfahren zur Kindeswohlgefährdung eingeleitet wird, kann das Familiengericht Maßnahmen anordnen. Dabei gibt es aber erhebliche Hürden.

Die Fachpraxis kritisiert, dass in vielen Fällen das Recht der Eltern mehr gewichtet wird als das Recht des Kindes (Vgl. Art. 31).

Mädchen und Jungen haben nach § 8 Absatz 2 SGB VIII das Recht, sich in allen Angelegenheiten der Erziehung und Entwicklung an das Jugendamt zu wenden und haben nach § 8 Absatz 3 das Recht auf Beratung ohne Kenntnis der Personensorgeberechtigten *„wenn die Beratung auf Grund einer Not- und Konfliktlage erforderlich ist und solange durch die Mitteilung an den Personensorgeberechtigten der Beratungszweck vereitelt würde"* Allerdings fällt es Mädchen und Jungen, die Miterlebende häuslicher Gewalt sind, schwer diesen Schritt zu gehen. Die Scheu, dass dann „alles noch schlimmer wird", ist zu groß. Kinder, die häusliche Gewalt miterleben müssen, schämen sich für das, was in ihrer Familie passiert. Sie befürchten, dass sie und ihr Verhalten Schuld an den „Streitigkeiten" der Eltern sind.

Neben der Jugendhilfe und dem Familiengericht kommt der Polizei als staatlicher Stelle gerade in Maßnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz eine wichtige Rolle zu. Bei polizeilichem Einsatz in Fällen häuslicher Gewalt sind sie angehalten, auch die anwesenden Kinder im Blick zu haben und in Fällen von Wohnungswegweisung das Jugendamt zu informieren.

Dass die betroffenen Kinder häufig nicht nach polizeilichem Einsatz Hilfe bekommen und der Fokus zunächst auf der Frau als Gewaltopfer liegt, hängt auch damit zusammen, dass es zu wenig proaktive, zugehende Angebote gibt, die mit Einverständnis des unterstützenden Elternteils an die betroffenen Mädchen und Jungen herangetragen werden. So wäre die Schwelle zur Hilfe erheblich gesenkt.

Die bisherigen Ausführungen machen deutlich, dass es ein Netz von unterschiedlichen gesetzlichen Vorgaben gibt, Mädchen und Jungen als Miterlebende von Gewalt in Paarbeziehungenzu unterstützen. Allerdings werden die Elternverantwortung und das Recht der Erziehungsberechtigten in der Praxis oft höher gewertet. Die meisten gesetzlichen Vorgaben sind abhängig vom Handeln von Erwachsenen und von der Einschätzung ob in der jeweiligen Situation eine Kindeswohlgefährdung vorliegt.

Mangelnde Hilfestrukturen für betroffene Mädchen und Jungen

Von häuslicher Gewalt betroffene Mädchen und Jungen brauchen eigenständige und spezifische Unterstützungsangebote (sowohl im Einzel- als auch im Gruppensetting), wo sie mit ihren Ängsten, Verunsicherungen und Bedürfnissen im Mittelpunkt stehen und eine parteiliche Begleitung bekommen. Gerade bei den Verfahren rund um Sorge- und Umgangsrecht gibt es viele unterschied-

liche Beteiligte und Interessen (Mutter, Vater, Frauenhilfeeinrichtungen, Männerberatungsstellen, Anwält*innen, Gericht, Gutachter*innen, Verfahrensbeistände etc.), sodass die Perspektive und Bedürfnisse der Kinder häufig aus dem Blick geraten. Diese psychosozialen Angebote sollten geschlechtsspezifisch für Mädchen und Jungen ausgerichtet sein, da die Erfahrung von Gewalt zwischen den Eltern (meist vom Mann gegenüber der Frau) auch auf die Identität und Rollenbilder Einfluss hat. Die Angebote sollen eine Mischung aus Ressourcenstärkung, Entspannung sowie Thematisierung der Gewalterfahrungen und der damit einhergehenden Emotionen und Befürchtungen sein. Begleitend ist ein vernetztes Arbeiten mit den Unterstützungsangeboten für die Frauen nötig. Generell fehlen Angebote für diese Mädchen und Jungen im Hilfenetz der NGOs, die fachlich und strukturell gut verankert und ausreichend finanziert sind. Insgesamt ist das Hilfenetz der NGOs nicht ausreichend und nicht strukturell finanziert.

Empfehlungen

Wir empfehlen dem Gesetzgeber,

» das Miterleben von häuslicher Gewalt als Kindeswohlgefährdung zu erfassen.

Wir empfehlen den Bundesländern,

» eigenständige und spezifische Unterstützungsangebote für von häuslicher Gewalt betroffene Mädchen und Jungen flächendeckend einzurichten und ausreichend zu finanzieren. Diese psychosozialen Angebote sollten geschlechtsspezifisch für Mädchen und Jungen ausgerichtet sein.

» die Sensibilisierung und Weiterbildung polizeilicher, erzieherischer und gesundheitsbezogener Fachkräfte für den Umgang mit Situationen, in denen Kinder Zeug*innen von Gewalt werden, verpflichtend zu verankern. (Siehe auch Empfehlungen zu Art. 15.)

Artikel 27
Meldung

Anforderungen

Artikel 27 verpflichtet dazu, Maßnahmen zu ergreifen, die Zeug*innen von Gewalttaten und Personen, die einen berechtigten Verdacht zu bevorstehenden Gewalttaten haben, ermutigt, Meldung bei zuständigen Organisationen oder Behörden zu erstatten.

Herausforderungen

Um diese Norm in Bezug auf sexualisierte und häusliche Gewalt umzusetzen, müssen in erster Linie die Bedingungen des Strafverfahrens verändert werden. Nur, wenn einer anzeigenden Person die Sicherheit vermittelt wird, dass das Opfer der Straftat in dem Verfahren sowohl auf psychischer als auch auf physischer Ebene ausreichend geschützt wird, kann sie guten Gewissens eine Anzeige erstatten. Daher ist es wichtig, diese Norm nicht als Anzeigepflicht im strafrechtlichen Sinne zu verstehen, sondern dass ihr auch mit dem Hinwenden an das Jugendamt und andere unterstützende Stellen jenseits der Pflicht zur strafrechtlichen Verfolgung Rechnung getragen wird.

Ein Problem im Bereich sexualisierte Gewalt in Kindheit und Jugend ist zum jetzigen Zeitpunkt die Verengung auf eine strafrechtliche Anzeigepflicht in einzelnen Bundesländern, so z. B. die Erlasse, die eine Anzeigepflicht für Schulen enthalten. Gleichzeitig gibt es an den Schulen zu wenig Kenntnis bei den Fachkräften über das angemessene Vorgehen bei sexuellen Übergriffen und sexualisierter Gewalt. Außerdem raten alle Fachleute davon ab[181], ein Verfahren ohne die Einwilligung der Betroffenen einzuleiten, wenn diese in der Lage sind, die Folgen einer Anzeige abzusehen. Wird das strafrechtliche Verfahren zu früh durchgeführt, besteht die Gefahr, dass Betroffene aus verschiedenen Gründen in dem Verfahren gar nicht aussagen. Zum einen weil ihre Ohnmachtsgefühle aus dem Trauma reaktiviert werden, wenn die Anzeige über ihren Kopf hinweg gestellt wurde, zum anderen, weil sie psychisch noch nicht in der Lage sind, die Belastungen eines derartigen Verfahrens durchzustehen. Die Stabilität der Betroffenen ist eine wichtige Voraussetzung für eine strafrechtlich verwertbare Aussage. So kann es zu geringen Strafen bzw. Freisprüchen kommen, weil die Gerichte mangels einer Aussage der Betroffenen meinen, den entgegenstehenden Willen des Opfers nicht feststellen zu können. Jahre später können sie dann aufgrund der Regelung des „ne bis in idem" (Strafklageverbrauch) im deutschen Strafverfahrensrecht kein erneutes Verfahren gegen den*die Täter*in durchführen[182].

181 Koordinierungsstelle der nds. Frauen- und Mädchenberatungsstellen gegen Gewalt 2020: Zur Anzeigepflicht eines geplanten sexuellen Missbrauchs an Kindern und Jugendlichen in Niedersachen, Stellungnahme, 08.09.2020, [online] https://lks-niedersachsen.de/wp-content/uploads/2020/10/Stellungnahme-zur-Anzeigepflicht-bei-sexuellem-Missbrauch_Koordinierungsstelle.pdf (aufgerufen am 15.01.2021).

182 BKSF 2018: Keine Anzeigepflicht für Schulen bei sexualisierter Gewalt!, Stellungnahme, 21.08.2018, [online] https://www.bundeskoordinierung.de/de/article/128.keine-anzeigepflicht-für-schulen-bei-sexualisierter-gewalt.html (aufgerufen am 15.01.2021).

Weil Berater*innen in Fachberatungs- und Opferhilfeeinrichtungen kein Zeugnisverweigerungsrecht im Strafverfahren haben, ist der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses in der Beratung erschwert. Betroffene haben Sorge, dass Berater*innen intime Details aus dem Beratungsprozess vor Gericht aussagen müssen, falls sie als Zeug*innen berufen werden. Dies erschwert es den Betroffenen, sich an eine Beratungsstelle zu wenden.

Mangelnde Ausbildung von Fachkräften und Lücken im Hilfesystem

An diesem Punkt zeigen sich insbesondere die Folgen der fehlenden Umsetzung des Artikels 15 IK zur Ausbildung von Fachkräften. In der Unterstützungskette für die potenziellen Opferzeug*innen fehlt immer wieder eine angemessene Kompetenz zur Gewaltdynamik und Traumathematik, sowohl bei der Polizei, beim Gericht, aber auch bei den Jugendämtern, die die Grundlage für die Umsetzung eines Sicherheitskonzepts bildet. Somit bleiben immer wieder die nötigen, effektiv absichernden Maßnahmen aus, so dass sich kein Vertrauen in den wirklichen Schutz und die Unterstützung vor, während und nach einem Gerichtsverfahren auf Seiten der Opferzeug*innen entwickeln kann.

In der Praxis zeigt sich, dass sich Opferzeug*innen oft nicht ausreichend geschützt fühlen, bzw. ihr Schutz nicht ausreichend von den Akteur*innen im Hilfesystem gewährleistet werden kann, weil vor allem die Umsetzung verschiedener institutioneller Verwaltungsabläufe potenzielle Gefahren birgt und eine Anonymisierung nicht durchgängig möglich ist. So werden immer wieder Gefährdungssituationen durch die Weitergabe von Informationen durch die Krankenkassen bzw. die Meldebehörden berichtet.

Ein weiteres strukturelles Problem stellt sich bei der Aussagestärkung für Mädchen und Frauen ohne sicheren Aufenthalt. Da die (sexualisierte) Gewalt häufig mit Menschen aus dem Herkunftsland verknüpft ist bzw. dort Menschen von ihr erfahren, birgt eine erzwungene Rückkehr dorthin massive Gefahren, sowohl in Bezug auf Verbrechen im Namen der sogenannten Ehre als auch auf „Verrat".

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern,

» eine Verankerung von sichernden Maßnahmen bei den Meldebehörden um leichter eine Sperre der Auskunft zu persönlichen Daten beantragen zu können sowie die Verlängerung der Frist, sie immer wieder neu beantragen zu müssen.[183]

» klare bundesweite Vereinbarungen mit den Krankenkassen und anderen ähnlich strukturierten Stellen, Anonymität strikt Vorrang vor dem Wunsch nach Auskunft von Personendaten zu geben.

» Fort- und Weiterbildung der Mitarbeitenden in diesen Institutionen in Bezug auf die Verantwortung für den Schutz für bedrohte Personen.

» Aufenthaltsgewährung (nicht nur im Rahmen von Menschenhandel) für anzeigende Opferzeug*innen.

183 Ein Rundschreiben der Innenministerien der Bundesländer regelt, dass bei einem Aufenthalt in einem Frauenhaus/einer Schutzunterkunft eine Auskunftssperre ohne weitere Nachweise erteilt wird, die auf zwei Jahre mit Verlängerungsmöglichkeit befristet ist. Diese Regelung muss auch für die genannten weiteren Bereiche gelten.

Wir empfehlen den Bundesländern,

» keine Anzeigepflicht in den Bildungseinrichtungen und eine verankerte enge Kooperation bei der Intervention mit den Fachberatungsstellen bzw. den Fachkräften.

» Beibehaltung der Schweigepflicht für die Mitarbeitenden der Fachberatungsstellen zur besseren Vorbereitung einer möglichen Anzeige.

Wir empfehlen dem Gesetzgeber,

» die Einführung eines Zeugnisverweigerungsrechtes für Mitarbeiter*innen aus professionellen Fachberatungs- und Opferhilfeeinrichtungen über Dinge, die ihnen in dieser Eigenschaft anvertraut wurden.

Wir empfehlen der Gerichtsbarkeit,

» die konsequente Anwendung des § 68 StPO (Vernehmung zur Person; Beschränkung von Angaben, Zeugenschutz).

Artikel 28
Meldung durch Angehörige bestimmter Berufsgruppen

Anforderungen

Artikel 28 fordert die Schweigepflicht für bestimmte Berufsgruppen partiell aufzuheben, wenn dadurch schwere, in der Vergangenheit begangene oder zu erwartende Gewalttaten geschützt werden.

Herausforderungen

In Bezug auf minderjährige Zeug*innen häuslicher Gewalt und minderjährige Betroffene sexualisierter Gewalt hat sich bundesweit der Grundsatz Kinderschutz bricht Schweigepflicht und auch den Datenschutz klar etabliert und die betroffenen Berufsgruppen, wie z. B. Mitarbeiter*innen der Fachberatungsstellen, Bildungseinrichtungen und der staatlichen psychosozialen Dienste fühlen sich abgesichert[184].

Sind erwachsene Frauen* von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen, bleibt es für betroffene Berufsgruppen dabei, dass sie nur die Schweigepflicht brechen dürfen, wenn es zu einem „rechtfertigenden Notstand" gekommen ist, aber auch nur, wenn eine gravierende und vor allem „gegenwärtige" Gefahr etwa für Leben oder Gesundheit anderer Menschen vorliegt[185].

Zu der Frage, ob es z. B. bei der Therapie eines Täters häuslicher Gewalt dazu kommen kann, dass die Partnerin gewarnt werden muss, wenn die Gewalttätigkeit weiter als hoch eingeschätzt wird, gibt es keine befriedigende Rechtsnorm, d. h. in der Regel wird die Schweigepflicht der Psychotherapeut*innen höher eingeschätzt als der Auftrag zum Schutz der Frau. Einrichtungen der Täterarbeit, die nach dem BAGTäHG Standard[186] arbeiten, lassen sich deshalb eine Schweigepflichtsentbindung unterschreiben, um die (Ex-)Partnerin kontaktieren zu können.

Empfehlungen

Wir empfehlen dem Bundesgesetzgeber,

» eine Rechtsnorm zum Schutz von Frauen bei häuslicher Gewalt zu etablieren, in der eine abgesicherte Möglichkeit für Therapeut*innen, die mit Gewalttätern arbeiten, geschaffen wird, um die Schweigepflicht auch schon bei drohender Gewalt im häuslichen Umfeld brechen zu können.

---

184 Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen vom 22. Dezember 2011 (Bundeskinderschutzgesetz, BKiSchG), BGBl. 2011, Teil I Nr. 70, S. 2975 ff.

185 StGB § 34 (Rechtfertigender Notstand).

186 BAG Täterarbeit 2018: Arbeit mit Tätern in Fällen häuslicher Gewalt: Standard der Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt e. V., [online] https://www.bag-taeterarbeit.de/images/Standard_BAG_T%C3%A4HG_2018.pdf (aufgerufen am 28.07.2020).

KAPITEL V

Materielles Recht

Artikel 29
Zivilverfahren und Rechtsbehelfe

Anforderungen

Gemäß Artikel 29 Abs. 1 IK treffen die Vertragsparteien die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um Opfer mit angemessenen zivilrechtlichen Rechtsbehelfen auszustatten. Nach Absatz 2 sind zudem die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen zu treffen, um Opfer mit angemessenen zivilrechtlichen Ansprüchen gegenüber staatlichen Behörden auszustatten. Artikel 29 Abs. 2 IK ist in Zusammenschau mit Artikel 5 IK zu sehen, nach dem die staatlichen Behörden angehalten sind, mit der erforderlichen Sorgfalt vorzugehen, um in den Anwendungsbereich fallende Gewalttaten zu verhüten, zu untersuchen und zu bestrafen. Das Zivilrecht muss Rechtsbehelfe im Fall einer Nichteinhaltung dieser Pflicht vorsehen.

Herausforderungen

Herausforderungen zu Artikel 29 Abs. 1 IK

Deutschland hat die Ziele eines effektiven Zivilrechtsschutzes nach Absatz 1 im Hinblick auf von Gewalt betroffene Frauen und Kinder teilweise umgesetzt, indem es den Zugang zu den Gerichten erleichtert und insbesondere auch bedürftigen Personen, in der Regel Frauen, erlaubt, ihre Ansprüche effektiv – in sogenannten Eilverfahren – durchzusetzen. Die von Gewalt Betroffenen haben die Möglichkeit, in Gewaltschutzsachen unter mehreren Gerichtsständen zu wählen, um so sich und die mit ihnen zusammenlebenden Kinder zu schützen.

Die Durchsetzung gerichtlicher Entscheidungen ist damit zwar verbessert, bringt aber durch die Verbindung mit Kindschaftsverfahren, die keinen Wahlgerichtsstand bieten, in der Praxis die Gefahr mit sich, dass der Aufenthaltsort der betroffenen Person bekannt wird. Dies kann Betroffene entweder schon davon abhalten, ihre Rechte geltend zu machen, oder sie bei Bekanntwerden des Aufenthaltsortes in eine Gefährdungslage bringen. Dadurch können die Vorgaben des Artikel 29 Abs. 1 IK unterlaufen werden.

Herausforderungen zu Artikel 29 Abs. 2 IK

Nicht ausreichend umgesetzt ist zudem der zivilrechtliche Schutz gegenüber staatlichen Behörden, die im Rahmen ihrer Zuständigkeit ihrer Pflicht zum Ergreifen der erforderlichen (vorbeugenden) Maßnahmen nicht nachgekommen sind.

Zwar sieht die nationale Regelung eine Entschädigung bei überlanger Verfahrensdauer vor (§ 198 Gerichtsverfassungsgesetz). Die Umsetzung und Geltendmachung ist schon deswegen erheblich erschwert, weil die Norm eine einfache Sprache vermissen lässt.

Es handelt sich aber schon gar nicht um einen effektiven Rechtsbehelf. So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bereits mit Urteil vom 15. Januar 2015[187] angemerkt, dass der Rechtsbehelf von Verzögerungsrüge und Entschädigungsklage nicht in allen Fällen genügt. Gleichwohl hat der nationale Gesetzgeber die damit einhergehende Forderung nach einer Gesetzesänderung nur begrenzt für einzelne Kindschaftssachen umgesetzt, nicht aber für von Gewalt betroffene Frauen und Mütter.

Empfehlungen

Wir empfehlen dem Gesetzgeber/der Bundesregierung,

» die Regelungen zum Gerichtsstand in zivilrechtlichen und insbesondere familienrechtlichen Verfahren so auszugestalten, dass der Gerichtsstand in den Fällen, in denen die Preisgabe des Aufenthaltsortes von Kind und/oder Mutter diese gefährden können, durchbrochen werden kann, um ein ungewolltes Bekanntwerden des aktuellen Aufenthaltsortes aufgrund des Verfahrens zu verhindern.

187 K. ./. Deutschland, Individualbeschwerde Nr. 62198/11, Rn. 141, NJW, 2015, 1433.

Artikel 30
Schadensersatz und Entschädigung

Anforderungen

Artikel 30 verpflichtet die Bundesregierung bzw. Bundesländer dazu, mit geeigneten Maßnahmen sicherzustellen, dass Opfer das Recht haben von Täter*innen Schadensersatz zu fordern. Opfern von schwerer Körperverletzung oder Gesundheitsschädigung soll eine staatliche Entschädigung in einem angemessenen Zeitraum gewährt werden.

Herausforderungen

Das Bürgerliche Gesetzbuch stellt in § 823 BGB eine zivilrechtliche Anspruchsgrundlage zur Verfügung, nach der Schadensersatz für materielle und immaterielle Schäden verlangt werden kann. Die Geltendmachung von z. B. Gesundheitskosten, Verdienstausfall oder Kosten für zerstörte Gegenstände folgt zivilprozessualen Regeln. Wegen der daraus folgenden Beweislast und des Kostenrisikos werden solche Ansprüche häufig nicht durchgesetzt. Auch der Anspruch auf Schmerzensgeld wird in Fällen häuslicher und sexualisierter Gewalt selten verfolgt[188]. Gründe liegen hier unter anderem in der persönlichen Belastung durch das Gerichtsverfahren und der mangelnden Sensibilisierung der Prozessbeteiligten (Richter*innen, Rechtsanwält*innen). Auch werden zivilrechtliche Verfahren im Hinblick auf den Ausgang etwaiger Strafverfahren ausgesetzt, so dass eine besonders lange Verfahrensdauer entstehen kann. Wenn der*die Verursacher*in zu Zahlungen verurteilt wird, belastet dies häufig das Familienbudget, so dass Verletzte auch aus diesem Grund von einem Gerichtsverfahren absehen.

Zur Gewährung einer staatlichen Entschädigung gilt aktuell noch das Opferentschädigungsgesetz (OEG). Dieses stellt die Betroffenen jedoch in Fällen häuslicher und sexualisierter Gewalt vor erhebliche Schwierigkeiten in der Antragstellung und bei der Erfüllung der Voraussetzungen.

Ein zentraler Punkt sind Ausschlussgründe nach § 2 OEG, wenn sich eine erwachsene Person den schadensstiftenden Umständen nicht entzieht und dies vorwerfbar ist. Leistungen werden versagt in Fällen, in denen Frauen, die häusliche Gewalt/Gewalt in Paarbeziehungen erleben und/oder in der Prostitution tätig sind, weil sie die Schädigung durch „grob fahrlässige Selbstgefährdung“ bzw. „Ausharren in einer Gefahrenlage“ mit verursacht hätten (nach § 2 Abs. 1 OEG)[189]. Dazu gehört, wenn sich Frauen nicht aus der Gewaltbeziehung lösen oder nach Versöhnungen bzw. Besserungsversprechen wieder in diese zurückkehren. Psychische Gewaltformen werden nicht abgebildet. Der Nachweis der Kausalität zwischen Tat und (psychischen) Verletzungsfolgen gelingt häufig gerade bei lang andauernden Gewaltbeziehungen nicht.

Die Geltendmachung von Ansprüchen nach dem OEG ist an die Stellung einer Strafanzeige geknüpft. Opfer häuslicher Gewalt wollen jedoch häufig den Täter, bei dem es sich um den Ehemann oder den Vater der Kinder handeln kann, nicht strafrechtlich verfolgen lassen.

Das Verbleiben in der Gewaltbeziehung wird in der bisherigen Verwaltungspraxis zum OEG immer wieder als Versagungsgrund angeführt (angenommene Mitschuld des Opfers). Von den schon geringen Antragszahlen (2008: 10,57 % der in der Polizeilichen Kriminalstatistik erfassten Fälle; Rückgang in 2017 auf 8,81 % der Fälle) ging zudem der Anteil der Anerkennungen von 37,46 %

188 Diese Informationen beruhen auf eigener anwaltlicher Praxis.

189 Igney, Claudia & Jacqueline Ehmke 2016: Das Opferentschädigungsgesetz – eine gute Idee mit Reformbedarf, in: Trauma – Zeitschrift für Psychotraumatologie und ihre Anwendungen, 14. Jg., Heft 4.

(2008) auf 27,39 % (2017) zurück[190]. Erst durch gerichtliche Verfahren werden die Behörden dann verpflichtet, die Leistungen zu gewähren. Bei einer regelmäßigen Verfahrensdauer nicht unter fünf Jahren[191] an den Sozialgerichten verlieren die Betroffenen den Mut und stehen in dieser Zeit ohne Leistungen da.

Mittlerweile sind durch die Reform des Sozialen Entschädigungsrechts in einem neuen Sozialgesetzbuch zur Ordnungsnummer XIV (Gesetz zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts) einige dieser Hinderungsgründe beseitigt worden. Auch psychische Gewalt wird als Verletzungshandlung anerkannt. In § 17 Abs. 2 SGB XIV ist die strafrechtliche Anzeigeverpflichtung entfallen.

§ 17 Abs. 1 SGB XIV ist dem bisherigen § 2 Abs. 1 Satz 1 OEG nachgebildet. Die Ausnahmen, die bei häuslicher Gewalt anzunehmen sind (also, dass das Verbleiben in der Gewaltbeziehung kein Versagungsgrund ist), werden allerdings lediglich in der Gesetzesbegründung angeführt. Da sich der Gesetzestext nicht vom OEG unterscheidet, wird befürchtet, dass sich die Verwaltung weiter an der bisherigen Praxis orientieren wird.

Das Inkrafttreten des Gesetzes ist erst für das Jahr 2024 vorgesehen. Das bedeutet, dass Taten, die heute und bis zu diesem Zeitpunkt geschehen, nicht bzw. nach dem jetzt geltenden OEG – mit den oben aufgezeigten Schwierigkeiten – entschädigt werden. Wenn der Staat die Verbesserung des Entschädigungsrechts beabsichtigt und erkennt, dass Opfer von Straftaten unzureichend versorgt werden, kann er nicht sehenden Auges diese für eine lange Zeit leer ausgehen lassen. Art. 30 der Istanbul-Konvention verlangt schon jetzt eine angemessene staatliche Entschädigung, die innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu gewähren ist.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung,

» eine Verwaltungsanordnung zu erlassen, um zu gewährleisten, dass das Verbleiben in oder die Wiederaufnahme einer Gewaltbeziehung nicht länger einen Versagungsgrund nach § 2 Abs. 1 S. 1 OEG und § 17 Abs. 1 SGB XIV darstellt. Dies wurde bereits bei der Neuregelung in § 17 Abs. 1 SGB XIV berücksichtigt, dabei jedoch nur in der Begründung ausdrücklich festgehalten.

Wir empfehlen dem Bundesgesetzgeber,

» Übergangs- und Rückwirkungsregelungen, die die Schutzlücken für Taten, die bis zum Inkrafttreten des SGB XIV im Jahr 2024 geschehen, schließen, in das SGB XIV aufzunehmen.

190 Weisser Ring: Statistiken zur staatlichen Opferentschädigung, [online] https://weisser-ring.de/media-news/publikationen/statistiken-zur-staatlichen-opferentschaedigung

191 Siehe Anmerkung zu Urteil LSG Berlin-Brandenburg vom 10.01.2019, L 13 VG 3/18, Rechtsanwältin Gienke, Berlin, in STREIT 2/2019, S. 83.

Artikel 31
Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit

Anforderungen

Nach Artikel 31 muss geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt bei allen Entscheidungen über das Sorgerecht und das Besuchsrecht für Kinder berücksichtigt werden. Weder die Sicherheit der Mutter noch die der Kinder dürfen durch Sorgerecht und Umgang gefährdet werden.

Herausforderungen

Die Synchronisierung von Gewaltschutz und Kindschaftsrecht ist weder im Recht noch in der Praxis gelungen. Gewalttaten gegen Frauen und Kinder und Missbrauchsfälle gegen Kinder werden bei Entscheidungen in Kindschaftsverfahren gegenüber den Rechten der gewalttätigen Person nicht in den Vordergrund gerückt. Wissenschaft, Literatur und Fachpraxis haben das Dilemma der fehlenden Synchronisation von gewaltschützenden Maßnahmen und der Regelungen zum Umgang deutlich und fundiert beschrieben[192]. Doch gelingt es nicht, die darauf basierenden Erkenntnisse in die Familiengerichtspraxis und die Jugendamtsarbeit flächendeckend einzubringen.

Umgangsrecht wird Gewaltschutz übergeordnet

Häusliche Gewalt bedeutet immer eine Gefährdung des Kindeswohls[193]. Kinder werden in erheblichem Ausmaß Zeug*innen der Gewalt gegen ihre Mutter. Mehr als 50 % sehen und hören die Gewalt; 25 % der Kinder haben versucht, die Mutter aktiv zu verteidigen[194].

Dennoch wird immer noch häufig dem Umgangsrecht des Vaters der Vorzug vor dem Gewaltschutz von Mutter und Kind gegeben[195]. Die vorangegangene oder weiterwirkende Gewalt findet keine Berücksichtigung. Die familiengerichtliche Praxis neigt dazu, das Recht auf Umgang gegenüber anderen Kinderrechten (Sicherheit, Unversehrtheit) zu idealisieren und die Belastungen, die selbst bei begleitetem Umgang nach einer Gewaltbeziehung auftreten, zu bagatellisieren[196]. In Gewaltschutzanordnungen werden zugunsten des Umgangs Kontaktverbote modifiziert. Umgekehrt werden gerichtliche Umgangsregelungen, teilweise mit erzwungenem Kontakt, getroffen, ohne dass Gewaltschutzanordnungen bekannt sind oder beachtet werden. Die pauschale positive Bewertung des Kontakterhalts zum Gewalt ausübenden Elternteil führt zu sekundären Traumatisierungen

192 Siehe z. B.: Nothhafft, Susanne 2009: Kinder sind keine Inseln, Zur Synchronisierung des Gewaltschutzes im Familiensystem, 7. Kinderschutzforum Köln, in: Die Kinderschutzzentren (Hrsg.): Die Jugend(hilfe) von heute, Helfen mit Risiko, Köln, S. 283–306.

193 Kindler, Heinz 2005: Auswirkungen von häuslicher Gewalt auf die psychosoziale Entwicklung von Kindern, in: Familie, Partnerschaft und Recht, 11. Jg, Heft 1+2, S. 16–19; Kindler, Heinz et al. 2004: Familiäre Gewalt und Umgang, in: FamRZ, 51. Jg. Heft 16, S. 1241–51.

194 Schröttle, Monika & Ursula Müller 2004: Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland, Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland, S. 288.

195 Frauenhauskoordinierung e. V. (Hrsg.) 2015: FHK-Bewohner_innenstatistik, [online] https://www.frauenhauskoordinierung.de/arbeitsfelder/fhk-bewohner-innenstatistik/ (aufgerufen am 18.01.2021).

196 Fegert, Jörg Michael et al. (Hrsg.) 2012: Psychiatrie und Psychotherapie des Kindes- und Jugendalters, 2. Aufl., Heidelberg: Springer, S. 569–596.

von Kindern.[197] Die Regelvermutung zur Kindeswohldienlichkeit des Umgangs sollte in Fällen häuslicher Gewalt nicht angewandt werden[198]. Die familienrechtlichen Vorschriften eröffnen durch entsprechende unbestimmte Rechtsbegriffe einen zu großen Interpretationsspielraum.

In Deutschland gelten umfangreiche Regelungen zum Gewalt- und Kinderschutz und bei Stalking. Dazu gehören: die polizeiliche Wegweisung (Ländergesetze), die zivilrechtliche Wohnungszuweisung, das Gewaltschutzgesetz, Strafgesetze, Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention (Vorrang des Wohls des Kindes gegenüber anderen schützenswerten Rechtspositionen), das Gesetz zur Ächtung von Gewalt in der Erziehung (als Leitfaden für das Familien- und Jugendhilferecht), das Bundeskinderschutzgesetz (Schutz von Kindern vor sexualisierter Gewalt, häuslicher Gewalt, Vernachlässigung etc.).

Doch diese werden nicht ausreichend im Sinne der gewaltbetroffenen Frauen und Kinder genutzt. Gewalttaten werden verharmlost („das kommt schon einmal vor") oder Todesdrohungen nicht geglaubt („das war doch nicht ernst gemeint"). Wenn polizeiliche Wegweisungen oder gerichtliche Gewaltschutzanordnungen ergehen, befinden sich Gewaltbetroffene weiter in Gefahr, wenn sich die Täter nicht daran halten bzw. da die Einhaltung nicht überwacht wird. Die Unterschätzung der Gefährdung führt dazu, dass die gewaltschützenden Instrumente nicht in den Kinderschutz hineinreichen und nicht als dem Kindeswohl dienend betrachtet werden.

Die seit 2009 eingeführten Änderungen im Familien- und Familienverfahrensrecht, wie Beschleunigungs- und Einigungsgebote, berücksichtigen nicht, dass diese bei häuslicher Gewalt kontraindiziert sind. Der durch gemeinsames Sorgerecht und hervorgehobenes Umgangsrecht ausgeformte Kindeswohlbegriff verstellt den Blick auf den Ausschlussfaktor Gewalt.

Das Bundesverfassungsgericht urteilte in nur einer Entscheidung, dass der Vorrang der gemeinsamen elterlichen Sorge seine Grenzen bei Gewalt hat[199]. Hintergrund war die mehrfache Vergewaltigung der Mutter durch den Kindesvater. Es gibt bisher nur eine – bekannte – Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Umgangsrecht, in dem das Kindeswohl in einen engen Zusammenhang mit Gewalt gestellt wird[200]. Das Gericht formuliert: „Das Wohl der in der Obhut der Mutter aufwachsenden Kinder ist von der körperlichen Unversehrtheit ihrer Mutter abhängig, hinter deren Schutz das Umgangsrecht des Vaters hier zurücktreten muss." In dieser Deutlichkeit positionieren sich Untergerichte nicht. Der Entscheidung lag auch nicht häusliche Gewalt, sondern eine Bedrohung aus der rechtsextremistischen Szene zugrunde. Dies belegt, dass erst in zugespitzten Fallkonstellationen das Umgangsrecht hintangestellt wird.

Sonst scheut sich die Familiengerichtsbarkeit bis heute, das Umgangsrecht dem Schutz vor Gewalt unterzuordnen. Vielmehr sehen sich die gewaltbetroffenen Mütter dem Vorwurf der Beeinflussung des Kindes ausgesetzt, wenn sie den Ausschluss des Umgangs beantragen. Ihnen wird die sogenannte Bindungstoleranz abverlangt, also die Fähigkeit, das Näheverhältnis des anderen Elternteils zum Kind zuzulassen. Dabei wird verkannt, dass die Mutter die Pflicht hat, ihre Kinder zu schützen und daher den Umgangsausschluss beantragen sollte. Bei einem Verdacht auf sexualisierte Gewalt – selbst bei einem stark begründeten – ohne entsprechende strafrechtliche Verurteilung orientiert sich die Rechtsprechung nicht selten an einer Entscheidung des Oberlandesgerichts Karlsruhe: „Lassen sich gesicherte Anzeichen für einen Missbrauch durch die gebotenen gerichtlichen Ermittlungen nicht feststellen, scheidet eine Einschränkung des Umgangsrechts aufgrund eines verbleibenden bloßen Verdachts aus"[201]. Da nur zu einem sehr kleinen Prozentsatz sexualisierte Gewalt angezeigt wird, d. h. regelhaft keine Anzeigen und vor allem keine Verurteilungen der Täter vorliegen, bedeutet die Umkehr der Beweislast im familienrechtlichen Verfahren, dass die

197 Ebd.

198 Salgo, Ludwig 2013: Häusliche Gewalt und Kindeswohl – Möglichkeiten und Grenzen familiengerichtlicher und jugendhilferechtlicher Intervention, [online] https://www.dgtd.de/fileadmin/user_upload/issd/tagung_2013/nachlese/pdf/dgtd_bad-endorf_2013_vortrag_salgo.pdf (aufgerufen am 10.09.2020).

199 BverfG 2003: Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Dezember 2003 – 1 BvR 1140/03 – Rn. (1–19).

200 Rabe, Heike & Britta Leisering 2018: Die Istanbul-Konvention: Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt, S. 47; BVerfG v. 13.12.2012 – 1 BvR 1766/12.

201 Rechtslupe 2013: Umgangsrecht bei Verdacht auf sexuellen Missbrauch des Kindes, 08.04.2013, [online] https://www.rechtslupe.de/familienrecht/umgangsrecht-bei-verdacht-auf-sexuellen-missbrauch-des-kindes-36008 (aufgerufen am 10.09.2020).

betroffenen Kinder de facto ungeschützt sind. Wenn in Verdachtsfällen begleiteter Umgang empfohlen wird, besteht immer der Auftrag an die durchführenden Träger diesen in einen unbegleiteten übergehen zu lassen[202].

Reform des Familienrechts

2013 sind die Rechte nichtehelicher Väter zu Gunsten eines gemeinsamen Sorgerechts nicht miteinander verheirateter Eltern gestärkt worden, d. h. auch gegen den Willen der Mutter kann ein gemeinsames Sorgerecht (gerichtlich) angeordnet werden.

Es ist eine zunehmende Tendenz zu verzeichnen, dass außergerichtliche Beratungen, insbesondere durch die Jugendämter, dahin gehen, eine gemeinschaftliche Erziehungs- und Betreuungsverantwortung zu fördern und gleichsam von der Mutter einzufordern. Auch in Gerichtsverfahren wird auf die Beibehaltung der gemeinsamen elterlichen Sorge gedrängt. Dies vor der Vermutung, dass Väter, die das gemeinsame Sorgerecht haben, eher bereit wären, Unterhalt zu leisten. Dem steht jedoch gleichzeitig gegenüber, dass bei fehlender Unterhaltszahlung Sorge- und Umgangsbefugnisse der Unterhaltspflichtigen nicht eingeschränkt werden. Dies wird dann damit begründet, dass diese Bereiche voneinander zu trennen seien und sonst die Rechte des Kindes eingeschränkt würden. In gerichtlichen Verfahren fühlt sich die Mutter in ihrer Haltung nicht angenommen („Wenn Sie nicht kooperieren, wird über Ihre Erziehungseignung und damit den Entzug des Sorgerechts nachzudenken sein"). Die Erziehungsfähigkeit des misshandelnden (Ex-)Partners muss jedoch viel eher kritisch bewertet werden.

Im Herbst 2019 hat eine beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz angesiedelte Arbeitsgruppe ein Thesenpapier zu Reformüberlegungen zum Sorge-, Umgangs- und Unterhaltsrecht[203] vorgelegt, das unter anderem das Wechselmodell und das gemeinsame Sorgerecht nicht verheirateter Eltern noch weiter stärkt sowie Einigungsmechanismen fordert. Trotz der Vorschriften der Istanbul-Konvention bleibt die besondere Schutzbedürftigkeit gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder in dem Thesenpapier unerörtert.

Vor dem Hintergrund, dass die Veröffentlichung der wissenschaftlichen Untersuchung (Zentrum für Klinische Psychologie und Rehabilitation der Universität Bremen und Forschungsgruppe PETRA: bundesweite Befragung zum Thema „Kindeswohl und Umgangsrecht")[204] zum Ineinandergreifen von Gewaltschutz und Umgangsrecht in Bezug auf das Kindeswohl noch aussteht, erscheinen die Reformpläne trotz dringender Notwendigkeit überstürzt und unvollständig. Was man bereits vermuten muss, ist, dass die Ergebnisse der Studie nahelegen werden, dass es derzeit Schutzlücken im Sorge- und Umgangsrecht gibt, die geschlossen werden müssen.

Opferschutz und Kindesschutz nach Trennung ernst nehmen

Rückmeldungen aus der Praxis zeigen, dass die gewaltbetroffenen Frauen mit ihren Schilderungen bei Gericht nicht ernst genommen werden. Tötungsfälle[205] – im Zusammenhang mit Umgangssituationen – sind dafür ein schockierender Beleg.

---

202 Staatsinstitut für Frühpädagogik 2001: Vorläufige deutsche Standards zum begleiteten Umgang, [online] http://www.fthenakis.de/c2/data/55/Projekt_BU_Standards.pdf (aufgerufen am 10.09.2020).

203 BMJV 2019: Arbeitsgruppe zur Reform des Sorge- und Umgangsrechts, [online] bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2019/102919_AG_SorgeUndUmgangsrecht.html (aufgerufen am 02.07.2020).

204 CDU, CSU und SPD Koalitionsvertrag, 18. Legislaturperiode: „Wir wollen das Ineinandergreifen von Gewaltschutz und Umgangsrecht in Bezug auf das Kindeswohl wissenschaftlich untersuchen." [online] https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906 (aufgerufen am 23.09.2020), S. 70.

205 BKA 2019: Partnerschaftsgewalt Kriminalstatistische Auswertung – Berichtsjahr 2018, [online], https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Partnerschaftsgewalt/partnerschaftsgewalt_node.html (aufgerufen am 02.07.2020), S. 27: 122 getötete Frauen in 2018.

Die Zeit der Trennung ist statistisch gesehen die gefährlichste Zeit für eine Frau und ihre Kinder. Bedrohung, Stalking, körperliche und sexualisierte Gewalt kommen häufig vor: 41 % der Frauen und 15 % der Kinder wurden während der Umgangs- und Besuchszeiten körperlich angegriffen. In 27 % der Fälle wurde die Drohung ausgesprochen, die Kinder zu entführen, in 9 % der Fälle wurden die Kinder tatsächlich entführt. In 11 % der Fälle wurde versucht, die Frau zu töten[206]. Empirische Untersuchungen zeigen, dass in der Trennungsphase das Gewalt- und Tötungsrisiko für Frauen und Kinder um ein Fünffaches höher ist[207].

