

**Stellungnahme des Bündnis Istanbul-Konvention
zur Antwort Deutschlands auf den Fragebogen zur
Umsetzung der Empfehlungen des Ausschusses der
Vertragsparteien vom 12. Dezember 2022 (IC-CP/Inf(2022)8)
März 2026**

Das *Bündnis Istanbul-Konvention* (BIK) ist ein Zusammenschluss von über 20 zivilgesellschaftlichen Organisationen, Fachverbänden und Expert*innen aus ganz Deutschland. 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.

Mitglieder sind:

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

Beratende Expert*innen:

Siehe Website

Beratende Organisation:

Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR), Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt

Inhalt

Vorbemerkung.....	5
Einleitung.....	5
Kapitel I - Grundrechte, Gleichheit und Nichtdiskriminierung (Artikel 4).....	6
Fragen 1-3: Es bestehen weiterhin Lücken!	
Kapitel II – Ineinandergreifende politische Maßnahmen (Artikel 7).....	7
Frage 4: Überarbeitung der Gewaltschutzstrategie ist erforderlich	
Fragen 5 und 5.1: Nicht alle Gewaltformen sind ausreichend abgedeckt	
Frage 6.1: Fehlende Schutzvorgaben, spezifisch für Frauen und Mädchen im Migrations- und Asylrecht	
Fragen 7 und 7.1: Zukünftig Zivilgesellschaft besser einbeziehen	
Frage 9: Kontinuierliche Zusammenarbeit sicherstellen	
Kapitel III Finanzielle Ressourcen (Artikel 7, 22 und 25).....	10
Fragen 14 : Finanzierung von NGOs sicherstellen	
Frage 14.1. Es fehlt an der Sicherung und dem Ausbau spezialisierter Unterstützungsdienste	
Kapitel IV Datenerhebung und Forschung (Artikel 11).....	12
Fragen 17-19: Lücken in der Datenerhebung schließen	
Frage 21: Nicht ausreichend beforschte Gruppen	
Kapitel V Nichtregierungsorganisationen und Zivilgesellschaft (Artikel 9 und 15).....	12
Fragen 2.1., 5.1., 16.1, 23.1 Querschnitt: Verpflichtende Aus-, Fort- und Weiterbildungen für alle Akteure als Grundlage für eine qualitätsbasierte Arbeit	
Kapitel VI Materielles Recht Sorgerecht, Umgangsrecht und Sicherheit (Artikel 31).....	13
Frage 23: Schutzbedürfnisse der Kinder, auch bei sexualisierter und häuslicher Gewalt und der betroffenen Mütter im Sorge- und Umgangsrecht nicht ausreichend berücksichtigt	

Vorbemerkung

Das BIK verwendet das Gendersternchen (*) in der Wortmitte, um Geschlechterstereotype zu überwinden und vielfältige Geschlechteridentitäten zu berücksichtigen¹. Im Folgenden wird teilweise jedoch nur die männliche Form „Täter“ verwendet, um sprachlich zu verdeutlichen, dass eine überwältigende Mehrheit der Täter*innen männlich ist. Gleichzeitig wird an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass auch weibliche Täter*innen geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und Mädchen, insbesondere sexualisierte Gewalt gegen Mädchen, anwenden.

Einleitung

Die Antwort Deutschlands auf die Empfehlungen des Ausschusses der Vertragsparteien vom Dezember 2022 beeindruckt zunächst durch ihren Umfang und die überwiegende Bejahung der aufgeworfenen Fragen. Die positive Darstellung der Umsetzung der Istanbul-Konvention (IK) entspricht aus Sicht des Bündnisses in weiten Teilen jedoch nicht der tatsächlichen Situation.

So wird beispielsweise die Gewaltschutzstrategie des Bundes als ein umfassendes und stabil installiertes Programm beschrieben. Dabei wird jedoch ausgeblendet, dass bei vielen Maßnahmen der unmittelbare Bezug zu geschlechtsspezifischer Gewalt fehlt und weder die zeitliche Dimension noch die dauerhafte Finanzierung konkret benannt werden. Die Umsetzung der in der Strategie benannten Maßnahmen wird vielfach durch befristete oder bereits beendete Projekte dargestellt, sodass die Strategie zukünftig nicht nachhaltig implementiert werden kann.

Vielmehr handelt sich bei der Antwort der Bundesrepublik um eine idealisierte Beschreibung der Umsetzung. Sie lässt beispielsweise außer Acht, dass aktuell die gesetzlichen Neuerungen wie das 2025 verabschiedete Gewalthilfegesetz und die geplanten Novellierungen des Gewaltschutzgesetzes, die in ihrer Ausrichtung sehr begrüßenswert sind, in der Realität derzeit eher zu einer Kürzung und Überlastung des bestehenden Hilfesystems führen bzw. führen könnten. Dies ergibt sich aus dem zunehmenden Rückzug der Kommunen aus der Finanzierung der lokalen Gewaltschutzsysteme einerseits, in Kombination mit einer Ausweitung des gesetzlichen Auftrages durch bspw. verpflichtende Täterberatung andererseits. Hierdurch kann ein u.a. auch auf Intersektionalität und Prävention ausgerichteter Gewaltschutz nicht mehr geleistet werden. Besonders die in den Studien immer wieder angemahnte Schnittstellenarbeit kann unter diesen Bedingungen ebenfalls nur erschwert etabliert oder geleistet werden.

