

Antrag

der Abgeordneten Ulle Schauws, Helge Limburg, Marcel Emmerich, Dr. Lena Gumnior, Filiz Polat, Dr. Irene Mihalic, Misbah Khan, Denise Loop, Anja Reinalter, Nyke Slawik und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Gewaltschutz ganzheitlich denken – Istanbul-Konvention vollständig umsetzen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Gewalt gegen Frauen und Mädchen ist Ausdruck ungleicher Machtverhältnisse und patriarchaler Strukturen und nach wie vor tief in unserer Gesellschaft verankert. Die Gewalt ist vielschichtig und zeigt sich in unterschiedlichen Formen – in körperlicher, sexualisierter, psychischer, ökonomischer und zunehmend auch in Formen digitaler Gewalt. Diese Gewalt ist eine massive Bedrohung und kann sich in Schlägen, sexuellen Übergriffen, Stalking, finanzieller Abhängigkeit, digitaler Überwachung, öffentlicher Herabwürdigung und weiteren Grausamkeiten zeigen. Im Extremfall kann sie im Femizid münden.

Geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt kommt in allen Teilen und Schichten der Gesellschaft vor. Täter und Tatverdächtige stammen häufig aus dem sozialen Umfeld der Betroffenen – meist sind es Partner, Ex-Partner, Angehörige oder andere nahestehende Personen.

Die Zahl der gemeldeten Fälle häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt steigt stärker als in den Jahren zuvor. Laut dem Lagebild „Geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten 2023“ gab es 5,6 Prozent mehr Fälle von häuslicher Gewalt (180.715 weibliche Opfer) als im Jahr 2022. Bei Sexualstraftaten stieg die Anzahl der weiblichen Opfer um 6,2 Prozent im Vergleich zum Jahr 2022 (52.330 weibliche Opfer). Von digitaler Gewalt waren 17.193 Frauen betroffen, damit 25 Prozent mehr als im Jahr 2022. Das Lagebild verzeichnet 2023 außerdem 938 Fälle, in denen Mädchen und Frauen Opfer von versuchten oder vollendeten Tötungsdelikten wurden (32,3 Prozent aller Opfer von Tötungsdelikten). Insgesamt wurden 360 Mädchen und Frauen Opfer vollendeter Taten. Das heißt, dass es 2023 nahezu jeden Tag einen Femizid in Deutschland gab.

Gleichzeitig wird von einer hohen Dunkelziffer bei geschlechtsspezifischer und häuslicher sowie digitaler Gewalt ausgegangen. Befragungen zeigen eine geringe Anzeigebereitschaft - häufig aus Angst, Scham oder Abhängigkeit. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass viele Betroffene aufgrund mangelnden Vertrauens in die Erfolgsaussichten eines Ermittlungsverfahrens von einer Anzeige absehen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zahlreiche Betroffene befürchten zudem, dass ihre aktuelle oder neue Anschrift im Verlauf des Ermittlungs- oder Gerichtsverfahrens den Tätern bekannt werden könnte, was erhebliche Sicherheitsrisiken mit sich bringt. Diese Angst verstärkt die Zurückhaltung, Anzeige zu erstatten, und verdeutlicht den dringenden Handlungsbedarf für ein konsequentes Schutz- und Vertraulichkeitskonzept in allen Phasen des Verfahrens.

Gewalt gegen Frauen und Mädchen ist kein Einzelfall, sondern ein strukturelles Problem unserer Gesellschaft und eine gravierende Menschenrechtsverletzung. Der Schutz vor geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt ist keine freiwillige Aufgabe, sondern eine staatliche Pflicht. Mit dem Inkrafttreten der Istanbul-Konvention im Jahr 2018 hat sich Deutschland völkerrechtlich verpflichtet, Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhindern, Betroffene zu schützen, Täter*innen konsequent zu verfolgen und koordinierte politische Maßnahmen umzusetzen. Diese sogenannten „vier Ps“ – Prevention, Protection, Prosecution und Policy Coordination (Prävention, Schutz, Strafverfolgung und politische Koordination) – bilden den Kern eines wirksamen Gewaltschutzes. Zudem ist Deutschland seit der Zustimmung zur EU-Gewaltschutzrichtlinie im Jahr 2024 verpflichtet, diese bis spätestens 2027 vollständig in nationales Recht umzusetzen.