Statt Berücksichtigung der Gefährdung erfolgt in der Rechtsprechung oft ein Gewalt ausblendender, mit „Blick nach vorn" gerichteter Umgangsbeschluss nach dem Grundsatz „Trial and Error" (Versuch und Irrtum). Es fehlt in Fällen des Verdachts auf Gewalt in Sorge- und Umgangsverfahren eine pflichtgemäße multiprofessionelle Gefährdungseinschätzung im Sinne von Art. 51 IK vor Beschlussfassung, wie z. B. im Sonderleitfaden des Amtsgerichts München[208] mit standardisiertem Fragebogen vorgeschlagen wird.

Das FamFG (Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit) begünstigt vorschnelle Entscheidungen, da bestimmte Kindschaftssachen, wie auch die Regelung des Umgangs, beschleunigt durchzuführen und binnen eines Monats zu terminieren sind (§ 155 FamFG). Hinzu kommt, dass das Gericht auf ein Einvernehmen besonders hinzuwirken (§ 156 FamFG) und darüber hinaus auf eine außergerichtliche Beratung (§§ 135, 156 FamFG) hinzuweisen hat. Auch die Durchsetzung von Umgangsentscheidungen unterliegt dem Beschleunigungsgrundsatz (§ 88 III FamFG). Problematisch sind auch die verschärften Sanktionierungsmöglichkeiten wie Ordnungsgeld/-haft statt Zwangsmittel (§ 89 FamFG). All dies veranschaulicht, dass Umgang in unmittelbarer zeitlicher Nähe zur Trennung erzwungen werden kann, ohne dass eine gerichtliche Überprüfung möglich ist. Denn in der Regel wird über den Umgang im Rahmen eines einstweiligen Anordnungsverfahrens vorläufig entschieden, mit der Folge, dass ein Rechtsmittel ausscheidet (§ 57 FamFG). Dadurch droht eine massive, teilweise tödliche Gefährdung der Frauen und ihrer Kinder[209].

Der vorbeschriebene Beschleunigungsgrundsatz findet keine Anwendung auf Gewaltschutzverfahren nach § 210 FamFG. So wird in manchen Fällen über Fragen des Sorge- und des Umgangsrechts entschieden, bevor das Verfahren zum Gewaltschutz überhaupt durchgeführt wurde. Diese Asynchronität im Verfahrensrecht führt zu einer Prolongierung der Gefährdung von Frauen und Kindern. In Kindschaftssachen, im Verfahrensrecht und im materiellen Recht fehlen explizite Regelungen zum Vorgehen bei häuslicher Gewalt.

Das BMFSFJ hat eine Arbeitshilfe zum Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) bei Vorliegen häuslicher Gewalt[210] veröffentlicht. Diese findet jedoch in den Gerichten wenig bis keine Beachtung. Dies ist auf die fehlende ressortübergreifende Gesamtstrategie der einzelnen zuständigen Ministerien zurückzuführen.

---

206 Schweikert, Birgit & Gesa Schirrmacher 2001: Sorge und Umgangsrecht bei häuslicher Gewalt – Aktuelle rechtliche Entwicklungen, Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Häusliche Gewalt", [online] https://www.bmfsfj.de/blob/94636/2b01702ede6fae116bd2d04fe5edd4aa/prm-21075-materialie-gleichstellungspoli-data.pdf (aufgerufen am 09.09.2020).

207 Ebd.

208 Sonderleitfaden zum Münchner Modell, [online] https://www.justiz.bayern.de/media/images/behoerden-und-gerichte/amtsgerichte/muenchen/familiensachen/sonderleitfaden_muenchner_modell_190701.pdf (aufgerufen am 02.07.2020).

209 Salgo, Ludwig 2013: Häusliche Gewalt und Kindeswohl – Möglichkeiten und Grenzen familiengerichtlicher und jugendhilferechtlicher Intervention, [online] https://www.dgtd.de/fileadmin/user_upload/issd/tagung_2013/nachlese/pdf/dgtd_bad-endorf_2013_vortrag_salgo.pdf (aufgerufen am 10.09.2020).

210 BMFSFJ 2011: FamFG – Arbeitshilfe zum neu gestalteten Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) bei Vorliegen häuslicher Gewalt, [online] https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/arbeitshilfe-zum-verfahren-in-familiensachen-und-in-den-angelegenheiten-der-freiwilligen-gerichtsbarkeit--famfg--bei-vorliegen-haeuslicher-gewalt-/80730 (aufgerufen am 13.08.2020).

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung/dem Bundesgesetzgeber,

» den Bestrebungen, das gemeinsame Sorgerecht zu stärken, für Fälle häuslicher und sexualisierter Gewalt entgegenzutreten, da eine gemeinsame Sorgerechtsausübung aufgrund des Macht- und Kontrollverhältnisses in gewaltgeprägten Beziehungen nicht möglich ist.

» in Fällen häuslicher und sexualisierter Gewalt in der Regel das Umgangsrecht auszuschließen, alternativ die Umgänge begleiten zu lassen, fallweise auch dauerhaft, oder durch Auflagen (wie z. B. Täterkursteilnahme) zu beschränken. Dies soll explizit im Gesetzestext festgeschrieben werden. In den Reformvorhaben zum Sorge- und Umgangsrecht darf daher der Umgang mit der gewaltausübenden Person nicht höher bewertet werden als der Schutz und die Sicherheit des Kindes.

» bei Anordnungen nach dem Gewaltschutzgesetz das Umgangsrecht für die Dauer der Anordnung auszuschließen sowie die Umgänge nach Beendigung des Gewaltschutzes so lange weiter zu begrenzen, bis die gewaltbetroffene Frau die Traumata verarbeitet hat und stabil ist. Eine entsprechende Formulierung hierzu soll in die Paragrafen des Gewaltschutzgesetzes und in § 1684 BGB Eingang finden.

» die gesetzliche Regelung des § 1671 BGB dahingehend zu schärfen, dass die Abwägung der Eignung des antragstellenden und des anderen (in der Regel des betreuenden) Elternteils nicht überwiegend zu Gunsten des antragstellenden Elternteils ausfällt. Dadurch würde der derzeit zu beobachtenden Praxis begegnet, dass eine Übertragung des alleinigen Sorgerechts nur schwer rückgängig gemacht werden kann.

» eine Definition als Regelbeispiel für Sorgerechtsübertragungen und Umgangseinschränkungen in §§ 1671 und 1684 BGB zu verankern, wie es z. B. auch im Family Law Act 2011 (Australien) geregelt ist.

» eine Reform des Gutachterwesens an Familiengerichten, damit die Bildung von Interessengruppierungen an den Gerichten verhindert werden kann. Durch die finanzielle Abhängigkeit von Verfahrensbeiständen und Gutachter*innen von der Beauftragung durch Richter*innen kann es passieren, dass ein*e Richter*in, u. a. aus Kapazitätsgründen, immer wieder den*dieselbe*n Gutachter*in beauftragt, der*die in einer Interessengruppierung tätig ist, die gegen die IK agiert (vgl. Agenda Europe).

» Regelungen zu schaffen, nach denen die Möglichkeit besteht, einen Verfahrensbeistand zu entpflichten. Verfahrensbeistände und Ausbildungsinstitute, die sich lobbyistisch gegen Gewaltschutzrechte von Frauen engagieren, sollten entpflichtet werden können.

» alle am Familienverfahren beteiligten Fachkräfte – auch die Richter*innen – überprüfbar zu verpflichten, sich zu den Themen häusliche Gewalt, die zugehörige Psychotraumatologie, Langzeitfolgen und Gefahren von Retraumatisierungen, psychische Gewalt im Sinne von coercive control (Zwangskontrolle), sexualisierte Gewalt und Kindeswohlgefährdung fortzubilden. (Siehe auch Empfehlungen zu Artikel 15.)

Artikel 32
Zivilrechtliche Folgen der Zwangsheirat

Anforderungen

Nach Artikel 32 ist sicherzustellen, dass eine unter Zwang geschlossene Ehe ohne finanzielle, administrative oder rechtliche Belastungen für die Betroffenen angefochten, aufgelöst oder für nichtig erklärt werden kann.

Herausforderungen

Seit 2011 ist es möglich, eine bestehende Ehe aufheben zu lassen, wenn diese basierend auf Drohungen eingegangen wurde (§ 1314 Absatz 2 Nr. 4 BGB). Solch ein Antrag kann jedoch nur binnen drei Jahren, beginnend mit „dem Aufhören der Zwangslage" gestellt werden (§ 1317 Abs. 1 BGB).

Mit dem Gesetz zur Bekämpfung von Kinderehen ist seit 2017 die Minderjährigkeit eines Ehegatten bei der Eheschließung ein Aufhebungsgrund; war ein Ehepartner zum Zeitpunkt der Eheschließung unter 16 Jahre, ist die Ehe als Folge der gesetzlichen Regelung des § 1303 S. 2 BGB unwirksam. [211]

Die Nichtigkeitsregelung

Letztere Regelung wird aktuell nicht nur vom Bundesverfassungsgericht – allerdings zu einer im Ausland geschlossenen Ehe Minderjähriger – auf ihre mögliche Verfassungswidrigkeit geprüft, da die Folgen ihrer Anwendung mit dem Vorrang des Kindeswohls kollidieren: Für Betroffene entstehen durch eine sofortige Unwirksamkeit ihrer Ehe zum einen rechtliche und finanzielle Unsicherheit, da Ansprüche an Unterstützungs- oder Unterhaltszahlungen (falls das Ehepaar gemeinsame Kinder hat) nicht geltend gemacht werden können[212]. Zugleich bedeutet solch eine „Nicht-Ehe" für die Betroffenen nicht selten den Verlust des familiären Rückhalts[213]. Angebracht wäre an dieser Stelle die Anwendung des Aufhebungsverfahren, wie für die über 16-Jährigen. Durch das Aufhebungsverfahren würden nicht nur bestimmte Rechtsansprüche der Ehegatten bewahrt, die durch die Unwirksamkeitsregelung wegfallen würden, sondern auch weniger stark in die Selbstbestimmungsrechte des*der Minderjährigen eingegriffen[214]. Durch die Einzelfallprüfung wird zudem eine bessere Berücksichtigung des Kindeswohls ermöglicht. Denn der Wille des schutzwürdigen Ehegatten wird bei Anwendung der Nichtigkeitsregelung in keiner Weise berücksichtigt, selbst wenn er oder sie mittlerweile volljährig ist[215].

211 BMFSFJ 2018: Zwangsverheiratung bekämpfen – Betroffene wirksam schützen, Eine Handreichung für die Kinder- und Jugendhilfe, S. 6.
212 Gössl, Susanne 2019: Ist das Gesetz zur Bekämpfung von Kinderehen verfassungswidrig?, in: Bonner Rechtsjournal, 2019, Nr.1, S. 6–11.
213 BMJV 2020: Gesamtauswertung zur Evaluierung des Gesetzes zur Bekämpfung von Kinderehen, S. 37.
214 Gössl, Susanne 2019: Ist das Gesetz zur Bekämpfung von Kinderehen verfassungswidrig?, in: Bonner Rechtsjournal, 2019, Nr.1, S. 6–11.
215 Ebd.

Religiöse Ehen

Religiös oder traditionell geschlossene Ehen (auch „soziale Eheschließungen"), die unter Zwang oder mit Minderjährigen eingegangen wurden, werden als Nötigung (§ 240 StGB) oder als Ordnungswidrigkeit erfasst und mit einem Bußgeld geahndet (§ 70 Abs. 1 und 3 i. V. m. § 11 Abs. 2 Personenstandsgesetz)[216]. Wer in diesen Fällen jedoch antragsberechtigt bzw. zuständig ist für die Ahndung, ist nicht eindeutig geregelt.

Aufenthaltsrechtliche Situation

Grundsätzlich erlischt der Aufenthaltstitel einer Person, wenn sie Deutschland für länger als sechs Monate verlässt (§ 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG). Das Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften soll von Zwangsheirat betroffenen Personen eine verlängerte Frist zur Rückkehr von bis zu zehn Jahren ermöglichen[217]. Diese Option greift jedoch nur, wenn der oder die Betroffene einen achtjährigen Aufenthalt in Deutschland, sowie einen sechsjährigen Schulbesuch hierzulande vorweisen kann oder ihm* ihr eine positive Integrationsprognose bescheinigt wird und der Antrag auf Wiedereinreise drei Monate nach Wegfall der Zwangslage gestellt wird (§ 37 Abs. 2a AufenthG). Die Regelung, die Opfern von Zwangsheirat und Verschleppung eine erleichterte Chance auf Rückkehr bieten soll, ist somit hoch voraussetzungsvoll.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung,

» bei Ehen mit einer Person, die das 16. Lebensjahr nicht vollendet hat, das Aufhebungsverfahren einzusetzen. Dieses bedeutet nicht nur größere Einzelfallgerechtigkeit, sondern trägt auch Kindeswohlbelangen besser Rechnung.

» eine Konkretisierung der Zuständigkeiten bei der Ahndung sozialer Eheschließungen.

» die Wiedereinreise nach einer zwangsheiratsbedingten Ausreise sowie die Erneuerung eines Aufenthaltstitels für Betroffene so unbürokratisch wie möglich zu gestalten.

---

216 BMFSFJ 2018: Zwangsverheiratung bekämpfen – Betroffene wirksam schützen, Eine Handreichung für die Kinder- und Jugendhilfe, S. 12.

217 Ebd.

Artikel 33
Psychische Gewalt

Anforderungen

Vorsätzliches Verhalten, durch das die psychische Unversehrtheit einer Person durch Nötigung oder Drohung ernsthaft beeinträchtigt wird, ist nach Art. 33 IK unter Strafe zu stellen. Darunter fallen z. B. digitale Hassrede gegen Frauen, nicht-körperliche Formen von häuslicher Gewalt oder die Bedrohung von Menschenhandelsopfern oder ihrer Angehörigen.

Herausforderungen

Es gibt im deutschen Strafrecht keinen speziellen Tatbestand zu psychischer Gewalt. Ein solches Verhalten kann im deutschen Strafrecht zwar von verschiedenen Straftatbeständen erfasst sein. Neben den Tatbeständen der Nötigung (§ 240 StGB) und der Bedrohung (§ 241 StGB) selbst kommt auch eine Erfassung durch den Tatbestand der Körperverletzung (§ 223 StGB sowie durch § 4 Abs. 1 GewSchG[218]) in Betracht. Der Tatbestand der Bedrohung ist aber im deutschen Strafrecht nicht auf die Herbeiführung von (psychischen) Auswirkungen auf Opferseite angelegt, der Fokus liegt auf dem Täter*innenverhalten. Entsprechende psychische Beeinträchtigungen stellen daher kein Tatbestandsmerkmal dar, weshalb sie einerseits nicht Voraussetzung für die Anwendbarkeit sind, aber andererseits auch bei Vorliegen nicht zwangsläufig zu einer Strafbarkeit führen. Das Schutzgut der Nötigung umfasst immerhin die durch Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistete Willensentschließungs- und Willensbetätigungsfreiheit[219] und damit einen Teil der psychischen Unversehrtheit. Andere ernsthafte Beeinträchtigungen der psychischen Gesundheit, die nicht mit einer Beeinträchtigung dieser Willensfreiheiten zusammenhängen, finden allerdings keine Berücksichtigung; in der derzeitigen Ausgestaltung sind sie allenfalls Begleiterscheinungen anderer Straftaten.

Das deutsche Strafrecht ist bisher sehr auf die Herbeiführung körperlicher Auswirkungen und Zustände fokussiert. Dies betrifft sowohl die Auslegung des Gewaltbegriffs in § 240 StGB, als auch die der Gesundheitsschädigung in § 223 StGB bzw. der Gesundheitsverletzung in § 1 GewSchG. Aufgrund der Rechtsprechung des BVerfG, die einer anderen Auslegung z.T. entgegensteht (dazu gleich), ist eine Abkehr hiervon nicht zu erwarten. Eine vollständige Berücksichtigung auch ernsthafter, psychischer Beeinträchtigungen kann nur durch strafgesetzgeberische Maßnahmen erreicht werden.

218 Das Opfer muss jedoch bei Verstößen gegen das GewSchG zunächst eine (zivilrechtliche) Gewaltschutzanordnung beantragen; wird dann gegen diese (bzw. gegen eine Verpflichtung aus einem gerichtlich bestätigte Vergleich) verstoßen, greift erst die Strafbarkeit nach § 4 GewSchG.

219 BVerfG vom 10.1.1995. Az. 1 BvR 718/89, BGH vom 24.4.1986 – 2 StR 565/85, Vgl. auch Sinn, Arndt& Günther Sander 2017: Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band 4, 3. Auflage, München, § 240 Rn. 2.

Nötigung (§ 240 StGB)

Nach einer Grundsatzentscheidung des BVerfG[220] ist für den Gewaltbegriff stets ein körperlich wirkender Zwang erforderlich. Dieser kann zwar – wie das BVerfG in späteren Entscheidungen[221] konkretisierte – geringfügig bleiben; körperliche Auswirkungen bleiben aber weiterhin die Voraussetzung für die Annahme von Gewalt. Eine weitergehende Auslegung durchzusetzen, dürfte aussichtslos sein, da das BVerfG seine Auffassung mit einem Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot (Art. 103 Abs. 2 GG) begründete, das der Rechtsprechung bei der Auslegung von Tatbestandsmerkmalen verfassungsrechtliche Grenzen setzt. Damit bliebe nur der Weg über den Gesetzgeber. Eine zeitnahe Änderung der bundesverfassungsgerichtlichen Auffassung ist nicht ersichtlich.

Bedrohung (§ 241 StGB)

Der Straftatbestand der Bedrohung umfasst derzeit nur die Bedrohung mit einem Verbrechen, also rechtswidrige Taten, die im Mindestmaß mit Freiheitsstrafe von einem Jahr oder darüber bedroht sind (§ 12 Abs. 1 StGB). Zum einen muss die Bedrohung hinreichend konkret sein, was (bewusst) vage Aussagen außen vor lässt. Zum andern sind z. B. weder die gefährliche Körperverletzung (§ 224 StGB), noch sexuelle Übergriffe nach § 177 Abs. 1 und 2 StGB als Verbrechen eingestuft. Deshalb ist das Kriterium des angedrohten Verbrechens nicht pauschal dazu geeignet, Aussagen darüber zu treffen, wie sehr eine Bedrohung die psychische Unversehrtheit beeinträchtigt.

Allerdings tritt in Kürze ein neues Gesetz in Kraft, das eine Erweiterung vorsieht: Umfasst werden sollen danach Bedrohungen mit einer rechtswidrigen Tat gegen die sexuelle Selbstbestimmung, die körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit oder gegen eine Sache von bedeutendem Wert[222]. Diese Fassung käme den Vorgaben des Art. 33 IK schon näher. Allerdings steht auch hier die angedrohte Tat im Fokus, nicht die hierdurch herbeigeführten Beeinträchtigungen beim Opfer. Es ist durchaus denkbar, dass ernsthafte Beeinträchtigungen der psychischen Unversehrtheit auch durch vorsätzliche Drohungen mit nicht strafbarem, aber äußerst unerwünschtem Verhalten, oder durch die Drohung mit anderen als den erwähnten Straftaten herbeigeführt werden können. Hierfür gibt § 241 StGB keine Handhabe.

Körperverletzung (§ 223 StGB)

Das vorsätzliche Herbeiführen ernsthafter psychischer Beeinträchtigungen kann in begrenztem Umfang durch den Tatbestand der Körperverletzung „aufgefangen" werden. Das Hervorrufen einer Gesundheitsschädigung ist nach dem Wortlaut nicht auf körperliche Zustände beschränkt; gleichwohl findet eine solche Einschränkung durch die ständige Rechtsprechung statt, nach der eine Gesundheitsschädigung „jedes Hervorrufen oder Steigern eines vom Normalzustand der *körperlichen* Funktionen des Menschen nachteilig abweichenden Zustandes"[223] bedeutet. Auch wenn diesbezüglich kritische Stimmen in der Literatur[224] zu vernehmen sind, ist von einer Änderung der gefestigten

---

220 BVerfG, Beschl. v. 10.1.1995 – Az.: 1 BvR 718/89 u. a., in: BVerfGE 92, 1, 18.

221 BVerfG, Beschl. v. 29.3.2007 – Az.: 2 BvR 932/06, in: NJW 2007, 1669; s. auch bereits BVerfG, Beschl. v. 24.10.2001 – Az.: 1 BvR 1190/90 u. a., in: BVerfGE 104, 92, 102 f.

222 Deutscher Bundestag 19. Wahlperiode Drucksache 19/17741: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität, [online] https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/177/1917741.pdf (aufgerufen am 10.09.2020).

223 S. BGH, Beschl. v. 18.7.2013 – Az.: 4 StR 168/13, in: NStZ-RR 2013, 375 m.w.N. Darin führt der BGH u. a. aus: „Die insoweit im Rahmen der rechtlichen Würdigung allein herangezogene ‚psychische Belastung durch Somatisierung' stellt keine tragfähige Begründung für den Eintritt eines Körperverletzungserfolges dar" (a.a.O., S. 376). Die Voraussetzungen einer Körperverletzung bei einer „kurze[n] reaktive[n] depressive[n] Erkrankung auf Grund äußerer Belastung" wurden ebenfalls verneint. Gestützt wird diese Auffassung auf systematische und Wortlautargumente (Überschrift), s. BGH, Urt. v. 9.10.2002 – Az.: 5 StR 42/02, in: BGHSt 48, 34. Zum fehlenden Körperverletzungserfolg bei sog. „Flashbacks" s. auch BGH, Beschl. v. 12.3.2019 – Az.: 4 StR 63/19, in: BeckRS 2019, 4737.

224 Bublitz, Jan-Christoph 2011: Der (straf-)rechtliche Schutz der Psyche, RW 2011, Heft 1, 28; Hardtung, JuS 2008, 864, 867, der – anders als die h.M. – die Systematik der §§ 223 ff. StGB gerade als Argument für die Einbeziehung

Rechtsprechung nicht ohne Weiteres auszugehen. Denkbar erscheint allerdings, eine andere (völkerrechtskonforme) Auslegung im Hinblick auf die verbindlichen Vorgaben der IK zu fordern. Dies könnte ein Ansatzpunkt für Fortbildungen der Rechtsanwender*innen sein.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung/dem Gesetzgeber,

» das Hervorrufen ernsthafter psychischer Beeinträchtigungen strafrechtlich den Anforderungen des Artikel 33 IK entsprechend zu erfassen.[225]

auch psychischer Beeinträchtigungen heranzieht.

225 Dabei ist sicherzustellen, dass als psychische Beeinträchtigungen definierte Sachverhalte wissenschaftlich evident sein müssen, um Frauen und Kinder gefährdende Pseudokonzepte wie z. B. Parental Alienation/Eltern-Kind-Entfremdung vom Tatbestand im StGB auszuschließen, vgl. das Collective Memo von 352 internationalen Wissenschaftler*innen und Fachleuten zu PAS als Pseudowissenschaft, [online] http://www.learningtoendabuse.ca/docs/WHO-September-24-2019.pdf (aufgerufen am 18.01.2021).

Artikel 34
Nachstellung

Anforderungen

Artikel 34 sieht vor, dass die Bundesrepublik ein Verhalten, das vorsätzlich wiederholt eine Person bedroht, die aufgrund dessen um ihre Sicherheit fürchtet, unter Strafe stellt. Das bedrohende Verhalten kann z. B. in der Verfolgung der Person liegen, in einer unerwünschten Kontaktaufnahme oder in der Mitteilung an die Person, dass sie beobachtet wird. Die Verfolgung kann physisch, aber auch digital, wie z. B. auf sozialen Netzwerken, erfolgen. Entscheidend ist nach der Istanbul-Konvention, dass das Verhalten vorsätzlich ist und gerade darauf abzielt, dem Opfer Furcht einzuflößen. Die Strafwürdigkeit der Verhaltensweise ergibt sich aus der wiederholten Begehungsweise, da die einzelnen Handlungen den Grad der Strafwürdigkeit nicht erreichen. Den Vertragsparteien steht frei, die Strafwürdigkeit auf den Fall auszuweiten, dass Angehörige der nachgestellten Person und nicht das Opfer im eigentlichen Sinne im Visier des Täters stehen[226].

Herausforderungen

Strafrechtlicher Schutz

2019 wurden über 18.000 Fälle von Nachstellung polizeilich registriert[227].

Mit § 238 StGB hat der Gesetzgeber 2007 erstmals die Nachstellung unter Strafe gestellt. Nach § 238 StGB (alte Fassung) machte sich strafbar, wer einem Menschen unbefugt nachstellt und dadurch dessen Lebensgestaltung schwerwiegend beeinträchtigt. Das Tatbestandsmerkmal der schwerwiegenden Beeinträchtigung der Lebensgestaltung warf indes erhebliche Probleme auf, da die rechtliche Konstruktion als Erfolgsdelikt die Strafbarkeit nicht von der Handlung des Täters oder deren Intensität abhängig machte, sondern alleine davon, wie das Opfer auf die Handlung reagierte[228]. Die alte Fassung konnte gerade den Opfern keinen Schutz bieten, die Stärke aufbrachten und dem Täter (nach außen hin) trotzen wollten, indem sie ihre Lebensgestaltung trotz der Nachstellungen nicht veränderten, oder solchen, die sich einen Umzug oder Wechsel des Arbeitsplatzes schlicht nicht leisten konnten. Denn nach dem gesetzgeberischen Willen sowie der höchstrichterlichen Rechtsprechung war eine Veränderung der äußeren Lebensumstände Voraussetzung für eine Strafbarkeit[229]. Dabei berücksichtigte diese Regelung nicht den strafwürdigen Unrechtsgehalt der Nachstellung und verkannte, dass Stalking stets eine schwere Belastung für die Opfer darstellt, unabhängig davon, ob das Opfer sein Verhalten aufgrund des Stalkings nach außen sichtbar ändert. Das Verhalten des Opfers somit zur Voraussetzung der Strafbarkeit zu machen, stellte eine doppelte Belastung für die Opfer dar und damit ein erhebliches Problem, nicht zuletzt aufgrund der fehlenden Versuchsstrafbarkeit der Nachstellung[230]. Zudem ließ die frühere Fassung unbeachtet, dass in prekären finanziellen Umständen Lebende einen Umzug mangels Liquidität oftmals nicht durchfüh-

226 Europarat 2011: Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht, Council of Europe Treaty Series, No. 210, Art. 34, S. 182–186.
227 BKA 2019: Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) 2019, Band 1, S. 11.
228 Deutscher Bundestag 2016: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache vom 12.10.2016 18/9946, S. 1.
229 BGH, Beschluss vom 19.11.2009 – 3 StR 244/09, NStZ 2010, 277 ff.; vgl. auch BT-Drucksache 18/9946, S. 10.
230 So ist aus der Erfahrung der Strafverfolgungspraxis bekannt, dass 20.000 Anzeigen wegen Nachstellung 200 bis 560 Verurteilungen gegenüberstanden, vgl. Mosbacher, Andreas 2017: Neuregelung der Stalking-Strafbarkeit, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2017, S. 983.

ren konnten, worunter ein Teil der Alleinerziehenden fällt. Ein Umzug oder Wechsel des Arbeitsplatzes würde für diese Gruppe von Opfern dem Kindeswohl widersprechen[231]. Ferner ermöglichte es die alte Rechtslage der Staatsanwaltschaft, die Betroffenen auf den Privatklageweg zu verweisen.

Die aktuelle Fassung des § 238 StGB bietet Verbesserungen. Der Gesetzgeber hat die der Gesetzeslage inhärenten Probleme erkannt und versucht zu beseitigen, indem er in dem Änderungsgesetz zur Nachstellung im Jahr 2017 den Charakter der Strafnorm von einem Gefährdungsdelikt in ein abstraktes Eignungsdelikt umgewandelt hat[232]. Nach der neuen Fassung wird eine Person mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft, wenn diese einer anderen Person in einer Weise unbefugt nachstellt, die nunmehr lediglich geeignet ist, deren Lebensgestaltung schwerwiegend zu beeinträchtigen. Damit wird dem Opfer nach neuer Gesetzeslage nicht mehr abverlangt, die Lebensgestaltung zu ändern. Die Geeignetheit des nachstellenden Verhaltens, eine Änderung der Lebensgestaltung zu veranlassen, genügt. Dies trägt dem Opferschutzgedanken Rechnung.

Ebenso wurde der Straftatbestand der Nachstellung aus dem Katalog der Privatklagedelikte gestrichen. Damit genügen die strafgesetzlichen Regelungen sowie die Änderungen in der StPO grundsätzlich den von der Istanbul-Konvention aufgestellten Mindestgrundsätzen.

Zivilrechtlicher Schutz mit strafrechtlicher Bewehrung

Darüber hinaus bietet das Gewaltschutzgesetz (GewSchG) einen zivilrechtlichen Schutz in Sachen Nachstellung, indem das Gericht auf Antrag des Opfers z. B. das Verbot einer Kontaktaufnahme anordnen kann. Ein Verstoß gegen eine solche Anordnung ist gem. § 4 GewSchG strafbewehrt mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe. Ebenso unterliegt ein Verstoß gegen gerichtlich bestätigte Vergleiche dieser Strafbewehrung (vgl. auch § 214a Satz 1 FamFG). Dies erschien insbesondere aufgrund der stetigen Gerichtspraxis entgegen dem Wortlaut des § 36 Abs. 1 Satz 2 FamFG, auf verfahrensbeendende Vergleiche hinzuwirken, unerlässlich. Denn trotz Durchführung eines Gewaltschutzverfahrens sind Betroffene häufig noch nicht auf Augenhöhe mit dem Täter, sind anfällig für psychische Unterdrucksetzungen und befinden sich generell noch in einer Situation, in der sie von ihren Erfahrungen nicht angemessen berichten und ihre Rechte nicht umfassend durchsetzen können. Die Strafbewehrung solcher im Vergleich festgehaltenen Anordnungen schloss zumindest teilweise diese bestehende Schutzlücke[233].

Verbleibende Herausforderungen

Trotz positiver Entwicklung der Gesetzeslage besteht im Hinblick auf den effektiven Schutz der Opfer von Nachstellungen noch Handlungsbedarf.

Die Nachstellung ist im Grunddelikt nach § 238 Abs. 1 StGB nicht von der kostenfreien psychosozialen Prozessbegleitung nach § 406g Abs. 3 i.V.m. § 397 Abs. 1 StPO gedeckt. Eine kostenfreie Prozessbegleitung ist nur möglich, sofern die Verbrechenstatbestände nach § 238 Abs. 2 und Abs. 3 verwirklicht sind[234].

Die in § 4 Abs. 1 GewSchG vorgesehene Strafbewehrung gegen Verstöße gegen gerichtlich bestätigte Vergleiche ebenso wie gerichtliche Anordnungen ist in der Höhe der Strafandrohung zu kritisieren. Eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder eine Geldstrafe decken den Unrechtsgehalt

---

231 Deutscher Bundestag 2016: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache vom 12.10.2016 18/9946, S. 13.

232 Ebd.; Deutscher Bundestag 2016: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss), Drucksache vom 14.12.2016 18/10654; Mosbacher, Andreas 2017: Neuregelung der Stalking-Strafbarkeit, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2017, S. 983 f.

233 Vgl. Deutscher Juristinnenbund 2016: Stellungnahme: 16 – 12 zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes gegen Nachstellungen, 06.05.2016, [online] https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st16-12-1 (aufgerufen am 31.10.2020).

234 Deutscher Juristinnenbund 2018: Stellungnahme: 18 – 18 Opferrechte in Strafverfahren wegen geschlechtsbezogener Gewalt, 22.11.2018, S. 21 f., [online] https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st18-18/ (aufgerufen am 31.10.2020).

der Taten nicht ab und verfehlen somit wohl ihre spezialpräventive Wirkung[235]. Im Gesetzgebungsverfahren hatten auch die Ausschüsse[236] dem Bundesrat unter anderem eine Anhebung der Strafrahmenobergrenze in Artikel 4 GewSchG auf Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren empfohlen.

In praktischer Hinsicht ist anzumerken, dass die von Praktiker*innen dargelegte Gerichtspraxis, trotz der gegensätzlichen Regelung des § 36 Abs. 1 Satz 2 FamFG, auf Vergleiche hinzuwirken, kritisch hinterfragt werden sollte. Im Zeitpunkt des Gewaltschutzverfahrens sind die ungleichen Machtverhältnisse von Täter und Opfer gerade noch nicht behoben und drohen durch vergleichsweise Regelungen verfestigt zu werden.

Der Schutz vor Nachstellung kann sich generell nicht nur in der Schaffung entsprechender Straftatbestände erschöpfen, sondern bedarf einer umfassenden Sensibilisierung im Umgang mit der Problematik.

Empfehlungen

Wir empfehlen dem Gesetzgeber/der Bundesregierung,

» die Strafbewehrung in § 4 Abs. 1 GewSchG auf drei Jahre Freiheitsstrafe oder Geldstrafe zu erhöhen.

» die Möglichkeit der kostenfreien psychosozialen Prozessbegleitung auf die Fälle der Nachstellung im Grunddelikt zu erweitern.

» in die derzeit beim Bundesministerium der Justiz begonnene Evaluation des § 238 StGB nicht nur die Gerichte, Staatsanwaltschaften und Verbände einzubeziehen, sondern auch die Fachpraxis, also Beratungsstellen und Rechtsanwält*innen.

» die Verbesserung der besonderen Lage im Kindschaftsrecht. Bisher sind Nachstellungen für Täter sehr einfach durch komplizierte Umgangsregelungen realisierbar, z. B. ein Kind wechselt alle drei Tage und das Geschwisterkind wöchentlich zwischen den Elternhaushalten. Mit der Begründung „gemeinsame Erziehung“ haben Täter beinahe unbegrenzten Zugriff auf die Mutter. Hier sollte auf ein Sensibilisieren der Richter*innen und Jugendamtsmitarbeiter*innen hingewirkt werden, dass Mütter ein Recht auf Privatsphäre und ein Recht auf Trennung vom Täter haben.

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern,

» umfassende und kostenlose Beratungs- und Hilfeangebote für Opfer von Stalking sicherzustellen, insbesondere bei der Inanspruchnahme der im GewSchG vorgesehenen Maßnahmen.

» auf Landes- und Bundesebene die Sensibilisierung und Schulung von Polizei, Staatsanwaltschaft und Justiz sicherzustellen

Wir empfehlen der Justiz und den Rechtsanwender*innen,

» die umfassende Gerichtspraxis, auf Vergleiche hinzuwirken, kritisch zu hinterfragen.

---

235 Vgl. Deutscher Juristinnenbund 2016: Stellungnahme: 16 – 12 zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes gegen Nachstellungen, 06.05.2016, [online] https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st16-12-1 (aufgerufen am 31.10.2020).

236 Deutscher Bundesrat 2016: Federführender Rechtsausschuss, Ausschuss für Frauen und Jugend sowie Ausschuss für Innere Angelegenheiten, Drucksache 420/1/16.

Artikel 35
Körperliche Gewalt

Anforderungen

Artikel 35 verpflichtet die Bundesregierung, die vorsätzliche Anwendung körperlicher Gewalt gegen eine andere Person unter Strafe zu stellen.

Herausforderungen

Sowohl die Anwendung körperlicher Gewalt als auch der Versuch der Anwendung wird hierzulande als Körperverletzung (§ 223 StGB), gefährliche Körperverletzung (§ 224 StGB), Misshandlung von Schutzbefohlenen (§ 225 StGB), schwere Körperverletzung (§ 226 StGB) oder als Körperverletzung mit Todesfolge (§ 227 StGB) unter Strafe gestellt.

Im Jahr 2019 veröffentlichte das Bundeskriminalamt Zahlen zur Partnerschaftsgewalt in Deutschland: Mehr als ein Mal pro Stunde wurde 2018 eine Frau in der Partnerschaft gefährlich körperlich verletzt[237]. 73 % der Fälle partnerschaftlicher Gewalt sind den Deliktbereichen einfache, gefährliche, schwere Körperverletzung und Körperverletzung mit Todesfolge zuzuordnen[238]. Auch der seit Jahren kontinuierliche Anstieg der Opferzahlen im Bereich der Partnerschaftsgewalt ist vor allem auf vermehrte Gewalthandlungen im Bereich der einfachen und gefährlichen Körperverletzungen zurückzuführen[239]. 22 % der Frauen und Mädchen (ab 16 Jahren) in Deutschland fürchten, Opfer körperlicher Gewalt zu werden[240], während 37 % berichten, bereits mindestens einmal körperliche Gewalt erfahren zu haben[241].

Derartige Statistiken können nur die polizeilich erfassten Folgen und Fälle körperlicher Gewalt dokumentieren. Da nur die wenigsten Frauen und Mädchen nach einer Gewalterfahrung Hilfe suchen oder diese zur Anzeige bringen, wird von einer sehr viel höheren Dunkelziffer ausgegangen, nämlich dass ca. jede dritte Frau in Deutschland mindestens einmal in ihrem Leben Gewalt erfährt[242].

Die von der Bundesregierung ins Leben gerufene Initiative „Stärker als Gewalt“ ist begrüßenswert und ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Nun gilt es, den Gewaltschutz besonders vulnerabler Gruppen ebenso konsequent in den Blick zu nehmen und strukturell zu verankern: Frauen und Mädchen mit Behinderungen und/oder mit Fluchterfahrung sind einer noch höheren Gewaltbetroffenheit ausgesetzt als Frauen und Mädchen der Durchschnittsbevölkerung[243]. Für sie bedeutet

237 BMFSFJ 2019. Gewalt gegen Frauen – Zahlen weiterhin hoch Ministerin Giffey startet Initiative „Stärker als Gewalt“ – Pressemitteilung, [online] https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/gewalt-gegen-frauen---zahlen-weiterhin-hoch-ministerin-giffey-startet-initiative--staerker-als-gewalt-/141688 (aufgerufen am 02.11.2020).

238 Bundeskriminalamt (BKA) 2019. Partnerschaftsgewalt – Kriminalstatistische Auswertung 2018, Wiesbaden: Bundeskriminalamt, S. 5.

239 Ebd., S. 21.

240 Bundeskriminalamt (BKA) 2020. Der Deutsche Viktimisierungssurvey 2017 I V 1.2. Wiesbaden: Bundeskriminalamt, S. 49.

241 BMFSFJ 2005: Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland – lange Fassung, S. 28.

242 BMFSFJ 2019: Gewalt gegen Frauen – Zahlen weiterhin hoch Ministerin Giffey startet Initiative „Stärker als Gewalt“ – Pressemitteilung, [online] https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/gewalt-gegen-frauen---zahlen-weiterhin-hoch-ministerin-giffey-startet-initiative--staerker-als-gewalt-/141688 (aufgerufen am 02.11.2020).

243 Schröttle, Monika 2017: Zentrale Studien und Befunde der geschlechterkritischen Gewaltforschung, in: Kortendiek et al. (Hrsg.) Handbuch Interdisziplinäre Geschlechterforschung, Geschlecht und Gesellschaft, Wiesbaden: Springer, S. 7 f.

die Überschneidung und Gleichzeitigkeit mehrerer Diskriminierungsformen (Intersektionalität) ein erhöhtes Risiko, Opfer von Gewalt zu werden. Für trans- und homosexuelle Personen wird ebenfalls eine erhöhte Gefährdung vermutet, jedoch gibt es keine repräsentativen Daten bezüglich möglicher Gewalterfahrungen[244].

Der Umstand, dass die Zahl weiblicher Gewaltopfer trotz Aufklärungs-, Präventions- und Hilfskampagnen weiterhin steigt, verdeutlicht die in der Gesellschaft weiterhin wirkenden patriarchalen Strukturen, die wiederum durch gegen Frauen und Mädchen gerichtete Gewalt aufrechterhalten werden[245].

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung,

» die Erhebung repräsentativer Daten zu den Erfahrungen körperlicher Gewalt von Mädchen unter 16 Jahren, geflüchteten Frauen und Mädchen, Frauen und Mädchen mit Behinderungen und LBTI* Jugendlichen und Erwachsenen.

244 Ebd., S. 8.
245 Walby, Sylvia 1989: Theorizing Patriarchy, in: Sociology, Vol. 23 No. 2, S. 224.

Artikel 36
Sexuelle Gewalt, einschließlich Vergewaltigung

Anforderungen

Artikel 36 schreibt vor, dass die Strafbarkeit von nicht einverständlichen sexuellen Handlungen gewährleistet ist und dies auch für Taten innerhalb von (Ex-)Partnerschaften gilt.

