

BFKM | Erna-Berger-Str. 17 | 01097 Dresden

Per E-Mail: [poststelle@bmj.bund.de](mailto:poststelle@bmj.bund.de); [marco.buschmann@bundestag.de](mailto:marco.buschmann@bundestag.de);

Herrn  
Bundesjustizminister Dr. Marco Buschmann  
Bundesministerium der Justiz  
11015 Berlin

Dresden, 15.08.2023

## Stellungnahme zum Entwurf der „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ v. 08.03.2022, COM/2022/105

Sehr geehrter Herr Bundesminister Dr. Buschmann,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Ihr Haus ist federführend für die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an dem oben genannten Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission zuständig.

Die Bundesfach- und Koordinierungsstelle Männergewaltschutz (BFKM) begrüßt das Gesetzgebungsvorhaben der Europäischen Union. Wie auch der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djb) in seiner Stellungnahme betont, ist insbesondere positiv hervorzuheben, dass der Richtlinienentwurf das Phänomen Gewalt gegen Frauen\*<sup>1</sup> ausdrücklich in den Kontext von Menschenrechtsverletzungen und struktureller Diskriminierung stellt und anerkennt, dass Gewalt gegen Frauen aus historisch gewachsenen ungleichen Machtverhältnissen zwischen Frauen\* und Männern\* hervorgeht und ihre Wurzeln in gesellschaftlich geprägten Rollenzuschreibungen für die Geschlechter zu finden sind.<sup>2</sup>

Obwohl das *Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt* (Istanbul-Konvention) seit Februar 2023 in Deutschland uneingeschränkt gilt, wurde es jedoch nicht in allen europäischen Mitgliedstaaten ratifiziert. Daher bedarf es eines gemeinschaftlichen und harmonisierenden Ansatzes auf EU-Ebene, um das Ziel eines effektiven Gewaltschutzes zu erreichen. Trotz des zwischenzeitlich erfolgten Beitritts der EU zur Istanbul-Konvention am 01.06.2023

---

<sup>1</sup> Wir berücksichtigen geschlechtliche und sexuelle Vielfalt.

<sup>2</sup> Deutscher Juristinnenbund e.V., Stellungnahme zum Entwurf der „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ v. 08.03.2022, [https://www.djb.de/fileadmin/user\\_upload/presse/stellungnahmen/st23-02\\_EP-Haeusliche\\_Gewalt.pdf](https://www.djb.de/fileadmin/user_upload/presse/stellungnahmen/st23-02_EP-Haeusliche_Gewalt.pdf) (zuletzt abgerufen am 21.07.2023); vgl. Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, v. 08.03.2022, COM(2022)105 final (nachfolgend: RL-E) Erwägungsgrund (7).

**Bundesfach- und Koordinierungsstelle Männergewaltschutz** bei der Landesarbeitsgemeinschaft Jungen-und Männerarbeit Sachsen e.V.

📍 Erna-Berger-Str. 17, 01097 Dresden  
☎ 0351 27 56 68 89  
✉ [info@maennergewaltschutz.de](mailto:info@maennergewaltschutz.de)  
🌐 [www.maennergewaltschutz.de](http://www.maennergewaltschutz.de)

**VORSTANDSVORSITZENDER**  
Christian Kurzke  
**VEREINSREGISTERNUMMER**  
4684, Amtsgericht Dresden

**BANK**  
Ostsächsische Sparkasse Dresden  
DE 6085 0503 0002 2117 9879  
BIC OSDDDE81XXX

und des kurz bevorstehenden Inkrafttretens dieses Abkommens mit der Folge, dass bei bestehender EU-Zuständigkeit ein europäischer Rechtsrahmen und eine Gerichtsbarkeit vor dem Europäischen Gerichtshof geschaffen werden, ist das Festhalten an dem Gesetzgebungsvorhaben aus Sicht der BFKM erforderlich und sinnvoll. Zwar sollen die gleichen Ziele wie mit der Istanbul-Konvention erreicht werden<sup>3</sup>, jedoch gehen die Regelungen im Richtlinienentwurf (nachfolgend: RL-E) teilweise über die Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention hinaus und könnten einen optimierten Schutz der für den Bereich der häuslichen Gewalt einschlägigen Unionsgrundrechte, insbesondere Art. 3 Abs. 1, Art. 4., Art. 5, Art. 6, Art. 20, Art. 21 Abs. 1, Art. 23 GRC, bewirken.

Gleichzeitig könnten auch bestehende Auslegungsschwierigkeiten bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention durch genauere Regelungen sowie Umsetzungsdefizite der Opferschutzrichtlinie im Bereich der Schutzunterkünfte beseitigt werden.

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich primär auf den Kommissionsvorschlag vom 08.03.2022, nimmt in Teilen jedoch auch die zwischenzeitlich vom Europäischen Parlament veröffentlichten Änderungsvorschläge vom 15.06.2023 in den Blick.

## A. Geltungsbereich und Ziele des RL-E, Verhältnis zu anderen Instrumenten

### I. Geltungsbereich des RL-E

Die BFKM begrüßt ausdrücklich den holistischen Ansatz des RL-E, welcher im Gegensatz zur Istanbul-Konvention (insbs. Art. 2 Abs. 2 IK) keine Auslegungsschwierigkeiten zum Geltungsbereich der statuierten Verpflichtungen aufwirft, insbesondere durch die ausdrückliche geschlechtsunabhängige Definition der Opfereigenschaft unter Art. 4 lit. c des RL-E.