Die Istanbul-Konvention gilt seit dem Wegfall der Vorbehalte gegen Artikel 59 (2) und (3) vorbehaltlos in Deutschland und sichert den umfassenden Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – ausdrücklich auch für geflüchtete Frauen und solche ohne Aufenthaltsrecht. De facto gibt es, wie auch der GREVIO-Evaluationsbericht von 2022 zeigt, immer noch erhebliche Umsetzungsdefizite, insbesondere bei der Berücksichtigung der besonderen Schutzbedarfe vulnerabler Personen wie Betroffenen von Menschenhandel, Frauen mit Behinderung oder LSB-TIQ-Personen.

Ein wirksamer Schutz vor geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt erfordert daher einen ganzheitlichen Ansatz, der umfänglich wirken muss und Prävention, Schutz, Strafverfolgung und politische Koordination gleichermaßen stärkt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die Istanbul-Konvention vollumfänglich umzusetzen und den auch international größer gewordenen Handlungsbedarf in Bezug auf die Istanbul Konvention, wie zuletzt im Parlament Lettlands sowie sinkenden Zustimmungen in anderen Ländern wie Tschechien, Polen oder der Slowakei, hinzuwirken;
2. die Gewaltschutzstrategie nach der Istanbul-Konvention unter Einbeziehung aller einschlägigen staatlichen Stellen - einschließlich der Justiz, Staatsanwaltschaften, Strafverfolgungsbehörden, lokalen und regionalen Behörden, und nichtstaatlichen Organisationen und sonstigen einschlägigen Organisationen und Stellen beim Schutz und der Unterstützung von Opfern und Zeuginnen und Zeugen - weiterzuentwickeln und die nationale Koordinierungsstelle finanziell und personell bedarfsgerecht auszustatten;
3. bei der Umsetzung des Gewalthilfegesetzes zügig voranzugehen und dieses Gesetz in enger Abstimmung mit den in Verantwortung stehenden Ländern und mit den Kommunen unter Einbeziehung von Zivilgesellschaft und Fachverbänden zu begleiten;

4. verpflichtende, gleichstellungsfokussierte Täterarbeit bei Gewaltschutzanordnungen nach bundeseinheitlichem Standard unter Einbeziehung von Fachverbänden umzusetzen und zu verankern;
5. verpflichtende Aus- und Fortbildungen von Fachpersonal (Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichte, Lehrkräfte, Gesundheitswesen, Sozialarbeit) mit Fokus auf Dynamiken geschlechtsspezifischer Gewalt, und intersektionale Dimensionen durchzuführen. Wichtig sind dabei Kooperationsstrukturen zwischen den Familiengerichten und den Täterarbeitseinrichtungen, als auch der gesamte Austausch innerhalb der Kooperationsbündnisse (Frauenhauseinrichtungen, Justiz, Polizei, Jugendämter);
6. ein Pilotprojekt der Bundespolizei einer von speziell geschulten Beamtinnen geführten Anlaufstelle für von Gewalt betroffene Frauen am Ostbahnhof Berlin bundesweit und mehrsprachig ausbauen;
7. sich im Rahmen der Innenministerkonferenz (IMK) - wie in Artikel 51 der Istanbul-Konvention festgeschrieben - für bundesweite Standards zur Untersuchung der Gefahr für Betroffene (Gefährdungsanalyse) sowie für ein effektives und einheitliches Gefahrenmanagement durch die behördenübergreifende Zusammenarbeit von Polizei, Staatsanwaltschaften, Gerichten und Beratungsstellen einzusetzen;
8. alle rechtlichen Lücken im Familienrecht zu schließen, insbesondere Reformen des Sorge- und Umgangsrechts unter Einbezug von Täterarbeit bei häuslicher Gewalt anzugehen;
9. alle Schutzlücken im Aufenthaltsrecht zur Umsetzung von Artikel 59 der Istanbul-Konvention zu schließen; durch die Einführung einer eigenständigen Aufenthaltserlaubnis für Ehegatten; durch einen Aufenthaltstitel für Betroffene häuslicher Gewalt; durch die Möglichkeit einer erneuten Aufenthaltserlaubnis nach Verlust im Zusammenhang mit Zwangsheirat;
10. geschlechtsspezifische Schutzlücken im Asylrecht zu beseitigen und die konsequente Umsetzung von Artikel 60 der Istanbul-Konvention einschließlich des Erhalts von § 3b Abs. 1 Nr. 4 AsylG vorzunehmen; ausreichend geschulte Sonderbeauftragte und flächendeckende Schulungen zu geschlechtsspezifischer Gewalt einzusetzen; von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffenen geflüchteten Frauen und vulnerable Personen Zugang zu medizinischer Versorgung, sozialen Leistungen und sicheren Unterkünften und Wahl des Wohnortes sowie gesellschaftliche Teilhabe zu gewähren;
11. die Strafbarkeit von digitaler Gewalt entlang der EU-Gewaltschutzrichtlinie im Strafgesetzbuch zu reformieren;
12. ein digitales Gewaltschutzgesetz auf den Weg zu bringen, das geschlechtsspezifische Formen digitaler Gewalt – insbesondere Cyberstalking, Doxing, nicht einvernehmliche Bildveröffentlichungen und Deepfakes – ausdrücklich erfasst und wirksam sanktioniert, dazu gehört eine schnelle Identifizierung der Täter im Internet, Speicherung relevanter Daten und Accountsperrern auf richterliche Anordnung sowie die Verpflichtung der Plattformen, einen inländischen Zustellungsbevollmächtigten bereitzustellen sowie finanzielle Förderung von Digitalkompetenzaufbau für sozialen Gewaltschutzinstitutionen, beispielsweise Schulungen für Frauenhäuser zur Erkennung von Überwachungssoftware;