Herausforderungen

Das materielle Recht wurde mit der Sexualstrafrechtsreform 2016 nach einer intensiven gesellschaftlichen Debatte an die Anforderungen der Istanbul-Konvention angepasst (sog. Nein-heißt-Nein-Regelung). Bislang ist noch nicht absehbar, ob die Rechtsprechung die neue Gesetzeslage auch durchgängig gemäß den Anforderungen der IK auslegt. Auch Sexualstraftaten in (Ex-)Partnerschaften sind strafbar, werden jedoch regelmäßig niedriger bestraft (siehe Artikel 43 und 49).

Erfahrungen mit der Reform „Nein heißt Nein“

Die Neuregelung des Tatbestandes der Delikte gegen die sexuelle Selbstbestimmung, die im November 2016 in Kraft getreten ist, hat in Deutschland erstmalig sexualisierte Gewalt gegen den erkennbaren Willen einer anderen Person ohne weitere Voraussetzungen, wie Gewalt oder Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben oder unter Ausnutzung einer schutzlosen Lage, unter Strafe gestellt. Zuvor waren sexuelle Handlungen gegen Erwachsene, die nicht widerstandsunfähig waren, ausschließlich in bestimmten Abhängigkeitsverhältnissen strafbar oder wenn Gewalt ausgeübt wurde, mit erheblicher Gewalt gedroht oder eine schutzlose Lage ausgenutzt wurde. Nunmehr erfordert die Strafbarkeit im Grundtatbestand des § 177 StGB eine sexuelle Handlung, die der Täter gegen den erkennbaren entgegenstehenden Willen der betroffenen Person durchführt.

Noch ist die Gesetzeslage zu neu, um von einer gefestigten Rechtsprechung hinsichtlich der Regelung des § 177 StGB sprechen zu können. Die Polizeiliche Kriminalstatistik zeigt jedoch eine Zunahme der Anzeigen. So wurden 2015 vor der Reform 7.022 Anzeigen wegen sexueller Nötigung/Vergewaltigung registriert, im Jahr 2019 waren es gemäß des erweiterten Tatbestandes 15.355 Fälle.

Fachberatungsstellen bestätigen, dass die Bereitschaft anzuzeigen bei Betroffenen gestiegen ist. Dies lässt sich vor allem auf die wichtige Sensibilisierung und gesellschaftliche Debatten vor der Reform des Sexualstrafrechts zurückführen.

Manche Rechtswissenschaftler*innen, Rechtskommentator*innen und Richter*innen sowie Strafverteidigervereinigungen haben zunächst massive Kritik an der Neuregelung geübt und halten diese auch weiterhin für eine erhebliche Einschränkung der „freien Sexualität“. In einem der am häufigsten gebrauchten juristischen Strafrechtskommentare wird die Neuregelung heftig kritisiert[246].

Allerdings sind die Einschätzungen und Erfahrungen von Anwält*innen, Richter*innen und Staatsanwaltschaften vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes recht positiv. Es gibt aufgrund der neuen Regelungen Verfahren und Verurteilungen von Straftaten, die vorher eingestellt worden

246 So behauptet der Kommentator, dass das Gesetz davon ausginge, dass Betroffene grundsätzlich Sexualität abwehren müssten, statt aktive weibliche Sexualität zu unterstellen; Fischer, Thomas 2020: Strafgesetzbuch, 67. Auflage, § 177 RZ 4. Dabei setzt der Kommentator fälschlicherweise Sexualität und sexualisierte Übergriffe gleich.

wären. Hierbei geht es vor allem um Fälle, in denen sexuelle Handlungen gegen den entgegenstehenden Willen (ohne Gewaltanwendung o. ä.) oder überraschend durchgeführt wurden.

Positiv ist auch zu erwähnen, dass erste Verurteilungen zu dem sog. Stealthing erfolgt sind (u. a. durch das oberste Gericht in Berlin)[247], die dies als sexuellen Übergriff nach § 177 StGB bewerten. Hier bleibt abzuwarten, wie sich die gerichtliche Praxis diesbezüglich weiterentwickelt.

Schwierigkeiten in der Rechtsumsetzung/-auslegung Anwendung des § 177 Abs. 1 StGB

Schwierigkeiten zeigen sich bei der Auslegung des entgegenstehenden Willens i. S. d. § 177 Abs. 1 StGB. Erfahrungen von Rechtsanwält*innen, Fachberatungsstellen und Psychosozialen Prozessbegleiter*innen zeigen, dass zahlreiche Verfahren eingestellt werden, weil der Vorsatz der sexuellen Handlung gegen den Willen häufig nicht angenommen wird, selbst wenn Betroffene angeben, geweint oder den Beschuldigten deutlich und wiederholt gebeten haben aufzuhören.

So wird durch alle Instanzen hindurch immer wieder entschieden, dass ein deutlich verbal ausgedrücktes „nein" für einen Beschuldigten nicht zwingend als entgegenstehender Wille angesehen werden könne, wenn etwa die betroffene Person vorher sexuelle Handlungen mitgemacht oder initiiert habe. Ein verbales „Nein" lasse dann viele Deutungsmöglichkeiten zu und sei für „Umstimmungsversuche" geeignet. Argumentiert wird mit vermeintlichen Ambivalenzen Betroffener, die für einen objektiven Dritten nicht zwingend als entgegenstehender Wille zu beurteilen wären. Besonders problematisch ist ein Beschluss des BGH, in dem festgestellt wurde, dass die Betroffene zwar ausdrücklich ihren entgegenstehenden Willen ausgedrückt habe, aber davon auszugehen sei, dass sie ihren Willen geändert habe. In dem Fall hat die Betroffene (wie gefordert) den Oralverkehr an dem Täter ausgeführt, ohne dass weitere Gewalt oder Drohung hinzugekommen sei. Laut BGH könne der Täter durch die Aktivität des Opfers davon ausgegangen sein, dass sie ihren Willen geändert habe[248]. Diese Rechtsprechung verkennt, dass der Gesetzgeber ausdrücklich in der Reform auch die Variante des Vornehmens einer sexuellen Handlung an dem Täter unter Strafe stellen wollte.

In dieser Auslegung ähnlich ist auch eine Entscheidung des BGH, in einem Fall, in dem die betroffene Frau zunächst verschiedenen sexuellen Praktiken zustimmte, dann jedoch deutlich ihren Widerwillen zum Ausdruck brachte, als der Beschuldigte während der sexuellen Handlungen gewalttätig wurde. Nachdem das Landgericht den Beschuldigten wegen Vergewaltigung verurteilt hatte, hob der BGH das Urteil mit folgender Begründung auf: „Dass sich die verbalen und physischen Versuche der Geschädigten, den Angeklagten zu einem Aufhören zu bewegen, auch auf die sexuellen Handlungen in Form von Oral- und Analverkehr bezogen, ist den Feststellungen nicht eindeutig zu entnehmen. Vielmehr kann hiernach nicht ausgeschlossen werden, dass […] sich ihr erkennbar entgegenstehender Wille nur auf das Zufügen von Schmerzen durch Schläge und Bisse bezog. Auch aus dem Umstand, dass die Geschädigte vor Schmerzen schrie und der Angeklagte ihr zeitweise den Mund zuhielt, lässt sich für ein fehlendes Einverständnis der Geschädigten mit dem Geschlechtsverkehr als solchem nichts ableiten."[249]

Anwendung des § 177 Abs. 2

Schwierigkeiten bereitet auch die Anwendung des § 177 Abs. 2. Nr. 2 StGB in der Praxis, insbesondere wenn kognitive Einschränkungen bei der betroffenen Person bestehen. Dann ist die Frage, wie der zustimmende Wille eruiert werden kann und in der Umkehrung, ob die beschuldigte Person dies fehldeuten konnte.

---

247 KG Berlin, Beschl. v. 13.08.2020 Az.: 4 – 58/20.

248 Siehe BGH, Beschluss vom 21. November 2018 – 1 StR 290/18 –, juris.

249 BGH, Beschluss vom 04. Dezember 2018 – 1 StR 546/18 –, juris.

Anwendung des § 177 Abs. 6 (besonders schwerer Fall sexueller Nötigung)

Probleme bereitet die Anwendung des § 177 Abs. 6 StGB (Vergewaltigung), der als Regelbeispiel formuliert ist und den besonders schweren Fall eines sexuellen Übergriffs beschreibt. Im Gesetz ist formuliert, dass ein solcher besonders schwerer Fall „in der Regel" vorliege, wenn die sexuellen Handlungen das Oper „besonders erniedrigen, insbesondere wenn sie mit dem Eindringen in den Körper verbunden sind".

Vor allem problematisch ist die konkrete Auslegung, da die Mindeststrafe von zwei Jahren in diesen Fällen auch dann vorliegt, wenn das Delikt ohne Gewaltanwendung vollendet wurde. Dies erscheint gemäß der Erfahrung von Nebenklagevertreter*innen einigen Rechtsanwender*innen unangemessen hoch. Da es keine Möglichkeit gibt, die Strafe aufgrund des Vorliegens eines minder schweren Falls zu verringern, wird offenbar teilweise versucht, das Gesetz anders anzuwenden, als vom Gesetzgeber gewünscht. So wird in der Literatur gestritten, ob bei Fällen, in denen der Täter in den Körper der Betroffenen eindringt, immer das Regelbeispiel des § 177 Abs. 6 Satz 2 Nr. 1 StGB erfüllt ist. Oder ob dies nur in der Regel anzunehmen ist bzw. gerade nicht „ohne Weiteres" oder nur nach einer umfassenden Gesamtwürdigung anzunehmen sei[250].

So hatte ein Landgericht in einer Berufungsverhandlung als nicht regelhaft i. S. d. § 177 Abs. 6 StGB entschieden, dass ein Masseur, der bei einer ihm zuvor unbekannten Betroffenen eine Ganzkörpermassage durchgeführt hatte und dabei, nachdem sie bereits eine „Massage" des Intimbereichs abgelehnt hatte, mit mehreren Fingern in sie eingedrungen war. Dabei wurde das Vorleben des Angeklagten, die erheblichen beruflichen Folgen einer Verurteilung für diesen, die geringe Gefährlichkeit des Eindringens mit Fingern im Gegensatz zu dem Eindringen mit dem Geschlechtsteil und die Abwesenheit von Gewaltanwendung dafür herangezogen, um das Regelbeispiel der besonderen Erniedrigung abzulehnen. Diese Entscheidung wurde in der Revision aufgehoben[251].

Wirksamkeit von Vergewaltigungsmythen

Erfahrungen aus der Praxis ergeben, dass Taten innerhalb vorheriger oder aktueller Intimbeziehung oder Partnerschaften seltener und/oder mit geringerer Strafe verurteilt werden. Je enger das Näheverhältnis zwischen Betroffener und dem Beschuldigten ist, desto seltener wird den Betroffenen geglaubt bzw. der Vorsatz des Beschuldigten angenommen. Hier greifen bestehende Mythen zu sexualisierter Gewalt und Vergewaltigung. Die Istanbul-Konvention betont jedoch, dass in der „Beurteilung dafür Sorge getragen werden muss, dass die Auslegungen der Gesetzgebung zu Vergewaltigung und die in den entsprechenden Fällen eingeleiteten Strafverfolgungsmaßnahmen nicht von Geschlechter-Stereotypen und Mythen zur männlichen bzw. weiblichen Sexualität beeinflusst werden." So werden Verfahren immer wieder mit Begründungen eingestellt, dass es sich um sogenannte Aussage-gegen-Aussage-Konstellationen handele und allein die Aussage der Betroffenen nicht zur Anklageerhebung ausreiche. Denn Motiv der Aussage könnte etwa Enttäuschung über den Ausgang des Treffens, unbefriedigender Sex oder mangelndes Einfühlungsvermögen des Beschuldigten sein.

Insgesamt wird aus der Praxis hinsichtlich der ausgesprochenen Strafhöhen angeführt, dass diese bei Sexualdelikten nicht denen entsprechen, die etwa bei Eigentumsdelikten o. ä. verhängt werden. Von der Möglichkeit präventive Maßnahmen, wie Anti-Aggressionstrainings oder Abstandsgebote aufzuerlegen, wird nur äußerst selten Gebrauch gemacht. Auch ist festzustellen, dass vielen Rechtsanwender*innen die politische Dimension von sexualisierter Gewalt und deren Hintergründe nicht bekannt sind. So werden Vergewaltigungstaten immer noch viel zu oft als persönliche, möglicherweise psychisch begründete Individualentgleisung wahrgenommen, anstelle deren kontrollierende und besonders diskriminierende Wirkungsweise im gesamtgesellschaftlichen Kontext zu analysieren, was an mangelnder Fortbildung liegt.

---

250 Siehe etwa Fischer, StGB, 67. Aufl. 2020, § 177 Rn. 128, 133, 135; dagegen MüKoStGB/Renzikowski, 3. Aufl. 2017, § 177 Rn. 147.

251 OLG Frankfurt, Urteil vom 06. Juli 2020 – 3 Ss 107/20 –, juris.

Gefahr rassistischer Beurteilungen

Teilweise gibt es von Anwält*innen und Prozessbegleiter*innen die Einschätzung, dass nicht-deutsche, der Betroffenen unbekannte Täter unverhältnismäßig höher bestraft werden als der Herkunft nach deutsche Täter. Immer wieder werden rassistische Stereotype als einflussnehmend auf Verfahren beobachtet. Dies ist allerdings keine explizite Auswirkung der Reform, sondern hat u. a. damit zu tun, dass die öffentliche Debatte in Deutschland vor allem seit den massenhaften Übergriffen in der Silvesternacht 2015/16 in Köln stark rassistisch geführt wurde. Medial wird immer wieder ein Zusammenhang zwischen sexuell übergriffigen „Fremden" und der Notwendigkeit der Nein-heißt-Nein-Regelung hergestellt. Aber auch ansonsten ist anzumerken, dass die Strafjustiz besonders im Hinblick auf Sexualdelikte nicht Rassismus-sensibel geschult ist.

Auch wurden im Zuge der Reform Regelungen im Ausländerrecht verschärft, die dazu führen, dass Täter ohne deutsche Staatsangehörigkeit zusätzlich zur eigentlichen Strafe leichter ausgewiesen werden können. Für Betroffene von sexualisierter Gewalt durch nicht-deutsche Täter kann das dann die Anzeigebereitschaft senken, wenn sie mit dem Täter bekannt/verwandt sind und ihn zwar bestraft, aber nicht ausgewiesen sehen wollen.

Empfehlungen

Wir empfehlen dem Gesetzgeber,

» dafür Sorge zu tragen, dass eine vorherige Intimbeziehung zum Opfer nicht als strafmildernd bei Vergewaltigungen gewertet werden kann.

» die Beiordnung der Nebenklagevertretung und der kostenfreien psychosozialen Prozessbegleitung bei allen Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung zu ermöglichen.

» vorzuschreiben, dass zumindest Sexualstrafverfahren, die Verbrechenstatbestände oder § 177 Abs. 6 beinhalten, immer direkt am Landgericht angeklagt und durchgeführt werden.

» § 177 Abs. 6 nicht als Regelbeispiel, sondern als Qualifikation auszugestalten, um die dargelegten Auslegungsschwierigkeiten zu minimieren.

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern,

» verpflichtende Fortbildungen für Polizei, Richter*innen und Staatsanwält*innen zu Mythen über sexualisierte Gewalt, zu den Folgen sexualisierter Gewalt, zu Traumatisierung und zur Istanbul-Konvention einzuführen. Wichtig sind zusätzlich Fortbildungen für einen diskriminierungssensiblen Umgang mit Betroffenen mit Behinderungen. (Siehe auch Empfehlungen zu Art. 15.)

Wir empfehlen den Innen-, Justiz- und/oder Forschungsministerien von Bund und Ländern,

» die Verurteilungsraten bei Sexualdelikten zu erfassen bzw. zu evaluieren und eine wissenschaftliche Studie über die Gründe von Verfahrenseinstellungen, Verurteilungen oder Freisprüchen durchzuführen.

Artikel 37
Zwangsheirat

Anforderungen

Artikel 37 verpflichtet dazu, Zwangsheiraten von Erwachsenen und Kindern sowie vorsätzliches Verhalten, das zu Zwangsheirat führt, unter Strafe zu stellen.

Herausforderungen

Zwangsheirat ist noch immer ein großes Thema in Deutschland. Die meisten Mädchen, die zwangsverheiratet werden, sind zwischen 15 bis 18 Jahre alt, berichten die in diesem Bereich arbeitenden NGOs. Laut „Hilfetelefon Jahresbericht 2019" gab es 309 Beratungskontakte zu Zwangsverheiratung[252]. Diese Zahl ist zwar keinesfalls repräsentativ für die tatsächliche Zahl der Zwangsverheiratungen in Deutschland, sie zeigt aber, dass die Problematik hier weiterhin existiert.

Beispielhaft für viele solcher Fälle ist folgender, der von einer Migrantinnenselbstorganisation begleitet wurde: Ayse war eines der jungen Mädchen, die mit 15 aus der Schule genommen wurde und mit einem Verwandten aus Deutschland verheiratet wurde. Sie erzählte: „Ich hatte solche Ängste und wusste nicht, was mich erwartet. Als ich nach der Hochzeit nach Deutschland kam, war ich so einsam und hilflos. Ich hatte keinerlei Hilfe, konnte die Sprache nicht und war die ganze Zeit nur zu Hause. Erst nach zehn Jahren, als Mutter von zwei Kindern, habe ich mich getraut, mich vor meinen Vater zu stellen und ihm zu sagen, dass ich mich scheiden lassen will. Ich bin aber in dieser Zeit durch die Hölle gegangen."

Rechtliche Hürden

Viele Mädchen müssen vorzeitig oder ohne Schulabschluss die Schule verlassen und werden mit jungen Männern aus Deutschland verheiratet oder nach der 10. Klasse in den Sommerferien in die Heimatländer ihrer Eltern gebracht und dort verheiratet. Einige können/sollen mit den Ehemännern nach Deutschland zurückkommen, andere werden in der Heimat der Eltern zurückgelassen. Die Tatsache, dass bei einem längeren Auslandsaufenthalt der deutsche Aufenthaltstitel nach § 51 Aufenthaltsgesetz erlöschen kann, stellt eine große Hürde bei der Unterstützung der ins Ausland verschleppten Mädchen und jungen Frauen dar. Sowohl bei einer Aufenthaltserlaubnis als auch bei einer Niederlassungserlaubnis beträgt die Frist für die Möglichkeit wieder nach Deutschland zurückkehren zu können sechs Monate. Dies ist ein Zeitraum, den die Betroffenen und ihre Unterstützer*innen oft brauchen, um überhaupt eine Rückkehr auf den Weg zu bringen. Von daher muss dieser Paragraf unbedingt in dieser Hinsicht modifiziert werden[253].

Zudem fehlen konkrete Schutzmaßnahmen und Sensibilisierungsprojekte in Schulen, damit Lehrer*innen und Berater*innen besser und frühzeitiger eingreifen können. Migrantinnenselbstorganisationen haben zwar Zugang zu den Communities, bekommen aber kaum finanzielle Unterstützung, um ihre Arbeit erweitern zu können.

---

252 BMFSFJ: Hilfetelefon Zahlen und Fakten, [online] https://www.hilfetelefon.de/das-hilfetelefon/zahlen-und-fakten/jahresbericht.html (aufgerufen am 08.09.2020), S. 28.

253 Papatya 2015: Informationsbroschüre Verschleppt! Kein Mädchen darf einfach verschwinden, [online] http://www.papatya.org/pdf/papatya_informationsbroschuere-verschleppung.pdf (aufgerufen am 08.09.2020).

Am 1. Juli 2011 trat in Deutschland das Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften (Zwangsheiratsbekämpfungsgesetz) in Kraft[254]. Im Zuge der Verabschiedung dieses Gesetzes wurde die Ehebestandszeit von zwei auf drei Jahre erhöht, wodurch Frauen, die in einer Zwangsehe leben, gezwungen sind, länger in dieser Situation auszuharren. Es bleibt ihnen nur, die Härtefallregelung geltend zu machen, was häufig eine große Hürde für sie darstellt (s. Artikel 59).

Zwangsheirat auch bei sog. Kinderehen

Die Nötigung zur Eingehung einer Ehe wurde als Regelbeispiel eines besonders schweren Falls einer Nötigung in § 240 Abs. 4 Nr. 1 Alt. 2 StGB a. F. unter Strafe gestellt. Mit dem Zwangsheiratsbekämpfungsgesetz wurde der Straftatbestand der Zwangsheirat durch § 237 StGB geschaffen[255]. § 237 Abs. 1 StGB benennt die Tatbestandsmerkmale der Nötigung zur Eingehung einer Ehe in bewusster Anlehnung an § 240 StGB, so dass die Ausführungen hierzu herangezogen werden können: Nötigen mit Gewalt oder durch Drohung mit einem empfindlichen Übel, z. B. Drohung mit Ausschluss aus dem Familienverbund bis hin zum Ehrenmord[256]. Der Aufbau moralischen Drucks wird hingegen im Rahmen des § 237 StGB nicht als Nötigungsmittel anerkannt[257]. Nötigungserfolg ist die Eingehung einer Ehe im In- oder Ausland. Bereits der Versuch ist nach § 237 Abs. 3 StGB strafbar.

Nach wohl herrschender Meinung erfasst der Tatbestand der Zwangsheirat in § 237 StGB ausschließlich gesetzlich anerkannte Ehen als Ehen im Sinne der Norm; ausschließlich religiöse, kulturelle oder andere Formen von Ehen fallen nicht in den Anwendungsbereich der Strafnorm mit der Begründung, dass dem in Deutschland geltenden verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot gemäß Art. 103 Abs. 2 GG nicht entsprochen würde[258]. Die Nötigung zu einer solchen Ehe kann allerdings unverändert als besonders schwerer Fall i.S. des § 240 Abs. 4 StGB geahndet werden[259].

§ 237 Abs. 2 StGB stellt in Anlehnung an § 234a I StGB drei Varianten der Verschleppung zur Zwangsverheiratung unter Strafe[260]. Als Nötigungsmittel werden Gewalt, Drohung mit einem empfindlichen Übel und List benannt. Die Tat ist bereits vollendet, wenn das Opfer im Ausland angekommen (Var 1, 2) oder verblieben (Var 3) ist. Auf die Eheschließung selbst kommt es hingegen nicht an. Damit verbunden ist eine Vorverlagerung der Vollendung auf den Zeitpunkt, in dem potenzielle Opfer dem Schutz der deutschen Rechtsordnung entzogen werden[261].

Umgang mit nach ausländischem Recht geschlossenen Minderjährigenehen

Die Frage, ob Minderjährigenehen wirksam sind oder gegen *ordre public* verstoßen, bzw. welche Folgen der Verstoß dagegen hat, ist in der Literatur umstritten und noch nicht höchstrichterlich entschieden worden[262]. Auslöser war die Umgangsentscheidung im Falle einer 14-jährigen Frau, die

254 Gesetz vom 23.06.2011, BGBl. I, S. 1266.
255 Yerlikaya, Hayriye & Esma Cakir-Ceylan 2011: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik 2011, S. 205; Lackner, Karl et al., 29. Aufl. 2018, StGB § 237 Rn. 1–9.
256 Deutscher Bundestag 2011 : Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 17/4401 vom 13.01.2011, [online] http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/044/1704401.pdf (aufgerufen am 23.09.2020), S. 8.
257 Lackner, Karl et al., 29. Aufl. 2018: Strafgesetzbuch: § 237 Rn. 1–9.
258 Bülte, Jens & Raymond Becker 2012: Der Begriff der Ehe in § 237 StGB, [online] http://www.zis-online.com/dat/artikel/2012_3_650.pdf, (aufgerufen am 28.06.2020).
259 Lackner, Karl et al., 29. Aufl. 2018: Strafgesetzbuch: § 237 Rn. 1–9; Schumann JuS 2011, 789, 290.
260 Deutscher Bundestag 2011 : Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 17/4401 vom 13.01.2011, [online] http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/044/1704401.pdf (aufgerufen am 23.09.2020), ,S. 12.
261 Lackner, Karl et al, 29. Aufl. 2018: Strafgesetzbuch: § 237 Rn. 1–9.
262 Vgl. Anmerkungen Löhnig, Martin et al. 2019, in: Ist das Gesetz zur Bekämpfung von Kinderehen verfassungswidrig?, Susanne Gössl (Hrsg.), [online] https://www.jura.unibonn.de/fileadmin/Fachbereich_Rechtswissenschaft/Einrichtungen/Institute/Familienrecht/Dokumente/Goessl__Gesetz_zur_Bekaempfung_von_Kinderehen_verfassungswidrig__BRJ_2019__6_klein.pdf (aufgerufen am 08.09.2020).

im Jahr 2015 ihren damals 18-jährigen Ehemann vor dem Scharia-Gericht in Syrien geheiratet hat. Nachdem die Eheleute im Februar desselben Jahres nach Deutschland geflüchtet waren, wurde die Ehefrau im folgenden September vom Jugendamt in Obhut genommen, von dem Ehemann getrennt und in eine Jugendhilfeeinrichtung für weibliche unbegleitete Minderjährige untergebracht. Das Familiengericht Aschaffenburg stellte das Ruhen der elterlichen Sorge fest und ordnete Vormundschaft durch das Jugendamt an[263]. Dem Ehemann wurde allerdings freier unbegleiteter Umgang mit seiner Ehefrau an den Wochenenden bewilligt. Auf die Beschwerde des Jugendamtes über den freien Umgang hob das OLG Bamberg im Wege der *reformatio in peius* die gesamte erstinstanzliche Entscheidung auf. Nach dem OLG ist nämlich die Ehe wirksam geschlossen worden, die Entscheidungsbefugnis des Jugendamts über den Aufenthalt und Umgang seines Mündels sei aufgrund der Wirksamkeit der Ehe insgesamt entfallen. Das Mädchen könne vielmehr frei über seinen Aufenthalt bestimmen, dürfe also auch zu seinem Ehemann ziehen[264]. Hiergegen legte das Jugendamt Rechtsbeschwerde bei dem BGH ein.

Der XII. Zivilsenat des BGH hat das Verfahren inwischen ausgesetzt und dem BVerfG zur Entscheidung vorgelegt[265]. Der Senat äußert Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Art. 13 Abs. 3 EGBGB (Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche). Der Senat moniert unter anderem die Qualifizierung einer nach ausländischem Recht von ehemündigen Minderjährigen geschlossenen Ehe als Nicht-Ehe ohne einzelfallbezogene Prüfung, wenn der Minderjährige im Zeitpunkt der Eheschließung das 16. Lebensjahr nicht vollendet hatte. Der BGH ist hingegen der Überzeugung, dass die Ehe nach syrischem Recht wirksam sei, obwohl die für eine Frau nach Art. 16 syrPSG (syrisches Personalstatutsgesetz) erforderliche Ehefähigkeit (Vollendung des 17. Lebensjahres) unterschritten wird, weil ein Richter sie gemäß Art. 18 syrPSG gestattet habe, nachdem er im konkreten Einzelfall die körperliche Reife der Betroffenen und ihre Behauptung, geschlechtsreif zu sein, überprüft und bestätigt hat. Der Schutz des Kindeswohls gebiete eine konkrete Prüfung des Wohls des betroffenen Kindes im Einzelfall. Denn jeder Minderjährige sei ein Wesen mit eigener Menschenwürde und einem eigenen Recht auf Entfaltung und Entwicklung seiner Persönlichkeit. Dies stehe mit einem generellen Mindestalter für die Eheschließung, das keinerlei Ausnahmen im Einzelfall zulässt, nicht in Einklang[266].

Ebenfalls hinsichtlich der Rechtsfolgen stößt Art. 13 Abs. 3 EGBGB auf Ablehnung in der Literatur. Wird die Ehe von Minderjährigen für nichtig erklärt, würden die Betroffenen schutzlos zurückgelassen. Eine Anwendung des § 1318 BGB käme nicht in Betracht, weil es sich nicht um Aufhebung handelt. Allenfalls mit Hilfe des Vermögensausgleichs- und Unterhaltsrechts der faktischen Partnerschaft ließen sich Ansprüche zugunsten des Minderjährigen konstruieren[267].

Behördliche Hindernisse bei der Erfassung von Zwangsheiraten und sog. „Kinderehen“

In der Umsetzung des Gesetzes zeigen sich viele Problematiken: Durch unterschiedliche Verfahrensabläufe in den einzelnen Bundesländern entsteht Intransparenz. Weiterhin unterscheiden sich die Zuständigkeiten je nach Bundesland; dies erschwert das Prozedere der Antragstellung zur Aufhebung einer Ehe für Minderjährige. Darüber hinaus verfügen viele Mitarbeiter*innen in Behörden und Beratungseinrichtungen kaum über Informationen hinsichtlich des Verfahrens und der Antragsstellung. Folglich können sie betroffene Frauen auch nicht über die strafrechtliche Verfolgbarkeit

263 Amtsgericht und Familiengericht – Aschaffenburg Beschluss vom 7.3.2016 (7 F 2013/15), [online] https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=AG%20Aschaffenburg&Datum=07.03.2016&Aktenzeichen=7%20F%202013%2F15 (aufgerufen am 23.09.2020).

264 OLG Bamberg, Beschl. v. 12.05.2016, 2 UF 58/16, FamRZ 2016, 1270; Entscheidungsbesprechung Ruhr Universität Bochum, [online] https://zrsweb.zrs.rub.de/rubrr2/?wpfb_dl=394 (aufgerufen am 08.09.2020).

265 BGH Beschl. v. 14.11.2018, Az.: XII ZB 292/16; BVerfG, 1 BvL 7/18 (anhängig).

266 BGH a.a.O.

267 Löhnig, Martin 2019: Ist Artikel 13 III Nr.1 EGBGB verfassungswidrig? BGH, Beschluss vom 14.11.2018 XII ZB 292/16 (OLG Bamberg) in: NZFam 2019, 65, 72; Löhnig, Martin 2016: Das Unterhaltsrecht der faktischen Partnerschaft, in: NJW 2016, S. 1487.

von Zwangsehen aufklären, damit das mit dem Strafgesetzbuch gesetzte Signal auch diejenigen Personengruppen erreicht, die sich von ihm abschrecken lassen sollen.

Aufgrund dieser fehlenden Einheitlichkeit im Verfahren und in den Zuständigkeiten ist davon auszugehen, dass viele sog. „Kinderehen" nicht gemeldet werden oder minderjährige Ehepartner*innen inzwischen volljährig sind und die Verfahren damit eingestellt werden. Zudem wird häufig die Ehe zwischen minderjährigen EU-Bürger*innen durch die Härtefallregelung nicht aufgehoben, da ansonsten die EU-Freizügigkeit verletzt werde[268].

Zwangsheirat und Zwangsehe

Weiterhin muss die Nötigung zur Ehe als sogenanntes Erfolgsdelikt in Absatz 1 problematisiert werden[269]. Problematisch ist an dieser Stelle, dass zwar die abgenötigte Eingehung der Ehe von der Strafnorm erfasst wird, jedoch die abgenötigte Aufrechterhaltung der Ehe nicht. Damit wird nur ein Teilbereich des Phänomens „Zwangsehe" unter Strafe gestellt. „Dogmatisch richtiger wäre es gewesen, die Durchsetzung einer Zwangsehe als Dauerdelikt zu erfassen und den Gesetzeswortlaut in ‚wer eine andere Person zur Eingehung *oder Aufrechterhaltung* einer Ehe nötigt' umzuändern"[270].

Die Konzipierung als Erfolgsdelikt hat gleichzeitig Folgen für die Verjährungsfrist. Gemäß §§ 78 Abs. 3 Nr. 4, 78 a StGB verjährt die Zwangsheirat nach Ablauf von fünf Jahren nach der standesamtlichen Trauung. Da aber viele Betroffene auch nach der Eheschließung noch unter Druck gesetzt werden, sich nicht von ihrem Ehepartner zu trennen, besteht die Zwangslage auch nach der Eheschließung noch fort. Ähnlich wie bei der Eheaufhebung hätte die Gesetzgebung für den Beginn der Verjährungsfrist auch auf die Beendigung der Zwangslage des Opfers abstellen können[271].

Problematisch ist hier u. a. die Erfassung der für die Durchsetzung von Zwangsehen angewandten Mittel durch den Tatbestand. So ist das Verkünden eines Machtwortes („Du wirst heiraten") nicht als Gewalt, auch schwerlich als Drohung, auch nicht als konkludente, einzuordnen[272]. Ebenso werden subtile Druckmittel, die typischerweise angewendet werden, um eine Zwangsheirat durchzusetzen, nicht immer vom Straftatbestand erfasst[273].

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung,

» die Fristenregelung über den Verlust einer gewährten Aufenthaltserlaubnis nach 6-monatigem Aufenthalt im Ausland in § 51 des Aufenthaltsgesetzes abzuschaffen. Insbesondere empfehlen wir die Fristen für Betroffene von Zwangsehen auszusetzen, da sich diese Frauen nicht freiwillig ins Ausland begeben haben.

» die Aufhebung der Ehebestandszeit, um den Zugang zu Eheaufhebungsverfahren zu erleichtern und von aufenthaltsrechtlichen Erwägungen zu befreien (vgl. Artikel 59).

---

268 Knipp, Kerstin 2019: Child marriages in Germany present a challenge for authorities, in: Deutsche Welle, 23.09.2019, [online] https://www.dw.com/en/child-marriages-in-germany-present-a-challenge-for-authorities/a-50540043 (aufgerufen am 08.09.2020)

269 Vgl. Kerner, Ulrich 2006: Das Zwangsheirats-Bekämpfungsgesetz, Der Bundesrat legt Gesetzentwurf gegen Zwangsheirat vor, in: das freischüßler. Zeitung des Arbeitskreises kritischer Juristinnen und Juristen an der Humboldt-Universität Berlin, Ausgabe 14, S. 63

270 Yerlikaya, Hayriye 2012: Zwangsehen. Eine kriminologisch-strafrechtliche Untersuchung, Baden-Baden: Nomos, S. 200.

271 Ebd..

272 Ebd., S. 206.

273 Ebd., S. 201.

Wir empfehlen dem Gesetzgeber,

» eine Erweiterung des Tatbestandes zu prüfen, um bislang nicht erfasste Fälle der Verheiratung, die durch psychische Gewalt in Form von emotionalem Druck unterhalb der Nötigungsschwelle erwirkt werden, unter Strafe zu stellen. (Siehe Empfehlung zu Art. 33.)

Wir empfehlen der Bundesregierung, den Bundesländern und den Kommunen,

» Migrantinnen- und Communityselbstorganisationen (auch) finanziell zu fördern, um diesen den Zugang zu Betroffenen zu erleichtern oder unter Umständen überhaupt erst zu ermöglichen. Sinnvoll wäre es zudem, im Sinne der Präventionsarbeit (vgl. Artikel 8, 9, 10, 11, 15, 19, 23) Schutzmaßnahmen und Sensibilisierungsprojekte in Bildungseinrichtungen und für Bildungspersonal anzubieten.

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern,

» eine Vereinheitlichung der Verfahrensabläufe zur Aufhebung der Ehen von Minderjährigen, um einheitliche Zuständigkeiten und Transparenz zu gewährleisten. Dafür sollte die Informationsbereitstellung zu Antragstellung und Verfahren für Mitarbeiter*innen von Behörden und Beratungsstellen verbessert werden.

Wir empfehlen den Bundesländern,

» Weiterbildungsprogramme und Sensibilisierungstraining für pädagogisches Personal, um potenziell betroffene Mädchen zu unterstützen. Zugleich braucht es Programme und Projekte, um Mädchen zu empowern, damit diese sich gegen Zwangsheirat wehren können. (Siehe auch Empfehlungen zu Art. 15.)

Artikel 38
Verstümmelung weiblicher Genitalien

Anforderungen

Artikel 38 verpflichtet dazu, die Verstümmelung weiblicher Genitalien (female genital mutilation, FGM) unter Strafe zu stellen, genauso wie das Veranlassen, die Nötigung oder die Verleitung zu weiblicher Genitalverstümmelung.

Herausforderungen

FGM ist eine Form von Gewalt gegen Frauen innerhalb des patriarchalen Systems. Diese muss ganzheitlich und als weltweites Phänomen betrachtet werden. Laut BMFSFJ stieg die Zahl der von FGM betroffenen Frauen und Mädchen in Deutschland von 47.459 im Jahr 2017 auf 67.975 im Jahr 2020[274]. Auch die geschätzte Zahl der von FGM bedrohten Mädchen ist von 2017 auf 2020 stark angestiegen. Laut BMFSFJ waren es 2017 1.558 – 5.684 Mädchen; 2020 2.810 – 14.880. Hierbei geht die niedrigere Zahl der bedrohten Mädchen nur von Zugewanderten aus. Die höhere Zahl folgt der Annahme, dass FGM auch an Mädchen der zweiten Generation begangen wird. Die Datenlage zu dieser gravierenden Menschenrechtsverletzung ist in Deutschland allerdings mangelhaft.

Mangel an Fachberatung und Aufklärungsarbeit

Zwar gibt es in Deutschland Frauenberatungsstellen sowie einige Fachberatungsstellen, die speziell zu FGM beraten und u. a. Peer-To-Peer-Beratungen, Aufklärung, Fortbildungen anbieten. Hier ist zum Beispiel das Netzwerk INTEGRA zu nennen. Allerdings ist die Versorgung der Bevölkerung damit und die Anzahl der geschulten Fachberater*innen nicht ausreichend gemessen am Umfang von FGM, vor allem nachdem die geschätzte Zahl der von FGM Bedrohten so stark angestiegen ist.

Zur Verhütung von FGM empfiehlt es sich, mit den betroffenen Angehörigen der Gruppen in Dialog zu treten und Aufklärungsarbeit zu leisten. Noch jedoch geschieht Aufklärung im engeren institutionellen wie gesellschaftlich sozialen Umfeld zu selten und nicht lückenlos. Wie Migrantinnenverbände berichten, erreichen die Informationen, in Form von Schutz- und Hilfsmaßnahmen die betroffenen Mädchen und Frauen mit ihren Familien nicht (Vgl. Artikel 19 Istanbul-Konvention). Es gilt daher vor allem auch Institutionen, wie Behörden, Verbände und Kammern bis hin zu Ärzt*innen und Beratungsstellen aufzuklären und zu schulen. Ebenso bedarf es mehrsprachiger, geschützter Angebote, um eine barrierefreie und sichere Kommunikation zu gewährleisten.

Deutschlands Erster GREVIO-Staatenbericht[275] geht auf die bekannten Mängel im Schutz von Überlebenden von FGM und ihrer Rechte in der Nachsorge nur marginal ein, obwohl sie der Bundes-

274 BMFSFJ 2017: Eine empirische Studie zu weiblicher Genitalverstümmelung in Deutschland. Daten-Zusammenhänge-Perspektiven, [online] https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/erste-studie-mit-zahlen-zur-weiblichen-genitalverstuemmelung-fuer-deutschland-/113908 (aufgerufen am 28.06.2020); Studie 2020, Zahlen sind zitiert nach der Pressemitteilung des BMFSFJ vom 25.06.2020 https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/rund-68-000-frauen-und-maedchen-in-deutschland-betroffen/156806 (aufgerufen 28.06.2020) und Günther, Ulrike 2020: Studie BMFSFJ: Zehntausende Opfer weiblicher Genitalverstümmelung in der Bundesrepublik, In: Zweiwochendienst Politikmagazin, 26.06.2020, [online] http://www.zwd.info/zehntausende-opfer-weiblicher-genitalverstuemmelung-in-der-bundesrepublik-1.html (aufgerufen am 28.06.2020).

275 BMFSFJ 2020: GREVIO. Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, S. 49/ 64 (hier zu intersexuellen Personen); S. 17, 18, 29, 30, 90, 166, 211.

regierung nicht zuletzt bei der Bund-Länder-AG zur Überwindung von weiblicher Genitalverstümmelung durch NGOs mitgeteilt wurden.

Lücken bei der Strafverfolgung von FGM

Seit September 2013 steht FGM in § 226a Strafgesetzbuch als Körperverletzungsdelikt unter Strafe. Ergänzend ermöglicht § 7 StGB die Strafverfolgung von Taten im Ausland und Auslandstaten mit besonderem Inlandsbezug nach § 5 StGB eine Strafverfolgung, aber nur wenn Täter*innen und Opfer Deutsche sind oder einen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben. Die Rechtsnorm bleibt konflikthaft und steht noch immer im Widerspruch zur Istanbul-Konvention[276].

Die Einführung von § 226a StGB kann als rein kommunikativ-symbolischer Akt angesehen werden. Der Paragraph verspricht mehr, als er halten kann. Es muss davon ausgegangen werden, dass der wahre Adressat dieses politischen Signals die Mehrheitsgesellschaft ist, entgegen der beteuerten Intention, Betroffene und Angehörige der Gruppen zu erreichen, die diese Praxis weiterhin ausüben. Die Annahme, dass Einwander*innen aus betroffenen Regionen Kenntnis über die Einführung des § 226a StGB erlangen, entzieht sich jeglicher Realität.