In Ansehung der Erwägungsgründe und auch der überwiegenden Anzahl der Artikel im RL-E könnte durch die Richtlinienregelungen die Gleichstellung der Geschlechter vorangebracht werden, indem ausdrücklich Männer\*, jüngere oder ältere Menschen, Kinder und LGBTIQ\*-Personen neben Frauen\* als Opfer von häuslicher Gewalt<sup>4</sup> anerkannt würden und hierdurch eine Abkehr von dem einseitigen Täter-Opfer-Bild der männlichen Täterschaft und weiblichen Opfereigenschaft vollzogen würde.

---

<sup>3</sup> RL-E, Begründung RL-E, 1. Kontext des Vorschlags, Ziele des Vorschlags.

<sup>4</sup> Gemäß Art. 3 lit. b IK bezeichnet der Begriff „häusliche Gewalt“ alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen beziehungsweise Partnern vorkommen, unabhängig davon, ob der Täter beziehungsweise die Täterin denselben Wohnsitz wie das Opfer hat oder hatte. Häusliche Gewalt ist demnach eine eigenständige Gewaltart, welche Überschneidungen mit geschlechtsspezifischer Gewalt aufweisen kann. Häusliche Gewalt kann zudem als Partnerschaftsgewalt vorliegen, umfasst jedoch auch durch Familienmitglieder oder etwa Nachbarn

Insbesondere in der Begründung für den Vorschlag zum RL-E heißt es hierzu:

*„Frauen sind aufgrund der zugrunde liegenden Muster von Nötigung, Macht und/oder Kontrolle als Opfer beider Formen von Gewalt [geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt] überdurchschnittlich stark betroffen. **Allerdings kann jede Person unabhängig vom biologischen oder sozialen Geschlecht ein potenzielles Opfer solcher Gewalt sein. Insbesondere von häuslicher Gewalt kann jede Person betroffen sein, auch Männer, jüngere oder ältere Menschen, Kinder und LGBTIQ-Personen.**“<sup>5</sup>*

Diese zutreffenden Grundannahmen sollten sich in den Bestimmungen der Richtlinie konsequent fortsetzen und alle Bereiche, insbesondere in der Gewaltprävention und in den Vorgaben zur Finanzierung von Schutzunterkünften, konsequent abdecken.

## II. Ziele des RL-E

In den weiteren Gründen für den Vorschlag wird dieses Gleichstellungsverständnis deutlich, indem etwa zutreffend ausgeführt wird:

*„Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt sind Straftatbestände, Menschenrechtsverletzungen und Formen der Diskriminierung. **Ihre Bekämpfung ist Teil der Maßnahmen der Europäischen Kommission zum Schutz der Grundwerte der Union und zur Sicherstellung der Einhaltung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.**“<sup>6</sup>*

Insbesondere die nachfolgenden, in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (nachfolgend GRC) verankerten Grundsätze und Grundrechte gebieten demnach die Verhinderung geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt: das Recht auf Würde des Menschen (Artikel 1 GRC), das Recht auf Leben (Artikel 2 GRC), das Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung

---

ausgeübte Gewalt. Sexuelle Gewalt ist eine spezielle Erscheinungsform, welche in den Bereichen häusliche Gewalt und Partnerschaftsgewalt auftreten kann und auch spezielle, geschlechtsspezifische Ausprägungen annehmen kann.

<sup>5</sup> RL-E, Begründung RL-E, 1. Kontext des Vorschlags, Gründe für den Vorschlag, S. 1.

<sup>6</sup> Ebd.

(Artikel 4 GRC), das Recht auf Freiheit von Diskriminierung, auch aufgrund des Geschlechts (Artikel 21 GRC) und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Artikel 47 GRC).<sup>7</sup>

Diese Grundrechte und Grundsätze gebieten auch die Verhinderung männlicher\* Betroffenheit sowie die Betroffenheit aller weiteren Personen von häuslicher Gewalt.

Weiterhin wird in der Begründung des RL-E zutreffend ausgeführt, dass es Ziel des Richtlinien-Entwurfs sei, *„Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhüten und zu bekämpfen, um ein hohes Maß an Sicherheit und die uneingeschränkte Wahrnehmung der Grundrechte in der Union, einschließlich des Rechts auf Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung von Frauen und Männern, zu gewährleisten. Der Vorschlag trägt somit zur Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Titel V AEUV) bei.“*<sup>8</sup>

Das Recht auf Gleichbehandlung von Frauen\* und Männern\* sollte konsequent in allen Bereichen des RL-E beachtet werden, insbesondere im Bereich der Finanzierungspflicht von Schutzunterkünften für gewaltbetroffene Personen, beziehungsweise entsprechende Verpflichtung für die Mitgliedstaaten (etwa: Etablierungspflicht durch Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments).<sup>9</sup>

Gemäß RL-E ist die Istanbul-Konvention weiterhin ein wichtiger Referenzrahmen für das Vorhaben. **Die Ziele der Istanbul-Konvention sollen gemäß RL-E durch den Vorschlag im Rahmen der Zuständigkeit der Union erreicht werden.** Hierzu soll der bestehende Besitzstand der Europäischen Union und die nationalen Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten in den vom Übereinkommen abgedeckten Bereichen ergänzt werden. Denn sowohl in den Ratifikationsstaaten der Istanbul-Konvention als auch in Nichtunterzeichnerstaaten bestehe ein Handlungsbedarf, insbesondere in den Bereichen „Rechte und Schutz von Opfern im Zusammenhang mit Straftaten“ und „Verhütung solcher Gewalt“.<sup>10</sup>

Die BFKM bestätigt diese Sichtweise für den Bereich des Mitgliedslandes Deutschland. Insbesondere das Hilfsnetzwerk der Frauen\*häuser erfüllt noch nicht die unions- und völkerrechtlich gebotenen Voraussetzungen – es fehlt derzeit eine erhebliche Anzahl Schutzplätze in Deutschland.<sup>11</sup> Zudem kommen im Bereich des Männer\*gewaltschutzes bundesweit derzeit ca. 1.694 betroffene Männer\* von häuslicher Gewalt auf einen verfügbaren Schutzplatz, im Bereich der Partnerschaftsgewalt kommen ca. 767 betroffene

---

<sup>7</sup> RL-E, Fußnote 2.