Darüber hinaus verschlechtert sich das Klima gegen Migrant*innen und Geflüchtete erheblich. Auch Gewalt gegen LBTIQ* Personen und Anfeindungen gegen Frauen mit Beeinträchtigungen nehmen zu (BIK Alternativbericht Artikel 4 Absatz 3).

Die gegensätzlichen Entwicklungen zeigen einmal mehr, wie wichtig eine strategische Ausrichtung der einzelnen Maßnahmen im Gewaltschutz ist und wie sehr die konsequente Umsetzung dieser Maßnahmen durch prekäre Haushaltslagen auf Landes- und kommunaler Ebene gefährdet ist.

Im Folgenden nehmen wir Bezug auf die Empfehlungen des Ausschusses der Vertragsparteien von 2022 und auf einige der Antworten Deutschlands auf den Fragebogen

¹ Bei der Verwendung des Begriffs 'Frauen' und 'Mädchen' ohne Sternchen (*) am Ende sind trans Frauen und trans Mädchen explizit eingeschlossen.

des Ausschusses von 2025. Außerdem verweisen wir auf unsere jeweiligen ausführlicheren Darstellungen in unserem Alternativbericht unter: https://www.buendnis-istanbul-konvention.de/wp-content/uploads/2025/11/EN_ONLINE_251120_Alternativbericht_2025-2.pdf

Kapitel I - Grundrechte, Gleichheit und Nichtdiskriminierung (Artikel 4)

Fragen 1-3: Es bestehen weiterhin Lücken!

Das Gewalthilfegesetz (GewHG) schenkt laut Deutschland den "Bedürfnissen von Frauen mit Behinderungen, Migrationshintergrund und unterschiedlichen Geschlechts- oder sexuellen Identitäten" besondere Aufmerksamkeit. Wir weisen jedoch darauf hin, dass im Sinne des GewHG **nur Frauen** von häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt adressiert werden und das Gesetz somit in keiner Weise auf unterschiedliche Geschlechtsidentitäten eingeht. TIN*-Personen sind ebenso besonders von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen und sind daher auch unter der Istanbul-Konvention mit berücksichtigt. Die Formulierung "Geschlechtsspezifische Gewalt [...] ist Gewalt gegen Frauen [...] weil sie eine Frau ist [...]" (GewHG §2 Absatz1) schließt somit Personen aus, die zwar weiblich gelesen werden und aufgrund dessen Gewalt erfahren, aber eine andere Geschlechtsidentität haben. Zudem sind insbesondere transweibliche Personen geschlechtsspezifischer Gewalt ausgesetzt, auch in Lebensphasen, in denen noch keine Personenstandsänderung vorliegt - in denen sie rechtlich nicht als Frauen gelten und daher nicht auf Hilfen nach dem GewHG zugreifen können. Transmännliche Personen und Personen mit dem Personenstand „divers“ erhalten ab dem Moment der rechtlichen Personenstandsänderung überhaupt keinen Schutz nach dem GewHG.

Abgesehen davon geht der Alternativbericht des BIK auf die fortbestehende Diskriminierung von migrierten und geflüchteten Frauen - unter anderem im Kontext der kommenden Umsetzung von GEAS (Gemeinsames Europäisches Asylsystem) - sowie auf weitere vulnerable Gruppen (darunter Frauen mit Behinderungen, ältere und hochaltrige Frauen, TIN* und queere Personen, wohnungs- und obdachlose Frauen und Mädchen, drogengebrauchende Frauen und Mädchen, Sexarbeiter*innen, Sintizze und Romnja; BIK Alternativbericht Artikel 4 Absatz 3) ein.

Neue Dokumente wie der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) veröffentlichte "Wegweiser Gewaltschutz des Arbeitskreises Gewaltschutz für Menschen mit Behinderungen" beinhalten keine konkreten Maßnahmen, die von Bund, Ländern, Kommunen, Kostenträgern oder Leistungserbringern verfolgt werden sollen oder gar müssen. Der Leitfaden beschreibt zwar hilfreiche Maßnahmen im Kontext Gewaltschutz, bleibt jedoch unverbindlich. Zudem bezieht er sich nicht auf die Istanbul-Konvention, sondern auf die Umsetzung des § 37a SGB IX.

Deutschland verweist in seiner Antwort auf die Fragen 2 und 2.1 unter anderem auf das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) sowie auf Angebote der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS). Die Antidiskriminierungsstelle wurde für Diskriminierungsfälle im Rahmen des AGG eingerichtet und befasst sich nicht spezifisch mit Gewalt gegen Frauen. Lediglich der Bereich der sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz ist dort abgedeckt. Strukturell ist sie nicht für die Umsetzung des Istanbul-Übereinkommens zuständig.