Die Einführung des Tatbestandes kann jedoch sehr reale negative Auswirkungen auf eben jene Angehörige der betroffenen Gruppen haben, indem sie pauschal als gewalttätig, unterdrückerfreundlich, rückschrittlich und frauenfeindlich stigmatisiert werden. Gleichzeitig kann es als Versuch der Ablenkung von geschlechtsbezogenen Diskriminierungen und Machtdynamiken innerhalb der Mehrheitsgesellschaft gesehen werden. Aus dieser Perspektive heraus betrachtet, wäre es folgerichtiger, die bereits bestehenden Gesetze umzusetzen und weibliche Genitalverstümmelung unter diesen Vorschriften als weiteres Merkmal aufzunehmen. Eine Gleichbehandlung von Angriffen gleichen Ausmaßes, losgelöst von der Motivation, verlangt bereits das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG.

Großbritannien war das erste Land, das ein gesondertes Gesetz zum Verbot von weiblicher Genitalverstümmelung erlassen hat („Prohibition of Female Circumcision Act"). Zu einer Verurteilung unter Anwendung des Gesetzes kam es jedoch nie. Auch in Deutschland erwähnt die Strafverfolgungsstatistik bislang nur vier Fälle, zwei wurden eingestellt und in zwei Fällen Geldstrafen ausgesprochen.

FGM und geschlechtsspezifisches Asyl

Zwar ist geschlechtsspezifisches Asyl aufgrund von FGM möglich (Vgl. Art. 60), dennoch gibt es im Asylverfahren deutliche Mängel, sodass FGM hier oft gar nicht zur Sprache und Geltung kommt. Viele Frauen haben keinen Zugang zu anwaltschaftlicher Beratung und Vertretung im Asylverfahren. In einigen Fällen bereiten sich Anwält*innen nicht ausreichend auf Menschenrechtsverletzungen als geschlechtsspezifische Asylgründe wie FGM vor: Ihnen fehlt die Fortbildung und Sprachmächtigkeit, um das Thema gegenüber den Mandant*innen vor der Erstanhörung zur Sprache zu bringen. Es gibt häufig keine Vorabformulare, in denen alle bekannten geschlechtsspezifischen Asylgründe, wie u. a. FGM, anzukreuzen sind. Das deutsche Asylverfahren kennt zudem keine regelmäßigen gesundheitlichen, einschließlich gynäkologischen Untersuchungen unter der Vorgabe, dass das Recht zur Einwilligung durch die Frau gewahrt bleibt.

Erstanhörungen von sich um Asyl bewerbenden Frauen vor weiblichen Interviewerinnen und Dolmetscherinnen unter Hinzuziehung einer Sonderbeauftragten kommen – obwohl es empfohlen wird – oft nicht zustande (Vgl. Art. 60). Aufgrund von kulturellen, verharmlosenden Ausdrücken wie „Säuberung", „Frau werden" und dem oft selbst nicht erkannten Leid als Menschenrechtsverletzung

276 Göttsche, Anna Lena 2018: Die andere Frage stellen: weibliche Genitalverstümmelung/-beschneidung und das Recht in Deutschland, in: Kritische Justiz, 2018, Vol. 51 (3), S. 295–303; wie wenig deshalb das Recht zurzeit noch greift, zeigte Göttsche am 07.04.2020 im Rahmen der Bund-Länder-AG zur Überwindung von weiblicher Genitalverstümmelung.

erkennen die BAMF-Mitarbeitenden ebenfalls die Menschenrechtverletzung nicht, auch wenn Frauen ihre Genitalverstümmelung erwähnen. Häufig ist die Thematik zudem den Übersetzer*innen/Dolmetscher*innen nicht verständlich. Es kommt auch vor, dass Übersetzer*innen, die aus demselben Land wie die asylbeantragende interviewte Frau sind, im Zusammenhang mit ihrem Herkunftsland das Thema in der Übersetzung nicht verbalisieren wollen. Es wird tabuisiert und eine Thematisierung wird als Illoyalität zu einer Nation verstanden. In der Praxis wird immer wieder beobachtet, dass Dolmetscher*innen politisch oder sozial beeinflusst und aus diesem Grund nicht immer imstande sind, Tatsachen neutral wiederzugeben.

Selbst in Fällen, in denen geflüchtete Frauen ausdrücklich eine Menschenrechtsverletzung geltend machen und aus diesem Grund besondere medizinische Versorgung in Anspruch nehmen möchten, wird ihnen nicht zwingend geholfen. So gibt es zu wenig ausgebildete Ärzt*innen, die zum Beispiel weibliche Genitalverstümmelung erkennen können und mit dieser Menschenrechtsverletzung sensibel umgehen, weswegen betroffenen Frauen oftmals nicht geglaubt wird.

Ein weiteres wichtiges Thema ist der Schutz vor Abschiebung für Mädchen, die von FGM bedroht sind. Selbst wenn die eigene Familie diese Menschenrechtsverletzung ablehnt, können Mädchen nach Abschiebung von FGM bedroht sein. Wenn Familien abgeschoben werden, die zu Communities gehören, in denen ein hoher Druck besteht, alle Mädchen zu beschneiden, kommt es bspw. vor, dass FGM ohne Kenntnis der Eltern durchgeführt wird. Auch besteht die Gefahr, dass es zu „Nachbeschneidungen", bspw. zur Hochzeit, kommt.

Deshalb ist es nicht zutreffend, wenn das BAMF Abschiebungen von Familien oder Müttern mit Töchtern in Länder, in denen FGM nur in manchen Regionen üblich ist, damit begründet, dass die Betroffenen ja die Möglichkeit hätten in eine Region zu ziehen, in der FGM nicht praktiziert wird. Mit Bezug auf die UN-Kinderrechtskonvention (insbesondere Artikel 3, Kindeswohl) ist dagegen die rechtliche Möglichkeit gegeben, die Abschiebegründe zu entkräften und im Sinne des Kindeswohls eine Abschiebung auszusetzen.

Abhängigkeit durch aufenthaltsrechtliche Bestimmungen

Verhängnisvoll für die FGM-Überlebenden und die von FGM bedrohten Frauen und Mädchen in Deutschland wirkt sich der Vorbehalt gegenüber Art. 59, Abs. 2 und 3 aus. Er verhindert ihren Zugang zu (Schutz-)Rechten in Deutschland, die ihnen durch die Istanbul-Konvention und CEDAW zugesichert sind. FGM-Überlebende sind nicht in wenigen Fällen auch durch eine Frühverheiratung als Minderjährige Opfer einer weiteren Menschenrechtsverletzung geworden, die ebenfalls durch das familiäre Nahfeld begangen wurde. Oft ist der so an sie verheiratete Ehemann ein Befürworter, sogar Profiteur des Verbrechens. Wenn dieser die deutsche Staatsbürgerschaft besitzt und die Frau in Deutschland bei ihm lebt, sich aber trennen will, jedoch kein eigenständiges Aufenthaltsrecht nach IK Art. 59 erhält, ist sie nicht in der Lage, ihre Rechte wahrzunehmen und verbleibt mit Zutun des Staates bei Aufrechterhaltung des Vorbehaltes gegen Art. 59 IK in gefährlicher Abhängigkeit von dieser Ehe[277].

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung, den Bundesländern und Kommunen,

» ein umfassendes Aktionspaket, das den umfangreichen Erfordernissen von Art. 38 und Art. 44–65 der Istanbul-Konvention gerecht wird.

277 Vgl. dazu djb Themenpapier 20–12: Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Rücknahme des Vorbehalts zu Artikel 59 der Istanbul-Konvention. Stellungnahme Deutscher Juristinnenbund vom 13.02.2020, [online] https://www.djb.de/themen/thema/ik/st20-12/ (aufgerufen am 28.06.2020).

Wir empfehlen der Bundesregierung,

» die Beauftragung einer Machbarkeitsstudie, um dieses Aktionspaket passgenau zu formulieren und somit die Grundlage für eine kohärente und umfangreiche, in allen Bundesländern gleichermaßen zugängliche Bedarfsabdeckung in ganz Deutschland zu entwickeln.

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern,

» ausreichende Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, um eine ganzheitliche Strategie als Nationalen Aktionsplan FGM im gesamten Bundesgebiet umzusetzen. Keinesfalls kann dies ausschließlich von ehrenamtlich Tätigen bewerkstelligt werden; maßgebliche Unterstützung durch entsprechend vergütete Fachkräfte ist nötig (vgl. Artikel 22 IK).

Artikel 39
Zwangsabtreibung und Zwangssterilisierung

Anforderungen

Mit Artikel 39 hat sich Deutschland verpflichtet, keine Sterilisierung oder Abtreibung ohne vorherige informierte Zustimmung der Frau durchführen zu lassen.

Herausforderungen

Sterilisationen gegen den erklärten Willen der Betroffenen sind in Deutschland verboten. Bei nicht-einwilligungsfähigen Personen kann eine Sterilisation nur unter strengen Auflagen nach Einwilligung der Betreuungsperson und Genehmigung des Betreuungsgerichts erfolgen. Zu diesen zählt unter anderem, dass „es ohne Sterilisation zu einer Schwangerschaft kommen würde, infolge dieser Schwangerschaft eine Gefahr für das Leben oder die Gefahr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung des körperlichen oder seelischen Gesundheitszustands der Schwangeren zu erwarten wäre, die nicht auf zumutbare Weise abgewendet werden könnte, und die Schwangerschaft nicht durch andere zumutbare Mittel verhindert werden kann."[278]

Im Jahr 2016 wurden laut der aktuellsten Statistik des Bundesamts für Justiz 23 Anträge genehmigt[279]. Das sind zahlenmäßig nicht viele Genehmigungen. Daneben gibt es jedoch Hinweise aus Studien und der Praxis, die grundsätzlich die Freiwilligkeit bei der Einwilligung für Sterilisationen in Frage stellen.

Zum einen differenziert das Bundesamt für Justiz bei der Darstellung der Einwilligung zu Sterilisationen nach § 1905 BGB nicht zwischen einer Einwilligung und einer Nichtäußerung eines „Nein". Damit ist unklar, auf welcher Entscheidungsgrundlage die Sterilisationen stattgefunden haben und Zwangssterilisationen sind – auch im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention Artikel 17 und 23 – „nicht ausgeschlossen"[280].

Zum anderen sind Frauen mit Behinderungen doppelt so häufig sterilisiert wie Frauen im Bevölkerungsdurchschnitt. Eine Studie im Auftrag des BMFSFJ hat ergeben, dass 10 bis 18 % der Frauen mit Behinderungen sterilisiert sind[281]. Frauen mit Lernschwierigkeiten (mit sogenannter geistiger Behinderung), die in Einrichtungen der Behindertenhilfe wohnen, sind besonders häufig sterilisiert, obwohl nur etwa ein Drittel der Bewohnerinnen sexuelle Erfahrungen hat und 14 % sogar gar keine sexuellen Erfahrungen haben[282]. Etwa die Hälfte der befragten Frauen hatte sich selber für die Sterilisation entschieden. Die anderen Frauen wurden von Ärzt*innen, Fachkräften oder Eltern „überzeugt", wobei 42 % der befragten Frauen angaben, Ärzt*innen hätten gesagt, sie sollten sich sterilisieren lassen[283]. Dieses Vorgehen widerspricht der Notwendigkeit einer informierten und freiwilligen Zustimmung vor medizinischen Eingriffen, wie sie in §§ 630 c f. BGB festgelegt sind.

278 § 1905 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB).
279 Bundesamt für Justiz 2018: Betreuungsverfahren, Zusammenstellung der Bundesergebnisse für die Jahre 1992 bis 2001, Stand 30.11.2018, [online] https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Betreuungsverfahren.pdf (aufgerufen am 13.10.2020).
280 Staatliche Koordinierungsstelle nach Artikel 33 UN-Behindertenrechtskonvention 2017: Zwangssterilisation, Positionspapier der Staatlichen Koordinierungsstelle nach Art. 33 UN-BRK, S. 4.
281 Schröttle, Monika et al. 2012: Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland, Hrsg. BMFSFJ.
282 Zinsmeister, Julia 2012: Zur Einflussnahme rechtlicher Betreuerinnen und Betreuer auf die Verhütung und Familienplanung der Betreuten, in: Bt Prax, 06/2012, S. 231.
283 Ebd.

In der Praxis wird zudem häufig beobachtet, dass selbst „freiwillige“ Entscheidungen für eine Sterilisation bei Frauen mit Lernschwierigkeiten hinterfragt werden müssten, weil „familiäre, gesellschaftliche und strukturelle Zwänge eine entscheidende Rolle gespielt haben“[284]. Zu diesen „Zwängen“ gehören unter anderem fehlende flächendeckende Wohnmöglichkeiten von Eltern mit Lernschwierigkeiten mit ausreichenden Unterstützungsleistungen. Auch fehlt es an geeigneten Kinderbetreuungsangeboten, wenn Eltern mit Lernschwierigkeiten in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderungen arbeiten.

Zudem besteht die Gefahr, dass mit Begründung des Kindeswohls Eltern mit Lernschwierigkeiten ihr Kind entzogen wird[285]. Von der Androhung des Kindesentzugs allein begründet auf der Tatsache, dass die Mutter (die Eltern) Lernschwierigkeiten haben, berichten Netzwerke behinderter Frauen immer wieder[286].

Vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen ist fraglich, inwieweit bei der Personengruppe von Frauen mit Lernschwierigkeiten von einer „freiwilligen Entscheidung“ für eine Sterilisation ausgegangen werden kann.

Hinzu kommt, dass 43 % der Frauen mit Lernschwierigkeiten, die in Wohneinrichtungen der Behindertenhilfe leben, die 3-Monats-Spritze bekommen, obwohl nur etwa ein Drittel von ihnen überhaupt sexuellen Kontakt hat (s.o.). Das heißt, viele Frauen erhalten die mit hohen gesundheitlichen Risiken verbundene Verhütungsmethode prophylaktisch.[287]

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung,

» eine Bestandsaufnahme mit Begleitforschung zu Art und Ausmaß von Zwangsabtreibungen und Zwangssterilisierungen, unter Berücksichtigung aller zu Verhütung nötigenden und die reproduktive Selbstbestimmung einschränkenden Vorgehensweisen, in Auftrag zu geben.

Wir empfehlen den Bundesländern,

» Voraussetzungen zu schaffen, dass insbesondere Eltern mit Lernschwierigkeiten flächendeckend ausreichend Wohn- und Betreuungsmöglichkeiten mit Unterstützung und Assistenz zur Verfügung stehen.

» darauf hinzuwirken, dass bei der Abwägung des Kindeswohls gegenüber dem Menschenrecht auf Fortpflanzung kein Kindesentzug allein begründet auf die Behinderung der Mutter/der Eltern erfolgen darf.

» Maßnahmen zu ergreifen, dass Frauen mit Behinderungen unabhängig von ihrer Wohnform eine selbstbestimmte Sexualität leben können.

284 Staatliche Koordinierungsstelle nach Artikel 33 UN-Behindertenrechtskonvention 2017: Zwangssterilisation, Positionspapier der Staatlichen Koordinierungsstelle nach Art. 33 UN-BRK, S. 7.
285 Ebd., S. 7 f.
286 zuletzt auf Nachfrage von Weibernetz e. V. vom Juli 2020.
287 Schröttle, Monika et al. 2012: Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland, Hrsg. BMFSFJ.

Artikel 40
Sexuelle Belästigung

Anforderungen

Artikel 40 verpflichtet die Vertragsparteien, die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass jede Form von ungewolltem sexuell bestimmten verbalen, nonverbalen oder körperlichen Verhalten mit dem Zweck oder der Folge, die Würde einer Person zu verletzen, insbesondere wenn dadurch ein Umfeld der Einschüchterung, Feindseligkeit, Erniedrigung, Entwürdigung oder Beleidigung geschaffen wird, strafrechtlichen oder sonstigen rechtlichen Sanktionen unterliegt.

Herausforderungen

Verbale und nonverbale sexuelle Belästigung ohne Berührungen sind in Deutschland nur für den Kontext des Arbeitsplatzes rechtlich sanktioniert. Physische Belästigungen sind sowohl im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) für den Bereich des Arbeitsplatzes als auch im Strafrecht rechtlich sanktionierbar. Doch Forschung und Praxis zeigen: Die vorhandenen Möglichkeiten der rechtlichen Sanktionen für den Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz sind untauglich. Betroffene nutzen den Rechtsweg zur Durchsetzung ihrer Rechte nicht.

Verbot und Sanktionierung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz: das AGG

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz verbietet sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz, es handelt sich aber nicht um ein Strafgesetz, sondern regelt den Diskriminierungsschutz vor allem von Beschäftigten. Es legt eine umfassende Definition von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz vor und bezieht dabei verbale, non-verbale und körperliche Belästigung ein. Es definiert außerdem Schutz-Pflichten für Arbeitgeber*innen und Rechte für Arbeitnehmer*innen.

Abgeleitet aus dem AGG können von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz Betroffene zivilrechtliche Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche gegen ihre Arbeitgeber*innen stellen, wenn diese sie nicht ausreichend vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz geschützt haben. Arbeitgeber*innen können gegenüber Täter*innen arbeitsrechtliche Maßnahmen wie Abmahnungen oder Kündigungen aussprechen. Die Praxis zeigt jedoch: Eine Sanktionierung findet nur in Ausnahmefällen statt. Eine Analyse der Rechtsfälle in Deutschland zeigt auf: „Zwei Drittel der ermittelten Rechtsfälle im Kontext sexueller Belästigung am Arbeitsplatz stellen Kündigungsschutzklagen dar, die von Beschuldigten erhoben wurden. (…) Auffällig ist, dass Betroffene nur in vier Fällen Verfahrensbeteiligte waren, also augenscheinlich selbst nur sehr selten den Rechtsweg bei sexueller Belästigung am Arbeitsplatz beschreiten. Dies korrespondiert mit den Ergebnissen der bisherigen Forschung (…)“[288] Die Studie zeigt weiterhin: „Seit Einführung des AGG [2006] klagte lediglich eine Betroffene erfolgreich auf Schadensersatz und Entschädigung nach § 15 II AGG gegenüber ihrem Arbeitgeber und den verursachenden Vorgesetzten.“ [289]

288 Schröttle, Monika et al. 2019: Umgang mit sexueller Belästigung am Arbeitsplatz – Lösungsstrategien und Maßnahmen zur Intervention, Studie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Oktober 2019, S. 46.

289 Ebd., S. 49.

Viele Betroffene wissen nicht darüber Bescheid, welche Rechte sie gemäß dem AGG haben. So resümiert die aktuelle Studie (2019) im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes „(…) dass die Möglichkeiten, die das AGG Betroffenen eröffnet, augenscheinlich in der Praxis untauglich sind bzw. keine Anwendung finden."[290]

Zudem weist das AGG selbst Schwächen auf: nicht alle relevanten Gruppen sind durch das Gesetz geschützt und Hürden in der Nutzbarkeit in den gesetzlichen Regelungen selbst begründet:

So fehlen Regelungen zum effektiven Schutz von selbstständig und freiberuflich Tätigen. Auch Studierende sind durch das AGG nicht vor sexueller Belästigung an der Hochschule geschützt.[291] Und auch Menschen in illegalisierten Beschäftigungsverhältnissen erfahren keinen Schutz durch das AGG.

Menschen, die aufgrund einer Behinderung oder Beeinträchtigung in Berufsförderungswerken oder Werkstätten für Menschen mit Behinderungen arbeiten, sind rechtlich gesehen keine Arbeitnehmer*innen, sondern Rehabilitand*innen. Die Regelungen des AGG gelten für sie zwar „entsprechend", jedoch wurden die notwendigen Anpassungen von Regularien bisher versäumt, sodass das AGG bisher faktisch für diese Beschäftigten keine ausreichende Anwendung findet. So kann eine Einrichtung z. B. einem übergriffigen Beschäftigten – anders als in regulären Arbeitsverhältnissen – nur ungleich schwieriger kündigen, weil auch er ein Recht auf Rehabilitation in der betreffenden Einrichtung hat. Anderweitige Verpflichtungen für die Einrichtungen zum Umgang mit Übergriffen (z. B. das Vorhalten von Gewaltschutzkonzepten) gibt es bislang nicht flächendeckend.

Die Fristen zur Geltendmachung der Ansprüche (§ 15 Abs. 4 AGG) sind zu kurz: Die Ansprüche in Bezug auf Entschädigung oder Schadensersatz müssen innerhalb einer Frist von zwei Monaten schriftlich geltend gemacht werden. Weiterhin muss nach § 61 b Arbeitsgerichtsgesetz eine Klage auf Entschädigung innerhalb von drei Monaten, nachdem der Anspruch geltend gemacht wurde, erhoben werden. Diese kurzen Fristen sind erfahrungsgemäß der Lebenswirklichkeit und der Belastungssituation von Betroffenen nicht angemessen.

Strafrechtliche Sanktionierung von sexueller Belästigung

Im Strafrecht ist beim Schutz vor sexueller Belästigung § 184 i StGB zu nennen, der seit dem 1.11.2016 körperliche sexuelle Belästigung in Form von Berührungen „in sexuell bestimmter Weise" unter Strafe stellt. Zuvor war sexuelle Belästigung in Deutschland nicht strafbar. Die Statistiken zeigen, dass es eine hohe Zahl an Anzeigen gibt, So wurden im Jahr 2019 13.645 Anzeigen für den § 184 i StGB verzeichnet. [292]

Medienberichten und Erfahrungen von Fachberatungsstellen ist zu entnehmen, dass es sich bei diesen Fällen vor allem um sexuelle Belästigung im öffentlichen Raum handelt.

Für die Rechtsnutzung von Betroffenen sexueller Belästigung am Arbeitsplatz hat die Einführung des Straftatbestandes jedoch bisher keine Verbesserungen erbracht. Erste Erfahrungswerte aus der Praxis zeigen, dass die Anzahl von Fällen von Belästigung am Arbeitsplatz, in denen Anzeige erstattet wird, verschwindend gering ist. Hier ist dringend Forschung und Evaluation notwendig um zu erfahren, warum Betroffene im Kontext Arbeitsplatz diesen Weg nicht gehen können und wie das geändert werden kann.

Verbale und nonverbale sexuelle Belästigung ohne Berührungen (z. B. durch taxierende Blicke) ist nicht unter Strafe gestellt.

---

290 Ebd., S. 50.

291 Gesis: Geschlechtsbezogene und sexualisierte Gewalt in der Wissenschaft, [online] https://www.gesis.org/cews/themen/geschlechtsbezogene-und-sexualisierte-gewalt/rechtliche-situation-in-deutschland (aufgerufen am 18.01.2021). Studierende, die kein Beschäftigungsverhältnis mit einer wissenschaftlichen Einrichtung haben, fallen nicht unter den Schutzbereich des AGG, dies bestätigt eine Rechtsexpertise der Antidiskriminierungsstelle des Bundes: Kocher, Eva & Stefanie Porsche 2015: Expertise: Sexuelle Belästigung im Hochschulkontext – Schutzlücken und Empfehlungen, [online] https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise_sexuelle_belaestigung_im_hochschulkontext.html (aufgerufen am 18.01.2021). Einige Bundesländer haben in den Hochschulgesetzen Regelungen zur Anwendung des AGG auf Studierende integriert, z. B. § 42 Abs. 6 Niedersächsisches Hochschulgesetz.

292 Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) 2017 und 2019.

Empfehlungen

Wir empfehlen dem Bundesgesetzgeber,

» die Fristen für Betroffene, um Ansprüche aus dem AGG geltend zu machen, zu verlängern. Denn Betroffene brauchen Zeit, sich der Übergriffe und Folgen klar zu werden und eine Beschwerde ist aufgrund existierender Abhängigkeiten oft erst möglich, wenn bspw. ein Betrieb verlassen wurde.

» verbindliche und flächendeckende konkretisierende Regelungen zum Schutz von Beschäftigten in Rehabilitationseinrichtungen vor sexueller Belästigung zu implementieren.

Wir empfehlen der Bundesregierung, den Landesregierungen sowie Arbeitgeber*innen und Gewerkschaften,

» Beschäftigte noch mehr über die Möglichkeiten des AGG im Kontext sexueller Belästigung am Arbeitsplatz aufzuklären und darin zu unterstützen, diese auszuschöpfen.

Wir empfehlen den Arbeits- und Forschungsministerien von Bund und Ländern,

» Forschungsprojekte zu beauftragen, die evaluieren, warum am Tatort Arbeitsplatz so wenige Betroffene den Rechtsweg gehen und wo die Probleme der Rechtsnutzung für Betroffene liegen. So könnten Anhaltspunkte abgeleitet werden, wie die Situation für Betroffene verbessert werden könnte.

Artikel 42
Unakzeptable Rechtfertigungen für Straftaten, einschließlich im Namen der sog. „Ehre“ begangenen Straftaten

Anforderungen

Artikel 42 stellt heraus, dass es keine Rechtfertigung für Gewalt gegen Frauen gibt. Insbesondere können sich Täter*innen nicht darauf berufen, Frauen und Mädchen für angebliche Verstöße gegen kulturelle, religiöse, soziale oder traditionelle Bräuche oder Normen bestrafen zu wollen.

Herausforderungen

„Ehre“ tritt auch im 21. Jahrhundert noch als Bedrohungsinstrument und/oder als Begründung des Gewaltmotivs gegen Frauen und Mädchen auf, insbesondere in stark patriarchal strukturierten Gesellschaften und Familien. Sogenannte „Ehrgewalt“ ist unabhängig von einer bestimmten gesellschaftlichen Zugehörigkeit, Religion, Kultur, Sprache oder Bildung. Sie dient der Stabilisierung u. a. der patriarchalen Struktur, Macht- und Herrschaftsverhältnisse und bedroht Freiheit und Leben von Mädchen und Frauen in allen Lebensbereichen von der Kleidungs- über die Berufs- bis zur Partnerwahl.

„Familienehre“, als ein sozial konstruierter Begriff, bedroht dabei auch das Leben der minderjährigen Jungen, da ihnen die „Verantwortung des ehrenvollen Lebens ihrer Schwestern“ übergeben wird. Es kann bedeuten, dass sie dazu genötigt werden, ihre Schwestern zu töten, da sie aufgrund ihrer Minderjährigkeit milder bestraft werden. In solchen Fällen sieht Artikel 42 (2) vor, dass nicht nur der – oftmals – minderjährige Täter bestraft wird, sondern auch die Person, die den Täter zur Tat angestiftet hat. Trotz dieser Vorgaben wurden in den letzten Jahren Fälle beobachtet, in denen die „Anstifter“ aus Mangel an Beweisen freigesprochen wurden[293].

Laut Hilfetelefon-Bericht 2019 handelte es sich bei 309 Anrufen von 34.340 Beratungskontakten mit erweiterter Dokumentation um Gewalt im Namen der „Ehre“[294]. Dies spiegelt nicht das Ausmaß wider, aber die Aktualität der Problematik. NGOs berichten zudem von einem großen Dunkelfeld. (Zu Zwangs- und Kinderehen sowie FGM Vgl. Art. 37 und 38.)

„Ehre“ als Mordmotiv

Mit dem Scheinmotiv der „Ehre“ werden Femizide/Frauenmorde legitimiert bzw. wird „Ehre“ als Tötungsmotiv vorgestellt. Laut der letzten „Partnerschaftsgewalt Kriminalstatistische Auswertung” gab es in Deutschland im Jahr 2018 324 versuchte Morde und Totschläge an weiblichen Personen[295].

293 Hasselbach, Christoph 2017: Mordfall Sürücü: Bis heute keine Reue, in: Deutsche Welle, 30.05.2017, [online] https://www.dw.com/de/mordfall-s%C3%BCr%C3%BCc%C3%BC-bis-heute-keine-reue/a-39047911 (aufgerufen am 03.08.2020).

294 BMFSFJ 2019: Hilfetelefon Zahlen und Fakten, Jahresbericht 2019, [online] https://www.hilfetelefon.de/das-hilfetelefon/zahlen-und-fakten/jahresbericht.html (aufgerufen am 28.06.2020).

295 BKA 2019: Partnerschaftsgewalt Kriminalstatistische Auswertung – Berichtsjahr 2018, [online] https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Partnerschaftsgewalt/Partnerschaftsgewalt_2018.html?nn=63476 (aufgerufen am 28.06.2020).

Hinter diesen Zahlen stehen Frauen, wie eine geflüchtete Afghanin, die 2017 in Leipzig ermordet wurde, weil sie ein selbstbestimmtes Leben führen wollte. Ihre frühzeitigen Hilferufe wurden nicht ernst genommen. So gelang es dem Ehemann, innerhalb der Geflüchtetenunterkunft problemlos in ihr Zimmer einzudringen, um sie und ihr ungeborenes Kind zu erstechen. Die häusliche Gewalt, die vom Täter ausging, war den Sozialarbeiter*innen bekannt, doch aufgrund von mangelnden Plätzen in den Frauenhäusern Leipzigs und § 12a AufenthG. konnte sie nur innerhalb der Unterkunft umziehen. Die Residenzpflicht wie auch die Wohnsitzauflage stellen für viele gewaltbetroffene Frauen, die in einem Frauenhaus Zuflucht vor dem Täter suchen, ein großes Hindernis dar (Vgl. Art. 60).

Die systemische und strukturelle Diskriminierung von migrierten und geflüchteten Frauen – entlang von Gesetzen wie der Wohnsitzauflage (§ 12a AufenthG), dem Vorbehalt gegen Artikel 59 Absatz 2 und 3 der Istanbul-Konvention oder durch die vermeintliche Unkenntnis bzgl. Gewalt gegen Frauen und Mädchen innerhalb der Betreuungssysteme, kommunaler Institutionen (wie z. B. Integrationsrat), aber auch NGOs, die sich innerhalb der Unterkünfte um die Geflüchteten kümmern – führt dazu, dass diese Frauen besonders schlecht vor Gewalt geschützt sind[296].

Kulturalisierung von Gewalt gegen Frauen

Die Funktion von Medien ist im Kontext von Frauenmorden bedeutsam (Vgl. Art. 17). Solange Medienschaffende durch unkritische und/oder rassistische Berichterstattungen Femizide als „Beziehungsdramen" framen und die Tat „kulturalisieren" und „ethnisieren", verschleiern sie die gesamtgesellschaftliche Dimension einer solchen Tat[297]. Zudem wird ein Mangel an Schutz und Hilfestellungen seitens der Polizei hinsichtlich der Anrufe von gewaltbetroffenen migrierten und geflüchteten Frauen beobachtet.

Rechtsauslegung zu sog. „Ehrenmorden"

Eine juristische Definition darüber, was „Ehrenmord" bedeutet, findet sich in der deutschen Rechtsprechung kaum. Während Landgerichte bei einschlägigen Fällen den Begriff „Ehrenmord" nicht verwenden[298], gebraucht der Bundesgerichtshof ihn hingegen in seinen Pressemitteilungen über jene Entscheidungen[299]. In den fraglichen Entscheidungen geht es um Tötungen, die im Zusammenhang mit verletzter Familienehre stehen. Auffällig ist dabei, dass die Täter in jenen Fällen stets als „Fremde" gesehen und verurteilt werden[300].

„Ehrenmorde" und andere Straftaten, die im Namen der Ehre begangen werden, werden im deutschen Strafrechtssystem hingegen nicht mit gesonderten Straftatbeständen geahndet. Zu den Tötungsdelikten des StGB zählen Totschlag, § 212 StGB, und Mord, § 211 StGB. Totschlag, also die vorsätzliche Tötung eines Menschen, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren, im besonders schweren Fall mit lebenslanger Freiheitsstrafe bestraft. Als Mörder mit lebenslanger Freiheitsstrafe wird bestraft, wer aus Mordlust, zur Befriedigung des Geschlechtstriebs, aus Habgier oder aus sonstigen niedrigen Beweggründen, heimtückisch oder grausam oder mit gemeingefährlichen Mitteln, oder um eine andere Straftat zu ermöglichen oder zu verdecken, einen Menschen tötet. Niedere

---

296 Kopietz, Andreas & Klaus Oberst 2019: Mann erstach seine Frau, weil sie ihn verlassen hatte, in: Berliner Zeitung, 17.12.2019, [online] https://www.berliner-zeitung.de/mensch-metropole/mann-erstach-seine-frau-weil-sie-ihn-verlassen-hatte-li.3434 (aufgerufen am 28.06.2020).

297 Schwarz, Carolina 2019: Femizide sind kein „Drama", in: taz, 07.10.2019, [online] https://taz.de/Mord-an-Frauen/!5628432/ (aufgerufen am 30.06.2020).

298 Foljanty, Lena & Ulrike Lembke 2014: Die Konstruktion des Anderen in der „Ehrenmord"-Rechtsprechung, in: Kritische Justiz 2014, S. 298–315.

299 Vgl. Pressemitteilungen des BGH v. 20.9.2010, Nr. 178/2010; v. 30.6.2010, Nr. 136/2010; v. 26.11.2009, Nr. 242/2009; v. 02.11.2007, Nr. 163/2007 zu den Entscheidungen LG Schweinfurt v. 10.03.2010, 1 KLs 11 Js 6760/09; LG Kleve v. 29.12.2009 [Fn. 6]; LG Hamburg v. 13.2.2009, 621 Ks 17/08; LG Limburg v. 23.4.2007, 3 Js 14048/06 – 2 Ks.

300 Foljanty, Lena & Ulrike Lembke 2014: Die Konstruktion des Anderen in der „Ehrenmord"-Rechtsprechung, in: Kritische Justiz 2014, S. 298-315.

Beweggründe sind solche, die sittlich auf tiefster Stufe stehen und nach allgemeiner Anschauung in besonderer Weise verachtenswert sind[301].

Aus der deutschen juristischen Perspektive findet sich das Problem damit nicht im Fehlen eines Straftatbestands „Femizid" oder „Frauenmord", sondern in der Auslegung und Anwendung des bestehenden Rechts[302]. Die Frage ist also, ob Femizide, d. h. wenn Frauen ermordet werden, weil sie Frauen sind, als Totschlag oder als Mord aus niedrigen Beweggründen zu bewerten ist. Das Motiv bei Femiziden ist fast immer die Trennungsabsicht der Frau oder eine bereits erfolgte Trennung, welche der Ex-Partner nicht akzeptieren will: Die Trennungstötung ist der Standardfall männlicher Tötungsdelikte in Beziehungen[303]. Bei den sogenannten Ehrenmorden werden in diesen Fällen eher niedrige Beweggründe angenommen, während bei derselben christlich-deutschen Konstellation eher Totschlag angewendet wird.

Nach aktueller Rechtsprechung sollen die dem deutschen Recht zugrunde liegenden Werte die Grundlage der Beurteilung darstellen mit der Folge, dass „Ehrenmorde" nun auf objektiver Ebene den Tatbestand der niederen Beweggründe erfüllen[304]. Auf subjektiver Ebene wird grundsätzlich angenommen, dass die Täter eines „Ehrenmordes" sich dessen Verwerflichkeit bewusst waren. Nur wenn die Täter ausnahmsweise aufgrund ihrer „Verhaftung" in ihrer „heimatlichen Kultur" nicht den Unwertgehalt ihres Tuns erkennen konnten, soll es am subjektiven Tatbestandsmerkmal fehlen[305]. Es muss demzufolge individuell nachgewiesen werden, dass eine solche „Verhaftung" vorliegt und diese für den Täter subjektiv handlungsleitend war. Eine Bestrafung soll auch erfolgen, wenn nach Wertung des Gerichts der Täter aufgrund langjährigen Aufenthalts in Deutschland sich hätte von seinen Vorstellungen lösen können[306].

Der Juristinnenbund stellt dazu fest: sogenannte Ehrenmorde von türkisch- oder arabischstämmigen Tätern werden inzwischen durchgängig als Mord aus niedrigen Beweggründen bestraft. Einen kulturellen Bonus gebe es nicht, sondern eher eine bedenkliche Verkürzung der Prüfung des Mordmerkmals[307]. Der Wunsch des Täters, das Opfer möge nach seinen Vorstellungen leben, werde als freiheitsbeschränkender patriarchaler Herrschaftsanspruch und bei Trennungstötungen überwiegend als vulnerabler emotionaler Zustand interpretiert[308].

Empfehlung

Wir empfehlen der Bundesregierung,

» regelmäßige Datensammlungen und fundierte, breit angelegte wissenschaftliche Studien zur Femiziden, die unabhängig von kulturellen, religiösen oder sonstigen Zugehörigkeiten sind. Somit können angepasste Schutzmaßnahmen bzw. Hilfeangebote entwickelt werden.

---

301 BGH, Urt. v. 25.07.1952, 1 StR 272/52.

302 Leonie Steinl in Holstein, Natascha 2019: Trennungstötungen werden oft nicht als Mord eingestuft, in : SZ, 17.10.2019, [online] https://www.sueddeutsche.de/panorama/femizid-gewalt-gegen-frauen-1.4635132 (aufgerufen am 18.01.2021).

303 djb 2019: Themenpapier 19–24: Femizide in Deutschland: Strafverfolgung und angemessene Bestrafung von sogenannten Trennungstötungen, 25.11.2019, [online] https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st19-24 (aufgerufen am 18.01.2021).

304 Foljanty, Lena & Ulrike Lembke 2014: Die Konstruktion des Anderen in der „Ehrenmord"-Rechtsprechung, in: Kritische Justiz 2014, S. 298–315; BGH v. 20.08.2004 – 2 StR 281/04; BGH v. 20.02.2002 – 5 StR 538/01; BGH v. 24.04.2001 – 1 StR 122/01; LG Detmold v. 16.05.2012 (Fn. 5); LG Kleve v. 29.12.2009 (Fn. 6); LG Hamburg vom 13.02.2009.

305 Foljanty, Lena & Ulrike Lembke 2014: Die Konstruktion des Anderen in der „Ehrenmord"-Rechtsprechung, in: Kritische Justiz 2014, S. 298–315; BGH v. 07.10.1994 (Fn. 17); BGH v. 20.02.2002 (Fn. 20).

306 Foljanty, Lena & Ulrike Lembke 2014: Die Konstruktion des Anderen in der „Ehrenmord"-Rechtsprechung, in: Kritische Justiz 2014, S. 298–315; BGH v. 07.10.1994 (Fn. 17); BGH v. 20.02.2002 (Fn. 20); BGH v. 28.01.2004 (Fn. 9).

307 djb 2019: Themenpapier 19–24: Femizide in Deutschland: Strafverfolgung und angemessene Bestrafung von sogenannten Trennungstötungen, 25.11.2019, [online] https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st19-24 (aufgerufen am 18.01.2021).

308 Ebd.

Wir empfehlen der Bundesregierung, den Bundesländern und den Kommunen,

» diversitätssensible Lehrmaterialien, Sensibilisierungskampagnen und Schulungsprojekte in allen Bereichen gegen Genderrollenbilder aufzulegen.

Wir empfehlen den Beauftragten für Kultur und Medien,

» Femizide klar und deutlich als solche zu benennen – und zwar ohne Kulturalisierung. Geschlechtsspezifische Gewalt muss immer benannt und sichtbar gemacht werden. Verharmlosende Bezeichnungen wie „Ehrenmord“, „Bluttat“, „Beziehungsdrama“ oder „Familiendrama“ rücken die Tat ins Private und banalisieren damit zugleich die Gewalt gegen Frauen. Deshalb sollten sie im öffentlichen Raum nicht mehr verwendet werden.

Artikel 43
Anwendung der Straftatbestände

Anforderungen

Art. 43 der Istanbul-Konvention fordert die Anwendung des Strafrechts in Bezug auf die in der Konvention beschriebenen Taten unabhängig von der Täter-Opfer-Beziehung. Im Zusammenspiel mit Art. 46 (a) sind bestimmte Täter-Opfer-Beziehungen sogar als strafschärfend zu berücksichtigen, zum Beispiel, wenn der (Ex-)Ehegatte oder der (Ex-)Partner die Tat begeht.

Herausforderungen

Zwar sind in Deutschland die entsprechenden Strafnormen unabhängig von der früheren oder aktuellen Beziehung zwischen Täter und Opfer anwendbar. Allerdings zeigt die Praxis erhebliche Tendenzen, vom Grundgedanken der Konvention – nämlich eine gleiche bzw. gem. Art. 46 lit. a sogar schärfere Strafe in diesen Fällen zu verhängen – abzuweichen.

Wenn es um sexuelle Übergriffe oder sexualisierte Gewalt nach vorheriger Intimbeziehung geht, droht die Effektivität der Strafverfolgung durch stereotype Opferbeschuldigungen ebenso wie durch die Aussicht auf eine geringe Strafe zu leiden. Die Rechtsprechung geht bei sexuellen Übergriffen innerhalb oder nach einer vorherigen intimen Beziehung regelmäßig von einem minder schweren Fall aus, was zu einer Strafminderung führt[309]. Die dogmatische Herleitung dieser Strafminderung war schon nach früherem Sexualstrafrecht fragwürdig, die dahinterstehenden Argumentationen basierten auf einer opferschädigenden Unfähigkeit, zwischen Intimität und sexualisierter Gewalt zu unterscheiden[310]. Das widerspricht der Erkenntnis, dass sich die überwiegende Zahl der Sexualdelikte im sozialen Nahraum des Opfers abspielt[311]. Die Annahme eines minder schweren Falles ist daher systematisch verfehlt – soll doch der minder schwere Fall nach deutscher Dogmatik nur besondere Ausnahmekonstellationen erfassen.