<sup>8</sup> RL-E, Begründung RL-E, 1. Kontext des Vorschlags, Ziele des Vorschlags, S. 3.

<sup>9</sup> Siehe unten: B. VIII.

<sup>10</sup> RL-E, Begründung RL-E, 1. Kontext des Vorschlags, Ziele des Vorschlags, S. 3.

<sup>11</sup> GREVIO, (Basis) Evaluierungsbericht über gesetzliche und weitere Maßnahmen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention Deutschland, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/202386/3/699c9bad150e4c4ff78ef54665a85c2/grevio-evaluierungsbericht-istanbul-konvention-2022-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 21.07.2023), S. 59.

Männer\* auf einen Schutzplatz.<sup>12</sup> In 11 von 16 Bundesländern existieren keine Schutzunterkünfte für Männer. Es fehlt demnach ein flächendeckendes Hilfenetzwerk aus Beratungs- und Schutzangeboten, insbesondere in dem Bereich Männer\*gewaltschutz.

Ebenso ist es seitens der BFKM ausdrücklich zu begrüßen, dass die Kommission den RL-E als Mittel zur Zielerreichung der Vorgaben aus der Istanbul-Konvention einordnet und mithin auch die geschlechtsunabhängige Definition der Opfereigenschaft in Art. 4 lit. c RL-E diesem Ziel dienen dürfte.

Die BFKM befürwortet zudem ausdrücklich, dass die Kommission unter dem Gliederungspunkt „*Ausführliche Erläuterungen einzelner Bestimmungen des Vorschlags*“ zu den Strafvorschriften in Kapitel 2 ausführt: „*Obwohl Frauen unverhältnismäßig stark von diesen Straftaten betroffen sind, gilt die Kriminalisierung im Rahmen dieses Kapitels für alle Opfer, **auch Männer und Personen mit nichtbinärer Geschlechtsidentität**, außer im Falle von Vergewaltigung und Genitalverstümmelung bei Frauen und Mädchen.*“<sup>13</sup>

Zu Kapitel 3 wird Folgendes ausgeführt: „*Dieses Kapitel gilt für alle Opfer von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. **Auch wenn der Schwerpunkt dieses Vorschlags in erster Linie auf Formen von Gewalt liegt, von denen Frauen unverhältnismäßig stark betroffen sind, schließt er nicht aus, dass Männer oder Personen mit nichtbinärer Geschlechtsidentität Opferrechte in Anspruch nehmen können, wenn sie Opfer solcher Gewalt werden, einschließlich häuslicher Gewalt.***“<sup>14</sup> Die BFKM teilt diese Auffassung der Kommission ausdrücklich, insbesondere vor dem Hintergrund des Gleichheitsgrundsatzes und seiner speziellen Ausprägungen gemäß Art. 20, Art. 21, Art. 23 GRC.

Weiterhin heißt es in diesem Abschnitt zu den Opferhilfevorschriften in Kapitel 4: „*Die Mitgliedstaaten müssen nationale Hotlines für Opfer einrichten und deren Betrieb unter einer harmonisierten EU-Nummer gewährleisten (Artikel 31). Den Opfern von Gewalt sind besondere Notunterkünfte oder eine sonstige vorläufige Unterbringung **unterschiedslos zur Verfügung zu stellen**, um zu gewährleisten, dass sie bei der Rückkehr zu einem unabhängigen Leben unterstützt werden (Artikel 32).*“<sup>15</sup> An dieser Stelle wäre eine Definition der Opfereigenschaft im Sinne des vorangegangenen Abschnitts aus Klarstellungsgründen sinnvoll, letztlich ergibt sich der geschlechtsunabhängige Ansatz jedoch auch aus der Nutzung des Begriffs „Opfer“, welcher geschlechtsunabhängig in Art. 4 lit. c des RL-E definiert ist, sowie der Formulierung der unterschiedslosen Zurverfügungstellung. Dieser geschlechtsunabhängige Ansatz müsste zudem mehrheitlich in den Artikeln des RL-E beachtet werden, dies ist vorliegend problematisch.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Bundeskriminalamt 2023b; Schutzplatzquote berechnet ausgehend von 41 bundesweit verfügbaren Schutzplätzen.

<sup>13</sup> RL-E, Begründung RL-E, 5. Weitere Angaben, S. 20, 21.

<sup>14</sup> Ebd.

<sup>15</sup> Ebd.

<sup>16</sup> Siehe unten: B. VIII.

Die BFKM begrüßt des Weiteren ausdrücklich die von der Kommission angeführten Erwägungsgründe des RL-E, auch vor dem Hintergrund des Gleichheitsgrundsatzes der GRC.