In der Praxis bietet auch das überarbeitete Gewaltschutzgesetz keinen gleichwertigen intersektionalen Schutz für alle gewaltbetroffenen Frauen. Für Frauen mit

Beeinträchtigungen und Behinderungen, die mit Assistenz oder Pflege in der eigenen Wohnung leben, fehlen rechtliche Regelungen zur praktischen Umsetzung des Wegweisungsrechts gegenüber pflegenden oder assistierenden Tatpersonen. Ohne schnelle und garantierte Ersatzpflege ist eine Wegweisung nicht möglich.

Zur tatsächlichen Intersektionalität der Gesamtstrategie siehe Punkt 5 und 5.1.

Kapitel II – Ineinandergreifende politische Maßnahmen (Artikel 7)

Frage 4: Überarbeitung der Gewaltschutzstrategie ist erforderlich

Mit seiner Empfehlung Nr. 2 fordert der Ausschuss der Vertragsstaaten die Entwicklung einer Langzeitstrategie und umfassende und koordinierende Maßnahmen von Deutschland.

Das Bündnis Istanbul-Konvention begrüßt, dass das Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ) federführend eine Gewaltschutzstrategie der Bundesregierung zur Umsetzung der Istanbul-Konvention vorgelegt hat. Die Mitglieder des BIK unterstreichen die Wichtigkeit, die der Gesamtstrategie zugemessen wird, äußern jedoch gleichzeitig die folgende Kritik (siehe auch Alternativbericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention 2025, Artikel 7):

Die Zivilgesellschaft wurde unzureichend an der Erstellung der Strategie beteiligt. Eine durchgängige intersektionale Betrachtung besonders schutzbedürftiger Gruppen fehlt. Die wenigen Einzelmaßnahmen, die Intersektionen wie Flucht/Migration oder Behinderung fokussieren, wirken zielgruppenspezifisch statt intersektional. Bei der überwiegenden Zahl der Maßnahmen fehlen Angaben zur möglichen intersektionalen Wirkweise. Gleichzeitig fehlt die Verbindlichkeit über Legislaturperioden hinweg. Die Gesamtstrategie soll zu Beginn jeder „Wahlperiode auf Grundlage der Vereinbarungen im jeweiligen Koalitionsvertrag weiterentwickelt“² werden. Fast ein Jahr nach den letzten Wahlen liegt der Zivilgesellschaft keine Weiterentwicklung vor. Der aktuelle Koalitionsvertrag der Bundesregierung sieht einen Nationalen Aktionsplan vor, doch zum jetzigen Zeitpunkt liegt dem Bündnis kein aktueller Stand in Bezug auf den Aktionsplan vor. Zahlreiche Maßnahmen sind nicht bis zum Strategieende (2030) finanziert. So hat die Berichterstattungsstelle zur Umsetzung der Istanbul-Konvention, angesiedelt beim Deutschen Institut für Menschenrechte, lediglich eine Finanzierungszusage bis Ende 2026 erhalten. Gleichzeitig sieht die Gesamtstrategie vor, dass ein Monitoring-Verfahren, verantwortet durch die Nationale Koordinierungsstelle, die Umsetzung der Strategie begleitet.³

Die Strategie mischt bereits bestehende Maßnahmen, kurzfristig geplante und zeitlich unbestimmte Vorhaben.

Teilweise weisen aufgeführte Maßnahmen (und angegebene Budgets) nur einen geringen Bezug zur Umsetzung der Istanbul-Konvention auf. Für das Gesundheitswesen gibt es keine neuen bzw. nur unzulängliche Maßnahmen. Maßnahmen zum Abbau des Ausschlusses geflüchteter Frauen von Schutzmaßnahmen fehlen völlig. Besonders vulnerable Gruppen wie wohnungs- und obdachlose sowie drogengebrauchende Frauen werden nicht erwähnt.

Ob und in welchem Umfang barrierefreie Schutz- und Beratungsangebote für Frauen mit Beeinträchtigungen geschaffen werden, obliegt den Ländern. Im GewHG des Bundes ist der

² BMBFSFJ 2025: Gewaltschutzstrategie nach der Istanbul-Konvention [online] Gewaltschutzstrategie nach der Istanbul-Konvention (aufgerufen am 17.02.2026)

³ vgl. ebd., P. 18

barrierefreie Zugang eine Soll-Bestimmung. Der Bund müsste bei seinen Zuwendungen bei dem aus dem „Sondervermögen“ bereitgehaltenen Förderprogramm ab 2027 verbindliche Kriterien für das Erreichen besonders vulnerabler Gruppen einrichten. Herausforderungen beim Gewaltschutz z.B. für wohnungs- und obdachlose Frauen, ältere Frauen beschreiben wir im Alternativbericht (BIK Alternativbericht Artikel 4)).

In Bezug auf die von Deutschland im Dezember 2025 an den Ausschuss der Vertragsstaaten eingereichten Angaben merken wir außerdem Folgendes an:

Fragen 5 und 5.1: Nicht alle Gewaltformen sind ausreichend abgedeckt

Die Gewaltschutzstrategie deckt die Gewaltform **häusliche Gewalt** relativ umfassend ab.