Auch Trennungstötungen werden häufig milder bestraft, indem das Mordmerkmal der niedrigen Beweggründe gerade nicht angenommen wird und dadurch der mit niedrigerer Strafandrohung versehene Tatbestand des Totschlags greift[312]. Hier hat der BGH schon formuliert, dass die Tötung nicht als niedrig zu bewerten ist, wenn „die Trennung vom Tatopfer ausgeht und der Angeklagte durch die Tat sich dessen beraubt, was er eigentlich nicht verlieren will“[313]. Die zugrundeliegende Überlegung, ob die Tat noch nachzuvollziehen ist, weil die Trennung vom Tatopfer ausging, stellt eine massiv opferbeschuldigende Entlastung des Täters dar. Und die Überlegung, dass der Täter das Objekt seiner Beherrschungswünsche durch die Tötung endgültig verliert, bezieht sich strafmildernd auf patriarchale Besitzkonstruktionen, nach denen die Frau besser tot als allein und frei sei[314]. Dies wird paradoxerweise bei den sogenannten Ehrenmorden als gerade nicht juristisch rele-

309 Kritisch dazu Renzikowski in MüKo StGB, § 177 nF, Rn. 195.
310 Hierzu Lembke, Ulrike 2014: Vergebliche Gesetzgebung, Die Reform des Sexualstrafrechts 1997/98 als Jahrhundertprojekt und ihr Scheitern in und an der sog. Rechtswirklichkeit, in: ZfRSoz, S. 253–283.
311 Renzikowski in MüKo StGB, § 177 nF, Rn. 195.
312 BGH vom 06.07.2019, Az. StB 14/19; BGH vom 29.20.2008, Az. 2 StR 349/08; BGH vom 15.05.2003, Az. 3 StR 149/03.
313 BGH vom 29.20.2008, Az. 2 StR 349/08.
314 Grundlegend hierzu Foljanty, Lena & Ulrike Lembke, Die Konstruktion des Anderen in der „Ehrenmord“-Rechtsprechung, in: Kritische Justiz 2014, S. 298–315.

vant angesehen[315], obwohl hier eine faktische Vergleichbarkeit besteht. In diesem Kontext wird der Herrschaftsanspruch völlig zu Recht überwiegend als niedrig eingeordnet, während bei Trennungstötungen dagegen ein vulnerabler emotionaler Zustand zu Gunsten des Täters angenommen wird.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern,

» durch verpflichtende Fortbildungen für alle Strafverfolgungsbehörden sicherzustellen, dass (sexualisierte) Gewalt- und Tötungsdelikte bei vorheriger Täter-Opfer-Beziehung und insbesondere die sog. Trennungstötungen angemessen bestraft werden.

» durch verpflichtende Fortbildungen für alle Strafverfolgungsbehörden und andere geeignete Maßnahmen darüber aufzuklären, dass die aktuelle Tendenz in der Rechtsprechung, nämlich eine mildere Bestrafung durch Bejahung des Totschlags statt des Mordes, sowie eine mildere Bestrafung von Sexualdelikten in Intimbeziehungen nicht konventionskonform ist.

Wir empfehlen der Bundesregierung, den Landesregierungen und dem Gesetzgeber,

» Fortbildungen für Richter*innen in den entsprechenden Richtergesetzen verpflichtend vorzusehen und das Angebot quantitativ und qualitativ (z. B. auch durch Angebote freier Träger) auszubauen.

315 So auch LG Schweinfurt vom 10.03.2010, Az. 1 KLs 11 Js 6760/09: „[…] doch vermögen solche Ängste keinesfalls zu erklären, dass der Angeklagte geglaubt haben könnte, seine Tochter dadurch zu beschützen, dass er die schlimmste der gefürchteten Entwicklungen, nämlich den Tod, durch seine Handlungsweise selbst herbeiführte."

Artikel 46
Strafschärfungsgründe

Anforderungen

Die in Artikel 46 aufgeführten Umstände müssen bei der Strafzumessung für die in der Konvention umschriebenen Straftaten als erschwerend berücksichtigt werden.

Herausforderungen

Trotz der Möglichkeit der Strafschärfung durch Anwendung der allgemeinen Strafzumessungsregeln in § 46 Abs. 2 StGB gibt es Fälle, in denen die bestehenden Regelungen in Deutschland nicht ausreichen, um der Konvention gerecht zu werden.

Zur Umsetzung von Art. 46 a) wird auf die Ausführungen zu Art. 43 verwiesen.

Straftaten gegen ein Kind oder in dessen Gegenwart

Dem Erfordernis in Artikel 46 d) wird weitestgehend bereits durch entsprechende Straftatbestände entsprochen. Wenn eine Straftat in Gegenwart eines Kindes begangen wird und sich entsprechend nachteilig auswirkt, lässt sich dies außerdem über § 46 Abs. 2 StGB berücksichtigen. Eine scharf zu kritisierende Lücke besteht aber bei geschlechtszuweisenden Operationen an inter*-Kindern. Geschlechtszuweisende Genitaloperationen sind in Deutschland weiterhin üblich[316]. Die damit regelmäßig verbundene schwere Körperverletzung ist zwar in § 226a StGB explizit unter Strafe gestellt. Effektive Strafverfolgung ist allerdings kaum ersichtlich[317]. Auch bei geschlechtszuweisenden Operationen handelt es sich um geschlechtsspezifische Gewalt[318]. Zum Schutz inter*-geschlechtlicher Kinder sollte daher die Aufnahme geschlechtsspezifischer Motive in § 46 Abs. 2 StGB erfolgen.

Gemeinschaftliche Begehung von zwei oder mehr Personen

In Fällen sexueller Nötigung ist die Vorgabe von Artikel 46 e) durch das Regelbeispiel des § 177 Abs. 6 Nr. 2 StGB sichergestellt, der auch bei zwei Personen Anwendung findet[319]. In der Praxis wird gleichwohl immer nicht berücksichtigt, dass eine – grundsätzlich mögliche – Widerlegung der Indizwirkung von Regelbeispielen bei Abs. 6 Nr. 2 im Lichte der IK regelmäßig ausgeschlossen ist (völkerrechtsgemäße Beschränkung des richterlichen Beurteilungsspielraums).

316 Klöppel, Ulrike 2016: Zur Aktualität kosmetischer Operationen „uneindeutiger" Genitalien im Kindesalter, [online] https://www.gender.hu-berlin.de/de/publikationen/gender-bulletins/texte-42/kloeppel-2016_zur-aktualitaet-kosmetischer-genitaloperationen (aufgerufen am 17.06.2020).

317 djb 2020: Themenpapier 20 – 08: Unterbindung geschlechtszuweisender Operationen an Kindern (Artikel 38, 39, 46 IK), 05.02.2020, [online] https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st20-08 (aufgerufen am 17.06.2020).

318 Ebd.

319 Eschelbach, Ralf 2013: § 177 Rn., in Matt, Holger & Joachim Renzikowski: StGB, S. 120.

Schwere körperliche oder psychische Schäden beim Opfer

Schwere körperliche Folgen, wie in Artikel 46 h) beschrieben, stellen zum Teil bereits Tatbestandsmerkmale dar, schwere psychische Beeinträchtigungen als Folgen der Tat können über § 46 Abs. 2 StGB berücksichtigt werden[320]. Allerdings ist zu befürchten, dass schwere psychische Schäden insbesondere in Fällen häuslicher und sexualisierter Gewalt nicht immer in gebotenem Ausmaß als strafschärfend berücksichtigt werden. Zwar ist bekannt, dass jede Form sexualisierter Gewalt schwere psychische Schäden beim Opfer hervorrufen kann[321]. Wurde die Tat in einer Beziehung oder im häuslichen Umfeld begangen, ist dieses Risiko noch höher[322]. Auch abseits sexualisierter Gewalt ist bekannt, dass gerade häusliche Gewalt für die Opfer sowohl körperliche als auch psychische gesundheitliche Schäden in gravierendem Ausmaß zur Folge hat[323]. In der Praxis wird dennoch beobachtet, dass schwere psychische Schäden, deren Berücksichtigung grundsätzlich ebenfalls über 46 Abs. 2 StGB möglich ist[324], im Zuge einer Verharmlosung häuslicher Gewalt oder Gewalt in Paarbeziehungenunberücksichtigt bleiben, insbesondere da diese häufig nicht sichtbar sind. Dazu trägt auch die gesellschaftliche Bagatellisierung bei[325].

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung, dem Gesetzgeber und/oder dem Bundesjustizministerium und den Landesministerien,

» durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die in Art. 46 der Istanbul-Konvention genannten Umstände strafschärfend berücksichtigt werden können. Insbesondere sollte § 46 Abs. 2 StGB um geschlechtsspezifische Motive ergänzt werden.

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern,

» durch verpflichtende Fortbildungen für alle Strafverfolgungsbehörden sicherzustellen, dass die Gerichte die genannten Umstände in jedem Einzelfall von Gewalt gegen Frauen und Kinder als mögliche strafschärfende Umstände in Betracht ziehen und ziehen können.

Wir empfehlen der Bundesregierung, den Landesregierungen und dem Gesetzgeber,

» Fortbildungen für Richter*innen in den entsprechenden Richtergesetzen verpflichtend vorzusehen und das Angebot quantitativ und qualitativ (z. B. auch durch Angebote freier Träger) auszubauen.

320 Eisele, Jörg 2018 : § 177 Rn., in Schönke, Adolf & Horst Schröder: StGB, S.143.
321 Bußmann, Heike 2013: § 46 Rn., in Matt, Holger & Joachim Renzikowski: StGB, S. 19.
322 Sick, Brigitte 1995: MschrKrim 78 1995, 281 (292); Sczesny/Krauel MschrKrim 79 (1996), 338 (342).
323 Forschungsnetz Gewalt im Geschlechterverhältnis 2008: Gewalt im Geschlechterverhältnis, S. 49; Röck, Silvia 2020: Frauen als Opfer häuslicher Gewalt, in: Steingen, Anja (Hrsg.) 2020: Häusliche Gewalt, S. 29.
324 Bußmann, Heike 2013: § 46 Rn., in Matt, Holger & Joachim Renzikowski: StGB, S 19.
325 Röck, Silvia 2020: Frauen als Opfer häuslicher Gewalt, in: Steingen, Anja (Hrsg.) 2020: Häusliche Gewalt, S. 30.

Artikel 48
Verbot verpflichtender alternativer Streitbeilegungsverfahren oder Strafurteile

Anforderungen

Artikel 48 verpflichtet dazu, gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen zu ergreifen, um verpflichtende alternative Streitbeilegungsverfahren, wie z. B. Mediation und Schlichtung, zu verbieten. Auch soll sichergestellt werden, dass die finanziellen Verpflichtungen des Täters gegenüber dem Opfer im Falle der Anordnung einer Geldstrafe berücksichtigt werden.

Herausforderungen

Das Zivil- und Strafprozessrecht (einschließlich des familiengerichtlichen Verfahrens) ist geprägt davon, die Beteiligten oder die Beschuldigten zu einvernehmlichen Lösungen streitiger Auseinandersetzungen bzw. Wiedergutmachungen strafrechtlichen Verhaltens zu bewegen. Die dafür in straf- und zivilprozessualen Verfahrensvorschriften eröffneten Gebote zur Schaffung von Ausgleich (z. B. Täter-Opfer-Ausgleich im Strafrecht) und zur gütlichen Streitbeilegung (Gütetermin im Zivilrecht) müssen ohne das Einverständnis gewaltbetroffener Personen nicht befolgt werden. Allerdings wird in der gerichtlichen Praxis häufig mit „sanftem Druck“ darauf gedrängt, Einigungen herbeizuführen. Opferzeug*innen bzw. Parteien im Zivilverfahren, die möglicherweise auch – aus Kostengründen – nicht anwaltlich vertreten sind, lassen sich von der gerichtlichen Autorität beeindrucken und folgen den Vorgaben. Bei einem ausdrücklichen Verbot käme diese Möglichkeit von vornherein nicht in Frage.

Häusliche und sexualisierte Gewalt wird außer bei strafrechtlicher Verfolgung hauptsächlich in Verfahren zum Gewaltschutzgesetz (GewSchG) oder in Kindschaftssachen thematisiert. Die Auswirkungen von häuslicher Gewalt auf Kinder oder ihre eigene Betroffenheit durch sexualisierte Gewalt reichen in Verfahren zum Sorge- und Umgangsrecht hinein bzw. sind Anlass für Anträge zum Ausschluss des Sorge- oder Umgangsrechts. Dafür ist funktional das Familiengericht zuständig, und es ist das familienrechtliche Verfahrensgesetz (FamFG) anzuwenden.

Sowohl in § 36 Absatz 1 Satz 2 FamFG als auch in § 156 FamFG wird das Hinwirken auf eine Einigung verlangt. Nach § 36a FamFG gilt das Gebot, eine Mediation vorzuschlagen. Gewaltschutzsachen sind zwar davon ausdrücklich ausgenommen (§§ 36 Absatz 1 Satz 2, 36a Absatz 1 Satz 2 FamFG). In der Praxis werden dennoch häufig Vergleiche geschlossen. Nachdem sich gezeigt hatte, dass die strafrechtliche Sanktion des § 4 Gewaltschutzgesetz bei einem Verstoß gegen die Einigung nicht griff, wurde in § 214a FamFG immerhin die Gleichstellung eines Vergleichs mit einer Anordnung nach § 1 GewSchG bestimmt.

In den Kindschaftsverfahren sind Einigungen, der Verweis in eine gerichtsnahe gemeinsame Beratung oder Mediation der Regelfall. Dabei wird an die Vernunft der Beteiligten appelliert und darauf hingewiesen, dass eine Einigung besser gelebt werden kann als eine gerichtlich angeordnete Maßnahme. In Fällen häuslicher Gewalt wird jedoch auf die besondere Konstellation und auf die speziellen Machtverhältnisse keine Rücksicht genommen. Vielmehr sollen sogar Einigungen getroffen werden, die die gewaltbetroffene Person und ihre Kinder in Gefahr bringen.

Die zunehmende Tendenz, eine gemeinschaftliche Erziehungs- und Betreuungsverantwortung zu verordnen („Wenn Sie nicht kooperieren, ist über die Erziehungseignung und damit den Entzug des Sorgerechts nachzudenken“), oder der Vorstoß, das Wechselmodell zum Regelfall zu machen, verkennen, dass dieser Anspruch an „gute Eltern“ nicht auf eine durch Gewalt extrem gestörte Elternschaft übertragbar ist.

Fehlende Kenntnisse zur Dynamik häuslicher Gewalt und den Auswirkungen auf die Kinder sind der Grund, dass mit entsprechender Argumentation in den Verfahren nicht durchgedrungen werden kann. Eine ausdrückliche Ausnahmeregelung entsprechend derjenigen für Fälle nach dem Gewaltschutzgesetz gibt es nicht.

Mittlerweile befindet sich eine Reform zum Sorge-, Umgangs- und Unterhaltsrecht im Entwurfsstadium, die Einigungen, gemeinsame oder gerichtsnahe Beratung und Mediation vorgibt. Ohne entsprechende Vorverfahren kann das Gericht gar nicht mehr angerufen werden, um auch hier nach vorgeschriebenen Einigungsversuchen eine kontradiktorische Entscheidung herbeizuführen. Ausdrückliche Ausnahmeregelungen sind nach jetziger Lesart nicht zu finden. Die Handschrift der Reform betont das gemeinsame Sorgerecht, innerhalb dessen die leiblichen oder sozialen Eltern die Verständigung zu Kindesbelangen suchen sollen. Häusliche und sexualisierte Gewalt wird nicht hinreichend berücksichtigt oder durch Sondervorschriften in das Bewusstsein der am Gerichtsverfahren Beteiligten gebracht.

Zur Frage nach indirekter Belastung oder Bestrafung des Opfers durch Anordnung der Zahlung einer Geldstrafe durch den Täter lässt sich Folgendes bemängeln: die Synchronisation von Geldstrafen oder Ordnungsgeldern mit anderen Verpflichtungen wie z. B. Unterhaltszahlungen erfolgt im deutschen Rechtssystem nicht hinreichend. Wenn Geldstrafen moderat ausfallen, dann meistens nicht, um den Unterhalt nicht zu gefährden. Vielmehr kann bei der Unterhaltsberechnung eine zu leistende Geldstrafe als unterhaltsrelevante Belastung vom Einkommen vorweg abgezogen werden, was dann zu einer Reduzierung des Unterhaltssatzes führen kann.

Empfehlungen

Wir empfehlen dem Gesetzgeber,

» in der StPO und der ZPO Ausnahmeregelungen von Verfahrensvorschriften, die Gerichte und Staatsanwaltschaft dazu auffordern, auf einen Ausgleich oder eine Einigung zwischen den Beteiligten hinzuwirken (z. B. Täter-Opfer-Ausgleich im Strafrecht u. Gütetermin im Zivilrecht), für Fälle häuslicher Gewalt einzufügen.

» im FamFG für gütliche Einigungs- und Mediationsversuche eine ausdrückliche Ausnahmeregelung für Kindschaftssachen mit einer Gewaltgeschichte entsprechend derjenigen für Fälle nach dem Gewaltschutzgesetz einzufügen.

Wir empfehlen den Bundesländern,

» Familienrichter*innen, Mitarbeiter*innen von Jugendämtern und Beratungsstellen, private Träger der Jugendhilfe, Verfahrensbeistände und Gutachter*innen für die besonderen Dynamiken und speziellen Machtverhältnisse in Fällen häuslicher Gewalt zu sensibilisieren.

KAPITEL VI

Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmaßnahmen

Artikel 49
Allgemeine Verpflichtungen

Anforderungen

Artikel 49 verpflichtet dazu, möglichst schnelle Ermittlungen und Gerichtsverfahren zu gewährleisten, die die Rechte der Gewaltbetroffenen berücksichtigen. Gleiches gilt für die wirksame Ermittlung und Strafverfolgung von geschlechtsspezifischer Gewalt.

Herausforderungen

In Deutschland scheitert die strafrechtliche Verfolgung meist nicht am materiellen Strafrecht, sondern an der justiziellen Bearbeitung und Strafverfolgung der einschlägigen Delikte. Obwohl es inzwischen teilweise spezielle Zuständigkeiten bei den Staats- und Amtsanwaltschaften gibt, ist bereits problematisch, dass typische Formen der häuslichen Gewalt/Gewalt im sozialen Nahraum, nämlich wiederholte Erniedrigungen, Körperverletzungen, sexuelle Übergriffe häufig nicht insgesamt, sondern jeweils als Einzeltaten behandelt werden und somit das spezifische Unrecht andauernder Gewaltdynamiken nicht erfasst werden kann. Auch werden unzählige angezeigte Taten nicht verurteilt. Für das Jahr 2017 zeigt der Vergleich der Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik und der Strafverfolgungsstatistik eine Verurteilungsrate von 8,4 % in Fällen von Vergewaltigung und schwerer sexueller Nötigung[326].

Problematisch ist immer noch, dass es im deutschen Strafrecht keine Legaldefinition von Verletzten/Opfern gibt, was in den Verfahren häufig zur Herabwürdigung der Verletzten führt, indem ihnen schon begrifflich dieser Status nicht zugesprochen wird. So werden sie etwa neutral als Zeuginnen, aber auch als „vermeintliche Opfer", „vermeintliche Geschädigte" oder auch „angebliche Geschädigte" betitelt.

Lange Verfahrensdauer

In den meisten deutschen Gerichtsbezirken ist die Verfahrensdauer zwischen Anzeige und rechtskräftiger Beendigung des Verfahrens sehr lang[327]. Verfahrensdauern von drei bis fünf Jahren sind üblich[328]. Dies liegt vor allem an mangelnden Ressourcen bei Ermittlungsbehörden und Gerichten.

Landgerichte verhandeln kurzfristig ausschließlich Haftsachen aufgrund des dort geltenden besonderen Beschleunigungsgrundsatzes. Dies ist bei Fällen von Gewalt im sozialen Nahraum nur äußerst selten, meist nur bei versuchten oder vollendeten Tötungsdelikten der Fall[329]. Deshalb wird

---

326 Eine Verlaufsstatistik der Strafverfolgung von der Anzeige bis zur Beendigung des Verfahrens gibt es in Deutschland nicht. Eine Annäherung an Verurteilungsquoten kann deshalb nur durch den jährlichen Vergleich der Polizeilichen Kriminalstatistik und der Strafverfolgungsstatistik erfolgen. Aufgrund der überjährigen Dauer von Verfahren, ist dies keine exakte Verurteilungsquote.

327 Statistisches Bundesamt 2018: Rechtspflege, Strafgerichte, Fachserie 10, Reihe 2.3, [online] https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/strafgerichte-2100230187004.pdf?__blob=publicationFile (aufgerufen am 18.01.2021), S. 77.

328 So etwa in Frankfurt/Oder: Anzeige wegen Vergewaltigung im Jahr 2016, Anklageerhebung vor dem Landgericht im Juli 2017, Eröffnung des Verfahrens im August 2017 – bis heute (Stand Juli 2020) kein Gerichtstermin.

329 Bisher gibt es keine spezifische Untersuchung darüber, in welchen Fällen geschlechtsspezifischer Gewalt Untersuchungshaft angeordnet wird, obwohl der Haftgrund der Wiederholungsgefahr in vielen Fällen gegeben sein dürfte. Eine solche Studie wäre dringend erforderlich.

die Regelung des § 24 Abs. 1 Nr. 3 GVG (Gerichtsverfassungsgesetz), der die Anklageerhebung beim Landgericht bei besonders schutzbedürftigen Geschädigten vorsieht, häufig unterlaufen und bei den unterinstanzlichen Amtsgerichten angeklagt. Dort wird rascher terminiert, letztlich werden amtsgerichtliche Urteile bei Verurteilungen jedoch häufig mit Rechtsmitteln angegriffen, was im Endeffekt zur Verlängerung der Verfahren führt[330].

Wenn die Verfahren besonders lange dauern, führt dies zwingend zu einer Strafmilderung bei dem Verurteilten aufgrund seiner besonderen Belastung[331]. Die besondere Belastung für die Betroffene hingegen wird nicht berücksichtigt.

Gerade bei Delikten im sozialen Nahraum geschieht es immer wieder, dass während der langen Verfahrensdauer weitere Delikte zum Nachteil der gleichen Betroffenen verübt werden. Gerade bei Fällen von Stalking, Verstößen gegen das Gewaltschutzgesetz, Bedrohungen etc. und besonders wenn Täter und Opfer aufgrund von gemeinsamen Kindern weiterhin Kontakt haben (müssen), sind die Gefahren für die Betroffenen groß. Immer wieder kommt es trotz bestehender Gewaltschutzverfügungen und laufender Strafverfahren zu neuen Straftaten. Nach den Erfahrungen von Beratungsstellen und Rechtsanwältinnen sehen Betroffene dann jedoch oft von weiteren Anzeigen ab, da sie bereits erfahren mussten, dass die vorherigen Anzeigen keine effektiven Konsequenzen nach sich zogen.

Für die Betroffenen ist die lange Verfahrensdauer unhaltbar, sie können nicht mit den Taten abschließen und sind immer weiter dem Druck der Täter ausgesetzt. Auch wagen viele Betroffene es nicht, während der Dauer des Strafverfahrens eine Therapie zur Aufarbeitung der Gewalt zu beginnen, da dies vor Gericht als Verfälschung der Aussage betrachtet werden kann[332]. Die Täter fühlen sich dadurch, dass keine Konsequenzen spürbar sind, in ihrem Tun bestärkt. Zudem besteht im deutschen Recht die Möglichkeit, nach § 154 StPO einzustellen, was Betroffene häufig als „Mengenrabatt“ erleben.

Sicherung von Beweisen

Nur in äußerst seltenen Fällen werden bei geschlechtsspezifischer Gewalt Hausdurchsuchungen bei den Beschuldigten angeordnet und durchgeführt, selbst wenn die Betroffene etwa von Delikten wie „revenge-porn“, digitalem Stalking etc. berichten. Bei Gewalt im sozialen Nahraum wird häufig unterlassen, das soziale Umfeld wie Nachbar*innen oder gemeinsame Freund*innen zu befragen, wenn die Aussage der Betroffenen zunächst aussagekräftig erscheint. Dies führt später häufig zu Beweisschwierigkeiten bei bestreitenden Beschuldigten. Kinder, auch jugendliche oder erwachsene Kinder von Betroffenen, werden meist nicht zeugenschaftlich befragt, da es allgemein als unangemessen angesehen wird, diese in einem „Konflikt zwischen den Eltern“ einzubeziehen. Wissenschaftliche Belege dafür, dass Kinder durch Aussagen mehr als durch ihr Schweigen belastet würden, gibt es jedoch nicht. Betroffene werden häufig gerade bei Sexualdelikten unmittelbar nach einer Tat von nicht spezialisierten Polizist*innen kurz „anvernommen“, einige Stunden später erneut zur Sachverhaltsaufklärung vom LKA „kurzbefragt“ und erst danach von der jeweiligen Spezialeinheit vernommen. Die ersten „Befragungen“ werden nicht auf Tonband oder Video aufgezeichnet, die späteren Vernehmungen bei einem LKA ebenfalls nur selten. Teilweise sind zudem die technischen Möglichkeiten nicht bzw. nicht ausreichend vorhanden.

Vor allem in Verfahren sexualisierter Gewalt werden sehr häufig Gutachten von Sachverständigen zur Frage der Glaubhaftigkeit der Aussage eingeholt. Aufgrund der hierbei verwendeten Konstanzanalyse haben die ersten Aussagen eine hohe Bedeutung und Widersprüche führen häufig zu

---

330 Dabei ist festzustellen, dass die Betroffenen bei Freisprüchen selbst nur selten Rechtsmittel einlegen, da sie bei erneutem Freispruch in der Berufung die Kosten und notwendigen Auslagen des Angeklagten zu tragen haben.

331 BGH 1 StR 395/17.

332 Insofern erhalten sie schon häufig von Polizeibeamt*innen oder Therapeut*innen den Rat, keine Therapie bis zum Abschluss des Verfahrens zu beginnen. Therapeut*innen halten es häufig auch für nicht zielführend mit einer Therapie überhaupt zu beginnen, da eine weitere Traumatisierung durch das Verfahren zu befürchten ist.

Freisprüchen, weil die Gerichte die Gutachten meist unkritisch übernehmen[333]. Die Begutachtung ist für viele Betroffene äußerst belastend, weil als Ausgangspunkt die Nullhypothese[334] gesetzt wird und viele Sachverständige nicht über Kenntnisse der Traumatologie verfügen bzw. die angewandte Methodik für traumatisierte Menschen nicht geeignet scheint[335]. Dabei scheint auch das nötige Wissen über Trauma zu fehlen, um eventuelle Widersprüche und Inkonsistenzen einordnen zu können. Traumatische Erfahrungen werden im Gedächtnis nicht chronologisch gespeichert. Das führt häufig dazu, dass es Gewaltüberlebenden nicht möglich ist, das Erlebte zeitlich stringent und detailliert zu rekonstruieren.

Besonders schwierig sind die Strafverfahren für Frauen mit Behinderungen, insbesondere bei Kommunikations- und Lernbehinderungen und Frauen mit psychiatrischen Diagnosen. Oft wird deren Zeugentüchtigkeit und die Qualität der Aussage grundsätzlich infrage gestellt. Es fehlt gänzlich die Möglichkeit der Übersetzung in „Leichte Sprache“[336]. Die Justiz berücksichtigt oft nicht die Bedürfnisse, Realitäten und Möglichkeiten von Frauen mit Behinderungen, sodass diese faktisch vom Zugang zum Recht ausgeschlossen werden, wenn es keine anderen Beweismittel als deren Aussage gibt.

Unterstützung für Betroffene im Strafverfahren und Vermeidung von Reviktimisierung

In Deutschland haben Opferzeug*innen bei zahlreichen Straftaten (z. B. sexueller Nötigung, Körperverletzung, Menschenhandel) das Recht, sich dem Verfahren als Nebenkläger*in anzuschließen und können damit zahlreiche Rechte wahrnehmen, unter anderem auch sich durch eine Anwältin vertreten lassen. Seit einigen Jahren wird das Institut der Nebenklage aber in der Praxis dadurch unterlaufen, dass der Nebenklagevertretung in einigen Gerichtsbezirken grundsätzlich Akteneinsicht verwehrt wird mit der Unterstellung, die Aussagen der Betroffenen könnten hierdurch beeinflusst werden[337]. Dies bedeutet, dass zahlreiche Rechte der Nebenkläger*innen, wie etwa Beanstandungsrechte, Fragerechte, Beweisantragsrechte etc. nicht mehr wahrgenommen werden können.

Problematisch ist auch, dass die Nebenkläger*innen nicht bei Verfahrensabsprachen[338] einbezogen werden müssen. Die Geschädigten haben lediglich das Recht auf rechtliches Gehör. Insofern hängt es häufig von der konkreten Person in der Anklagevertretung ab, inwiefern Opferinteressen berücksichtigt werden.

Bei den meisten Delikten, die im Rahmen von häuslicher Gewalt verhandelt werden (z. B. Körperverletzung), steht den Opferzeug*innen gem. § 397a StPO keine zwingend kostenlose anwaltliche Vertretung zu, sondern nur dann, wenn sie finanziell nicht dazu in der Lage sind, die anwaltliche Vertretung zu zahlen und es ihnen nicht zugemutet werden kann, sich selbst zu vertreten. Dies bedeutet, dass selbst wenn etwa eine Betroffene von ihrem Ex-Partner gewürgt, mit einem Gürtel geschlagen oder durch einen heftigen Faustschlag eine Nasenfraktur erlitten hat, in der Praxis von

---

333 So stellten Cornelia König und Jörg Fegert 2009 fest, dass die Staatsanwaltschaften in 89 % der Fälle die Ergebnisse der Sachverständigengutachten für ihre Abschlussverfügung übernommen haben. (In: König, Cornelia & Jörg Michael Fegert 2009: Zur Praxis der Glaubhaftigkeitsbegutachtung unter Einfluss des BGH Urteils, Interdisziplinäre Fachzeitschrift für Prävention und Intervention DGfPI, Vol. 12, No. 2, S. 1641 ff.).

334 Die Nullhypothese hat der BGH 1999 festgelegt. Die Glaubhaftigkeit einer Aussage wird methodisch anhand der Nullhypothese überprüft, d. h., der zu begutachtende Sachverhalt (also die Glaubhaftigkeit der Aussage) wird so lange negiert, bis diese Negation mit den gesammelten Fakten nicht mehr vereinbar ist. Das bedeutet, dass zu Beginn einer Begutachtung zunächst angenommen wird, dass die Aussage nicht glaubhaft ist und diese Annahme dann widerlegt werden muss.

335 Fegert, Jörg Michael et al. 2018: Enormes professionelles Unverständnis gegenüber Traumatisierten, in: Nervenheilkunde 37, S, 525–534.

336 bff 2019: Suse – sicher und selbstbestimmt. Im Recht. Dokumentation des Fachforums „Hürden und Rampen- Gemeinsam Impulse setzen für einen barrierearmen Rechtsweg!“, S. 15.

337 So etwa LG Frankfurt, Beschluss vom 29. Juni 2017 – 5/14 KLs 12/17 –, Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg, Beschluss vom 21. März 2016 – 1 Ws 40/16.

338 Gem. § 257 c StPO ist eine Verständigung im Strafverfahren in der Form möglich, dass einer angeklagten Person bei einem Geständnis eine bestimmte Strafe in Aussicht gestellt wird. Dies erfordert die Zustimmung der Staatsanwaltschaft und der angeklagten Person, nicht die der Geschädigten.

vielen Gerichten davon ausgegangen wird, dass Betroffene ohne anwaltliche Vertretung das Verfahren meistern können, gerade wenn der Beschuldigte der eigene (Ex-)Partner ist.

Die Erfahrungen aus der Praxis machen deutlich, dass der Umgang mit den Betroffenen in allen Phasen des Verfahrens noch lange nicht zufriedenstellend ist. So erleben viele Betroffene den Umgang der Ermittlungsbehörden mit ihnen als diskriminierend und abwertend, wie auch etwa mangelnde Informationen über Verfahrensfortschritte, die lange Verfahrensdauer, wenig Wertschätzung bei Befragungen durch Gerichte u.v.m. Immer wieder kommt es vor, dass beschämende Aufnahmen, z. B. von der Auffindesituation der Betroffenen oder Aufnahmen von Sexualstraftaten gerichtsöffentlich, teils auch unter Anwesenheit der Presse, gezeigt werden. Bei Sexualdelikten werden detaillierte Fragen zum sexuellen Vorleben der Opferzeug*innen in der Regel nicht unterbunden.

Auch ist durch die Forschung mittlerweile nachgewiesen, dass die Akzeptanz von Vergewaltigungsmythen bei Angehörigen juristischer Berufe vorkommt und dass dadurch die Beurteilung von Sachverhalten beeinflusst werden kann[339]. So erleben Betroffene etwa, dass Richter*innen der Überzeugung sind, dass Frauen, die ihre Ex-Partner anzeigen, hieraus Vorteile generieren würden oder dass es angenehmer sei, von dem eigenen Ex-Partner als von einem Fremden vergewaltigt zu werden, was regelmäßig zu Strafmilderungen führt[340].

Weder gibt es in Deutschland spezialisierte Gerichte oder Zuständigkeiten bei geschlechtsspezifischer Gewalt, noch bestehen für Richter*innen Fortbildungsverpflichtungen, um beispielsweise opferschonende Befragungstechniken zu erlernen.

Dies führt immer noch allzu oft zu Retraumatisierungen von Betroffenen im Gericht. Sehr gute Erfahrungen zur Stabilisierung von Opferzeug*innen gibt es mit dem Institut der Psychosozialen Prozessbegleitung, das seit 2017 gesetzlich geregelt ist. Problematisch ist aber, dass sie für zum Tatzeitpunkt erwachsene Betroffene nur auf Antrag und dies auch nur für einen sehr begrenzten Deliktsbereich kostenfrei in Anspruch genommen werden kann. Für die häufigsten Delikte, die in Fällen häuslicher Gewalt oder auch in Fällen von Hassverbrechen vorkommen (Körperverletzungen, gefährliche Körperverletzung, Bedrohungen, Nötigungen etc.), gibt es keine Möglichkeit der kostenlosen Psychosozialen Prozessbegleitung.

Empfehlungen

Wir empfehlen dem Bundesgesetzgeber, den Präsidien der Landgerichte sowie den Bundesländern,

» spezialisierte Schwerpunktstaatsanwaltschaften und Schwerpunktgerichte einzurichten, in denen Verfahren geschlechtsspezifischer Gewalt bearbeitet werden.

Wir empfehlen dem Bundesgesetzgeber,

» die Qualifikation der Richter*innen zur Bearbeitung von Verfahren geschlechtsspezifischer Gewalt (Ausmaß, Ursachen und Folgen der Gewalt sowie Täterstrategien und die Situation von Betroffenen, insbesondere sekundäre Viktimisierung und Traumatologie) durch die Einführung einer Fortbildungsverpflichtung sicherzustellen.in der StPO Regelungen zur Beschleunigung

339 Vgl. z. B.: Stelzner, Lena & Anne-Sophie Minuth 2018: Genderstereotype in Sexualstrafverfahren. Eine Untersuchung durch Prozessbeobachtungen, in: Forum Recht 03/18, S. 89–93 sowie Krahé, Barbara 2012: Soziale Reaktionen auf primäre Viktimisierung: zum Einfluss stereotyper Urteilsmuster, in: Barton, Stephan & Ralf Kölbel (Hrsg.), Ambivalenzen der Opferzuwendung des Strafrechts, Baden-Baden: Nomos, S. 159–175.

340 Zitat aus einem Urteil: „Es wirkte sich zu Gunsten des Angeklagten strafmildernd aus, dass die geschädigte Nebenklägerin in der Beziehung zuvor bereits mehrfach einvernehmlich Geschlechtsverkehr mit den Angeklagten hatte und die Tat nicht zum Nachteil einer fremden Person erfolgt ist, was regelmäßig deutlich traumatischer für die Opfer ist“ (2019, Tat von 2017).

von Verfahren geschlechtsspezifischer Gewalt einzuführen (etwa entsprechend der Regelung des §§ 155 f FamFG).

» Verletzten von Gewalt im sozialen Nahraum und sexualisierter Gewalt aufgrund der besonderen psychischen Belastung grundsätzlich die Möglichkeit kostenloser anwaltlicher Vertretung gem. § 397a StPO zu ermöglichen.

» die Beiordnung von Psychosozialer Prozessbegleitung für Opferzeug*innen in allen unter die Istanbul-Konvention fallenden Verfahren zu ermöglichen.

» den Anspruch auf Übersetzung in Leichte Sprache in die RiStBV aufzunehmen, um einen umfassenden Anspruch auf Kommunikationsunterstützung zu gewährleisten.

» Gesetze künftig in geschlechtergerechter Sprache zu formulieren.

Wir empfehlen den Justizministerien von Bund und Ländern,

» die Praxis der aussagepsychologischen Begutachtung einer wissenschaftlichen Evaluierung und Überarbeitung zu unterziehen. Insbesondere die Anforderungen an die Glaubhaftigkeit von Aussagen bei geschlechtsspezifischer Gewalt sollten unter Einbeziehung von Erkenntnissen der Traumatologie und internationaler Praxis verändert werden. Methodik und Grenzen der Begutachtung, ihre Rolle in der Beweiswürdigung sowie die Qualifikation der Gutachter*innen sollten durch Leitlinien klargestellt werden.

Artikel 50
Soforthilfe, Prävention und Schutz

Anforderungen

Artikel 50 verlangt, dass Strafverfolgungsbehörden schnell und angemessen handeln und Betroffenen umgehend geeigneten Schutz bieten. Gleichzeitig sind diese Behörden aufgefordert, angemessene Präventions- und Schutznahmen in Bezug auf geschlechtsspezifische Gewalt zu ergreifen.

Herausforderungen

Die Istanbul-Konvention wird an dieser Stelle nicht umfassend und flächendeckend umgesetzt. Die Landespolizeibehörden der Bundesländer verfügen zwar alle über Stellen, die für Kriminalitätsprävention und Opferschutz zuständig sind, jedoch gibt es nur in den wenigsten Bundesländern eigens auf geschlechtsspezifische Gewalt spezialisierte Beauftragte (z. B. in Bayern, Berlin).
Die Polizeigesetze der Bundesländer sehen alle vor, dass die Polizei in Fällen häuslicher Gewalt zur Gefahrenabwehr einen Platzverweis, ein Kontaktverbot und eine Wohnungszuweisung aussprechen darf. Der Täter hat dann unverzüglich den Ort bzw. die Wohnung zu verlassen, darf diese für einen bestimmten Zeitraum nicht mehr betreten, darf sich der betroffenen Person nicht mehr nähern und zu dieser auch keinen Kontakt aufnehmen. Diese Eingriffsermächtigungen sind in den einzelnen Bundesländern insbesondere in Bezug auf die Dauer der Maßnahme (10–14 Tage) unterschiedlich ausgestaltet. Auch liegt die Dauer der Maßnahme im Ermessen der diese aussprechenden Polizeibeamt*innen, so dass die Betroffenen oft einen sehr kurzen Zeitraum haben, um sich beraten zu lassen und ggf. weitergehende gerichtliche Schritte einzuleiten.

Proaktiver Ansatz wird uneinheitlich geregelt und umgesetzt

In den wenigsten Polizeigesetzen ist an dieser Stelle geregelt, dass die Polizei die Betroffenen berät und sie auf weitergehende Beratungsangebote hinweist. Lediglich in den Polizeigesetzen der Länder Brandenburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen finden sich dazu gesetzliche Regelungen[341]. Während in Brandenburg nur geregelt ist, dass die Polizei über Beratungsangebote aufklärt, sehen die Regelungen der weiteren drei Länder vor, dass die Polizei die Kontaktdaten der betroffenen Person an die Interventionsstelle bei häuslicher Gewalt weitergibt und diese den Kontakt mit der betroffenen Person sucht, um ein Beratungsangebot zu unterbreiten (sog. proaktiver Ansatz). In den anderen Bundesländern wird bei polizeilichen Einsätzen in Fällen häuslicher Gewalt auch mit dem proaktiven Ansatz gearbeitet. Dieser beruht dann auf Kooperationsvereinbarungen zwischen Polizei und Beratungs- und Interventionsstelle.

Die konkrete Umsetzung dieses Ansatzes scheitert allerdings in manchen Bundesländern daran, dass es keine einheitliche Finanzierung dieser Arbeit gibt und die dadurch bedingte Mehrarbeit der Beratungs- und Interventionsstellen nicht überall geleistet werden kann. Nicht überall wird diesem Ansatz bei den untergeordneten Ebenen der Polizei (Dienststellenleitung) und bei den Beamt*innen im Einsatz die notwendige Relevanz beigemessen. Dementsprechend wird die Umsetzung nicht angewiesen und eingefordert.