Insbesondere Erwägungsgrund (5) ist hervorzuheben. Er lautet wie folgt:

*„Die Maßnahmen im Rahmen dieser Richtlinie wurden so gestaltet, dass sie den besonderen Bedürfnissen von Frauen und Mädchen Rechnung tragen, da sie von den unter diese Richtlinie fallenden Formen der Gewalt, d.h. der Gewalt gegen Frauen oder der häuslichen Gewalt, unverhältnismäßig stark betroffen sind. **Allerdings wird in dieser Richtlinie anerkannt, dass auch andere Personen Opfer dieser Formen von Gewalt werden können und von den darin vorgesehenen Maßnahmen erfasst werden sollten. Daher sollte sich der Begriff ‚Opfer‘ auf alle Personen beziehen, unabhängig von ihrem biologischen oder sozialen Geschlecht.**“<sup>17</sup>*

Noch zielgerichteter ist die gewählte Formulierung in der Allgemeinen Ausrichtung des Rats der Europäischen Union vom 15.06.2023 vorgeschlagenen Änderungen zu Erwägungsgrund (5) des Richtlinienentwurfs. Die BFKM befürwortet diese Formulierung ausdrücklich. Diese lautet wie folgt:

*„**Allerdings werden auch andere Personen Opfer dieser Formen von Gewalt und sollten daher ebenfalls in den Genuss derselben Maßnahmen kommen, die in der Richtlinie für Opfer vorgesehen sind.***

*Daher sollte sich der Begriff "Opfer" auf alle Personen ungeachtet ihres Geschlechts beziehen, **und sofern in einer bestimmten Bestimmung nichts anderes festgelegt ist, sollten alle Opfer in den Genuss der Rechte kommen, die sich auf den Schutz der Opfer und den Zugang zur Justiz, die Unterstützung der Opfer und die Prävention beziehen.**“<sup>18</sup>*

Diese Formulierung erkennt zutreffend an, dass in relevantem Umfang weitere Personen, insbesondere Männer\*, Opfer der Gewaltformen werden. Betont wird zudem, dass alle Gewaltopfer nicht nur von Maßnahmen erfasst sind, sondern dass ihnen auch Rechte zustehen. Vor allem für den Bereich der häuslichen Gewalt ist zudem der Zusatz, wonach alle Opfer in den Genuss der Rechte kommen sollten, sinnvoll. Dies

---

<sup>17</sup> RL-E, Erwägungsgrund (5), S. 26.

<sup>18</sup> Council of the European Union, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating violence against women and domestic violence – General approach, 15.06.2023, <https://db.eu-rocim.org/db/en/doc/3838.pdf> (zuletzt abgerufen am 02.08.2023).

vor allem im Bereich der Opferhilfe (oder wie hier: „Unterstützung der Opfer“). Insbesondere der Gleichheitsgrundsatz dürfte eine verpflichtende Etablierung von Schutzeinrichtungen auch für Männer\* gebieten.

Weiterhin stimmt die BFKM den Ausführungen der Kommission in den Erwägungsgründen (6) bis (8)<sup>19</sup> zu. Die besondere Schutzbedürftigkeit von Kindern ist ebenso wie die historisch gewachsene Ungleichheit der Machtverhältnisse zwischen Frauen\* und Männern und die besondere Vulnerabilität von Opfern häuslicher Gewalt anzuerkennen.

Aus Sicht der BFKM ist zudem Erwägungsgrund (9) zutreffend. Zwar bestehen schon Schutzverpflichtungen für die Mitgliedsstaaten für die Opfer von Straftaten auf Unionsebene, diese sind jedoch unzureichend ausgerichtet auf Opfer geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt. Die Richtlinie 2012/29/EU (nachfolgend: „Opferschutzrichtlinie“) leidet unter Umsetzungsdefiziten, insbesondere bei der Zurverfügungstellung von Schutzeinrichtungen.<sup>20</sup> Diesem Umsetzungsdefizit sollte mit dem vorliegenden Richtlinienentwurf adäquat begegnet werden, insbesondere für alle Betroffenen von geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt.

Auch Erwägungsgrund (10) ist hervorzuheben, da die Kommission in diesem zutreffend die Förderung der internationalen Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten und nach Beitritt der EU zur Istanbul-Konvention insbesondere die Verpflichtungen der EU selbst zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dieser Konvention anerkennt. Durch den vorliegenden RL-E können demnach originär für die Union nach Inkrafttreten der Istanbul-Konvention die bestehenden Pflichten teilweise bereits (mit-)umgesetzt werden. Aus Sicht der BFKM ist hier vor allem die geschlechtsneutrale Definition der Opfereigenschaft zu nennen, mit welcher die Auslegungsschwierigkeiten zum Geltungsbereich der Istanbul-Konvention (Art. 2 Abs. 2 IK) möglicherweise behoben werden könnten.

Zu Erwägungsgrund (48): Schutz- und Opferunterstützung in verbundenen Räumlichkeiten sind auch aus Sicht der BFKM und nach Erfahrung von Fachkräften aus dem Bereich Männer\*gewaltschutz effizient und sinnvoll. Ebenso sollten Onlinezugänge, insbesondere zu Beratungsangeboten, zum qualitativen Standard gehören.

Zu (53): Die Vorbereitung von Gewaltopfern auf die Führung eines eigenständigen und selbstbestimmten Lebens in Notunterkünften, insbesondere unter Berücksichtigung des Wohls ihrer Kinder, ist seitens der BFKM zu begrüßen.

Zu (56): LGBTIQA\*-Personen sowie Männer\* mit Behinderungen sollten in die Aufzählung aufgenommen werden. Sie sind ebenso Opfer mit besonderen Bedürfnissen.

---

<sup>19</sup> Auf einen gesonderten Quellennachweis der einzelnen Erwägungsgründe wird verzichtet.

<sup>20</sup> Siehe unten: A. IV.



Zu (57): Die besondere Schutzbedürftigkeit von Männern\* mit Behinderungen sollte ebenfalls berücksichtigt werden.

Zu (58): Präventive Maßnahmen wie verpflichtende Sensibilisierungskampagnen sind auch aus Sicht der BFKM unerlässlich und daher zu begrüßen.

Zu (60), (64): Diese Erwägungen sind aus Sicht der BFKM ebenfalls sinnvoll, insbesondere unter dem Aspekt der Klarstellung der sich aus der Istanbul-Konvention ergebenden Verpflichtungen zur Datenerhebung über alle Opfer von häuslicher Gewalt (Artikel 11 IK).