Im Bereich **sexualisierte Gewalt** richten sich Maßnahmen vor allem an Kinder und Jugendliche. Die Maßnahme 67 „Übersetzung eines Handbuchs zur klinischen Versorgung von Frauen, die Gewalt (in der Paarbeziehung) oder sexuelle Gewalt erfahren“ wurde bereits 2015 umgesetzt und seitdem sind keine weiteren auf das Handbuch bezogenen Aktivitäten erfolgt. Gleichzeitig werden die besonderen **Bedarfe von Mädchen** nicht ausreichend berücksichtigt, sondern eher in den allgemeinen Kinderschutz verschoben.

Zum Bereich **sexuelle Belästigung** existieren nur einzelne Maßnahmen und zeitlich begrenzte Projekte in verschiedenen Bereichen (z.B. Beratung, Schulungen für Auslands- und Friedenseinsätze, im Kontext Arbeitsplatz) sowie die Finanzierung eines „Bündnis Gemeinsam gegen Sexismus“ bis 2025.

Zwangsheirat ist im Kontext von Außen- und Entwicklungspolitik und als Teil der EU-Richtlinie 2024/1712 verortet. Der Bekämpfung von Zwangsheirat in Deutschland werden in der Gewaltschutzstrategie keine konkreten Maßnahmen zugeordnet, obwohl diese feststellt, dass Betroffene von Zwangsheirat möglicherweise intersektioneller Diskriminierung ausgesetzt sind und Informationen zu Schutzeinrichtungen in verschiedenen, leicht zugänglichen Kommunikationsformen benötigen.

Zur Prävention oder Bekämpfung von **Stalking** fehlen konkrete Maßnahmen. Die Rechte von Betroffenen und die Sensibilisierung gerade von Polizei und Justiz müssten dringend erhöht werden.

Zur Verhinderung oder dem Stärken der Rechte von Betroffenen von **Zwangsabtreibung und Zwangssterilisation** gibt es keine Maßnahmen in der Gewaltschutzstrategie. Auch im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung ist zu den Bereichen Genitalverstümmelung, Zwangsheirat, Zwangsabtreibung und Zwangssterilisation nichts vorgesehen.⁴

Das Thema **weibliche Genitalverstümmelung** wird primär mit Programmen im Ausland adressiert. Zu FGM/C werden in der Gesamtstrategie lediglich drei Projekte in 2023 und 2024 angegeben - die Entwicklung eines Informationsfilms, ein Anschlussprojekt zu dessen Verbreitung sowie ein dreimonatiges Vernetzungsprojekt zu psychischer Gesundheit. Sie enthält hingegen KEINE weiterführenden, langfristigen oder systematischen Maßnahmen für Betroffene von FGM/C.

⁴ Bündnis Istanbul-Konvention (2025): Alternative Report on the Implementation of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence. [online]: https://www.buendnis-istanbul-konvention.de/wp-content/uploads/2025/11/EN_ONLINE_251120_Alternativbericht_2025-2.pdf

In der Gesamtstrategie ist keine kohärente Strategie zur **Prävention** von geschlechtsspezifischer Gewalt erkennbar. Es werden lediglich verschiedene Maßnahmen aufgezählt. Die Umsetzung von community-basierten Präventionskonzepten wie StoP wird nur beispielhaft genannt, Ausführungen zur genaueren Umsetzung fehlen.

Frage 6.1: Fehlender Schutz, spezifisch für Frauen und Mädchen im Migrations- und Asylrecht

Es bleibt unklar, wie insbesondere die Rechte von Betroffenen aller Gewaltformen nach IK, die von Mehrfachdiskriminierung betroffen sind, gewahrt werden sollen - in der Strategie werden nicht die Rechte aller beachtet. Es ist nicht transparent, inwiefern die nationale Koordinierungsstelle zur Umsetzung der IK eine intersektionale Arbeitsweise fokussiert. Insbesondere im Bereich der Asylpolitik verschärfen sich die Restriktionen – auch gewaltbetroffene Frauen werden vermehrt abgeschoben.

Obwohl die Bundesregierung behauptet, besonders schutzbedürftige Gruppen wie geflüchtete Frauen mit prekärem oder unsicherem Aufenthaltsstatus zu berücksichtigen, ist der Aufenthaltsstatus ein Hindernis für die Frauen, um Hilfs- und Schutzdienste gleichberechtigt in Anspruch zu nehmen. Artikel 59 Abs. 2 der Konvention, der ein unabhängiges Aufenthaltsrecht für Gewaltbetroffene vorsieht, ist nicht vollständig umgesetzt. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Juristinnen fordern seit Langem eine Reform des § 31 Aufenthaltsgesetz im Sinne der Istanbul-Konvention. Wie in der Konvention vorgeschrieben, soll eine eigenständige Aufenthaltsberechtigung für gewaltbetroffene Frauen gewährleistet werden, damit sie alle Maßnahmen in Anspruch nehmen können. Das eheabhängige Aufenthaltsrecht widerspricht den Vorgaben der Konvention. Leider werden die Bedürfnisse von gewaltbetroffenen geflüchteten Frauen und ihre besondere Schutzbedürftigkeit bei der Aufnahme oder in Asylverfahren kaum berücksichtigt, sie erleben erhebliche Hürden beim Zugang zu Hilfs- und Schutzangeboten. Dies muss dringend gemäß den Vorgaben der Konvention gelöst werden.