341 § 16 a PolG Brdbg; § 17 a Abs. 1 S. 5 Nds.POG; § 52 Abs. 3 SOG M-V; § 34 a Abs. 4 PolG NRW.

Hinzu kommt, dass viele der Beamt*innen nicht über hinreichende Fachkenntnisse bezüglich der spezifischen Situation von Betroffenen von häuslicher Gewalt verfügen und damit auch Handlungssicherheit in Bezug auf die Umsetzung des proaktiven Ansatzes fehlt. Datenschutzrechtliche Bestimmungen erfordern, dass die Betroffenen bezüglich der Weitergabe ihrer Daten an die Interventionsstelle eine schriftliche Einwilligungserklärung abgeben, wovor viele in der akuten Situation aus Verunsicherung zurückschrecken.

Problematisch sind die Fälle, in denen die Polizei keine der o.g. Maßnahmen ausspricht, weil bspw. der Täter bei Eintreffen der Polizei flüchtig ist, die Polizei die Gefahrenlage nicht so einschätzt, dass Maßnahmen ergriffen werden oder aus Sicht der Ermittlungsbehörden niedrigschwelligere Delikte wie Beleidigung und Bedrohung angezeigt werden. Es ist dann anzunehmen, dass die Betroffenen gar nicht beraten werden, demzufolge keine Meldung an die Interventionsstelle erfolgt und damit die Unterstützung ausbleibt.

Mangelnde Ausstattung für (minderjährige) Betroffene geschlechtsspezifischer Gewalt

Die Polizeidienststellen sind nicht flächendeckend mit Vernehmungsräumen ausgestattet, die auf die Bedarfe der Betroffenen eingehen. So fehlt es häufig bei minderjährigen Betroffenen an einer kindgerechten Ausstattung der Räume. Auch ist nicht flächendeckend gewährleistet, dass speziell ausgebildete weibliche Mitarbeiter*innen die Vernehmungen durchführen.

Gefährdung von Zeug*innen im Strafverfahren

Bei den Landeskriminalämtern der Bundesländer sind sog. Zeugenschutzstellen angesiedelt. Diese haben u. a. die Beurteilung der Gefährdung von Zeug*innen im Strafverfahren und die Anordnung und Durchführung von Maßnahmen zum Schutz dieser Zeug*innen zur Aufgabe. Für Betroffene von häuslicher/geschlechtsspezifischer Gewalt wird die Anordnung solcher Maßnahmen häufig nicht in Erwägung gezogen. Diese Dienststellen beschäftigen sich vorwiegend mit Zeug*innen im Bereich der organisierten Kriminalität. Die zu treffenden Zeugenschutzmaßnahmen, wie Personenschutz, Verhüllung der Identität o. ä. werden im Wege des Ermessens angeordnet, was sich an der Schwere der Tat, der festgestellten Gefährdungslage etc. ausrichtet, vgl. § 2 Abs. 2 ZSHG[342]. So bleibt die Anordnung von Personenschutz für Betroffene von häuslicher Gewalt, bspw. für die Begleitung zu Gerichtsterminen oder Behörden die Ausnahme, weil die ihnen gegenüber begangenen Gewalttaten als nicht schwerwiegend genug angesehen werden. Für die Betroffenen hat dies zur Folge, dass sie auf diesen Wegen einer erneuten Gefährdung durch den Täter ausgesetzt sind und dieser bspw. durch ihre Verfolgung die geheime Adresse des Frauenhauses, der Zufluchtswohnung etc. herausfinden kann. Auch bedeutet dies, dass eine Gefährdungseinschätzung für die Betroffenen häufig nicht stattfindet und damit das Risiko, Opfer eines Tötungsdeliktes werden zu können, nicht erkannt wird.

Tatortprinzip verhindert Erkennen von geschlechtsspezifischer Gewalt

In Deutschland gilt für die örtliche Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden in der Regel das sog. Tatortprinzip. D. h., dass Straftaten und deren Verfolgung von den Behörden bearbeitet werden, in deren örtlicher Zuständigkeit sie begangen wurden. Bei geschlechtsspezifischer Gewalt in (Ex-)Partnerschaften oder bei Stalking kommt es vor, dass Taten an unterschiedlichen Tatorten be-

342 Gesetz zur Harmonisierung des Schutzes gefährdeter Zeugen (Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz-ZSHG vom 11.Dezember 2001, BGBl. I S. 3510, zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes v. 10.12.2019, BGBl. I S. 2121.

gangen werden und somit unterschiedliche örtliche Zuständigkeiten begründet werden. Damit fehlt bei der Strafverfolgung häufig der Zusammenhang zwischen den verschiedenen Taten und deren Bewertung als Beziehungstat oder Einordnung als häusliche Gewalt. Auch wird in Bezug auf die Gefährdung der betroffenen Person nicht gesehen, dass es sich um einen Wiederholungstäter handelt.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung,

» den Arbeitsauftrag der Zeugenschutzstellen auf Betroffene geschlechtsspezifischer Gewalt flächendeckend zu erweitern.

» Mitarbeitende der Strafverfolgungsbehörden zu den Themen geschlechtsspezifische Gewalt, Gewalt in Paarbeziehungen, Management von Hochrisikofällen verpflichtend aus- und fortzubilden.

Wir empfehlen den Bundesländern,

» den dargestellten proaktiven Ansatz in allen Polizeigesetzen der Bundesländer, wie auch die Aufklärung über Beratungsangebote verpflichtend zu regeln. Dabei müssen die Vorgaben zur Datenweitergabe so ausgestaltet sein, dass diese für die Betroffenen niedrigschwellig sind.

Artikel 51
Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement

Anforderungen

Durch eine „von allen einschlägigen Behörden vorgenommene (…) Analyse der Gefahr für Leib und Leben und der Schwere der Situation sowie der Gefahr von wiederholter Gewalt“ soll sichergestellt werden, dass eine von Gewalt betroffene Person eine ihrer spezifischen Situation angemessene Beratung und Unterstützung erhält und ein passgenaues Sicherheitskonzept erstellt und umgesetzt werden kann. “Eskalationsbeschleuniger” wie der Besitz von Waffen müssen besonders berücksichtigt werden.

Herausforderungen

Ein Flickenteppich in Deutschland

In Deutschland fehlt eine flächendeckende Implementierung von interinstitutionellen (staatlichen und nicht-staatlichen) Systemen zur Analyse von Gefährdungen und Gewalt in Partnerschaften, um effektive Schutzmaßnahmen zu treffen, die weitere schwere Gewalt bis hin zur Gefahr für Leib und Leben sowie Tötungen von Frauen und deren Kindern verhindern. Gegebene behördliche Vorgehensweisen und Strukturen stellen zu oft Barrieren dar und verursachen Schutzlücken. In der bisherigen Praxis zeigt sich nicht nur die Unterschiedlichkeit der Anwendung oder Nichtanwendung standardisierter Gefährdungsanalysen. Es bedarf vielerorts einer sorgsamen inhaltlichen Ausgestaltung standardisierter Gefährdungsanalysen, die weder die Sicht der betroffenen Frau missen lassen, noch eine Priorisierung der Kriterien nach Punkten, die den Schutz und die Sicherheit durch diese wieder aushebeln, vorsehen.

Fehlender flächendeckender, systematischer Schutz

Anstelle einer bundesweit flächendeckenden und systematischen Arbeit mit Hochrisikofällen bei Gewalt in Partnerschaften gibt es einen Flickenteppich mit wenig regionaler best practice.

Einzelne Bundesländer (u. a. Rheinland-Pfalz oder Saarland) haben eine spezialisierte Gefährdungsanalyse und/oder ein interinstitutionelles Fallmanagement bei hochriskanten Fällen von Gewalt in Partnerschaften konzipiert und implementiert. Wiederum in anderen Bundesländern gibt es einzelne Städte und Kommunen, die jeweils eigene Konzepte umsetzen (z. B. Osnabrück oder Düsseldorf). In einzelnen Bundesländern sind entsprechende Handlungsleitfäden oder Dienstanweisungen für die Polizei bereits vorhanden oder befinden sich in Arbeit. Es fehlt aber vielerorts ein konsequenter und flächendeckender Schutz von hochgefährdeten Frauen bei Gewalt in Partnerschaften. Oftmals steht und fällt der Schutz hochgefährdeter Frauen (und ihrer Kinder) mit dem Engagement Einzelner. Es gibt kein einheitliches und systematisches Vorgehen zur Identifikation von Hochrisikofällen oder bezüglich notwendiger Maßnahmen zur Intervention. Oft unterscheiden sich die von verschiedenen Institutionen eingesetzten Instrumente zur Risikoeinschätzung oder es werden keine verwendet.

Vor allem in ländlichen Gebieten fehlt es an der Infrastruktur angepassten Konzepten. Zusätzlich erschwert ist die Lage, da es grundsätzlich nicht ausreichend Zufluchtsmöglichkeiten in Frauenhäusern gibt und die vorhandenen Plätze auch nicht für alle Frauen (mit ihren Kindern) zur Verfügung stehen (vgl. Artikel 23).

Außerdem wird von Institutionen die Gefahr wiederholter Gewalt und eine große Gefährdung gewaltbetroffener Frauen unterschätzt oder es fehlt an Maßnahmen, um Verstöße, beispielsweise gegen Kontakt- und Näherungsverbote, zu sanktionieren. In Deutschland waren 60 % der Täter, die ihre (Ex-)Partnerin getötet haben, vorher polizeilich auffällig. Auch für Fälle wiederholter schwerer Gewalt, die nicht eindeutig als Hochrisikofälle gelten, braucht es ein klares interdisziplinäres Vorgehen zum Schutz der Betroffenen. Vollzogene oder angekündigte Trennungen müssen stärker als Risikofaktor betrachtet werden, da Trennungen für Frauen das größte Risiko schwerer Körperverletzung bis hin zur Tötung beinhalten.

Schwierig sind auch Regelungen im FamFG für Fälle, in denen der Wohnort der Betroffenen und der gemeinsamen Kinder geheim gehalten werden muss. Hierbei geht es um eine Änderung der örtlichen Zuständigkeit des Familiengerichts. Das bedeutet, wenn eine gewaltbetroffene Frau mit Kindern, die sie gemeinsam mit dem Täter hat, in eine andere Stadt flieht, kann sie ihren Aufenthaltsort nicht geheim halten, da nunmehr (z. B. für die Scheidung) allein das Familiengericht zuständig wird, in dessen Region sie mit den Kindern lebt. Dies wiederum erleichtert es dem Täter, den Aufenthaltsort herauszufinden, selbst wenn die konkrete Adresse gesperrt ist. Denn der Ort reicht häufig aus, um mit Hilfe von sozialen Medien o. ä. die Frau und die Kinder ausfindig zu machen. Auch ist es beispielsweise nach einem Gerichtstermin möglich, der Frau zu folgen oder ihr folgen zu lassen.

Ein weiteres Problem ist, dass Jugendämter, die Unterhaltsvorschuss gewähren, gezwungen sind, dies entsprechend § 7 UVG dem Kindesvater mitzuteilen, da er unterhaltspflichtig ist. So erfährt der Täter, welches (neue) Jugendamt für die Kinder zuständig ist und damit, wo die (Ex-) Partnerin mit den Kindern lebt.

Regelungen zum Umgang- und Sorgerecht stellen das größte Gefährdungsrisiko für hochgefährdete Frauen dar, die mit dem Gefährder gemeinsame Kinder haben (vgl. Artikel 31).

Fehlende finanzielle und personelle Ressourcen

Die Polizei ist die erste Instanz bei Fällen von häuslicher Gewalt im Hellfeld, NGOs erhellen zusätzlich das Dunkelfeld, indem sie einen niedrigschwelligen und betroffenenorientierten Zugang ermöglichen. Die spezialisierten Fachberatungsstellen und Frauenhäuser sind für Gefährdungsanalysen und das interinstitutionelle Fallmanagement bei häuslicher Gewalt unentbehrlich. Jedoch wird dieses Potenzial bei der Konzeptentwicklung und Installierung solchen interinstitutionellen Fallmanagements selten voll berücksichtigt. Häufig konzentrieren sich Bundesländer auf behördliche Einrichtungen und solche, die im Hellfeld arbeiten. Jede von Gewalt betroffene Person hat jedoch ein Recht auf Vertretung durch eine unabhängige parteiliche Beratungseinrichtung. Auch Kinder brauchen Unterstützung durch eine unabhängige Stelle, damit ihre Stimme und ihre Bedürfnisse wahrgenommen werden.

Außerdem wird die Arbeit von Fachberatungsstellen und Frauenhäusern im Bereich der systematischen Gefährdungseinschätzung und des Hochrisikomanagements in der Regel nicht extra finanziert. Es fehlt an finanziellen Ressourcen für Personal, um die Arbeit mit Instrumenten für die Risikoeinschätzung zu etablieren, um systematisch in jedem Fall von Gewalt in Partnerschaften eine Gefährdungsanalyse durchführen zu können und auch an Netzwerktreffen sowie interdisziplinären Fallkonferenzen mit anderen Institutionen teilnehmen zu können, wo Schutzmaßnahmen besprochen und beschlossen werden.

Der Mangel an finanziellen und damit personellen Ressourcen zur Umsetzung von systematischen Gefährdungsanalysen betrifft auch einschlägige Behörden, wie Jugendamt, Polizei oder Gerichte. Durch fehlende Ressourcen für Vernetzung und verbindliche Kooperationen können häufig keine gemeinsamen, arbeitsfähigen Strukturen zwischen den Professionen entwickelt werden, um gemeinsam betroffenenorientiert arbeiten zu können. Ein wesentlicher Bestandteil einer effektiven und funktionierenden Zusammenarbeit ist das Verständnis für die Arbeitsweise und den Auftrag der diversen Institutionen – und dies gelingt nur mit verbindlichen und kontinuierlichen Kooperationen.

Fehlendes Wissen zu Hochrisikofällen und hochgefährdeten Frauen

Um eine opferorientierte und risikofokussierte Sichtweise auf Fälle von Gewalt in Partnerschaften zu bekommen, bedarf es zugleich Fortbildungen für alle einschlägigen Professionen. Es gibt jedoch wenig Angebote für Fortbildungen zur systematischen Gefährdungseinschätzungen und Möglichkeiten der Intervention bei Hochrisikofällen. Auch fehlt die Implementierung des Themas in Studium und Ausbildungsgängen, z. B. in der Sozialen Arbeit oder der juristischen Ausbildung. Fachberatungsstellen sind aktiv in der Fort- und Weiterbildung, häufig fehlen ihnen jedoch personelle Ressourcen, um solche Fortbildungen durchzuführen.

Immer wieder machen Beratungsstellen und Frauenhäuser die Erfahrung, dass gerade Bedrohungen, die mittels digitaler Medien ausgeübt werden sowie die Bedrohlichkeit von digitalem Stalking, von der Polizei und anderen Behörden bezüglich ihres Gefährdungspotenzials nicht adäquat erkannt werden. Hier besteht Sensibilisierungs- und Fortbildungsbedarf. Verkannt wird auch oft die Gefährlichkeit des gemeinsamen Zusammentreffens bei Gerichtsverhandlungen. Zwar sichern Richter*innen ggf. die Gerichtssäle selbst, es gibt aber nur höchst ausnahmsweise Unterstützung bei den Wegen zu und nach Gerichtsterminen.

Darüber hinaus fehlen Kapazitäten und auch Wissen, um Frauen mit besonderen Bedarfen adäquat zu unterstützen. Für hochgefährdete Frauen, die in ländlichen Regionen leben, Frauen mit Behinderungen oder Frauen mit Migrationshintergrund und wohnungslose Frauen müssen die erforderlichen Schutzkonzepte auf die spezifischen Erfordernisse angepasst sein.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern,

» bundesweit flächendeckend und finanziell gut ausgestattet eine systematische Gefährdungseinschätzung und ein interinstitutionelles Fallmanagement einzurichten. Fachberatungsstellen und Frauenhäuser sind in Konzeption und Umsetzung einzubeziehen. Die gewaltbetroffene Frau ist im Verfahren der Gefährdungseinschätzung bzw. Risikoanalyse zu beteiligen.

» in allen Bundesländern Sonderzuständigkeiten bei der Polizei für Gewalt in Partnerschaften und Hochrisikofälle einzurichten.

» Schulungen zur Identifikation von Hochrisikofällen auszubauen und Hochrisikomanagement und Gefährdungsanalysen als Themen in Studium und Ausbildung der einschlägigen Berufsgruppen aufzunehmen.

» Forschungen zur Wirksamkeit interinstitutioneller Zusammenarbeit und der verschiedenen Gefährdungseinschätzungsinstrumente zu finanzieren.

Wir empfehlen dem Gesetzgeber,

» das FamFG zu ändern für Fälle, in denen der Wohnort der Betroffenen und gemeinsamer Kinder geheim gehalten werden muss.

» das Problem der Mitteilungspflicht von Jugendämtern bei Unterhaltsvorschuss zu lösen, z. B. indem das Jugendamt im Bezirk des Kindesvaters in Amtshilfe tätig wird.

Artikel 52 & 53
Eilschutzanordnungen, Kontakt- und Näherungsverbote sowie Schutzanordnungen

Anforderungen

Durch Schutzanordnungen muss in Situationen unmittelbarer Gefahr sichergestellt werden, dass die Gefährdung akut beendet wird und eine Weiterführung der Gefährdung verhindert wird. Wegen der zeitlichen Dringlichkeit sind hier Schutzanordnungen im Eilverfahren zu ermöglichen. Eine effektive Ahndung der Verstöße gegen Schutzanordnungen muss regelmäßig sichergestellt sein.

Herausforderungen

Synchronisierung des Gewaltschutzes für geflüchtete Menschen

Bislang ist in der Praxis und allen „stakeholder*innen" wenig bekannt, dass das Gewaltschutzgesetz auch auf die Einrichtungen zur Aufnahme von Geflüchteten und Asylbewerber*innen Anwendung findet. Durch Fortbildungsinitiativen ist sicherzustellen, dass sowohl alle Beteiligten im Unterstützungs- und Unterbringungssystem als auch die von Gewalt Betroffenen selbst wissen, dass die Möglichkeiten des GewSchG auch auf das Wohnen in Erstaufnahme-Einrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften und Ankerzentren Anwendung finden.

Das Ermessen der asylrechtlich zuständigen Behörden im Hinblick auf Ausnahmen von der Residenzpflicht ist beim Vorliegen von geschlechtsspezifischer Gewalt auf Null zu reduzieren, vgl. § 50 Abs. 4 AsylG; § 57 Abs. 1 AsylG.

Die Vorlage und Implementation eines diversitätsbewussten Gewaltschutz-Konzeptes für Unterkünfte muss in Art 44 Abs. 2a AsylG als verpflichtender Bestandteil des Vertrages zwischen Land/Bezirk und Betreiber*innen der Unterkunft geregelt werden.

Vorrangs- und Beschleunigungsprinzip auch für Verfahren nach dem GewSchG

Bislang besteht die Gefahr, dass Verfahren aus dem Kindschaftsrecht (Umgang, Sorge), für die gem. § 155 FamFG der Vorrang- und Beschleunigungs-Grundsatz gilt, Gewaltschutzverfahren „überholen", und so Kinder und den betreuenden Elternteil in ernsthafte Gefahr bringen, weil die erlebte „häusliche Gewalt" nicht thematisiert und nicht synchron gerichtlich verarbeitet wird. Um den zeitnahen, effektiven und umfassenden Schutz von gewaltbetroffenen Personen sicherzustellen, sind die Verfahren nach dem GewSchG im FamFG auch als „vorrangig und beschleunigt" zu qualifizieren (analog zu § 155 FamFG).

Schließen der Lücke zwischen Polizeiaufgabengesetz und GewSchG

Ein Abgleich der Statistiken zu Gewaltschutzmaßnahmen nach den Polizeigesetzen der Länder und den sich anschließenden Gewaltschutzverfahren vor den Familiengerichten zeigt, dass es eine deutliche „drop out" Rate gibt. Nicht jeder z. B. Platzverweis aus der gemeinsam genutzten Wohnung mündet in eine (vorübergehende) Zuweisung auf Grundlage des GewSchG. Die Erfahrungen z. B. in

München Stadt und Landkreis zeigen, dass sich diese Lücke zwischen den (stark zeitlich befristeten) polizeilichen Maßnahmen wie z. B. der Wegweisung und dann notwendigerweise anschließenden Anträgen bzw. Maßnahmen nach dem GewSchG im Wesentlichen schließen lässt, wenn multi-professionelle Strukturen für eine proaktive Kontaktaufnahme und Beratung mit den von Gewalt betroffenen Personen in den ersten 24 Stunden nach dem Polizeieinsatz vorhanden sind[343]. Dies sollte explizit als Förderziel für Bundesländer und Kommunen verankert werden.

Problemfeld: Ahndung von Verstößen gegen Anordnungen nach dem GewSchG

§ 4 GewSchG hat in Relation zu den betroffenen Rechtsgütern (Leben, Freiheit, Gesundheit, sexuelle Selbstbestimmung) einen unangemessen niedrigen Strafrahmen. Hier ist durch eine Erhöhung des Strafrahmens deutlich Position zu beziehen dafür, dass „häusliche Gewalt" keine Privatsache, sondern eine öffentliche Angelegenheit ist, die von den Gerichten mit Nachdruck bearbeitet und verfolgt wird.

Die strafrechtliche Verfolgung von Verstößen gegen das GewSchG ist aber nicht nur eine Frage des materiellen Rechts und des Strafrahmens. Viele Staatsanwaltschaften stellen die zur Anzeige gebrachten Verstöße gegen GewSchutz-Auflagen folgenlos ein. Das ist genau das falsche Signal an Täter*innen, die hier positiv verstärkt lernen, dass ihr grenzverletzendes und gefährdendes Verhalten rechtlich und gesellschaftlich akzeptiert ist.

Reformierung § 3 GewSchG

Gem § 3 GewSchG fallen Kinder bzgl. Anordnungen zu ihrem Schutz vor „häuslicher Gewalt" durch einen Sorgeberechtigten nicht unter das GewSchG. Hier gelten die kindschaftsrechtlichen Regelungen gemäß § 1666a BGB – mit dem Leitbild der fortwährenden Elternverantwortung nach Trennung und der Regelvermutung zur generellen Kindeswohldienlichkeit von Umgang auch mit dem die*den Partner*in misshandelnden Elternteil. Trotz der verstärkten gesamtgesellschaftlichen Diskussion um den Kinderschutz in den letzten Jahren und dem breiten Kenntnisstand um die Folgen von häuslicher Gewalt für betroffene Kinder wird § 1666a BGB als Parallelregelung zum GewSchG in der Praxis aber kaum angewendet.

Der über § 1666a BGB intendierte Schutz für von „häuslicher Gewalt" betroffene Kinder ist aber aufgrund der unterschiedlichen Verfahrenslogiken (Kindschaftsrecht/ Gewaltschutzrecht) nicht ausreichend: Die Kinderschutzverfahren nach § 1666 ff BGB sind kooperative, inklusive Verfahren mit frühzeitiger Elternbeteiligung und einer niederschwelligen Verantwortungsgemeinschaft zwischen Jugendamt und Familiengericht.

Sie wahren streng den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Hinblick auf die Eingriffstiefe ins Elternrecht. Diese kleinschrittigen und zeitintensiven Verfahrensweisen sind zutreffend gedacht für „klassische" Gefährdungsfälle im Hinblick auf das Kindeswohl, stoßen aber an ihre Grenze bzw. können kontraindiziert sein bei Fällen „häuslicher Gewalt". In der Praxis wird eher selten eine Einschätzung der Kindeswohlgefährdung ohne den misshandelnden Elternteil getroffen, § 8a Abs. 1 S. 2 SGB VIII, obwohl § 33 Abs. 1 S. 2 FamFG das grundsätzlich ermöglichen würde.

Ein Eilverfahren wie es das GewSchG ermöglicht, ist bei von „häuslicher Gewalt" betroffenen Kindern im Rahmen des § 1666a BGB schwer durchsetzbar. Zudem fehlt im § 1666 ff BGB eine Regelung, die der im GewSchG verankerten Beweislastumkehr vergleichbar ist. Diese ist aber für einen unverzüglich greifenden Schutz- und Sicherheitsplan unerlässlich. Auch fallen Verstöße gegen Schutzanordnungen nach §§ 1666, 1666a BGB nicht unter der strafrechtlichen Ahndung, wie es § 4 GewSchG vorschreibt.

---

343 Polizeipräsidium München 2019: Münchener Unterstützungs-Modell gegen Häusliche Gewalt, 22.11.2019, [online] https://www.polizei.bayern.de/schuetzenvorbeugen/beratung/index.html/8867 (aufgerufen am 18.01.2021).

Eine solche faktische Schlechterstellung der von „häuslicher Gewalt“ betroffenen Kinder gegenüber den von „häuslicher Gewalt“ betroffenen Frauen oder Stiefgeschwistern verstößt aber nicht nur gegen den Grundsatz auf gewaltfreie Erziehung aus § 1631 Abs. 2 BGB, sondern und vor allem gegen die Grundrechte auf Gleichbehandlung in Art. 3 GG und auf körperliche Unversehrtheit in Art. 2 GG. Auch der im deutschen Recht unmittelbar anwendbare Art. 3 UN KRK fordert ein, dass in jedem rechtsförmigen Verfahren das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen ist.

Anpassung des Gewaltschutzes in Wohneinrichtungen der Behindertenhilfe

In Wohnheimen und ambulanten Wohneinrichtungen für Menschen mit Behinderungen ist das Wegweisungsrecht des GewSchG nicht unmittelbar anwendbar, wenn der Täter auch Bewohner der Einrichtung ist. Da diese Täter als Rehabilitanden nicht ohne Weiteres der Einrichtung verwiesen werden können, werden sie häufig zunächst in andere Wohngruppen oder Einrichtungen verwiesen, um den akuten Gewaltschutz zu gewährleisten. Dies ist jedoch keine langfristige Lösung für einen Schutz vor Gewalt. Umfassende Gewaltschutzkonzepte in Einrichtungen der Behindertenhilfe, die u. a. auch Täterprogramme beinhalten, fehlen häufig.

Empfehlungen

Wir empfehlen dem Gesetzgeber,

» die Verfahren nach dem GewSchG im FamFG auch als „vorrangig und beschleunigt“ zu qualifizieren (analog zu § 155 FamFG), um den zeitnahen, effektiven und umfassenden Schutz von gewaltbetroffenen Personen sicherzustellen.

» durch eine Erhöhung des Strafrahmens in § 4 GewschG zu verdeutlichen, dass „häusliche Gewalt“ keine Privatsache, sondern eine öffentliche Angelegenheit ist.

» zu prüfen inwiefern § 3 GewSchG reformiert werden könnte, um eine unmittelbare Geltung des GewSchG auch für Menschen, die in einem Sorgerechts-, Vormundschafts- oder Pflegschaftsverhältnis stehen, diskriminierungsfrei zu ermöglichen.

» das GewSchG dahingehend zu konkretisieren, wie es in Wohneinrichtungen der Behindertenhilfe umzusetzen ist.

Wir empfehlen den Bundesländern,

» durch Fortbildungsinitiativen und Informationsmaterialien sicherzustellen, dass sowohl alle Beteiligten im Unterstützungs- und Unterbringungssystem als auch die von Gewalt Betroffenen selbst wissen, dass die Möglichkeiten des Gewaltschutzgesetzes auch auf das Wohnen in Erstaufnahme-Einrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften und Ankerzentren Anwendung finden.

» durch verpflichtende Fortbildungen der Staatsanwaltschaften und Strafgerichte sicherzustellen, dass Staatsanwaltschaften und Gerichte Verstöße gegen Anordnungen auf Grundlage das GewSchG mit Nachdruck verfolgt werden und hier ein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung regelhaft anzunehmen ist.

» multi-professionelle Strukturen für eine proaktive Kontaktaufnahme und Beratung mit den von Gewalt Betroffenen Personen in den ersten 24 Stunden nach dem Polizeieinsatz durch eine spezifische Strukturförderung in den Kommunen sicherzustellen.

Artikel 54
Ermittlungen und Beweise

Anforderungen

Gemäß Artikel 54 IK haben die Vertragsparteien die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die Verwendung von Beweismitteln, die das sexuelle Vorleben und Verhalten des Opfers betreffen, auf ein Mindestmaß zu beschränken. Solche Beweismittel sind an dem Maßstab zu messen, ob sie sachdienlich und notwendig für das Verfahren sind. Artikel 54 IK erfasst sowohl das Strafverfahren als auch das Zivilverfahren.

Herausforderungen

Strafverfahren

§ 68a StPO regelt die Beschränkung des Fragerechts aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes. Nach Absatz 1 dürfen Fragen, die einem Zeugen zur Unehre gereichen können oder den persönlichen Lebensbereich betreffen, nur gestellt werden, wenn dies (für die Sachaufklärung und Beweiswürdigung) unerlässlich ist. Gemäß Absatz 2 Satz 1 sind Fragen nach Umständen, die die Glaubwürdigkeit der Zeug*innen in der vorliegenden Sache betreffen, insbesondere nach Beziehungen, nur dann zu stellen, soweit dies erforderlich ist. Gemäß Nr. 19a der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) hat die Staatsanwaltschaft darauf zu achten, dass der*die Verletzte „durch Fragen und Erklärungen des Beschuldigten und seines Verteidigers nicht größeren Belastungen ausgesetzt wird, als im Interesse der Wahrheitsfindung hingenommen werden muss."

§ 68a StPO bietet damit grundsätzlich, auch in der Zusammenschau mit Nr. 19a RiStBV, eine ausreichende Grundlage, um das Persönlichkeitsrecht der Zeug*innen zu schützen. Dem Gericht kommt allerdings ein immenser Ermessenspielraum zu. Dieser Ermessenspielraum kann zu einer Reduzierung des Opferschutzes führen, wenn in die Entscheidung über die Zulässigkeit einer Frage genderstereotype Rollenverständnisse, Vergewaltigungsmythen und Fehlannahmen über denkbares Opferverhalten einfließen[344]. Nach der Einschätzung von Rechtsanwält*innen werden Opferzeug*innen sexualisierter Gewalt im Verfahren teilweise noch immer gezwungen, ihr sexuelles Vorleben oder auch Vorlieben umfassend offenzulegen, obwohl das Vorleben des Opfers in der Regel keine Bedeutung für die Beurteilung des Wahrheitsgehalts der belastenden Aussage hat[345].

Es ist daher sicherzustellen, dass Fragen zum höchstpersönlichen Lebensbereich in der Gerichtspraxis auf das Notwendigste beschränkt werden und die Entscheidung darüber nicht von den genannten Fehlannahmen geleitet sind. Denkbar wäre eine weitergehende Regelung in § 68 a StPO oder eine klarstellende Ergänzung in der RiStBV. Fragen nach dem sexuellen Vorleben des Opfers sollten nach den Vorgaben einer solchen Regelung einer positiven Begründung bedürfen. Eine

344 djb 2018: Stellungnahme zur effektiven Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) in Deutschland, 29.01.2018, [online] https://www.djb.de/verein/Kom-u-AS/K6/st18-02/ (aufgerufen am 01.11.2020), S. 14, mit Verweis auf die Studie von Elsner, Eric & Wiebke Steffen 2005: Vergewaltigung und sexuelle Nötigung in Bayern, S. 160 ff., wonach Polizeibeamt*innen von Falschanzeigenquoten von bis zu 80 % ausgehen und mit Verweis auf Deutscher Richterbund, Stellungnahme 3/2016, Januar 2016, S. 5: „Auch außerhalb aller Klischees gibt es wohl viele Fälle, in denen einer der beiden Sexualpartner den anderen erst zu den gewünschten sexuellen Handlungen überreden muss, und dazu nicht nur die Kraft seiner Argumente, sondern unter Umständen auch die erhoffte Verführungswirkung sexueller Handlungen einsetzt."

345 Ebd.

solche Begründungspflicht trüge zudem zur Transparenz bei und die Verteidigung wäre gehalten, selbst die Unerlässlichkeit ihrer Frage zu überprüfen.

Zivilverfahren

Die Zivilprozessordnung, Familienverfahrensgesetz, Arbeitsgerichtsgesetz und die Regelungen des Sozialrechtes enthalten keine spezifisch, ausdrücklich normierten Opferschutzrechte[346]. Dies führt im Bereich des personalen Opferschutzes zu Schutzlücken sowohl für Opfer in der Rolle als Partei als auch für Opfer in der Rolle als Zeugen[347]. Die allgemeine Pflicht des Gerichts zur Berücksichtigung der besonderen Schutzbedürftigkeit von Opferzeugen (vgl. § 48 Abs. 3 StPO) sowie die Berücksichtigung bestimmter Inhalte (vgl. § 68 a Abs. 1 StPO) finden in den zivilrechtlichen und arbeitsrechtlichen Prozessordnungen keine Entsprechung. Dies betrifft auch die Befragung zu intimen Details bei Anhörungen oder Befragungen[348]. Insbesondere enthalten die §§ 396, 397 ZPO keine dem § 68 a StPO vergleichbare Formulierung. Da, anders als in Strafprozessen wegen der Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung, Fragen zum sexuellen Vorleben nicht zum Kernbereich zivilrechtlicher Auseinandersetzungen gehören und von Straftaten betroffene Personen im Schmerzensgeld- oder Unterlassungsverfahren und in Gewaltschutzverfahren Partei sind und lediglich in Arbeitsprozessen als Zeug*innen befragt werden, wäre hier eine Evaluation zu empfehlen, inwiefern in den entsprechenden Verfahren die Vorgaben der Istanbul-Konvention eingehalten werden.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung/dem Gesetzgeber,

» eine Ergänzung der gesetzlichen Regelung des § 68 a StPO, die sicherstellt, dass Fragen zum sexuellen Vorleben oder Verhalten eines Opfers außerhalb des angezeigten Sachverhaltes im Strafprozess im Regelfall als unzulässig erachtet und die Zulässigkeit solcher Fragen einem besonderen Begründungsaufwand unterworfen wird.

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern,

» eine Evaluation darüber, ob in Zivilverfahren und arbeitsrechtlichen Verfahren die Vorgaben der Istanbul-Konvention zum Schutz vor unzulässigen Fragen nach dem sexuellen Vorleben und Verhalten des Opfers eingehalten werden.

346 MPI Abteilung Kriminologie 2017: Übertragung opferschützender Normen aus dem Strafverfahren in andere Verfahrensordnungen, Wissenschaftliche Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, [online] https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Berichte/MPI_Gutachten_Uebertragung_opferschuetzender_Normen.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (aufgerufen am 1.11.2020), S. 52.
347 Ebd., S. 67.
348 Ebd.

Artikel 55
Verfahren auf Antrag und von Amts wegen

Anforderungen

Artikel 55 zielt darauf ab, die Last für die Betroffenen von Straftaten, insbesondere Straftaten gegen die körperliche Integrität und sexuelle Selbstbestimmung, im Ermittlungs- und Strafverfahren zu mindern, die Betroffenen zu schützen und gleichzeitig zu stärken. Nach Absatz 1 sind die Vertragsparteien dazu verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die Ermittlungen und die Strafverfolgung der in den Artikeln 35 bis 39 IK genannten Straftaten nicht vollständig von einer Meldung oder Anzeige durch das Opfer abhängen und, dass eingeleitete Verfahren auch dann fortgeführt werden können, wenn das Opfer seine Aussage oder Anzeige zurückzieht. Absatz 2 garantiert den Opfern den Zugang zu neben einer rechtlichen Beratung stehenden spezialisierten psychologischen bzw. psychosozialen Unterstützungsangeboten, um sie emotional und psychologisch im Ermittlungs- und Strafverfahren zu begleiten.

Herausforderungen

Herausforderungen zu Verfahren auf Antrag und von Amts wegen (Artikel 55 Abs. 1 IK)

Das deutsche Strafrecht erfasst Straftaten aus dem Bereich der physischen geschlechtsspezifischen und häuslichen Gewalt häufig als einfache Körperverletzung (§ 223 StGB). In der Folge hängt die Strafverfolgung regelmäßig von dem Strafantrag der Opfer oder der Annahme eines besonderen öffentlichen Interesses an der Strafverfolgung durch die Staatsanwaltschaft ab. Fehlt es an einem Strafantrag und wird das besondere öffentliche Interesse verneint, kommt es zu einer Einstellung des Verfahrens.

Darüber hinaus gehören einfache Körperverletzungen (§ 223 StGB), Nötigungen (§ 240 StGB) und Bedrohungen (§ 241 StGB) zu den sogenannten Privatklagedelikten (§ 374 Abs. 1 StGB). Die Staatsanwaltschaft kann das Verfahren bei diesen Delikten einstellen und ist nicht zur weiteren Mitwirkung verpflichtet, wenn ein öffentliches Interesse an der Verfolgung fehlt (§§ 376, 377 Abs. 1 StGB). So kann es im Einzelfall zu einer vollständigen Verlagerung der Strafverfolgung auf die Opfer kommen.

Diese Regelungen genügen zwar grundsätzlich den Anforderungen des Artikel 55 Abs. 1 IK, der nur ein „vollständiges“ Abhängen der Strafverfolgung von einem Strafantrag des Opfers verbietet. Die aktuelle Rechtslage kann aber zu Schutzlücken führen, wenn die Betroffenen keinen Strafantrag stellen und die Staatsanwaltschaft das besondere öffentliche Interesse an der Strafverfolgung nicht bejaht und/oder das Verfahren mangels öffentlichen Interesses auf den Privatklageweg verweist. In diesen Fällen wird das Verfahren eingestellt. Das Instrument der Privatklage könnte Opfern zwar die Möglichkeit weiterer Strafverfolgung geben, dieses Verfahren ist in der Praxis jedoch mit erheblichen Belastungen für die Betroffenen verbunden und hat nur geringe Aussicht auf Erfolg. Aus anwaltlicher Sicht wird Betroffenen regelmäßig davon abzuraten sein.

Vorgaben für die Annahme eines (besonderen) öffentlichen Interesses finden sich in den Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV). Diese sind durch die Strafverfolgungsbehörden im Fall einer Ermessensentscheidung zu berücksichtigen. In den maßgeblichen Abschnitten zur Privatklage und zum besonderen öffentlichen Interesse bei Fehlen des Strafantrages (Nr. 86 und Nr. 234 RiStBV) sind häusliche Gewalt oder geschlechtsspezifische Gewalt nicht

ausdrücklich enthalten, sondern nur ein Verweis auf eine etwaige persönliche Beziehung zum Täter, die eine Strafverfolgung durch das Opfer unzumutbar erscheinen lässt[349]. Es ist daher zu begrüßen, dass in einigen Bundesländern bereits Empfehlungen und Richtlinien bestehen, dass das öffentliche Interesse in Fällen häuslicher Gewalt regelmäßig bejaht werden soll. Eine eindeutige Ausgestaltung der RiStBV wäre zur Vereinheitlichung und Klarstellung wünschenswert.

Herausforderungen zur Psychosozialen Prozessbegleitung (Artikel 55 Abs. 2 IK)

Gemäß § 406g StPO haben Verletzte zwar das Recht auf eine psychosoziale Begleitung im Strafprozess (§ 406 Abs. 1 StPO), nicht alle aber einen rechtlichen Anspruch auf eine Kostenübernahme (§ 406 Abs. 3 StPO). Insbesondere werden die einfache Körperverletzung (§ 223 StGB), die einfache Nachstellung (§ 238 Abs. 1 StGB) sowie die Bedrohung (§ 241 StGB) nicht von einem solchen Rechtsanspruch und der damit verbundenen Übernahme der Kosten erfasst und im Bereich der sexualisierten Gewalt (§ 177 StGB) nur die Verbrechenstatbestände und die besonders schweren Fälle eines Vergehens nach § 177 Abs. 6 StGB. Gerade diese Straftatbestände sind aber regelmäßig bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt erfüllt, sodass der Ausschluss von der Finanzierung insbesondere Betroffene aus dem Anwendungsbereich der IK trifft[350]. In diesen Fällen müssen die Betroffenen die Begleitung selbst finanzieren und nehmen sie deshalb faktisch nicht in Anspruch. Daher bleibt die Regelung der psychosozialen Prozessbegleitung in diesen Fällen hinter dem Schutzniveau des Artikel 55 Abs. 2 IK zurück[351].

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung/dem Gesetzgeber,

» das Recht auf kostenfreie psychosoziale Prozessbegleitung auf alle Betroffenen von geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt im Sinne der Istanbul-Konvention auszuweiten. Es bedarf einer Erweiterung des § 406g StPO, welche sicherstellt, dass alle Betroffenen von Gewalt gegen Frauen, insbesondere sexualisierter Gewalt, und häuslicher Gewalt die Möglichkeit haben, das Recht auf psychosoziale Prozessbegleitung kostenfrei in Anspruch zu nehmen.