### III. Verhältnis zur Istanbul-Konvention

Gemäß der Begründung in dem RL-E zielt die Kommission auf eine Rechtsangleichung in ihren Mitgliedsstaaten in den Bereichen der Strafbarkeit von geschlechtsspezifischer Gewalt sowie bei der Beseitigung von Gewalt gegen Frauen\* und häuslicher Gewalt, dem Opferschutz- und der Opferunterstützung ab.<sup>21</sup>

Es sollen letztlich die Ziele der Istanbul-Konvention im Rahmen der Zuständigkeit der Europäischen Union erreicht werden. Dies scheinbar auch vor dem Hintergrund der für die EU zukünftig bestehenden Verpflichtung zur Umsetzung der Vorgaben nach dem Inkrafttreten der IK. Dies schließt auch die Erstreckung auf Mitgliedsstaaten ein, welche die Istanbul-Konvention bislang nicht ratifiziert haben, und soll so zu einer Verbesserung der oben angegebenen Bereiche, die insbesondere dem Schutz und den Rechten von Gewaltbetroffenen dienen, auch in diesen Staaten führen.

Gleichwohl geht der RL-E über die Vorgaben der Istanbul-Konvention hinaus, insbesondere im Bereich Cyber-Gewalt, bei den Strafsanktionen und den Verjährungsvorschriften, wie der DJB zutreffend erläutert.<sup>22</sup> Zudem wird, wie ebenfalls vom DJB konstatiert, die Möglichkeit zur rechtlichen Überprüfung der korrekten Umsetzung der Vorgaben eingeräumt (etwa: Vertragsverletzungsverfahren). Für die Überprüfung der Pflichten aus der Istanbul-Konvention ist ein solches Instrument nicht vorhanden.

Fraglich ist, welchen Einfluss der Erlass des RL-E auf die Auslegung der Istanbul-Konvention hätte. Vorliegend bestehen insbesondere zum Geltungsbereich der Istanbul-Konvention im Bereich der Opfer von häuslicher Gewalt Auslegungsschwierigkeiten. Teilweise wird Art. 2 Abs. 2 Istanbul-Konvention, wonach die (ohnein größtenteils geschlechtsneutral formulierten) Regelungen des Übereinkommens auf alle Opfer von häuslicher Gewalt erstreckt werden sollen (Wortlaut in deutscher Übersetzung: „*Die Vertragsparteien werden ermutigt, dieses Übereinkommen auf alle Opfer häuslicher Gewalt anzuwenden*“), als bloße

---

<sup>21</sup> RL-E, Begründung RL-E, 1. Kontext des Vorschlags, Ziele des Vorschlags, S. 3.

<sup>22</sup> Deutscher Juristinnenbund e.V., S. 2.



Empfehlung ohne jegliche rechtliche Verpflichtung gesehen<sup>23</sup>. Andererseits wird die Auffassung vertreten, dass für alle nicht weiblichen\* Betroffenen ein weiter Umsetzungsspielraum vorgesehen ist.<sup>24</sup> Demnach dürfte eine grundsätzliche Verpflichtung zum Handeln nach dieser Auffassung auch in diesem Bereich vorhanden sein.

Die Statuierung in der vorliegenden Form könnte diese Auslegungsschwierigkeiten beseitigen, indem sie etwa einen europäischen Konsens ausdrücken könnte,<sup>25</sup> nach welchem allen Opfern von häuslicher Gewalt adäquater Schutz geboten werden soll. Ein solcher Konsens könnte Einfluss auf die dynamisch auszulegende EMRK haben, die als *living instrument* insbesondere evolutiv und somit unter den aktuellen Bedingungen exegiert wird<sup>26</sup> und anders als das deutsche Recht nicht primär historisch interpretiert wird. Für die Istanbul-Konvention als menschenrechtsbasierter völkerrechtlicher Vertrag dürfte die gleiche Auslegungsmethodik gelten, insbesondere vor dem Hintergrund, dass im erläuternden Bericht zur Istanbul-Konvention bestimmte Vorschriften und Begriffe sich an der Rechtsprechung des EGMR zur EMRK orientieren.<sup>27</sup>

#### IV. Verhältnis des RL-E zur Richtlinie 2012/29/EU, Schutzunterkünfte

Die BFKM teilt die Auffassung der Kommission im RL-E, wonach derzeit „[kein] [spezifischer] Rechtsakt der Union [existiert], mit dem Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt umfassend angegangen [wird]“<sup>28</sup>. Gleichwohl verpflichtet bereits die Richtlinie 2012/29/EU (im Nachfolgenden: „Opferschutzrichtlinie“) die Mitgliedsstaaten zur Einrichtung von Opferschutzmaßnahmen, etwa von Schutzunterkünften gemäß Art. 9 Abs. 3 lit. a) Opferschutzrichtlinie.

Bei der Umsetzung dieser Verpflichtung aus der Opferschutzrichtlinie durch die Mitgliedsstaaten bestehen gravierende Defizite. Im Umsetzungsreport zur Opferschutzrichtlinie des Europäischen Parlaments vom 14.05.2018 wird zur Situation der Frauen\*häuser ausgeführt:

---

<sup>23</sup> Etwa: Deutsches Institut für Menschenrechte, Die Istanbul-Konvention – Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt, [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse\\_Studie/Analyse\\_Istanbul\\_Konvention.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Istanbul_Konvention.pdf) (zuletzt abgerufen am 13.07.2023), S. 11.

<sup>24</sup> Etwa: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt v. 24.04.2017, BT-Drs. 18/12037, S. 47.