13. Betroffenenrechte zu stärken unter anderem über die Möglichkeit von elektronischen Verfahren zum Stellen von Strafanträgen wegen Straftaten im Zusammenhang mit digitaler Gewalt sowie eine Verbandsklage bzw. die Prozessstandschaft inklusive Anonymisierungsmöglichkeiten einzuführen, mit der Betroffene von digitaler Gewalt bei der Rechtsdurchsetzung unterstützt werden können;
14. den Schutz personenbezogener Daten in Strafverfahren wegen häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt zu verbessern, um sicherzustellen, dass Täter keinen Zugang zu sensiblen Informationen wie der Anschrift oder anderen persönlichen Daten der Betroffenen erhalten. In Fällen geschlechtsspezifischer oder häuslicher Gewalt sind gesetzliche Ausnahmeregelungen von der Pflicht zur Weitergabe personenbezogener Daten zu schaffen, um die Sicherheit und den Schutz der Betroffenen zu gewährleisten;
15. zur Förderung von Aufklärungskampagnen in Schulen, Medien und sozialen Netzwerken; zielgruppengerecht und mehrsprachig;
16. zum Ausbau von Forschung im Bereich der geschlechtsbezogenen Gewalt und zur Verbesserung der Datenlage unter anderem in Form eines Periodischen Sicherheitsberichts.

Berlin, den 11. November 2025

Katharina Dröge, Britta Haßelmann und Fraktion

Begründung

Der GREVIO Bericht des Expert*innenausschuss des Europarates, welcher die Umsetzung der Istanbul-Konvention in den Mitgliedstaaten des Europarates überwacht, aus dem Jahr 2022 sowie der Alternativbericht des Bündnis Istanbul Konvention (2021) oder der Schattenbericht von DaMigra (2021) haben für Deutschland deutliche Lücken in der Umsetzung der Istanbul-Konvention aufgezeigt. Einige dieser Lücken konnten in den letzten Jahren teilweise geschlossen werden.

So wurde im Dezember 2024 die Gewaltschutzstrategie nach der Istanbul-Konvention (20/14479) sowie die Einrichtung einer nationalen Koordinierungsstelle beschlossen. Weitergehend muss eine kontinuierliche Überprüfung und Weiterentwicklung der Gewaltschutzstrategie unter Einbeziehung von Zivilgesellschaft und Fachverbänden stetig vorangetrieben werden, um den Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention umfassend gerecht zu werden. Hierzu ist insbesondere sicherzustellen, dass die nationale Koordinierungsstelle mit ausreichenden personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet wird, um ihre zentralen Steuerungs-, Monitoring- und Vernetzungsaufgaben wirksam wahrnehmen zu können. Bei der Weiterentwicklung müssen Mehrfachdiskriminierungen systematisch berücksichtigt werden. Dazu gehört der Schutz besonders vulnerable Gruppen wie geflüchteter Frauen, Frauen mit Behinderung, wohnungs- oder obdachlose sowie suchtkranke Frauen.

Zudem wurde im Januar 2025 das Gesetz zur Sicherung des Zugangs zu Schutz und Beratung bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt (Gewalthilfegesetz - GewHG) beschlossen, das einen Rechtsanspruch auf kostenlosen Schutz und Beratung für alle von Gewalt betroffenen Frauen und ihre Kinder ab dem Jahr 2032 fest schreibt. Durch das Gewalthilfegesetz sind die Bundesländer verpflichtet das Hilfesystem bedarfsgerecht

auszubauen. Der Bund unterstützt die Bundesländer dabei mit einer Summe von 2,6 Mrd. Euro im Zeitraum von 2027 bis 2036. Die Umsetzung des Gewalthilfegesetzes muss in enger Abstimmung mit den Ländern und Kommunen sowie unter Einbeziehung von Zivilgesellschaft und Fachverbänden stattfinden. Nur so kann sichergestellt werden, dass die verschiedenen Bedarfe erkannt und berücksichtigt werden – insbesondere in Hinblick auf Herkunft, Aufenthaltsstatus, körperliche und psychische Beeinträchtigung, Obdach- und Wohnungslosigkeit und ein diskriminierungsfreies, inklusives, barrierefreies und bedarfsgerechtes Hilfesystem.