Die von GEAS vorgesehenen Regelungen werden die Situation von betroffenen geflüchteten Frauen weiter verschärfen, insbesondere ist eine vielfache Verletzung von Art. 61 Istanbul-Konvention zu befürchten. Zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen haben dies bereits kritisiert. Deutschlands Berichtsformular schweigt dazu vollständig. Der BIK-Alternativbericht zeigt die Probleme bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention in Bezug auf Migrantinnen und geflüchtete Frauen sowie entsprechende Lösungsvorschläge auf (Artikel 59–61).

Nach § 44 Abs. „a“ AsylG sollen die Länder bei der Unterbringung auch den Schutz von Frauen gewährleisten. Der Leitfaden „Mindeststandards für den Schutz von Flüchtlingen in Flüchtlingsunterkünften“ ist jedoch nicht verbindlich, somit bleibt die Existenz und Qualität von Gewaltschutz in Unterkünften uneinheitlich und unsicher. Nicht alle Bundesländer verfügen über rechtsverbindliche Gewaltschutzkonzepte oder stellen die erforderlichen finanziellen Mittel und Stellen bereit.

Das GewHG enthält keine spezifischen Maßnahmen für asylsuchende Gewaltbetroffene. Zwar sollen Betroffene mit „mangelnden Sprachkenntnissen“ durch Gewalthilfe-Einrichtungen „angemessen unterstützt werden“, doch fehlen weitergehende Maßnahmen zum umfassenden Abbau der Zugangshürden.

Bezüglich der Identifizierung von Betroffenen geschlechtsspezifischer Gewalt bei Aufnahme- und Asylverfahren sind in Deutschland verschiedene Behörden zuständig. Die Identifizierung von Betroffenen geschlechtsspezifischer Gewalt obliegt zunächst den Ländern, ab Asylantragstellung dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Ein bundesweit standardisiertes Verfahren zur systematischen Identifizierung besonders dringender

Schutzbedarfe aufgrund von geschlechtsspezifischer Gewalt existiert nicht. Die Praxis zur Identifizierung von Personen in vulnerablen Lebenslagen variiert je nach Bundesland - eine systematische Identifizierung findet in keinem Bundesland statt, weshalb viele Betroffene nicht erkannt werden. Aufgrund der unzureichenden Identifizierung durch die Landesbehörden werden wichtige oder relevante Asylgründe nicht an das BAMF weitergeleitet. Das BAMF verfügt zwar über speziell geschulte Sonderbeauftragte für geschlechtsspezifische Verfolgung, doch besteht kein Rechtsanspruch auf Anhörung durch diese. Ebenso ist unklar, in welchem Umfang sie tatsächlich eingesetzt werden (Siehe Monitor Gewalt gegen Frauen, DIMR, S. 314ff).

Fragen 7 und 7.1: Zukünftig Zivilgesellschaft besser einbeziehen

Eine einmalige Konsultation der Zivilgesellschaft reicht nicht aus. Zudem wurden nicht alle relevanten Akteur*innen in die Konsultation einbezogen. So unterliegt z.B. das Gesundheitswesen in Deutschland der Selbstverwaltung. Die entsprechenden Akteur*innen (Kammern, Fachgesellschaften, Krankenkassen, Berufsverbände, Patient*innenvertretungen) wurden bei der Erstellung der Strategie unseres Wissens nicht einbezogen. Wie im Alternativbericht dargelegt, enthält die Gesamtstrategie für das Gesundheitswesen keine neuen bzw. nur unzulängliche Maßnahmen. Eine systematische Strategie seitens des Gesundheitsministeriums bzw. der Länder ist nicht erkennbar.

Frage 9: Kontinuierliche Zusammenarbeit sicherstellen

Eine institutionalisierte und systematische Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft und Koordinierungsstelle ist weiterhin nicht vorgesehen und eine entsprechende Finanzierung nicht langfristig gesichert.

Das BIK empfiehlt dem Bund, "die Gewaltschutzstrategie zu überarbeiten, mit konkreten Angaben zu Budget und langfristiger Verbindlichkeit zu unterlegen und dabei durchgängig intersektionale Ansätze zu verankern. Wir empfehlen weiterhin Indikatoren zu erstellen, anhand derer durch ein systematisches Monitoring die Umsetzung überprüft wird." (Alternativbericht BIK, Empfehlung Artikel 7).

Kapitel III - Finanzielle Ressourcen (Artikel 7, 22 und 25)

Frage 14: Finanzierung von NGOs sicherstellen

In Deutschland fußt ein substanzieller Teil der Finanzierung des Trägersystems auch auf projektbezogener Finanzierung. Dies ist nicht langfristig und nachhaltig und schafft erhebliche Unsicherheiten für die Trägerorganisationen/NGOs. Hier soll das GewHG ab 2027 Abhilfe schaffen und somit für eine gesicherte Finanzierung des Hilfesystems sorgen. Allerdings ist weiterhin offen, wie sich die zukünftige Finanzierung unter dem GewHG konkret in den einzelnen Bundesländern gestalten wird und welche Fachberatungsstellen im Bereich geschlechtsspezifische Gewalt an dieser Stelle berücksichtigt werden.