<sup>25</sup> Vgl. *Klocke*, EuR 2015, 148, 154 [Beck-Online].

<sup>26</sup> *Klocke*, EuR 2015, 148, 149 [Beck-Online].

<sup>27</sup> Vgl. Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht, S. 44, 48, 49, 50, 72, 75, 93, 103.

<sup>28</sup> RL-E, Begründung RL-E, 1. Kontext des Vorschlags, Ziele des Vorschlags, S. 4, 5.

*„[...] in der Erwägung, dass Frauenhäuser und -zentren in Europa unzureichend ausgestattet sind; in der Erwägung, dass mehr Frauenhäuser dringend erforderlich sind, da sie Frauen, die häusliche Gewalt überlebt haben, und ihren Kindern Sicherheit, Unterkunft, Beratung und Unterstützung bieten; in der Erwägung, dass das Fehlen von Frauenhäusern ein Risiko für das Leben darstellen kann.“<sup>29</sup>*

Und weiter:

*„Das Europäische Parlament [...] bedauert die Schwierigkeiten, die Opfer beim Zugang zu Unterstützungsdiensten haben; bedauert, dass in einigen Mitgliedstaaten immer noch keine Opferunterstützungsdienste eingerichtet wurden; betont, dass Opferunterstützungsdienste und -rechte allen Opfern in der gesamten EU gewährt werden sollten und auch dann zugänglich sein sollten, wenn eine Person noch nicht bewiesen hat, dass sie Opfer einer Straftat ist, oder bevor ein offizielles Verfahren oder eine Handlung stattgefunden hat; fordert die Mitgliedstaaten auf, Frauenhäuser und Frauenzentren einzurichten, ihre Zahl zu erhöhen und ihre Zugänglichkeit zu verbessern, um weibliche Opfer aller Arten von geschlechtsspezifischer Gewalt zu unterstützen, und sicherzustellen, dass Frauen, die Gewalt überleben, niemals abgewiesen werden; fordert nachdrücklich, dass die Dienste ausgebaut werden müssen, um den Bedürfnissen aller Frauen, insbesondere von Frauen mit Behinderungen und Migrantinnen, einschließlich Migrantinnen ohne Papiere, besser gerecht zu werden; betont, dass diese Dienste auch nicht wohnortgebundene fachliche Unterstützung wie Information und Beratung, Gerichtsbegleitung und aufsuchende Dienste umfassen sollten; ist der Auffassung, dass Frauenhäuser allen Frauen helfen sollten, die mit Gewalt in engen Beziehungen konfrontiert sind, und dass sie rund um die Uhr und kostenlos für Frauen und ihre Kinder zur Verfügung stehen sollten, damit sich die Frauen sicher fühlen und geschlechtsspezifische Gewalt melden können.“<sup>30</sup>*

Schließlich wird im Umsetzungsreport der Kommission vom 11.05.2020 ausgeführt:

*„In Bezug auf den Zugang zu Unterkünften oder anderen geeigneten vorläufigen Unterkünften für Opfer, die einen sicheren Ort benötigen, und auf die gezielte Unterstützung von Opfern mit besonderen Bedürfnissen (Artikel 9 Absatz 3) stellte die Kommission in mehreren Mitgliedstaaten Probleme*

---

<sup>29</sup> European Parliament, REPORT on the implementation of Directive 2012/29/EU, 14.5.2018, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0168\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0168_EN.html) (zuletzt abgerufen am 21.07.2023), Motion, lit. G.

<sup>30</sup> Ebd., Assessment of the implementation of the directive, Nr. 17.

**bei der Umsetzung fest.** Dazu gehören vor allem Probleme bei der praktischen Umsetzung, wie die Verfügbarkeit von Unterkünften für Opfer bestimmter Arten von Straftaten und **eine unzureichende Anzahl von Unterkünften.**<sup>31</sup>

Die im Bereich der Frauen\*schutzeinrichtungen festgestellten Umsetzungsdefizite bestehen auch im Bereich der männlichen\* Opfer von häuslicher Gewalt. Zur Situation des Männer\*gewaltschutzes und der Männer\*gewaltschutzeinrichtungen in Deutschland: Über 50 % der von häuslicher Gewalt betroffenen Männer\*, welche Zuflucht in einer Schutzeinrichtung suchten, jedoch aus verschiedenen Gründen abgelehnt werden mussten, konnte 2021 aufgrund von Kapazitätsauslastung kein Zugang gewährt werden.<sup>32</sup> Zudem existieren in 11 von 16 Bundesländern keine Schutzeinrichtungen für von häuslicher Gewalt und/oder Partnerschaftsgewalt betroffene Männer\*.<sup>33</sup>

Eine relevante Betroffenheit und demnach eine Pflicht zum Aufbau von Unterstützungsdiensten, welche auch Schutzunterkünfte zur Verfügung stellen müssen, dürfte für das Mitgliedsland Deutschland und wahrscheinlich auch für die anderen Mitgliedsstaaten bestehen. Denn für die betroffenen Männer\* dürfte ein unmittelbares Risiko von sekundärer und wiederholter Viktimisierung, Einschüchterung oder Vergeltung existieren, Art. 9 Abs. 3 lit. a) Opferschutzrichtlinie. Dies insbesondere vor dem Hintergrund der Verpflichtung zur gezielten und integrierten Unterstützung von Opfern von Gewalt in engen Beziehungen, einschließlich der Unterstützung bei der Verarbeitung traumatischer Erlebnisse, Art. 9 Abs. 3 lit. b) Opferschutzrichtlinie.