Wir empfehlen dem Bundesjustizministerium und den Landesministerien,

» in die RiStBV einen ausdrücklichen Hinweis auf das Vorliegen des besonderen öffentlichen und öffentlichen Interesses an der Strafverfolgung bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt aufzunehmen.

---

349 Diese Forderung wurde bereits im November 1993 von der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen an die Justizministerkonferenz herangetragen, die dieser Aufforderung auf ihrer Herbstkonferenz im Jahr 1994 auch gefolgt ist. Dies hat aber bislang keine ausdrückliche Erwähnung in der RiStBV gefunden, die aber an dieser Stelle wichtiges Arbeitsinstrument für die Staatsanwaltschaft ist. Dennoch kam Prof. Dr. Dagmar Oberlies in einer Aktenstudie für das Land Sachsen-Anhalt für die Jahre 2002–2004 zu dem Ergebnis, dass 78,2 % der Anzeigen wegen häuslicher Gewalt und 75,1% der angezeigten Verstöße gegen die sexuelle Selbstbestimmung nach § 170 Abs. 2 StPO eingestellt wurden, weil kein „genügender Anlass zur Erhebung der öffentlichen Klage“ oder „kein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung“ besteht, vgl. Dagmar Oberlies 2005: Erledigungspraxis in Fällen häuslicher und sexueller Gewalt, Eine Aktenstudie bei den Staatsanwaltschaften des Landes Sachsen-Anhalt, [online] https://www.frankfurt-university.de/fileadmin/standard/Hochschule/Fachbereich_4/Kontakte/ProfessorInnen/Dagmar_Oberlies/sachsenanhalt_bericht.pdf (aufgerufen am 29.10.2020), S. 23.

350 Wolf, Anne-Katrin 2018: Opferschutz im Strafverfahren – die Regelungen der Psychosozialen Prozessbegleitung im Lichte der Istanbul-Konvention, in: djbZ, Jg. 21, Nr. 4, S. 216–219, hier S. 216.

351 djb 2018: Stellungnahme zur effektiven Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) in Deutschland, 29.01.2018, [online] https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st18-02/ (aufgerufen am 18.01.2021), S. 12 f.

» Empfehlungen oder Richtlinien zur Handhabung des (besonderen) öffentlichen Interesses in Fällen geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt zu erstellen.

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern,

» sicherzustellen, dass auf die besonders schutzwürdige Situation von Betroffenen regelmäßig im Rahmen von verpflichtenden Fortbildungsmaßnahmen für Richter*innen und Staatsanwaltschaft hingewiesen werden.

» sicherzustellen, dass für Opfer von Vergewaltigung und sexualisierter Gewalt, auch in Kindheit und Jugend, ausreichend Angebote zur Verfügung stehen, die den Anforderungen an Krisenzentren im Sinne des Artikel 25 der Konvention entsprechen.

Artikel 56
Schutzmaßnahmen

Anforderungen

Hier soll durch Verfahrensrechte sichergestellt werden, dass Zeug*innen, die zugleich Überlebende der Gewalt sind, sich selbst aktiv über den Verlauf und über den Stand aller Phasen des strafrechtlichen Verfahrens informieren können. Das dient der eigenen Aktivierung und Rückgewinnung von Autonomie, soll aber zugleich ein zum Verfahren paralleles Sicherheitsmanagement ermöglichen.

Herausforderungen

Einige Oberlandesgerichte haben in den letzten Jahren die Praxis ausgebildet, das Akteneinsichtsrecht der Nebenkläger*in gem. § 406e Abs. 2 S. 2, 3 StPO einzuschränken, weil der „Untersuchungszweck, auch in einem anderen Strafverfahren, gefährdet erscheint oder das Verfahren durch die Akteneinsicht erheblich verzögert würde".

Das Argument einer zeitlichen Verzögerung steht in Hinblick auf den rechtsstaatlichen Verfahrensgewinn in keinem Verhältnis zu den dadurch erzeugten massiven Einschnitten in die Rechte der Opferzeug*in, die sich mit Hilfe psychosozialer und rechtlicher Beratung auf das Verfahren vorbereiten soll, um Sekundärviktimisierungen so weitgehend wie möglich zu vermeiden.

Empfehlungen

Wir empfehlen dem Gesetzgeber,

» die Möglichkeit, das Akteneinsichtsrecht der Nebenkläger*in gem. § 406e Abs. 2 S. 2, 3 StPO einzuschränken, in Hinblick auf das überragende rechtliche Interesse der Opfer-Zeug*in an Verfahrenstransparenz und Sicherheit im Sinn einer „Schranken-Schranke" zu begrenzen.

Artikel 57
Rechtsberatung

Anforderungen

Gemäß Artikel 57 IK muss das innerstaatliche Recht für Opfer von Gewalt gegen Frauen oder häuslicher Gewalt einen Anspruch auf anwaltliche Vertretung und auf eine unentgeltliche Rechtsberatung vorsehen[352]. Artikel 57 verleiht dem Opfer dabei nicht automatisch einen Anspruch auf kostenlose Rechtsberatung. Es obliegt immer noch den Mitgliedstaaten, die Voraussetzungen für eine solche kostenlose Rechtsberatung festzulegen.

Artikel 57 beschränkt den Anspruch dabei nicht auf das Strafverfahren. Die Mitgliedstaaten müssen einen kostenlosen Rechtsbeistand unter Umständen auch in Zivilrechtsverfahren gewährleisten. Dieser Anspruch ergibt sich, abgeleitet von dem Recht zum Zugang zu einem Gericht gemäß Artikel 6 Abs. 1 EMRK, aus der Zusammenschau zwischen Art. 57 IK, Artikel 6 Abs. 3 (c) EMRK, Artikel 6 Abs. 1 EMRK und der Rechtsprechung des EGMR[353].

Entscheidend ist, ob das Opfer in der Lage ist, sein Ansinnen auch ohne einen solchen Rechtsbeistand zufriedenstellend hervorzubringen und in dem Sinne erfolgreich sein wird. Wenn es aufgrund der Komplexität des Verfahrens und/oder der emotionalen Belastung dazu nicht in der Lage ist, dann ist ihm auch in zivilrechtlichen Verfahren ein kostenloser Rechtsbeistand zur Verfügung zu stellen, selbst wenn das Gesetz das nicht vorsieht. Der Fokus liegt damit auf der Praktikabilität und Effektivität des Rechts auf Zugang zum Gericht.

Herausforderungen

Herausforderungen im Strafrecht

Der Gesetzgeber hat in § 397 Abs. 2 S. 1 StPO geregelt, dass sich der*die Nebenklägerin eines Verfahrens eines anwaltlichen Beistands bedienen oder durch einen solchen vertreten lassen kann. § 397a Abs. 1 StPO regelt, unter welchen Voraussetzungen dem*der Nebenkläger*in ein*e Rechtsanwält*in als Beistand auf Staatskosten zu bestellen ist. Bei schweren Straftaten wird den Opfern somit kostenfrei und einkommensunabhängig ein*e gewählte Opferanwält*in zur Seite gestellt[354]. Dabei werden allerdings nur schwere Gewalt- und Sexualdelikte, wie z. B. Fälle des Verbrechens nach § 177 StGB oder der besonders schwere Fall eines Vergehens nach § 177 Abs. 6 StGB, erfasst. Andere, unter dieser Schwelle liegende Gewalttaten, so z. B. die einfache Körperverletzung gemäß § 223 StGB oder die gefährliche Körperverletzung gemäß § 224 S StGB, werden nicht erfasst. Ebenso wird der Grundtatbestand der Nachstellung (§ 238 Abs. 1 StGB) nicht benannt. Auf diese Weise wird eine Vielzahl von Fällen geschlechtsspezifischer Gewalt durch die Regelung der Kostenübernahme nicht erfasst[355].

---

352 Europarat 2011: Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht, Council of Europe Treaty Series, No. 210, Art. 57, S. 102 f.

353 Ebd., S. 103, Rn. 295.

354 Zur Bedeutung der Nebenklage siehe auch: Kräuter-Stockton, Sabine 2008: Nebenklage: Im Sinne der Opfer und der Wahrheitsermittlung, Bewertung zweier aktueller Gesetzesentwürfe, in: Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes (djbz), Jg. 11, Nr. 2, S. 78 ff.

355 Vgl. Deutscher Juristinnenbund 2018: Stellungnahme: 18 – 18 Opferrechte im Strafverfahren wegen geschlechtsbezogener Gewalt, 22.11.2018, [online] https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st18-18/ (aufgerufen am 04.11.2020).

In den Fällen, in denen kein anwaltlicher Beistand nach § 397a Abs. 1 StPO bestellt wird, kann gemäß § 397a Abs. 2 StPO für die Hinzuziehung einer*eines Rechtsanwält*in auf Antrag Prozesskostenhilfe nach den Voraussetzungen der ZPO bewilligt werden, allerdings nur, wenn der*die Nebenkläger*in die eigenen Rechte selbst nicht ausreichend wahrnehmen kann oder es der Person nicht zuzumuten ist. Die Unzumutbarkeit ist in der Regel bei Opfern von Sexualstraftaten anzunehmen[356]. Auf die Voraussetzung, dass die Sach- und Rechtslage schwierig ist, hat der Gesetzgeber mittlerweile zwar verzichtet[357]. Allerdings ist insgesamt zu sagen, dass sowohl der zu eng gefasste Straftatenkatalog in § 397a Abs. 1 StPO als auch die Möglichkeit des Rückgriffs auf § 397a Abs. 2 StPO den Rechtszugang betroffener Frauen erheblich erschwert. Damit wird nicht allen Opfern das Recht auf kostenfreie anwaltliche Vertretung durch Opferanwält*innen zuteil.

Herausforderungen im Zivilrecht

Gesetzlich besteht nach dem Beratungshilfegesetz (BerHG) die Möglichkeit, Beratungshilfe in Anspruch zu nehmen, falls das Opfer keine hinreichenden finanziellen Möglichkeiten für die Inanspruchnahme einer Rechtsberatung hat. Die Voraussetzungen der Gewährung von Rechtsberatung ergeben sich aus § 1 BerHG. Darüber hinaus besteht auch im Rahmen des Zivilrechts kein genereller Anspruch auf kostenlose Rechtsberatung bei von Gewalt betroffenen Frauen. Es kann allerdings Prozesskostenhilfe für gerichtliche Verfahren § 114 ZPO gewährt werden. Auch hier ist die Gewährung der Prozesskostenhilfe aber ausschließlich von den wirtschaftlichen Verhältnissen und der Erfolgsaussicht des Klagebegehrens abhängig, welche sich nach § 114, 115 ZPO bemessen. Ein Verweis auf die Komplexität des Verfahrens oder die emotionale Belastung, wie es die Rechtsprechung des EGMR vorsieht, erfolgt gerade nicht.

Effektiver Zugang zum Recht und unentgeltlicher Rechtsberatung vor einem Verfahren

Trotz gesetzgeberischer Möglichkeiten wird die Bundesrepublik den Vorgaben der Istanbul-Konvention, sich an der EGMR Rechtsprechung gemäß Art. 6 EMRK zu orientieren und *effektiven* Rechtszugang zu gewährleisten, insbesondere im Zivilverfahren nicht gerecht[358].

Das Problem ist, dass derzeitige gesetzliche Regelungen in familienrechtlichen Verfahren den Zugang zum Recht für Betroffene von partnerschaftlicher Gewalt gefährden können[359], da in Ehe-, Sorge- und Umgangsstreitigkeiten regelmäßig der Aufenthaltsort von Kind oder Mutter als Anknüpfungspunkt für die Bestimmung des ausschließlichen Gerichtsstandes gesetzlich vorgesehen ist. Diese Regelung zwingt Betroffene von partnerschaftlicher Gewalt in familienrechtlichen Verfahren, ihren Aufenthaltsort gegenüber dem Täter kundzutun. Dies stellt eine besondere Gefahr für die Betroffenen dar und kann ihren Zugang zum Recht erschweren[360].

Zurzeit ist eine qualifizierte Unterstützung betroffener Frauen bei der Einreichung nationaler und internationaler Rechtsbehelfe nicht ersichtlich. Insbesondere für Frauen mit Behinderungen, ältere Frauen, wohnungslose Frauen, Migrantinnen mit prekärem Aufenthaltsstatus und weibliche Geflüchtete gestaltet sich der Zugang zum Recht mangels finanzieller und personeller Ressourcen als besonders problematisch, werden doch nicht stets ein barrierefreier Zugang oder Angebote in verschiedenen Sprachen gewährleistet[361].

---

356 Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung, 8. Aufl. 2019, § 397a StPO Rn. 12.

357 Deutscher Bundestag 2009: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Drucksache vom 03.03.2009 16/12098, S. 34.

358 Erläuternder Bericht zur Istanbul-Konvention, Art. 57 Rn. 294, 295.

359 Vgl. Deutscher Juristinnenbund 2020: Themenpapier: 20 – 11 „Effektiver Rechtszugang gewaltbetroffener Frauen", 12.02.2020, [online] https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st20-11 (aufgerufen am 01.11.2020).

360 Ebd.

361 Zinsmeier, Jutta 2018: Umsetzung der Istanbul-Konvention zum Schutz von Mädchen und Frauen mit Behinderung und bei Pflegebedürftigkeit, in: Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes (djbz), Jg. 21, Nr. 4, S. 210,

Es fehlt an klaren gesetzgeberischen Vorgaben für die Finanzierung von Frauenhäusern, die häufig den Zugang zu Rechtsberatung ermöglichen, und Beratungsangeboten an sich[362]. Es fehlt insbesondere an festen Haushaltspositionen, klaren Zuständigkeiten und gesetzlichen Grundlagen. Trotz baulichem Aus-, Um- und Neubau sowie Sanierung von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen, was zumindest in baulicher Hinsicht einen barrierefreien Zugang ermöglichen könnte, mangelt es noch immer an Investitionen für geschultes Personal, das die betroffenen Frauen bei der Einreichung von Klagen gegen geschlechtsspezifische Gewalt unterstützen könnte. Fehlende finanzielle Ressourcen verhindern außerdem eine kostenlose Rechtsberatung[363]. Somit ist der Ansatz, bauliche Investitionen zu tätigen, zwar zu begrüßen. Allerdings erfassen Maßnahmen in rein baulicher Hinsicht nicht alle Probleme zum Zugang zu Schutz, Beratung und rechtliche Mittel für Betroffene von geschlechtsspezifischer Gewalt.

Empfehlungen

Wir empfehlen dem Gesetzgeber/der Bundesregierung,

» die Regelung des § 397a StPO auf jegliche Fälle von geschlechtsspezifischer Gewalt auszuweiten, damit allen Opfern das Recht auf kostenlose Rechtsberatung als Ausprägung ihres Rechts auf Zugang zum Recht zuteil wird.

» die Regelungen zum Gerichtsstand in zivilrechtlichen und insbesondere familienrechtlichen Verfahren so auszugestalten, dass der Gerichtsstand in den Fällen, in denen die Preisgabe des Aufenthaltsortes von Kind und/oder Mutter diese gefährden kann, durchbrochen werden kann, um ein ungewolltes Bekanntwerden des aktuellen Aufenthaltsortes aufgrund des Verfahrens zu verhindern.

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern,

» einen effektiven Rechtszugang durch barrierefreie, verständliche, allgemein zugängliche sowie einfühlsame und sachkundige Unterstützung bei der Einreichung regionaler und internationaler Rechtsbehelfe sicherzustellen. (Siehe Empfehlungen zu Artikel 21.)[364]

212.; Frings, Dorothee & Anne Pertsch 2018: Die Bedeutung der Istanbul-Konvention für Geflüchtete Frauen, in: Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes (djbz), Jg. 21, Nr. 4, S. 213, 214; vgl. außerdem Deutscher Juristinnenbund 2020: Themenpapier: 20 – 11 Effektiver Rechtszugang gewaltbetroffener Frauen, 12.02.2020, [online] https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st20-11 (aufgerufen am 01.11.2020).

362 Vgl. Deutscher Juristinnenbund 2020: Themenpapier: 20 – 11 Effektiver Rechtszugang gewaltbetroffener Frauen, 12.02.2020, [online] https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st20-11 (aufgerufen am 01.11.2020); Deutscher Juristinnenbund 2019: Themenpapier 19 – 26 Umsetzungsdefizite bei der Finanzierung von Schutzunterkünften und Fachberatungsstellen, 27.11.2019, [online] https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st19-26/ (aufgerufen am 01.11.2020) unter Verweis auf Schuler-Harms, Margarete & Joachim Wieland 2012: Der Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder, S. 4 ff.; vergleichbare Pflichten der Bundesrepublik ergeben sich auch aus Richtlinie 2012/29/EU.

363 Vgl. Deutscher Juristinnenbund 2020: Themenpapier: 20 – 11 Effektiver Rechtszugang gewaltbetroffener Frauen, 12.02.2020, [online] https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st20-11 (aufgerufen am 01.11.2020).

364 Ebd.

KAPITEL VII

Migration und Asyl

Artikel 59
Aufenthaltsstatus

Anforderungen

Nach Artikel 59 darf für Gewaltbetroffene, die sich entschließen, eine von Missbrauch geprägte Ehe oder Partnerschaft zu beenden, das Risiko, den Aufenthaltsstatus zu verlieren, kein Hindernis darstellen, sich aus der Gewaltbeziehung zu befreien.

Herausforderungen

Artikel 59 befasst sich mit den eigenständigen Aufenthaltstiteln migrierter Frauen (eheunabhängiges Aufenthaltsrecht), die von häuslicher Gewalt betroffenen sind, um eine Diskriminierung aufgrund des Aufenthaltsstatus zu verhindern. Die deutsche Bundesregierung ist der Meinung, dass die Voraussetzungen des Artikels 59 Absatz 1 in Deutschland durch § 31 AufenthG Absatz 2[365] (Härtefallregelung) bereits umgesetzt seien. Gleichzeitig hat sie Vorbehalte gegen Artikel 59 Absatz 2 und 3 und begründet auch diese mit bereits existierenden Aufenthaltsgesetzen.

Dabei gibt die Bundesregierung im ersten GREVIO-Staatenbericht an, dass sie keine Daten zu den eigenständigen Aufenthaltstiteln von Frauen nach den verschiedenen Artikeln des Aufenthaltsgesetzes sammelt. Damit fehlt der Bundesregierung die Grundlage, um eine qualifizierte Aussage darüber treffen zu können, ob die bestehenden Regelungen der Konvention gerecht werden, wie sie mit dem Vorbehalt behauptet.

In der Praxis bieten die bereits bestehenden Normen keinen ausreichenden Schutz für gewaltbetroffene Frauen. Eine Beratungsstelle in Hamburg begleitete eine Frau, der eine Abschiebung angedroht wurde, obwohl die Staatsanwaltschaft ein Verfahren wegen Körperverletzung gegen den Ehemann eingeleitet hat. Die Frau war zum Zweck der Eheschließung in die Bundesrepublik Deutschland eingereist. Ungefähr zwei Monate nach der Eheschließung wurde der Ehemann ihr und ihrem Sohn aus erster Ehe gegenüber gewalttätig. Die Frau und ihr Sohn flüchteten daraufhin in ein Frauenhaus. Die Ausländerbehörde hat ihren Antrag auf Aufenthaltserlaubnis nach § 31 Absatz 2 abgelehnt. Das Klageverfahren gegen die Ablehnung läuft zum Berichtszeitpunkt noch beim Verwaltungsgericht. Der Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz, also das Aufschieben der Wirkung der Klage, wurde vom Gericht abgelehnt. Die Frau und ihr Sohn wurden noch vor Eröffnung des Gerichtsverfahrens abgeschoben. Das Gerichtsverfahren fand nicht statt, da die beiden wichtigsten Zeugen nicht mehr verfügbar waren und der Gewalttäter blieb straffrei.

365 § 31 AufenthG Absatz: Von der Voraussetzung des dreijährigen rechtmäßigen Bestandes der ehelichen Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 ist abzusehen, soweit es zur Vermeidung einer besonderen Härte erforderlich ist, dem Ehegatten den weiteren Aufenthalt zu ermöglichen, es sei denn, für den Ausländer ist die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis ausgeschlossen. Eine besondere Härte liegt insbesondere vor, wenn die Ehe nach deutschem Recht wegen Minderjährigkeit des Ehegatten im Zeitpunkt der Eheschließung unwirksam ist oder aufgehoben worden ist, wenn dem Ehegatten wegen der aus der Auflösung der ehelichen Lebensgemeinschaft erwachsenden Rückkehrverpflichtung eine erhebliche Beeinträchtigung seiner schutzwürdigen Belange droht oder wenn dem Ehegatten wegen der Beeinträchtigung seiner schutzwürdigen Belange das weitere Festhalten an der ehelichen Lebensgemeinschaft unzumutbar ist; dies ist insbesondere anzunehmen, wenn der Ehegatte Opfer häuslicher Gewalt ist. Zu den schutzwürdigen Belangen zählt auch das Wohl eines mit dem Ehegatten in familiärer Lebensgemeinschaft lebenden Kindes. Zur Vermeidung von Missbrauch kann die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis versagt werden, wenn der Ehegatte aus einem von ihm zu vertretenden Grund auf Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch angewiesen ist.

Weder der Petitionsausschuss, bei dem die Frau eine Petition gestellt hat, noch die Härtefallkommission sind in ihren Empfehlungen auf ihre Gewaltgeschichte und die Flucht in ein Frauenhaus eingegangen. Keine der beiden Institutionen haben sich für einen Härtefall ausgesprochen. Die augenblickliche Situation ist für die Frau und vor allem für den Sohn – er besucht ein Gymnasium – psychisch nur schwer zu ertragen. Beide haben Angst, dass sie morgens abgeholt und abgeschoben werden.

Mangelnder Schutz vor Ausweisung

Dass die Hauptzeugin eines laufenden Verfahrens abgeschoben werden soll, zeigt, wie problematisch die Vorbehalte gegen Artikel 59 Absatz 2 und 3 sind. Gerade die wichtigen Schutz- und Strafverfolgungsfunktionen der Istanbul-Konvention werden, wie in dem Fallbeispiel gesehen, in Deutschland nicht umgesetzt.

Die Begründung für die Vorbehalte gegen Artikel 59 Absatz 2 liegt seitens der Bundesregierung in den getrennten Regelungen des Aufenthaltstitels aus humanitären Gründen (§ 22 AufenthG) und aus familiären Gründen (§ 27 AufenthG).

Die Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen für Gewaltbetroffene i.S.v. Artikel 59 Abs. 3 lehnt die Bundesregierung explizit ab mit der Begründung, persönliche Gründe seien zu unkonkret und bei Ermittlungs- bzw. Strafverfahren werde grundsätzlich nur eine Duldung erteilt.

Artikel 59 Abs. 2 wird von der Bundesregierung gar nicht umgesetzt. Die Vorgabe, dass Ausweisungsverfahren gegen die Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt ausgesetzt werden, um ihnen zu ermöglichen, einen eigenständigen Aufenthaltstitel zu beantragen, wird durch den allgemeinen Verweis auf den lediglich familiären Aufenthaltstitel gemäß § 31 Abs. 2 AufenthG bzw. auf die Aufenthaltsgenehmigung aus dringenden humanitären Gründen gemäß §§ 23, 23a, 25 AufenthG oder gar auf die Duldung nach § 60a AufenthG nicht erfüllt. Jene Aufenthaltstitel sind mit erheblichen Beschränkungen verbunden: von der Wohnsitzauflage bis zur Aufnahme einer Ausbildung oder Erwerbstätigkeit. Erforderlich wäre vielmehr die Aufnahme entsprechender eigenständiger Regelung betreffend der zu schützenden Zielgruppe[366].

Gleiches gilt für die Umsetzung des Art. 59 Abs. 3. Der darauf gerichtete Vorbehalt der Bundesregierung, persönliche Gründe seien zu unkonkret und bei Ermittlungs- bzw. Strafverfahren werde grundsätzlich nur eine Duldung erteilt, rechtfertigt einen Verzicht auf die Regelung nicht. Die relevanten persönlichen Gründe können in der entsprechenden Regelung festgelegt werden. Dazu zählen beispielweise medizinische, therapeutische und beratende Behandlungen, physische und/oder psychische Beeinträchtigung infolge der Gewalterfahrung, insbesondere bei sexualisierter Gewalt, die zu Benachteiligung im Falle einer Rückkehr in das Herkunftsland führen können[367].

Der Verweis auf die Duldung entspricht außerdem dem Zweck des Art. 59 Abs. 3 keineswegs. Die Vorgabe der Istanbul-Konvention zielt ausdrücklich darauf, den Opfern von Gewalt gegen Frauen einen verlängerbaren Aufenthaltstitel zu sichern. Die Duldung gemäß § 60a AufenthG stellt hingegen keinen Aufenthaltstitel dar und ist mit erheblichen Beschränkungen wie kurzer Gültigkeit und erschwerten Zugängen zum Arbeits- und Wohnungsmarkt verbunden. Eine Duldung bietet daher keinen ausreichenden Schutz für von häuslicher Gewalt betroffene Frauen.

Die Bundesregierung hält es in ihrer Begründung für nicht sachgemäß, wenn der Grundsatz – Betroffenen von Straftaten eine Duldung zu erteilen – dadurch durchbrochen würde, dass für Betroffene spezieller Straftaten ein Aufenthaltstitel zu Aussagezwecken geschaffen wird. Bei Betroffenen von Menschenhandel gibt es allerdings einen solchen Aufenthaltstitel bereits: nach § 25 Absatz 4a und Abs. 4b AufenthG wird Betroffenen von § 232–233a ein Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen erteilt, wenn die vorübergehende Anwesenheit des*der Ausländer*in im Bundesgebiet für ein Strafverfahren für sachgerecht erachtet wird, und der*die Ausländer*in seine*ihre Bereitschaft erklärt hat, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeug*in auszusagen.

---

366 Vgl. djb 2020: Themenpapier 20–12, Umsetzung der Istanbul Konvention in Deutschland, 13.02.2020, [online] https://www.djb.de/themen/thema/ik/st20-12/ (aufgerufen am 19.01.2021).

367 Ebd.

Auswirkungen der Vorbehalte auf Betroffene von Menschenhandel

Art. 59 Abs. 2 sieht die Möglichkeit vor, dass Betroffene von Menschenhandel, die aufgrund eines Abschiebeverfahrens gegen den/die gewalttätige*n Partner*in selbst mit einer Abschiebung konfrontiert sind, die Aussetzung des sie betreffenden Abschiebeverfahrens erwirken und einen eigenständigen Aufenthaltsstatus – laut Begründung der Konvention – aus humanitären Gründen beantragen können. Das Problem ist, dass eine Frau ggf. mit dem gewalttätigen Ehemann abgeschoben wird. Einen Vorbehalt an dieser Stelle einzulegen, um die Schaffung eines humanitären Aufenthaltstitels zu vermeiden, ist unverhältnismäßig.

Der Härtefall als Schutz für gewaltbetroffene Frauen?

Die Bundesregierung sieht Aufenthaltstitel für gewaltbetroffene Frauen in § 31 AufenthG geregelt, jedoch wird Art. 59 Abs. 1 der IK hierdurch nicht bzw. nicht vollständig umgesetzt. § 31 Abs. 2 AufenthG regelt zwar den Härtefall, explizit wird „häusliche Gewalt" als ein solcher für ein eigenständiges Aufenthaltsrecht benannt. Es handelt sich bei § 31 AufenthG allerdings um die Verlängerung des Aufenthaltstitels der Ehegatten, also um eine Verlängerung des bestehenden Aufenthalts aus Familiengründen. Aufenthaltsgenehmigungen können über diese Regelung weder selbstständig erteilt werden, noch können Aufenthaltsgenehmigungen aus anderen Gründen aufgrund von § 31 AufenthG verlängert werden.

In der praktischen Durchsetzung des Aufenthaltsrechts über den Härtefall stehen die Betroffenen außerdem vor großen Hürden. Sie haben die Beweislast für die Unzumutbarkeit des längeren Festhaltens an der ehelichen Lebensgemeinschaft zu tragen. Von den Ausländerbehörden werden oftmals überzogene Beweisforderungen gestellt. Auf Grundlage des ausdrücklichen „Gewaltbegriffs" werden Nachweise über physische Gewalt, etwa in Form von ärztlichen Bescheinigungen, verlangt. Andere Formen von Gewaltanwendung wie Drohung, psychischer Druck, sexualisierte Gewalt, wirtschaftlicher Zwang etc. werden nicht berücksichtigt. Sogar Stellungnahmen von Frauenhäusern und/oder Fachberatungsstellen werden als nicht hinreichend abgelehnt[368]. Die Verwaltungsgerichte verlangen darüber hinaus einen Kausalzusammenhang zwischen der Gewaltbetroffenheit und Beendigung der Lebensgemeinschaft[369].

In Hamburg berichtet eine Beratungsstelle von einem Fall, in dem die Behörde Beweisanforderungen stellt, die sehr deutlich §31 AufenthG widersprechen: Die betreffende Ausländerbehörde forderte für die Anerkennung des Härtefallantrags nicht nur eine Beweislegung der erlittenen Gewalt, sondern auch den Nachweis einer Arbeitsstelle.

Durch diese intransparenten Beweislasten und Verfahren wird das Ersuchen von Hilfe, die Sicherheit und der Schutz der Gewaltopfer erschwert. Dies widerspricht Artikel 4 der Istanbul-Konvention, dem Diskriminierungsverbot aufgrund des Aufenthaltstitels.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die von Gewalt betroffenen Frauen – selbst wenn sie sich dazu entschließen, sich von ihrem Ehegatten zu trennen bzw. eine Schutzunterkunft aufzusuchen – oft keine Möglichkeit dazu haben (siehe auch Artikel 23 zu Versorgungslücken im Hilfesystem).

Wenn die Betroffenen die Ausländerbehörde bzw. die Verwaltungsgerichte von der erlittenen Gewalt überzeugen konnten, wird ihre Aufenthaltsgenehmigung gemäß § 31 Abs. 2 AufenthG lediglich für ein Jahr verlängert. Für eine weitere Verlängerung müssen die Betroffenen Nachweise über einen gesicherten Lebensunterhalt für sich selbst und ihre Kinder sowie Sprachkenntnisse erbringen. Frauen, die beispielsweise als Alleinerziehende oder Erkrankte an einer Traumafolgestörung keiner Erwerbsarbeit nachgehen können, erhalten als Folge keine Aufenthaltsgenehmigung. Die Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt werden mit der Regelung von § 31 Abs. 2 AufenthG nicht im Sinne des Art. 59 Abs. 1 geschützt, sondern vielmehr zusätzlich und dauerhaft ihrer Zwangssituation ausgesetzt.

---

368 Petition107950: Vollständige Umsetzung der Istanbul Konvention in Bezug auf Art. 59 (1) vom 06.03.2020, [online] https://epetitionen.bundestag.de/content/petitionen/_2020/_03/_06/Petition_107950.html (aufgerufen am 19.01.2021).

369 djb 2020: Themenpapier 20–12, Umsetzung der Istanbul Konvention in Deutschland, 13.02.2020, [online] https://www.djb.de/themen/thema/ik/st20-12/ (aufgerufen am 19.01.2021).

Hürden und Behördenwillkür bei der Anerkennung von Härtefällen

Selbst wenn eine Härtefallkommission den Antrag einer gewaltbetroffenen migrierten Frau überprüft, kann sie keine Entscheidung treffen, sondern lediglich eine Empfehlung an die Ausländerbehörde aussprechen. Die Hürden für die Anerkennung eines Härtefalls sind je nach zuständiger Ausländerbehörde und Bundesland, sehr unterschiedlich, denn jede Ausländerbehörde verlangt andere „Beweismittel". Es kann sogar vorkommen, dass innerhalb einer Ausländerbehörde unterschiedliche „Beweismittel" je nach Sachbearbeiter*innen oder je nach Staatsangehörigkeit einer Person verlangt werden. In einem Fall genügte die Verurteilung des gewalttätigen Ehemannes im Strafprozess, in einem anderen Fall wurde das Opfer abgeschoben, obwohl ein Strafverfahren gegen den Ehemann eingeleitet war. Im ersten GREVIO-Staatenbericht der Bundesregierung wird zwar auf die Härtefallkommissionen verwiesen, es gibt aber keine Informationen über deren Arbeitsweise.

Als wichtigster Nachweis für das Vorliegen eines Härtefalles gilt die erstattete Strafanzeige bei der Polizei. Polizeikräfte, die nicht sensibilisiert sind, erschweren eine Anzeigenerstattung von Migrantinnen, indem sie insbesondere häusliche Gewalt kulturalisieren (Vgl. Art. 42 der Istanbul-Konvention): Ein Polizeibeamter in Halle (Saale) sagte in Anwesenheit von Mitarbeiter*innen einer Migrantinnenselbstorganisation gegenüber einer Gewaltbetroffenen, dies sei in ihrer Kultur ganz normal. Sie solle zu einer Freundin gehen und erst am nächsten Tag wiederkommen. Der Frau wurden in dieser Situation keine Informationen über ihre Rechte gegeben oder Schutz angeboten (Vgl. Art. 19).

Neben der Diskriminierung aufgrund des Aufenthaltstitels werden Migrant*innen auch durch die Polizei rassistisch diskriminiert. Es ist nicht einfach für traumatisierte Frauen in einer Gewaltsituation, trotz diverser Abhängigkeiten, wie z. B. unsicherer Aufenthaltsstatus, wirtschaftliche oder soziale Situation etc. zu Ärzt*innen, Rechtsanwält*innen oder in ein Frauenhaus zu gehen, um die „erforderlichen" Nachweise zu sammeln.

Es ist folglich festzuhalten, dass die aktuellen Regelungen und Maßnahmen im Aufenthaltsgesetz keinen Schutz im Sinne der Wahrung der Menschenrechte und des Art. 59 der Istanbul-Konvention gewähren. Viele Frauen verbleiben in ihren gewalttätigen Beziehungen, weil der Zeitrahmen bis sie einen eigenen Aufenthaltstitel beantragen können, auf drei Jahre fixiert und die Antragstellung bei der Ausländerbehörde mit großer Ungewissheit verbunden ist. Die Gewalttäter nutzen somit die ökonomische Abhängigkeit der Frauen in der Ehebestandszeit aus. Frauen erzählen, dass ihre Ehemänner Aussagen tätigen wie: „Du musst jetzt drei Jahre bei mir bleiben und ich kann mit Dir machen, was ich will. Sonst lasse ich Dich abschieben."

Empfehlung

Wir empfehlen der Bundesregierung,

» dringend, die Vorbehalte gegen Art. 59 Abs. 2 und Abs. 3 IK zurückzunehmen. Es soll sichergestellt werden, dass von Gewalt betroffene Frauen, eheunabhängige Aufenthaltstitel erhalten können, wie es in der IK aus humanitären Gründen gefordert ist.

» gewaltbetroffenen Migrantinnen für die Dauer eines gegen ihren Ex-Partner geführten Ermittlungsverfahrens einen verlängerbaren Aufenthaltstitel zu erteilen und damit die bisherige Duldungsregelung zu ersetzen, die nicht ausreichend ist.

Wir empfehlen der Bundesregierung, den Bundesländern und den Ausländerbehörden,

» die Umsetzung von Art. 59 Abs. 1 der IK ohne Einschränkungen. Hierzu ist erforderlich, dass keine überzogenen Anforderungen an den Nachweis der häuslichen Gewalt durch die betroffene Frau gestellt werden. Zudem ist sicherzustellen, dass die Ausländerbehörden über einen entsprechenden Antrag zeitnah entscheiden.

Artikel 60
Asylanträge aufgrund des Geschlechts

Anforderungen

Mit Artikel 60 verpflichtet sich die Bundesrepublik dazu, geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen als Fluchtgrund anzuerkennen. Sie bekennt sich außerdem dazu, geschlechtersensible Aufnahmeverfahren und Hilfsdienste für Asylsuchende sowie geschlechtsspezifische Leitlinien und geschlechtersensible Asylverfahren auszuarbeiten.

Herausforderungen

I. Geschlechtersensible Aufnahmeverfahren

Besondere Schutzbedürftigkeit bei geflüchteten Frauen erkennen

Die Aufnahme geflüchteter Menschen in Deutschland orientiert sich an EU-Richtlinie 2013/33[370]. Sie verpflichtet zur Einrichtung eines Verfahrens zur Identifizierung besonders schutzbedürftiger Personen (Art. 21 RL 2013/33/EU) sowie dazu, die besonderen Bedürfnisse dieser Menschen im Asylverfahren zu berücksichtigen. Zu diesem Personenkreis gehören schwangere Frauen, allein reisende Frauen mit Kindern, Menschen, die Vergewaltigung erlebt haben sowie Betroffene von Menschenhandel. Bislang gab es jedoch nur vereinzelt Modellprojekte zur Erkennung besonderer Schutzbedarfe[371].

Da es keine bundesweit standardisierten Screeningverfahren zur systematischen Identifizierung gibt[372], ist davon auszugehen, dass die Gewalterfahrungen der meisten Frauen nicht erkannt werden. Allerdings werden keine Daten zur besonderen Schutzbedürftigkeit erhoben, die eine genaue Auswertung erlauben würden.

Geschlechtersensible Ausgestaltung von Geflüchtetenunterkünften

Die Bundesregierung hat Mindeststandards erarbeitet, die als Leitlinien für die Unterbringung geflüchteter Menschen in den Bundesländern und Kommunen dienen sollen. Allerdings sind diese nicht verbindlich. Ein Pilotprojekt zur Umsetzung der Mindeststandards konnte aufgrund mangelnder Finanzierung nicht nachhaltig zu ihrer Verankerung beitragen[373].

---

370 Richtlinie 2013/33 des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, [online] https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:DE:PDF (aufgerufen am 01.07.2020).

371 So zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen, siehe: Ministerium für Kinder, Familien, Flüchtlinge und Integration 2019: Bericht an den Integrationsausschuss, Sachstand staatliches Asylsystem, [online] https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-2364.pdf;jsessionid=5B2946360B2AC27EF4211B4E921831AB (aufgerufen am 03.07.2020).

372 Bundesregierung 2016: Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulle Schauws, Luise Amtsberg, Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 18/8225.

373 100 Gewaltschutzkoordinator*innen in 100 Geflüchtetenunterkünften eingestellt. Sie erhielten den Auftrag, Gewaltschutzkonzepte für Geflüchtetenunterkünfte zu erarbeiten und umzusetzen. Die Pilotierung lief Ende 2018 nach drei Jahren aus. Einige Koordinator*innen konnten gerade für ein Jahr in ihrer Unterkunft arbeiten und erlebten die Umsetzung des von ihnen entwickelten Konzeptes nicht mehr, weil die Kommunen die Finanzierung des

Auch Artikel 44 Absatz 2a Asylgesetz (AsylG), der die Bundesländer verpflichtet, bei der Unterbringung den Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten[374], lässt viel Spielraum bei der Umsetzung.

Da es keine Verpflichtung zur Erarbeitung von Landesgewaltschutzkonzepten (LGSK) gibt, haben zum Berichtszeitpunkt zehn von insgesamt 16 Bundesländern ein LGSK für Flüchtlingsunterkünfte erarbeitet[375]. Diese sind sehr uneinheitlich, wenden sich an verschiedene Zielgruppen und variieren in ihrer Ausführlichkeit erheblich[376].

Auch dort, wo es umfangreiche LGSK gibt, wie bspw. in NRW[377], mangelt es an der Umsetzung. So liegen Frauentrakte zu weit vom Haupthaus und dem Sicherheitsdienst entfernt, um im Notfall schnell Hilfe erreichen zu können. Oder sie liegen direkt neben den Fluren für alleinreisende Männer. Frauen berichten, dass sie sich nicht sicher fühlen und teilweise die Erfahrung von Übergriffen und Grenzverletzungen machen mussten. Nachts trauen sie sich oft aus Angst vor Übergriffen nicht, die Sanitäranlagen aufzusuchen[378].

Die Situation in bayerischen Unterkünften ist ähnlich: viele bauliche und strukturelle Bedingungen sind nicht geeignet, Frauen effektiv vor (weiterer) Gewalt zu schützen. Zudem hat ein Großteil der Unterkünfte weder ein Gewaltschutzkonzept, eine Frauenbeauftragte noch ein Beschwerdemanagement oder standardisierte Vorgehen bei Gewaltvorfällen[379].

Zudem hat die bayerische Landesregierung für ihre Landesunterkünfte erlassen, dass geflüchtete Menschen keine Schlüssel zu ihrem Zimmer erhalten. Bei Verdacht auf Verstoß gegen die Hausordnung darf der Sicherheitsdienst jederzeit die Zimmer betreten[380]. Für geflüchtete Frauen mit Gewalterfahrungen stellt diese Regelung eine enorme Belastung dar und kann zu Re-Traumatisierungen führen.

Obwohl das im LGSK NRW vorgesehen ist[381], fehlt es bislang an standardisierten und regelmäßigen Fortbildungen zu sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt (sexual and gender based violence – SGBV) sowie zu einem stress- und traumasensiblen Arbeitsansatz. Das erschwert die Arbeit des teilweise hochmotivierten aber überforderten Personals erheblich.