Zusätzlich gilt es, bislang fehlende Strukturen und eine engere strukturelle Verzahnung aufzubauen. So existiert z.B. für das Gesundheitswesen aktuell in nur einem Bundesland eine Koordinierungsstelle und keine stringente bundesweite Vernetzung oder Vernetzungsstruktur der im Feld tätigen Akteur*innen.

Der Fonds Sexueller Missbrauch, der eine sehr wichtige Unterstützungsleistung für die Betroffenen von sexualisierter Gewalt darstellte, wird 2026 nicht weitergeführt. Im Bundeshaushalt sind für 2026 keine Gelder mehr dafür eingeplant. Die Folgen sexualisierter Gewalt bedeuten für viele Betroffene ein Leben in äußerst prekären Lebensumständen. Der

Wegfall dieses niedrigschwelligen Unterstützungssystems versagt ihnen erneut Perspektiven und Anerkennung.

Außerdem steht es derzeit in Frage, inwieweit der Zuschuss des Bundes unter dem GewHG und die aktuell noch undefinierten Landeszuschüsse, die kommunale Finanzierung des Bestands der Gewaltschutzsysteme abdecken würde, sofern sich die Kommunen aus der Finanzierung zurückziehen. Hiervon würde auch abhängen, inwieweit ein Ausbau unter dem GewHG auf den Landesebenen überhaupt möglich sein würde. Es ist zu erwarten, dass sich diese Dynamik – vor dem Hintergrund eines potenziell unterschiedlichen kommunalen Anteils – auch sehr unterschiedlich in den einzelnen Bundesländern abzeichnen könnte und es somit zu sehr heterogen gestalteten Entwicklungen im Rahmen der Umsetzung des GewHG kommen könnte. Durch den bereits seit dem letzten Jahr einsetzenden Trend des zunehmenden Rückzugs der Kommunen aus den freiwilligen Leistungen bereits für das Haushaltsjahr 2026 bedeutet dies in der Praxis, dass Träger in den kommunalen Gewaltschutzsystem bereits in diesem Jahr vor großen Herausforderungen stehen und der Erhalt insbesondere von kleinen Trägern teils hoch gefährdet sind. Dies gilt auch für Angebote im Präventions- und Vernetzungsbereich.

Die Erhaltung und Verbesserung der Frauenhausstruktur wird nicht priorisiert – weder bauliche Sanierungen, die aus dem Sondervermögen finanziert werden könnten, noch eine angemessene Personalausstattung.

Die Umsetzung des GewHG auf den Landesebenen und die sich daraus resultierenden Abfragen im Rahmen der Ausgangsanalyse binden erhebliche Kapazitäten der Frauenhausmitarbeiterinnen, die nicht in den Finanzierungshaushalten berücksichtigt worden sind. Dies gefährdet die Frauenhausinfrastruktur akut.

Zwar stehen 150 Mio. € aus dem Sondervermögen zur Verfügung, doch das Antragsverfahren ist noch nicht bekannt.

Frage 14.1. Es fehlt an der Sicherung und dem Ausbau spezialisierter Unterstützungsdienste

Es fehlen bundesweite Strukturen für spezialisierte Beratungsangebote für von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffene FLINTA* (Frauen, Lesben, intergeschlechtliche, nichtbinäre, transgeschlechtliche und agender Personen). Gleichmaßen fehlen bundesweit Kooperationen zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichten und den FLINTA - Beratungsstellen zu häuslicher Gewalt, die es diesen ermöglichen, Aufgaben von Interventionsstellen zu übernehmen.

Queersensible Unterbringungsmöglichkeiten bei häuslicher Gewalt gibt es derzeit nur in Berlin und München, es fehlen flächendeckende Strukturen.

Es fehlen Fortbildungsangebote für die Polizei und Staatsanwaltschaft zu Gewalt in gleichgeschlechtlichen/queeren Beziehungen.

Es fehlt zudem weiterhin ein bundesweit ausreichendes und bedarfsgerecht gestaltetes Netz spezialisierter Anlaufstellen für Betroffene von Vergewaltigung und sexualisierter Gewalt, das den verlässlichen und niedrigschwelligen Zugang zu medizinischer, forensischer, psychosozialer und rechtlicher Unterstützung sicherstellt.

Statt verbindlicher Maßnahmen verweist die Bundesregierung auf bestehende Strukturen und föderale Zuständigkeiten. Bundesweit einheitliche und verbindliche Standards für relevante Berufsgruppen wurden nicht geschaffen. Damit bleibt die Versorgung von Betroffenen fragmentiert und vom Wohnort abhängig. Dies steht nicht im Einklang mit den

Vorgaben der Istanbul-Konvention. Weitere Details siehe BIK Alternativbericht 2025, Artikel 22 und 25.

Kapitel IV - Datenerhebung und Forschung (Artikel 11)

Fragen 17-19: Lücken in der Datenerhebung schließen

Wir verweisen auf unsere Ausführungen im BIK Alternativbericht 2025 (S. 41-47).