Wie im Bereich der Frauen\*schutzeinrichtungen wurde diese Verpflichtung bislang nicht hinreichend erfüllt, weshalb das Nachschärfen für den Bereich der geschlechtsspezifischen und häuslichen Gewalt, hier insbesondere für männliche\* und alle weiteren, nicht weiblichen\* Betroffenen, durch den vorliegenden Richtlinienentwurf aus Sicht der BFKM sinnvoll und erforderlich ist.

Wünschenswert wäre zudem die Statuierung einer von der Opferschutzrichtlinie losgelösten Verpflichtung zur Einrichtung von Schutzunterkünften. Denn durch die Anknüpfung an den Opferbegriff der Opferschutzrichtlinie entstehen Unklarheiten zum Verpflichtungsinhalt. Die Umsetzung des Opferbegriffs auf nationaler Ebene ist in mehreren Mitgliedsstaaten lückenhaft.<sup>34</sup> Hierdurch können zudem Ungleichheiten

---

<sup>31</sup> European Commission, Explanatory Memorandum to COM(2020)188 - Implementation of Directive 2012/29/EU establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, 11.5.2020, [https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdjdk3hydza\\_j9vvik7m1c3gyxp/vl8kfpubolua](https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdjdk3hydza_j9vvik7m1c3gyxp/vl8kfpubolua) (zuletzt abgerufen am 21.07.2023), 3.4.

<sup>32</sup> BFKM, Männer\*schutzeinrichtungen in Deutschland Nutzungsstatistik 2021, [https://www.maennergewaltschutz.de/files/2023/01/2023-03-01\\_statistik-mse-bfkm-druckversion-2.korr-g-auf-lage-1.pdf](https://www.maennergewaltschutz.de/files/2023/01/2023-03-01_statistik-mse-bfkm-druckversion-2.korr-g-auf-lage-1.pdf) (zuletzt abgerufen am 21.07.2023), S. 9.

<sup>33</sup> Ebd., S. 21.

<sup>34</sup> Mandl/Planitzer, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis 2021, S. 48.

im Schutzstatus entstehen, da es in den Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten teils erhebliche Differenzen zur Opfereigenschaft von Straftaten gibt. Teilweise werden psychische Gewaltformen nicht im erforderlichen Umfang unter Strafe gestellt, die Bedrohung oder Gefahr einer Straftatbegehung nicht davon umfasst oder auch Familienangehörige nicht darunter gefasst.<sup>35</sup>

Hier wäre, wie bereits in der Istanbul-Konvention vorhanden, ein rechtsgutbezogener Ansatz wünschenswert. So könnte auch geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt begegnet werden, welche in dem jeweiligen Mitgliedsland nicht als Straftat gilt.<sup>36</sup>

## B. Kommentierung ausgewählter Vorschriften

### I. Art. 4 – Begriffsbestimmungen

Wie bereits mehrfach betont, begrüßt die BFKM ausdrücklich die geschlechtsunabhängige Opferdefinition in Art. 4 lit. c) des RL-E. Die explizite Erstreckung dieser Betroffenheit auf jede Person, unabhängig vom biologischen oder sozialen Geschlecht wird insbesondere dem Gleichbehandlungsgrundsatz gemäß Art. 20 ff. GRC sowie der sich aus Art. 3 GRC ergebenden Schutzpflicht<sup>37</sup> auf Gewährung des Rechts auf körperliche und geistige Unversehrtheit der in den Schutzbereich fallenden Menschen gerecht.

Der Hintergrund des Gesetzgebungsverfahrens, wonach „die Ziele [der Istanbul-Konvention] im Rahmen der Zuständigkeit der Union erreicht werden [sollen]“<sup>38</sup>, wird hierdurch gefördert, da insofern eine Schärfung des unklaren Geltungsbereichs der Istanbul-Konvention erfolgt und die in dem RL-E vorhandenen Vorschriften, soweit sie nicht an biologische Merkmale anknüpfen, für alle Betroffenen gelten sollen.

Gleichwohl sieht die BFKM in einigen Bereichen Nachbesserungsbedarf, insbesondere bezogen auf Regelungen im präventiven Bereich und bei Opferschutzelementen, wie in Art. 16 Abs. 1 Satz 1 RL-E, welche teilweise lediglich auf weibliche\* Betroffenheit ausgelegt sind oder keine eigene Verpflichtung der Mitgliedsstaaten auf Gewährung umfassender Schutzmöglichkeiten enthalten, sondern nur auf die Opferschutzrichtlinie verweisen. Diese wird bislang nicht ordnungsgemäß umgesetzt, weshalb hier eine Nachschärfung erforderlich ist.<sup>39</sup>

Nach Auffassung der BFKM könnte vor diesem Hintergrund zudem eine Nachschärfung der Definition von häuslicher Gewalt unter Art. 4 lit. b RL-E hilfreich sein, um eventuell entstehenden Auslegungsdiskursen

---

<sup>35</sup> Ebd.

<sup>36</sup> Ebd., S. 49.

<sup>37</sup> Jarass GrCh, 4. Aufl. 2021, EU-Grundrechte-Charta Art. 3 Rn. 10.

<sup>38</sup> RL-E, Begründung, 1. Kontext des Vorschlags, Ziele des Vorschlags, S. 3.

<sup>39</sup> Siehe oben: A. IV.

angemessen zu begegnen. Demnach könnte auch hier, obgleich geschlechtsneutral formuliert, ein klarstellender Zusatz aufgenommen werden, wonach die Täter\*innen- und Opfereigenschaften unabhängig vom biologischen oder sozialen Geschlecht gefasst werden.

## II. Art. 5 – Vergewaltigung

Die BFKM teilt die vom DJB formulierte Kritik zur Übersetzungsproblematik.<sup>40</sup> Darüber hinaus wird auch seitens der BFKM eine weite Auslegung des Begriffs „Frau“ oder eine Nachschärfung der Tatbestandsmerkmale als notwendig erachtet, um auch Transfrauen und nichtbinäre Personen zu schützen.