Auch Täterarbeit ist ein zentraler Bestandteil eines wirksamen und ganzheitlichen Hilfesystems. Sie muss flächendeckend nach bundeseinheitlichem Standard umgesetzt und strukturell verankert werden, um den Anforderungen von Artikel 16 der Istanbul-Konvention gerecht zu werden. Frühzeitige, verpflichtende und standardisierte soziale Trainingskurse oder Verhaltensprogramme – etwa im Rahmen familiengerichtlicher Verfahren oder strafrechtlicher Sanktionen – sind notwendig, damit Täter Verantwortung übernehmen und erneute Gewalt wirksam verhindert wird.

Das Wissen über Macht- und Kontrollstrukturen in geschlechtsspezifischen Gewaltbeziehungen ist teilweise unzureichend ausgeprägt. Um geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt wirksam zu bekämpfen, die Istanbul-Konvention konsequent umzusetzen und Betroffene angemessen zu schützen, müssen (verpflichtende) Schulungen und Fortbildungen für alle beteiligten Professionen, wie z.B. Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichte, Schule, Gesundheitswesen und Sozialarbeit, eingeführt werden.

Häusliche Gewalt muss in familiengerichtlichen Verfahren zu Umgangs- und Sorgerecht konsequent berücksichtigt werden, da Umgangsregelungen nach Trennungen ein erhebliches Risiko für erneute Gewalt bergen können. Schutz und Sicherheit von Frauen und Kindern müssen gewährleistet werden, unterstützt durch verpflichtende Aus- und Fortbildung aller beteiligten Fachkräfte. Gewaltbetroffene dürfen nicht zu regelmäßigem Kontakt mit dem Täter verpflichtet werden; die Vorgaben der Istanbul-Konvention sind hierfür konsequent im Kindschaftsrecht umzusetzen. Gewaltschutz muss Vorrang vor Umgangsrecht haben. Ein (begleiteter) Umgang sollte nur dann erfolgen, wenn die gewaltausübende Person an einem qualifizierten Täterprogramm teilnimmt. Täterarbeit muss als langfristige Schutzmaßnahmen im Kindschaftsrecht gesetzlich verankert werden. Die Teilnahme an einem standardisierten Programm könnte als Voraussetzung für Umgangsrecht gelten.

Fachverbände fordern seit Jahren Reformen zur Umsetzung der Artikel 59–61 der Istanbul-Konvention, da insbesondere migrantische Frauen und Geflüchtete durch abhängige Aufenthaltstitel, Wohnsitzauflagen und bürokratische Hürden unzureichend geschützt sind. Die aktuelle Ausgestaltung von § 31 AufenthG widerspricht Artikel 59 Abs. 1 der Istanbul-Konvention, da sie Betroffenen geschlechtsspezifischer Gewalt durch hohe Hürden wie lange Ehedauern, strenge Nachweispflichten in Härtefällen und Lebensunterhaltssicherung den eigenständigen Aufenthalt erschwert. Mit der uneingeschränkten Geltung der Istanbul-Konvention muss Artikel 59 Abs. 3 umgehend umgesetzt werden, da Betroffene von häuslicher Gewalt im Ermittlungsverfahren lediglich geduldet statt mit einem Aufenthaltstitel geschützt werden. Die Umsetzung von Artikel 59 Abs. 4 bleibt unzureichend, da die Dreimonatsfrist zur Wiedererlangung des Aufenthaltsstatus für Zwangsverheiratete zu kurz ist und die Bedingung einer „gesicherten Integration“ dem Schutzgedanken widerspricht. Artikel 60 Abs. 1 wird durch die geplante GEAS-Reform geschwächt, da § 3b Abs. 1 Nr. 4 AsylG durch einen Verweis auf die EU-Qualifikationsverordnung (VO 2024/1347) geschwächt und bestehende Schutzlücken durch uneinheitliche Auslegung und überhöhte Anforderungen fortbestehen. Die strukturelle Benachteiligung geflüchteter Frauen widerspricht Artikel 60 Abs. 3, da es an geschlechtersensiblen Verfahren, Schutzräumen, medizinischer Versorgung und Zugang zu Integrationsangeboten mangelt.