In Deutschland findet im **Gesundheitswesen** aktuell keine relevante Erhebung administrativer Daten in den genannten Kategorien statt⁵. Der "Bericht über die Datenlage zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Deutschland" des DIMR 2023 identifiziert dies als erhebliche Lücke. Die Gewaltschutzstrategie des Bundes enthält keine Maßnahmen zur Datenerhebung im Gesundheitswesen.

Frage 21: unzureichend beforschte Gruppen beachten

Die gerade veröffentlichte Studie "Lebenssituation, Sicherheit und Belastung im Alltag" (LeSuBiA) weist im ersten Themenheft erhebliche Lücken hinsichtlich intersektionaler Aspekte auf. Die Situation von wohnungslosen Frauen, Frauen mit Beeinträchtigungen und drogengebrauchenden Frauen wird nicht thematisiert bzw. erfasst⁶. LSBTIQ* Personen werden nicht differenziert betrachtet.

Kapitel V - Nichtregierungsorganisationen und Zivilgesellschaft (Artikel 9 und 15)

Fragen 2.1., 5.1., 16.1, 23.1 Querschnitt: Eine verpflichtende Aus-, Fort- und Weiterbildung für alle Akteure bildet die Grundlage für eine qualitätsbasierte Arbeit

Eine umfassende Sensibilisierung der praxisrelevanten Felder durch eine verbindliche Aus-, Fort- und Weiterbildung wurde nicht bundesweit verankert. Erforderlich wären Inhalte zu: einem geschlechtsspezifischem Verständnis von Gewalt gegen Frauen und Mädchen, der Aufdeckung von Vergewaltigungsmythen, Machtdynamiken bei häuslicher Gewalt, Versorgung von Betroffenen sowie Täterstrategien bei sexualisierter Gewalt. Zwar nehmen die Aktionspläne der Bundesländer zur Umsetzung der Istanbul-Konvention die Notwendigkeit von Qualifizierungen auf, doch fehlen bundesweite Vorgaben zu Verbindlichkeit, Verankerung und Qualitätsstandards. Eine Vereinheitlichung ist durch fehlende Vorgaben der Bundesregierung nicht gewährleistet.

Diese Verankerung fehlt insbesondere in Bezug auf die Vermittlung einer klaren intersektionalen Haltung als Grundlage für die Erarbeitung angemessener Präventions- und Interventionsschritte, die Schutz für **alle** Frauen und Mädchen bedeuten. Da in der Gesetzgebung - besonders in den Aufenthalts- und Sozialsystemen - immer noch Prinzipien verankert sind, die dem Schutz geflüchteter Frauen und Mädchen entgegenstehen, braucht es in diesem Arbeitsfeld Fort- und Weiterbildungen, die auf die Verschränkung dieser Themen angemessen eingehen. Gleiches gilt für Überschneidungen im Bereich der

⁵für mehr Informationen siehe S. 42-43 Alternativbericht 2025 des BIK, zu sexualisierter Gewalt S. 95 der Analyse zur Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt des DIMR 2020 und Diskussionspapier des RTB "(Routine-) Datenerhebung in der Berliner Gesundheitsversorgung zu häuslicher und sexualisierter Gewalt" 2022

⁶ "Grundgesamtheit: Die bei LeSuBiA erhobenen Daten beziehen sich auf die in Deutschland in Privathaushalten lebende Bevölkerung von 16 bis 85 Jahren. In der PKS sind hingegen sämtliche Straftaten erfasst, deren Tatort in Deutschland liegt, unabhängig von Wohnort oder Alter der Betroffenen. Somit enthält die PKS auch Straftaten gegen beispielsweise nicht natürliche Personen (z. B. Unternehmen), Reisende, wohnungslose oder in Institutionen untergebrachte Personen (z. B. Inhaftierte). Für LeSuBiA war es aus verschiedenen methodischen Gründen nicht möglich, diese Personengruppen einzubeziehen." (S. 34 LeSuBiA)

Kapitel VI - Materielles Recht Sorgerecht, Umgangsrecht und Sicherheit (Artikel 31)

Frage 23 Schutzbedürfnisse der Kinder, auch bei sexualisierter und häuslicher Gewalt und der betroffenen Mütter nicht ausreichend berücksichtigt

Die Ausführungen der Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung des Art. 31 Istanbul-Konvention sind äußerst unzulänglich.

Die in Punkt 23.1 beschriebenen Umsetzungsmaßnahmen sind leider nur punktuell und teils irreführend. Das dort genannte E-Learning-Projekt zu häuslicher Gewalt ist zwar sinnvoll, allerdings ersetzen ein E-Learning-Programm und die dazugehörige Schulungsbroschüre keine flächendeckende Qualifizierung. Insbesondere fehlen zeitliche Ressourcen für Weiterbildungen: Bei der Personalbedarfsberechnung von Familiengerichten z.B. finden Qualifizierungsmaßnahmen keine Berücksichtigung.