Das Sicherheitspersonal erhält ebenfalls keine Fortbildungen, obwohl es sich in besonderem Maße in einer Machtposition gegenüber den Bewohner*innen der Unterkünfte befinde[382]. In den letzten fünf Jahren wurden zahlreiche Übergriffe und Misshandlungen durch Sicherheitspersonal bekannt[383]. Geflüchtete berichten, dass es zu sexualisierter Belästigung und (sexualisierter, aber

---

Projektes nicht übernahmen. Vgl. Aktuelle Meldung auf der Seite des BMFSFJ: https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/gewaltschutz-in-fluechtlingsunterkuenften-verbessern/130580 (aufgerufen am 27.05.2019).

374 AsylG Art. 44, 2a. [online] https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/__44.html (aufgerufen am 01.07.2020).

375 Bundesinitiative Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften: Schutzkonzepte von Bundesländer [online] https://www.gewaltschutz-gu.de/publikationen/schutzkonzepte (aufgerufen am 24.06.2020).

376 So umfasst etwa das niedersächsische Gewaltschutzkonzept ohne Fortschreibung zum Kinderschutz nur 7 Seiten, während das nordrhein-westfälische LGSK 40 Seiten lang und deutlich differenzierter ist. Die föderale Struktur macht es schwierig, Bewertungen für jedes einzelne Bundesland vorzulegen. Im Folgenden sind deswegen Beispiele exemplarisch angeführt.

377 Ministerium für Kinder, Familien, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen 2017: Landesgewaltschutzkonzept für Flüchtlingseinrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen, [online] https://www.mkffi.nrw/sites/default/files/asset/document/landesgewaltschutzkonzept_des_landes_nrw.pdf (aufgerufen am 01.07.2020). Im Folgenden LGSK NRW.

378 Vgl. Baron, Jenny e al. 2020: Living in a box – Psychosoziale Folgen des Lebens in Sammelunterkünften für geflüchtete Kinder, [online] https://transver-berlin.de/wp-content/uploads/2020/05/BAfF_Living-in-a-box_Kinder-in-Ankerzentren.pdf (aufgerufen am 01.07.2020).

379 Dies ergab eine (nicht-wissenschaftliche und nicht-repräsentative) Fragebogenumfrage des Münchner Aktionsbündnisses für geflüchtete Frauen in Oberbayern, erstellt im Zeitraum von Januar 2019 bis ca. April 2019. Dieser wurde an Mitarbeitende in bayerischen Unterkünften, wie auch Ankerzentren verschickt um eine qualifizierte Einschätzung der Lebenssituationen von geflüchteten Frauen durch Mitarbeitende in den Unterkünften zu erhalten.

380 Ebd., S. 21.

381 Siehe LGSK NRW, Teil I, Betreuung, 4., S. 17.

382 Oftmals sind die Sicherheitsleute die Einzigen, die rund um die Uhr vor Ort sind, während Sozialarbeiter*innen nur während der Kernarbeitszeit zur Verfügung stehen.

383 So bspw. in Köln 2016: https://www.ksta.de/koeln/demo-in-koeln-fluechtlinge-erheben-schwere-vorwuerfe-gegen-sicherheitsdienst-23588018 oder in Burbach: https://www.ksta.de/nrw/missbrauchsvorwuerfe-frau-berichtet-von-entfuehrung-aus-burbacher-fluechtlingsheim-24786932.

auch rassistisch motivierter) Gewalt kommt. Auch über sexuelle Ausbeutung durch Mitarbeitende der Sicherheitsdienste und Betreuungsverbände wird berichtet[384].

Unterbringung in AnkER-Zentren und Erstaufnahme-Einrichtungen

In mehreren Bundesländern wurden sogenannte AnkER-Zentren eingeführt, in denen Asylsuchende bis zum Ende ihres Verfahrens (bis zu 18 Monate, bei ablehnendem Bescheid sogar bis zu zwei Jahre) bleiben sollen[385]. Andere Erstaufnahme-Einrichtungen verfolgen ein ähnliches Konzept. Sammelunterkünfte, in denen bis zu 1000 Menschen untergebracht werden[386], bergen ein hohes Konfliktpotential[387]. Der Aufenthalt ist für geflüchtete Frauen psychisch extrem belastend[388]. Nächtliche Ruhestörungen, Razzien durch die Polizei und die Abschiebung anderer Geflüchteter aus den Unterkünften werden als Bedrohungs- und Gefahrensituation wahrgenommen[389]. Die große Anzahl von Bewohner*innen, akuter Personalmangel sowie fehlende mehrsprachige Unterstützungsangebote machen es unmöglich, traumatische Gewalterfahrungen bei Frauen festzustellen und sie angemessen vor Gewalt zu schützen.

Standardisierte Abläufe in Gewaltfällen und Zugang zu Hilfsdiensten

Sowohl die Mindeststandards des Bundes, als auch einige LGSK enthalten Handlungsempfehlungen für akute Gewaltsituationen[390]. Diese werden in der Praxis ungenügend umgesetzt. So werden bspw. Kinder betroffener Frauen zur Übersetzung herangezogen, was zu Traumatisierungen führen kann[391]. Es werden nicht automatisch psychosoziale Betreuerinnen oder Frauenberatungsstellen mit entsprechender Expertise einbezogen. Frauen berichten, unter Druck gesetzt worden zu sein, Anzeige gegen gewalttätige (Ex-)Partner*innen zu erstatten.

---

384 Zweites Deutsches Fernsehen 2017: Flüchtlinge zur Prostitution gezwungen, Sicherheitsleute als Zuhälter in Berliner Flüchtlingsheimen [online] www.zdf.de/politik/frontal-21/fluechtlinge-zur-prostitution-gezwungen-100.html (aufgerufen am 03.07.2020).

385 BGBl 2019: Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, Teil I Nr. 31 vom 20.08.2019, S. 1294 ff. Familien mit Kindern sollen nur bis zu sechs Monate dort verbleiben.

386 Siehe etwa für NRW: https://www.frnrw.de/de/themen-a-z/unterbringung-von-fluechtlingen/unterbringung-auf-landesebene.html (aufgerufen am 02.07.2020).

387 Vgl. Kommentar der Gewerkschaft der Bundespolizei gegen AnKER-Zentren [online] https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/1081AAE0AC963C33C1258288002B9486 (aufgerufen am 29.05.19). Zur Situation in AnKER-Zentren: Leischwitz, Christoph 2019: Fliegerhorst Fürstenfeldbruck, Der Aufenthalt im ‚Ankerzentrum' dauert oft Monate, in: Süddeutsche Zeitung,15.04.2019, [online] https://www.sueddeutsche.de/muenchen/fuerstenfeldbruck/abschiebung-fluechtlinge-ankerzentrum-fliegerhorst-fuerstenfeldbruck-1.4411250 (aufgerufen am 23.05.19). Sauerlandkurier 2016: Fast 20-fach vorbestraft. Vergewaltigungsprozess gegen Heimleiter sorgt für politischen Wirbel, 25.11.2016, [online] https://www.sauerlandkurier.de/hochsauerlandkreis/meschede/vergewaltigungsprozess-heimleiter-landgericht-fluechtlinge-meschede-heggen-7014726.html (aufgerufen am 23.05.2019).

388 Siehe etwa BICC 2017: All Day Waiting,. Konflikte in Unterkünften für Geflüchtete in NRW, [online] https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_WP_3_2017_web_01.pdf (aufgerufen am 01.07.2020).

389 Baron, Jenny et al. 2020: Living in a box – Psychosoziale Folgen des Lebens in Sammelunterkünften für geflüchtete Kinder, [online] https://transver-berlin.de/wp-content/uploads/2020/05/BAfF_Living-in-a-box_Kinder-in-Ankerzentren.pdf (aufgerufen am 01.07.2020), S. 19.

390 BMFSFJ 2018: Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften, [online] https://www.bmfsfj.de/blob/117472/bc24218511eaa3327fda2f2e8890bb79/mindeststandards-zum-schutz-von-gefluechteten-menschen-in-fluechtlingsunterkuenften-data.pdf (aufgerufen am 01.07.2020), S. 21 f. und bspw. LGSK NRW, S. 27 f.

391 Baron, Jenny et al. 2020: Living in a box – Psychosoziale Folgen des Lebens in Sammelunterkünften für geflüchtete Kinder, [online] https://transver-berlin.de/wp-content/uploads/2020/05/BAfF_Living-in-a-box_Kinder-in-Ankerzentren.pdf (aufgerufen am 01.07.2020) S. 33.

Zugang zu medizinischer/psychologischer Versorgung

Gemäß §§ 4 und 6 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erhalten geflüchtete Menschen eine eingeschränkte medizinische und psychosoziale Versorgung, die sich auf Notfall-Akutversorgung beschränkt[392]. Da nur die wenigsten Frauen aufgrund von Gewalterfahrungen als schutzbedürftig erkannt werden, können nur sehr wenige von ihnen zusätzliche psychosoziale und medizinische Versorgung geltend machen.

Zum Zugang zu Beratungsstellen und der Nutzung des Hilfetelefons siehe Artikel 22 und 24.

II. Geschlechtersensible Asylverfahren und Anerkennung geschlechtsspezifischer Fluchtgründe

Seit 2005 wird in Deutschland geschlechtsspezifische, nicht-staatliche Verfolgung als Asylgrund anerkannt[393]. Der Anteil der Frauen, die eine Asylberechtigung aufgrund ihres Geschlechts erhalten haben, ist von 0,41 % aller asylsuchenden Frauen (2015) auf 3,36 % (2018) gestiegen[394]. Trotz des Anstiegs scheint die Schutzquote unangemessen in Anbetracht des Ausmaß von SGBV weltweit, insbesondere in bewaffneten Konflikten[395].

Asylverfahren

Das Personal beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist nicht flächendeckend zu SGBV und geschlechtsspezifischer Verfolgung weitergebildet. Das BAMF setzt für die Verfahren von Frauen, die SGBV erlebt haben, speziell geschulte Sonderbeauftragte ein, wenn die Frauen darum bitten oder wenn sich im Erstgespräch herausstellt, dass es Bedarfe gibt[396]. Das ist problematisch, da Frauen, die SGBV erlebt haben, das selten von sich aus ansprechen oder ausreichend und adäquat darüber informiert wurden, dass ihre Erfahrungen für das Verfahren relevant sein können. In diesem Fall liegt es im Ermessen des*der Entscheider*in, ob das notwendig ist[397].

Einen Rechtsanspruch auf eine Anhörung bei einer*m Sonderbeauftragten gibt es zudem nicht, wohl auch da mit 211 entsprechenden Stellen de facto nicht genug zur Verfügung stehen[398]. Zudem sind die Sonderbeauftragten nicht zwangsläufig weiblich.

Frauen haben das Recht auf eine weibliche Dolmetscherin oder Anhörerin, auch das müssen sie von sich aus einfordern. In Hinblick auf Gewalt in Paarbeziehungen ist problematisch, dass Familien zusammen angehört werden.

Aus NGO-Perspektive sind keine geschlechtsspezifischen Leitlinien für das Asylverfahren bekannt.

---

392 AsylbLG, §§ 4 und 6. [online] https://www.gesetze-im-internet.de/asylblg/BJNR107410993.html (aufgerufen am 01.07.20).

393 AsylG § 3 b, [online] http://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/__3b.html (aufgerufen am 17.06.2020).

394 Bundesregierung 2019: Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Cornelia Möhring, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 19/9216 (eigene Berechnungen). Es gibt jenseits dieser Anfrage keine öffentlich zugänglichen Daten über diese spezielle Anerkennungsquote. Generell sind die Verfahren beim BAMF für die Zivilgesellschaft nicht transparent.

395 medica mondiale e. V. 2019: Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen im In- und Ausland kohärent bekämpfen. Stellungnahme zum 13. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, [online] https://www.bundestag.de/resource/blob/647006/5d8d4eac91aa9d9e8ce7b6a3cfa72d27/stellungnahme_hauser-data.pdf (aufgerufen am 17.06.2020), S. 11.

396 BAMF 2019: Ablauf des deutschen Asylverfahrens, Ein Überblick über die einzelnen Verfahrensschritte und rechtlichen Grundlagen, [online] https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/AsylFluechtlingsschutz/Asylverfahren/das-deutsche-asylverfahren.pdf?__blob=publicationFile&v=12 (aufgerufen am 18.06.2020), S. 39.

397 Hanewinkel, Vera 2018: Als Sonderbeauftragte für geschlechtsspezifische Verfolgung sollte man sensibel und einfühlsam sein, [online] https://m.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/280223/interview (aufgerufen am 18.06.2020).

398 Vgl. Bektaş, Lorin et al. 2019: Die Situation geflüchteter Frauen im Asylverfahren, Aktuelle Herausforderungen bei der Asylanhörung, Aufnahme und beim Schutz vor Gewalt, in: Asylmagazin 12/2019, S. 392–400.

Asylverfahrensberatung

Seit 2019 bietet das BAMF staatliche Verfahrensberatung an. Mittel zur Förderung nicht-staatlicher Beratungsstellen für das Jahr 2020 sind nicht mehr veranschlagt[399]. Das bedeutet das faktische Ende der nicht-staatlichen Asylverfahrensberatung in einigen Bundesländern[400]. Auch spezialisierte Hilfsdienste, die geflüchtete Frauen beraten, werden davon betroffen sein.

Schon jetzt führen ein Mangel an Informationen sowie die zentralisierte Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, häufig fernab von städtischer Infrastruktur, faktisch zu stark eingeschränktem Zugang zu unabhängiger, trauma- und gendersensibler Verfahrensberatung[401].

Glaubwürdigkeit

Seit 2015 ist die Gesamtschutzquote von 49,8 % auf 38,2 % (2019) gesunken. Dabei nimmt vor allem die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft/Asylberechtigung ab[402]. Auch Frauen erhalten oft nur ein Abschiebeverbot, obwohl sie geschlechtsspezifische Fluchtgründe geltend machen. Berichte über einzelne Herkunftsländer negieren fälschlicherweise geschlechtsspezifische Verfolgungstatbestände. Gewalthandlungen gegen Frauen werden oft als privat eingestuft, nicht als religiös oder politisch motiviert[403].

Da es im Fall von geschlechtsspezifischer Gewalt selten Beweise des Erlebten gibt, sind Frauen darauf angewiesen, ihre Geschichte möglichst “glaubwürdig” zu präsentieren, was traumatisierten Menschen besonders schwerfallen kann. Da das erste Interview ausschlaggebend für die Entscheidung über den Schutzstatus und der Zugang zu Beratung eingeschränkt ist, werden geschlechtsspezifische Fluchtgründe oft nicht anerkannt. Ähnlich ist die Situation für Betroffene des Menschenhandels, deren Erfahrungen ebenfalls häufig als nicht glaubwürdig eingestuft werden. Diese Problematik wird dadurch verschärft, dass es hohe Hürden für die Anerkennung ärztlicher Atteste gibt, und die Kosten für solche „Beweise“ nicht übernommen werden[404].

Geschlecht als soziale Gruppe

In Deutschland wird geschlechtsspezifische Verfolgung (entgegen Empfehlung 312 Istanbul-Konvention) vor allem über die Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe festgelegt.

Das kann dazu führen, dass politische oder religiöse Verfolgungstatbestände nicht erkannt und die “westliche Prägung” der Frauen in Deutschland zum Gradmesser für ihren Schutzstatus wird[405]. So hat das Verwaltungsgericht Köln eine Klage zurückgewiesen, weil nicht erkennbar sei, dass die Klägerin „zwischenzeitlich eine Prägung erhalten hat, die ihr die Einhaltung von afghanischen Konventionen unzumutbar machen würde.” Die Töchter der Klägerin haben hingegen die Flüchtlingseigenschaft erhalten, auch da sie gut deutsch sprechen und kein Kopftuch tragen[406].

---

399 Bundesregierung 2020: Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 19/18233, S. 3.

400 FR Niedersachsen 2020: Unabhängige Asylverfahrensberatung vor dem Aus? Netzwerk AMBA kritisiert BAMF-Konzept, [online] https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2019/11/2019_11_12-AMBA_Asylverfahrensberatung-1.pdf (aufgerufen am 18.06.2020).

401 Mediendienst Integration 2018: Welche Auswirkungen haben „Anker-Zentren“?, [online] https://www.gew-hb.de/fileadmin/media/publikationen/hb/Migration/Expertise_Anker-Zentren_August_2018.pdf (aufgerufen am 18.06.20).

402 BAMF 2019: Das Bundesamt in Zahlen 2019, [online] https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2019-asyl.html?view=renderPdfViewer&nn=284738 (aufgerufen am 18.06.20), S. 36 f.

403 Vgl. dazu Duyar, Zübeyde 2016: Frauenspezifische Fluchtgründe im Asylverfahren. Fehlende Sensibilität und Anerkennung, Forum Recht 01/16, [online] https://forum-recht-online.de/wp/wp-content/uploads/2016/10/4.-FoR-1_16-Duyar_Frauenspezifische_Fluchtgruende.pdf (aufgerufen am 18.06.2020).

404 Vgl. Bektaş, Lorin et al. 2019: Die Situation geflüchteter Frauen im Asylverfahren, Aktuelle Herausforderungen bei der Asylanhörung, Aufnahme und beim Schutz vor Gewalt, in: Asylmagazin 12/2019, S. 392–400.

405 Siehe für die juristische Einordnung Damson-Asadollah, Ursula 2020: „Westliche Prägung“ als Grund für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft, in: Asylmagazin 05/2020, S.150–158.

406 VG Köln 2018: Urteil vom 21.03.2018 – 14 K 11105/16.A – asyl.net: M26217, [online] https://www.asyl.net/rsdb/m26217/ (aufgerufen am 17.06.20).

Hier überschneiden sich rassistische und frauenfeindliche Stereotype, sodass der Tatbestand der geschlechtsspezifischen Gewalt nicht zum Tragen kommt.

Zudem gibt es eine gerichtliche Praxis, Untergruppen für Frauen zu bilden (etwa „Frauen, die zwangsverheiratet wurden"), die als Gruppe von der Gesellschaft als andersartig wahrgenommen werden und einen inneren Zusammenhang aufweisen müssen. So werden zusätzliche Bedingungen konstruiert, die einen allein durch das Geschlecht bestimmten Schutzstatus verhindern. Es gibt „nach wie vor bestehenden Vorbehalte, Frauen als diskriminierungs- und verfolgungssensible Gruppe anzuerkennen"[407].

Selten sind Erfolge wie die Flüchtlingsanerkennung für eine Frau aus Nigeria wegen Zwangsprostitution: Eine Frau, die in Nigeria Opfer des organisierten Menschenhandels zum Zwecke sexueller Ausbeutung geworden ist, wurde in Deutschland als GFK-Flüchtling anerkannt. Ihr drohte Verfolgung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe. Bei einer Rückkehr nach Nigeria drohen ihr Vergeltungsmaßnahmen durch ihr soziales Umfeld und sie läuft Gefahr, erneut Opfer des Menschenhandels zu werden[408].

Verfolgungsgrund und Verfolgungspraxis am Beispiel von häuslicher Gewalt

In den UNHCR Genderguidelines ist festgehalten, dass der "Causal Link" bei geschlechtsspezifischer, nicht-staatlicher Verfolgung entweder beim Verfolger selbst, oder beim Staat, der Schutz vor Verfolgung verweigert, vorliegen muss, nicht bei beiden zugleich (§ 21)[409]. Das hat sich in der deutschen Rechtsprechung nicht durchgesetzt. In aktuellen Gerichtsurteilen zu geschlechtsspezifischer Verfolgung offenbart sich ein sehr problematisches Verständnis von geschlechtsspezifischer, familiärer oder partnerschaftlicher Gewalt als privatem Fehlverhalten[410].

So wird die Ausübung häuslicher Gewalt oftmals erst dann als Verfolgungsgrund anerkannt, „wenn der Ehemann oder Partner die Gewalt wegen der geschlechterspezifischen Rolle der Frau ausübt, sie also nicht «schlicht» mit Frust und Ärger einhergeht, sondern Ausdruck des männlichen Dominanzverhaltens ist"[411].

Nachfluchtgründe

Nachfluchttatbestände sind in Deutschland laut § 28 AsylG anerkannt, wenn glaubhaft gemacht werden kann, dass bereits im Herkunftsland eine gefestigte politische Überzeugung vorlag[412]. Das ist problematisch, da es sich bei genderspezifischen Nachfluchtgründen oft um private Zusammenhänge handelt, die nicht zwangsläufig mit einer „gefestigten" politischen Einstellung einhergehen müssen[413].

Beachtet man das dramatische Ausmaß an geschlechtsspezifischer Gewalt, dem Frauen während der Flucht ausgesetzt sind, offenbart sich auch hier eine Schutzlücke[414]. Eine erlebte Vergewaltigung bspw., sowie daraus unehelich hervorgegangene Kinder können ebenfalls zu Nachfluchttatbeständen im Herkunftsland führen. Dafür gibt es in der juristischen Praxis allerdings kein Bewusstsein.

---

407 Giesler, Susanne & Sonja Hoffmeister 2019: Anerkennung frauenspezifischer Verfolgung, Probleme und Hürden bei der Rechtsanwendung, in: Asylmagazin 12/2019, S. 401–411.

408 Verwaltungsgericht Magdeburg, Urteil, Aktenzeichen 6 A 40/19 MD, [online] https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/dokumente/28077.pdf (aufgerufen am 10.09.2020).

409 UNHCR 2002: Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, S. 5 f.

410 Eigene Untersuchung aller Gerichtsurteile seit Inkrafttreten der Istanbul-Konvention mit Bezug zu geschlechtsspezifischer Verfolgung, Urteile dokumentiert auf https://www.asyl.net/recht/entscheidungsdatenbank/ (aufgerufen am 19.01.2021).

411 Marx, Reinhard 2017: AsylG, Kommentar, § 3b Rdnr. 33.

412 AsylG § 28, [online] https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/__28.html (aufgerufen am 02.07.2020).

413 Beispielsweise Scheidung oder eine uneheliche Beziehung, die im Herkunftsland religiös verfolgt wird.

414 Women's Refugee Commission 2019: More Than One Million Pains: Sexual Violence Against Men and Boys on the Central Mediterranean Route to Italy, S. 33 f.

Unsicherheit in der Verfahrenspraxis

Insgesamt herrscht Uneinheitlichkeit in der Verfahrenspraxis. Darauf deuten teilweise erhebliche Unterschiede in den Anerkennungsquoten verschiedener BAMF-Standorte hin[415]. Eine Analyse der Gerichtsurteile mit Bezug zu geschlechtsspezifischer Verfolgung seit Inkrafttreten der Istanbul-Konvention zeigt, dass in 26 von 37 Verfahren Frauen nachträglich einen Schutzstatus erhalten haben, davon 25 eine Flüchtlingsanerkennung aufgrund geschlechtsspezifischer Verfolgung. Diese Zahlen sind besonders verheerend aufgrund des erschwerten Zugangs zu Rechtsberatung. Eine Klage darf kein im Regelfall notwendiges Mittel sein, um Schutz vor geschlechtsspezifischer Verfolgung zu erhalten. Genauso wenig darf es vom Standort oder den Entscheider*innen abhängen, welcher und ob ein Schutzstatus zugesprochen wird.

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung,

» standardisierte Screeningverfahren für die Identifizierung besonders schutzbedürftiger Personen zu entwickeln.

» die Ergänzung von Artikel 44 Absatz 2a AsylG um die Verpflichtung der Bundesländer, Gewaltschutzkonzepte einzuführen, sowie die Umsetzung von Gewaltschutzkonzepten finanziell sicherzustellen.

» den Zugang zu unabhängiger, nichtstaatlicher und gender-sensibler Asylverfahrensberatung sicherzustellen.

Wir empfehlen der Bundesregierung und den Bundesländern,

» die Durchführung von flächendeckenden Fortbildungen für sämtliches Personal, das mit Asylentscheidungen oder der Unterbringung und Versorgung geflüchteter Menschen betraut ist, zu Ursachen von (sexualisierter) Gewalt, Trauma(-folgen), sowie einem trauma- und rassismuskritischen Arbeitsansatz.

415 Tagesschau vom 19.10.2019: Schlechtere Asylchancen an 22 BAMF-Standorten.

Artikel 61
Verbot der Zurückweisung

Anforderungen

Artikel 61 der Istanbul-Konvention verpflichtet die Bundesrepublik sicherzustellen, dass das völkerrechtliche Verbot der Zurückweisung eingehalten wird und insbesondere keine gewaltüberlebenden Frauen und Mädchen in Länder abgeschoben werden, in denen ihnen weitere Gewalt droht.

Herausforderungen

Zurückweisungen aus Deutschland

In Deutschland kann gemäß § 60 Absatz 7 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) ein nationales Abschiebeverbot greifen, wenn der Betroffenen im Zielstaat „eine erhebliche, konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit" droht, oder eine Abschiebung der Europäischen Menschenrechtskonvention widersprechen würde.

Außerdem kann laut § 60a AufenthG, aus "völkerrechtlichen oder humanitären Gründen" eine Duldung erteilt werden. Dieser Aufenthaltsstatus ist allerdings sehr prekär: Die Ausreisepflicht besteht auch mit Duldung, nur die Strafbarkeit des Aufenthaltes wird vorübergehend ausgesetzt. So sind Frauen mit Duldung jederzeit von Abschiebung bedroht. Spätestens alle sechs Monate muss die Duldung verlängert werden, unter bestimmten Bedingungen besteht ein Arbeitsverbot (§ 60a Absatz 6 AufenthG). Zudem ist eine Praxis zu beobachten, in der statt einer regulären Aufenthaltserlaubnis sogenannte "Kettenduldungen" ausgestellt werden[416]. Die betroffenen Frauen leben dann jahrelang in aufenthaltsrechtlicher Unsicherheit und finanzieller Abhängigkeit, ein Zustand, der Gewalt und sexuelle Ausbeutung fördern kann.

Wie unter Artikel 60 bereits problematisiert, werden Frauen, die von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen sind, während des Asylverfahrens nur höchst selten als solche identifiziert und können keine angemessene Asylverfahrensberatung in Anspruch nehmen oder auf psychosoziale Beratung zurückgreifen. Die gesetzlich verankerten Schutzmöglichkeiten aus Art. 60 AufenthG, die ihre Abschiebung verhindern sollen, greifen deshalb häufig nicht.

"Sichere Herkunftsstaaten"

Als "sicher" nach § 16a Absatz 3 GG gelten Länder, in denen geschlechtsspezifische Gewalt verboten ist. Der Bundesregierung ist dabei bewusst, dass gesetzliche Regelungen zum Schutz von Frauen in vielen als sicher eingestuften Ländern, wie zum Beispiel dem Kosovo[417], nicht durchgesetzt werden,

416 Zwar wurde 2015 eine stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung geschaffen (Art. 25 a und b AufenthG), diese aber de facto längst nicht allen betroffenen Menschen zugänglich gemacht. Siehe Deutscher Bundestag Drucksache 18/11101 vom 07.02.2017, [online] http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/111/1811101.pdf (aufgerufen am 01.10.2020).

417 So ist im Kosovo Länderreport auf S. 34 vermerkt: "Geschlechtsspezifische Gewalt an Frauen und Mädchen (Belästigung, Vergewaltigung, häusliche Gewalt, Zwangsprostitution, Menschenhandel, frühe Verheiratung) ist ein weit verbreitetes Phänomen und großteils noch kulturell akzeptiert." Es "werden immer noch viele Taten aus Angst vor Repressalien oder fehlender sozialer Unterstützung nicht zur Anzeige gebracht." BAMF 2015: Kosovo

oder Frauen dort eingeschränkten Zugang zur Justiz haben. Dennoch handelt sie Asylanträge von Frauen aus diesen Ländern in beschleunigten Verfahren ab, die den Frauen von Anfang an eine schlechte Bleibeperspektive in Aussicht stellen[418].

Es ist zu bezweifeln, dass betroffene Frauen in den beschleunigten Verfahren[419] die Gelegenheit wahrnehmen können, geschlechtsspezifische Fluchtgründe anzuführen. Davon abgesehen, ist die Einstufung eines Staates, der nur eingeschränkten bis keinen Schutz vor geschlechtsspezifischen Menschenrechtsverletzungen gewähren kann, als "sicher" nicht mit dem Schutzgedanken von Artikel 61 vereinbar, heißt es doch in Anmerkung 320 der Konvention explizit, dass der Schutz vor Zurückweisung unabhängig vom Herkunftsland gewährt werden muss. Das Rechtskonstrukt der sicheren Herkunftsländer ist daher höchst problematisch[420]. Obwohl alle Beteiligten am Asylverfahren über die prekäre Situation von Frauen aus diesen Ländern informiert sind, wie eigene Länderstudien des BAMF (s.o.) belegen, werden die Asylbegehren der Frauen regelmäßig als "offensichtlich unbegründet" abgelehnt. Gerichte heben die ablehnenden Entscheidungen zwar häufig auf[421], es darf aber nicht notwendig sein, dass geflüchtete Frauen den Rechtsweg einschlagen müssen, damit geschlechtsspezifische Gewalt juristische Anerkennung findet. Das nicht nur, weil die Rechtsbehelfsfristen im beschleunigten Verfahren verkürzt sind und geflüchtete Frauen in der Regel nicht die finanziellen Mittel haben, zu klagen. Es ist grundsätzlich als Verstoß gegen Art. 61 IK zu werten, wenn geflüchteten Frauen aufgrund eines Rechtskonstrukts, das der erleichterten Abschiebung geflüchteter Menschen dienen soll, eine erschwerte Beweislast auferlegt wird, ihre Gewaltbetroffenheit nachzuweisen.

Dublin Regelung und sichere Drittstaaten

Die europäische Dublin III Verordnung besagt, dass innerhalb der EU stets der Staat für das Asylverfahren zuständig ist, in dem die geflüchtete Person zuerst registriert wurde[422]. 2019 wurden gemäß dieser Verordnung 2.119 Frauen aus Deutschland in andere EU-Staaten abgeschoben[423]. Wie die Anzahl der Übernahmeersuche durch die Bundesrepublik zeigt, wäre diese Zahl noch deutlich größer, würden andere EU-Staaten verlässlicher Geflüchtete zurücknehmen[424]. Menschen, die bereits das Asylverfahren in einem anderen europäischen Land durchlaufen und dort einen Schutzstatus erhalten haben, sollen nach § 26a AsylG ebenfalls in diesen Staat abgeschoben werden.

Länderreport Band 3, [online] https://www.ecoi.net/en/file/local/1195248/4543_1432796577_kosovo-laender-report-2015-05.pdf (aufgerufen am 01.10.2020).

418 BMI 2017: Erster Bericht der Bundesregierung gemäß § 29a Absatz 2a Asylgesetz zu der Überprüfung der Voraussetzungen zur Einstufung der in Anlage II zum Asylgesetz bezeichneten sicheren Herkunftsstaaten, siehe insbesondere S. 15, 24, 30, [online] https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/bericht-herkunftstaaten.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (aufgerufen am 01.10.2020).

419 Die Verfahren sollen innerhalb einer Woche abgeschlossen werden (§ 30a AsylG), die Klagefrist beträgt ebenfalls eine Woche, außerdem hat die Klage keine aufschiebende Wirkung, Betroffene können also abgeschoben werden, während der Prozess noch läuft. Siehe für die juristischen Folgen Teigelack, Birga 2019: Grundlagen und rechtliche Folgen der Einstufung eines Staates als sog. Sicherer Herkunftsstaat, in: Bucerius Law Journal, Heft 1, [online] https://law-journal.de/jahrgang-2019/heft-1-2019/sicherer-herkunftsstaat/ (aufgerufen am 01.10.2020).

420 Siehe bspw. Deutsches Institut für Menschenrechte 2016: Schriftliche Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte zum Referentenentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung von Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten", [online] https://www.frnrw.de/images/News/2016/Stellungnahme_DIMR_Sichere_Herkunftsstaaten_AMT.pdf (aufgerufen am 15.10.20).

421 Siehe etwa VG Oldenburg, Urteil vom 11.12.2018 – 15 A 5700/16 – asyl.net: M26881, [online] https://www.asyl.net/rsdb/m26881/ oder VG Karlsruhe, Beschluss vom 27.12.2018 – A 7 K 5461/18 – asyl.net: M26912, [online] https://www.asyl.net/rsdb/m26912/ (beides aufgerufen am 01.10.2020).

422 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013, [online] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604 (aufgerufen am 01.10.2020).

423 Deutscher Bundestag, Drucksache 19/18201 vom 19.03.2020, [online] http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/182/1918201.pdf (aufgerufen am 01.10.2020).

424 So drohte im Jahr 2015 etwa 20–25% der Geflüchteten in Deutschland eine Dublin Abschiebung. ProAsyl 2015: Erste Hilfe gegen Dublin-Abschiebungen, [online] https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/Dublin_Ratgeber_Erste_Hilfe_2015.pdf (aufgerufen am 01.10.2020).

Obwohl Gerichte seit Jahren Rückführungen u. a. nach Italien oder Griechenland für rechtswidrig erklären, da Geflüchteten dort unmenschliche Behandlung droht, wird vermehrt in diese Länder abgeschoben[425]. Die Situation für Menschen im Asylverfahren ist dort äußerst prekär (s.u.). Anerkannt Schutzberechtigte erhalten keine finanzielle Unterstützung und werden nicht selten in die Obdachlosigkeit gezwungen. Dadurch geraten Frauen, deren hohes Risiko sexualisierte Gewalt zu erleben meist nicht erkannt oder ignoriert wird, schnell in ausbeuterische Situationen und Menschenhandel oder in die Zwangsprostitution bzw. haben sie keine Chance, sich aus bereits bestehenden Ausbeutungsverhältnissen zu befreien[426].

Zurückweisungen an EU-Außengrenzen

Die Dublin-Regelung hat auch dazu beigetragen, dass viele flüchtende Frauen unter menschenunwürdigen Bedingungen in ungesicherten und unterversorgten Lagern in den EU-Staaten mit Außengrenze leben müssen[427]. Die Aufenthalte dort werden immer länger, teilweise warten die Menschen jahrelang auf ihre Anhörung. Das Risiko, in den Lagern sexualisierte Gewalt zu erleben, ist für Frauen und Mädchen sehr hoch, medizinische und psychosoziale Versorgung für gewaltbetroffene Frauen nicht vorhanden[428].

In den letzten Jahren hat sich zudem eine extrem problematische Praxis völkerrechtswidriger Push-backs an den EU-Außengrenzen (etwa im Mittelmeer oder auf dem Balkan[429]) etabliert. Die Bundesregierung und die deutsche EU-Kommissionspräsidentin haben diese Praxis nicht ausreichend kritisiert. Das Gegenteil ist der Fall: Durch die Zusammenarbeit der europäischen Union mit libyschen Milizen im Rahmen sogenannter Seenotrettungsmissionen, tragen die EU und ihre Mitgliedsstaaten dazu bei, dass flüchtende Frauen sexualisierte Gewalt und Folter in libyschen Lagern erleben[430]. Hier ist ein sehr bedauerlicher Trend zu beobachten: Während die Umsetzung der Istanbul-Konvention zwar ein Schwerpunkt der deutschen EU-Ratspräsidentschaft sein sollte, verhindert die Bundesregierung gleichzeitig durch ihre Asylpolitik, dass auch flüchtende Frauen vor Gewalt geschützt werden. Dies widerspricht dem in der Konvention angelegten Gedanken einer kohärenten Politik zum Schutz von Frauen vor Gewalt sowie dem Verbot der Diskriminierung (Art. 4). Umso kritischer sind deutsche Pläne zu betrachten, die Externalisierung der Asylpolitik, sowie die Zusammenarbeit mit unsicheren Drittstaaten wie Libyen, weiter zu forcieren[431].

---

425 2019 wurden fast 30 % der Übernahmeersuche an Italien gestellt, gut 20 % an Griechenland, während 26% aller Rechtsschutzanträge gegen Überstellungen nach Italien und sogar 49 % aller Rechtsschutzanträge gegen Überstellungen nach Griechenland vor Gericht erfolgreich waren. Siehe Deutscher Bundestag, Drucksache 19/22405 vom 15.09.2020, [online] http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/224/1922405.pdf (aufgerufen am 01.10.2020).

426 Schweizerische Flüchtlingshilfe 2016: Aufnahmebedingungen in Italien, Zur aktuellen Situation von Asylsuchenden und Schutzberechtigten, insbesondere Dublin-Rückkehrenden in Italien, [online] https://www.borderline-europe.de/sites/default/files/background/italienbericht-SFH-2016-aufnahmebedingungen-de.pdf (aufgerufen am 01.10.2020).

427 Der 2016 maßgeblich von Deutschland verhandelte EU-Türkei-Deal hat diese Problematik noch verschärft und zu vermehrten Zurückweisungen an den EU-Außengrenzen geführt. Siehe Bordermonitoring EU 2019: Gefangene des Deals, Die Erosion des europäischen Asylsystems auf der griechischen Hotspot-Insel Lesbos, [online] https://bordermonitoring.eu/wp-content/uploads/2019/05/bm.eu-2019-aegean.pdf (aufgerufen am 01.10.2020).

428 Siehe bspw. zur Situation in Griechenland Amnesty International 2018: "I want to decide about my future", Uprooted women in Greece speak out, [online] https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2590712018ENGLISH.PDF (aufgerufen am 14.10.2020).

429 Siehe für das Mittelmeer etwa Amnesty International 2020: Malta: Waves of Impunity, [online] https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3329672020ENGLISH.PDF (aufgerufen am 01.10.2020), oder für die Balkanregion Border Violence Monitoring Network 2019: Illegal Pushbacks & Border Violence Reports Balkan Region November 20019, [online] https://www.borderviolence.eu/wp-content/uploads/November_Report_2019.pdf (aufgerufen am 01.10.2020).

430 Die Zustände in den libyschen Lagern sind inzwischen hinreichend bekannt. Siehe etwa United Nations Support Mission in Libya/Office of the High Commissioner for Human Rights 2018: Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya, [online] https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf (aufgerufen am 01.10.2020).

431 Seehofer will Asylsystem reformieren, in: Tagesschau, 07.06.2020, [online] https://www.tagesschau.de/ausland/asylreform-eu-praesidentschaft-101.html (aufgerufen am 01.10.2020).

Empfehlungen

Wir empfehlen der Bundesregierung,

» die Regelung der „sicheren Herkunftsstaaten“ zurückzunehmen, um das individuelle Recht auf Asyl zu gewährleisten. Zumindest aber muss die Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ unter gendersensiblen Gesichtspunkten bewertet werden.

» § 25 a und b AufenthG umzusetzen, um die Praxis der sogenannten Kettenduldungen zu verhindern.

Wir empfehlen der Bundesregierung auf europäischer Ebene,

» eine Reform des Dublin-Systems voranzutreiben, um Staaten mit Außengrenze zu entlasten und die Bildung von riesigen Geflüchtetenlagern zu vermeiden.

» auf die Einhaltung menschenrechtlicher und gendersensibler Standards bei der Versorgung geflüchteter Menschen in allen EU-Staaten zu bestehen.

» die Zusammenarbeit mit nicht-demokratischen Drittstaaten zur Migrationsabwehr einzustellen.

BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT
AUTONOME MÄDCHENHÄUSER

BAG FORSA
Bundesarbeitsgemeinschaft Feministischer Organisationen gegen Sexuelle Gewalt an Mädchen und Frauen e.V.
Feminist Organizations against Sexual Aggression

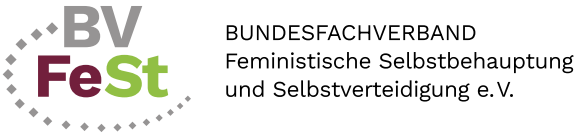
bff:
FRAUEN GEGEN GEWALT E.V.

BAG Wohnungslosenhilfe e.V.

BIG e.V.
Bei häuslicher Gewalt
Hilfe für Frauen und ihre Kinder

BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT
TÄTERARBEIT HÄUSLICHE GEWALT e.V.

Bundesarbeitsgemeinschaft
kommunaler Frauen Büros
und Gleichstellungsstellen


BV FeSt
BUNDESFACHVERBAND
Feministische Selbstbehauptung
und Selbstverteidigung e.V.

CORA
Landeskoordinierungsstelle

DaMigra
Dachverband der
Migrantinnenorganisationen

DEUTSCHER
FRAUENRAT

Deutscher
Juristinnenbund
djb

FRAUENHAUS-
KOORDINIERUNG e.V.

gesine
intervention

JUMEN
Menschenrechte
in Deutschland

KOK
Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Menschenhandel e.V.

medica
mondiale

MIA

STOPP!
S.I.G.N.A.L. e.V.
Intervention im
Gesundheitsbereich
gegen Gewalt

Weibernetz e.V.
Bundesnetzwerk
von FrauenLesben
und Mädchen mit
Beeinträchtigung

Zentrale
Informationsstelle
Autonomer Frauenhäuser
ZIF

BIK

Bündnis
Istanbul-Konvention