Darum braucht es eine eigenständige Aufenthaltserlaubnis für Ehegatten nach einem Jahr Lebensgemeinschaft mit angepassten Härtefallregelung, erweitertem Gewaltbegriff und verlängerter Aufenthaltsperspektive, einen Aufenthaltstitel auf Grund der persönlichen Lage oder des Ermittlungs- und Strafverfahrens und unabhängig vom Zeitpunkt der Ausreise. Eine erneute Aufenthaltserlaubnis nach Verlust im Zusammenhang mit Zwangsheirat mit Verlängerung der Antragsfrist auf 24 Monate und ohne das Kriterium der gesicherten Integration ist zwingend notwendig.

Im AsylG muss der Erhalt von § 3b Abs. 1 Nr. 4 im Rahmen der GEAS-Reform sowie die Anerkennung der Verfolgung aufgrund des Geschlechts als Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe ohne weitere Erfordernisse vorgenommen werden. Zudem braucht es ausreichend geschulte Sonderbeauftragte und flächendeckende Schulungen zu geschlechtsspezifischer Gewalt.

Von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffene geflüchtete Frauen und vulnerable Personen müssen Zugang zu medizinischer Versorgung, sozialen Leistungen und sicheren Unterkünften mit Gewaltschutz und Beschwerdestellen erhalten – insbesondere LSBTIQ*-Personen – und dürfen nicht durch gesetzliche Vorgaben in der Wahl des Wohnorts und gesellschaftlichen Teilhabe eingeschränkt werden;

Frauen sind in besonderem Maße von digitaler Gewalt betroffen – mit weiter steigender Tendenz. Fachverbände weisen darauf hin, dass technische Geräte wie Smartphones, Computer oder Ortungstechnologien zunehmend zur Überwachung, Erpressung und Diffamierung von Betroffenen eingesetzt werden. Daher ist ein wirksamer Schutzrahmen erforderlich, der den vielfältigen Erscheinungsformen digitaler Gewalt gerecht wird und derzeit bestehende Strafbarkeitslücken schließt. Dazu ist eine unverzügliche Umsetzung der EU-Gewaltschutzrichtlinie (Richtlinie (EU) 2024/1385) erforderlich. Ein Digitales Gewaltschutzgesetz hilft Betroffenen bei der Rechtsdurchsetzung bei Taten im digitalen Raum, zum Beispiel durch Auskunftsansprüche und Sperrungen von Nutzerkonten. Um den Zugang der betroffenen Personen zu rechtlicher Hilfe zu erleichtern, muss ein elektronisches Verfahren zum Stellen von Strafanträgen wegen Straftaten im Zusammenhang mit digitaler Gewalt bereitgestellt werden. Dabei sollten auch Beweismittel wie Screenshots rechtssicher hochgeladen werden können. Weiter sollte eine Verbandsklage bzw. die Prozessstandschaft inklusive Anonymisierungsmöglichkeiten eingeführt werden, mit der Betroffene von digitaler Gewalt bei der Rechtsdurchsetzung unterstützt werden können.

Der Schutz personenbezogener Daten in Strafverfahren wegen häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt muss verbessert werden, um zu verhindern, dass Täter Zugang zu sensiblen Informationen wie Anschrift oder weiteren persönlichen Daten der Betroffenen erhalten. Besonders bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt besteht ein hohes Risiko, dass die Weitergabe dieser Informationen die Sicherheit und das Wohlergehen der Betroffenen gefährdet. Daher sind gesetzliche Ausnahmen von der Pflicht zur Datenweitergabe dringend erforderlich, um betroffene Frauen vor Nachstellungen, Bedrohungen und einer weiteren Viktimisierung zu schützen.

Frühzeitige Sensibilisierung (12-14 IK) ist entscheidend, um Gewalt wirksam vorzubeugen und gesellschaftliche Strukturen, die Gewalt begünstigen, zu verändern. Deshalb brauchen wir flächendeckende Aufklärungskampagnen in Schulen, Medien und sozialen Netzwerken, geschlechtsspezifische Gewalt thematisieren und präventiv wirken sollen. Sie müssen zielgruppengerecht, altersgerecht und mehrsprachig gestaltet sein.

Eine lückenhafte Datenlage erschwert eine bedarfsgerechte Planung von Präventions- und Schutzmaßnahmen. Die Forschung zu geschlechtsspezifischer Gewalt, insbesondere zur Erfassung des Dunkelfeldes, muss systematisch ausgebaut werden. Das bezieht auch die Analyse besonders vulnerabler Gruppen ein, um Schutzmaßnahmen gezielt auszurichten.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.