Der Verweis auf gesetzlich normierte Qualifikationsanforderungen von Fachkräften (FamRichter*innen, Verfahrensbeistand*innen, Sachverständigen) ist irreführend, da diese keine Kenntnisse zu häuslicher Gewalt umfassen. Zudem stellt § 23b Abs. 3 GVG für FamRichter*innen nur eine sog. „Soll“ Vorschrift dar; eine Pflicht oder gar ein Recht auf Qualifizierung besteht damit nicht. **Auch Art. 15 Istanbul-Konvention wird somit nicht umgesetzt.**

Die in Punkt 23.1 genannte Berücksichtigung häuslicher Gewalt im Rahmen des Kindeswohls erfolgt leider nicht immer oder sogar zu Lasten der gewaltbetroffenen Mutter und zugunsten des gewalttätigen Vaters, insbesondere unter Anwendung pseudowissenschaftlicher Theorien wie der „Entfremdungstheorie“ bzw. dem sog. Parental Alienation Syndrome (PAS). Zwar können Kinder durch Kindesanhörung und Verfahrensbeistandschaft einbezogen werden, doch werden ihre Gewalterfahrungen oder die Zeugenschaft von Gewalt gegen die Mutter in der Praxis nicht zwingend ernst genommen. Vielmehr werden sie teils als vermeintliche Beeinflussung durch die Mutter interpretiert. Im Ergebnis fehlen explizite Regelungen für richterliche Risikobewertungen (vgl. Art. 51 Istanbul-Konvention). Familiengerichte treffen daher Entscheidungen zulasten des gewaltbetroffenen Elternteils mit der Begründung, an dessen Erziehungsfähigkeit oder Bindungstoleranz zu zweifeln, ohne Partnergewalt gründlich aufzuklären.

Der in Punkt 23.2 benannte Mangel an Erhebungen von Daten zu Entscheidungen von Familiengerichten könnte laut Sachverständigenkommission des Zehnten Familienberichts durch „eine entsprechende Verbesserung der Regelung für die Rechtstatsachenforschung für das Familiengerichtsverfahren, wie sie in § 476 der Strafprozessordnung (StPO) enthalten ist“, behoben werden⁷.

Bezüglich Punkt 24.1 ist zwar richtig, dass die Gesetzesmaterialien als Ausnahme eines Hinwirkens auf Einvernehmen (§ 156 Abs. 1 FamFG) beispielhaft häusliche Gewalt benennen. Dies ist jedoch nicht im Gesetz festgehalten („wenn dies dem Kindeswohl nicht widerspricht“) und scheint in der Praxis nicht durchgängig bekannt oder angewendet zu werden. Die Ausnahme sollte ausdrücklich gesetzlich verankert und nicht der Auslegung einzelner Richter*innen überlassen werden (vgl. Art. 48 Abs. 1 Istanbul-Konvention; s. a.

⁷ BT Drs. 20/14510, <https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/service/publikationen/zehnter-familienbericht-254310>, S. 179)

Zehnter Familienbericht, S. 379). Die Formulierung der Bundesregierung in Punkt 24.1, dass der begleitete Umgang in der Regel durch geeignete Einrichtungen organisiert und durchgeführt wird, täuscht darüber hinweg, dass es für die jeweils beauftragten Umgangsbegleiter*innen (§ 1684 Abs. 4 S. 3 und 4 BGB) **keine gesetzlichen Standards hinsichtlich Qualifikation oder Vorgehensweisen** gibt. Auch für Umgangspfleger*innen (§ 1684 Abs. 3 S. 3 BGB), also die Personen, die den Umgang notfalls auch gegen den Widerstand eines Elternteils durchführen, fehlen festgelegte normierte Standards.

Es ist zu begrüßen, dass die Schulungsbroschüre „Kindschaftssachen und häusliche Gewalt“ erstellt und flächendeckend an den Familiengerichten verteilt und ein Online-Kurs von den Bundesländern angeboten wird. Gleichzeitig fehlt auch hier die Verbindlichkeit der Teilnahme und die durch Hammer (2022⁸ und 2024⁹) belegte Praxis an den Familiengerichten hat sich im Berichtszeitraum nicht verändert. Angesichts der erwiesenen Gefahr für betroffene Frauen und Kinder besteht dringender Bedarf an flächendeckenden Schulungen nach Qualitätskriterien gemäß Istanbul-Konvention. Es bleibt zu hoffen, dass die im Koalitionsvertrag vereinbarte Reform des Familienrechts die Gewalterfahrungen der Betroffenen angemessen einbezieht, um der massiven Gefährdung durch familienrechtliche Entscheidungen entgegenzuwirken.

Die gerade veröffentlichte LeSuBiA-Studie zeigt, dass 25 % der Befragten Gewalt zwischen den Erziehungsberechtigten miterlebt haben¹⁰. Ebenjene sind häufig auch selbst Opfer von Gewalt durch Erziehungsberechtigte geworden. Das Gefährdungspotenzial muss erkannt werden und in die Entscheidungsfindung einfließen.

Weitere Ausführungen dazu finden sich im BIK Alternativbericht 2025, Artikel 31.

⁸„Familienrecht in Deutschland –Eine Bestandsaufnahme“, Studie Hammer 2022

⁹„Macht und Kontrolle in familienrechtlichen Verfahren in Deutschland - Eine Analyse medialer Falldokumentationen“ Studie Hammer 2024

¹⁰ https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Forschung/ForschungsprojekteUndErgebnisse/Dunkelfeldforschung/LeSuBiA/lesubia_node.html