Die BFKM sieht kritisch, dass hier keine Ausweitung auf alle von Vergewaltigungen bedrohten Personen stattfindet. Gleiches gilt für die veröffentlichten Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments vom 06.07.2023 zu den neu eingefügten Art. 5a und 6c R-EL.

## III. Art. 7 bis 15 – Weitere Straftaten

Die BFKM begrüßt die geschlechtsneutrale Formulierung der Art. 7 bis 15 RL-E. Inhaltlich werden zudem die Ausführungen in der Stellungnahme des DJB geteilt, auf welche verwiesen wird.<sup>41</sup>

## IV. Art. 16 – Meldung von Gewalt gegen Frauen\* oder häuslicher Gewalt

Auch diese Regelungen im RL-E werden seitens der BFKM befürwortet. Jedoch wäre, wie bereits ausgeführt<sup>42</sup>, eine klarstellende Definition der von häuslicher Gewalt betroffenen Personen hilfreich, um Auslegungsschwierigkeiten zu beseitigen. Hierunter sind alle Personen zu fassen, unabhängig von ihrem biologischen oder sozialen Geschlecht, also auch Männer\*, Kinder, Senioren und LGBTIQ\*-Personen.

---

<sup>40</sup> Deutscher Juristinnenbund e.V., Stellungnahme zum Entwurf der „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“, s.o.

<sup>41</sup> Ebd.

<sup>42</sup> Siehe oben: B. I.

## V. Art. 18 – Individ. Begutachtung z. Ermittlung d. bes. Schutzbedarfs v. Opfern

Es gelten die Ausführungen zu Art. 16 des RL-E.

## VI. Art. 27 – Allgemeine und spezialisierte Opferhilfe

In den zwischenzeitlich veröffentlichten Änderungsvorschlägen des Europäischen Parlaments vom 06.07.2023 zu Art. 27 Abs. 2 und 7 RL-E sollte erwähnt werden, dass die allgemeine und spezialisierte Opferhilfe den Bedürfnissen behinderter Menschen entspricht, mithin barrierefrei ausgestaltet ist.

## VII. Art. 28 – Spezialisierte Unterstützung für Opfer sexueller Gewalt

Die BFKM begrüßt ausdrücklich die geschlechtsneutrale Formulierung des Artikels. Jedoch sollte in Art. 28 Abs. 2 RL-E die Barrierefreiheit ergänzt werden.

## VIII. Art. 31 – Hotlines für Opfer

Die BFKM begrüßt die Vorgaben in Art. 31 RL-E, wonach die Finanzierung für Opferhilfeshotlines verpflichtend in den Aufgabenbereich der Mitgliedsstaaten gestellt wird. In Deutschland ist hier auf Bundesebene mit dem Frauen\*hilfetelefon durch das Hilfetelefontgesetz vom 07.03.2012 bereits eine Umsetzung der Vorgaben teilweise erfüllt, für den Bereich aller weiteren Betroffenen von häuslicher Gewalt wären dann weitere Schritte notwendig. Für den Bereich Männer\*gewaltschutz könnte an das von den deutschen Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen geförderte Männer\*hilfetelefon angeknüpft werden. Dieses wird jedoch als bundesweites Angebot verstanden. Daher ist hier die Einrichtung einer bundeseinheitlichen Finanzierung und Verwaltung erstrebenswert und notwendig.

Weitere Betroffenengruppen wie Kinder, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und LGBTIQ\*-Personen müssten dann ebenfalls berücksichtigt werden.

## IX. Art. 32 – Unterkunft und sonstige vorläufige Unterbringung

Die Regelungen in Art. 32 RL-E werden von der BFKM teilweise kritisiert. Positiv hervorzuheben ist, dass eine besondere Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse von Frauen\*, die Opfer häuslicher Gewalt und sexueller Gewalt geworden sind, statuiert wird. Dies ist im Bereich der durch die Opferschutzrichtlinie vorgegebenen Schutzunterkünfte sinnvoll und notwendig, wie die vorhandenen Umsetzungsdefizite verdeutlichen.<sup>43</sup>

Nachbesserungsbedarf besteht aus Sicht der BFKM im Bereich der Schutzunterkünfte für alle weiteren Betroffenen von häuslicher Gewalt. Insbesondere die im Vorschlag der Kommission vom 08.03.2022 enthaltene Verweisung auf Artikel 27 Absatz 3 RL-E in Artikel 32 Absatz 4 RL-E, mithin die Finanzierungspflicht für Unterkünfte und sonstige geeignete vorläufige Unterbringung, könnte durch die Ausklammerung aller weiteren Opfer von häuslicher Gewalt (insbesondere Männer\*) gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen. Würde die Richtlinie so umgesetzt, dürfte nur für Frauen\*schutzhäuser eine Verpflichtung zur Finanzierung (nach den Änderungsvorschlägen des Parlaments ggf. auch eine Verpflichtung zur Etablierung von Schutzplätzen) bestehen. Es ist dem vorliegenden Kommissionsvorschlag nicht eindeutig zu entnehmen, ob sich die Finanzierungspflicht lediglich auf Frauen\*schutzhäuser bezieht.

Die Formulierung in Artikel 32 Absatz 1 RL-E legt dies jedoch nahe. Demnach sollen die Unterkunft und die sonstige geeignete vorläufige Unterbringung gemäß Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe a der Richtlinie 2012/29/EU (Opferschutzrichtlinie) den besonderen Bedürfnissen von Frauen\* Rechnung tragen, die Opfer häuslicher Gewalt und sexueller Gewalt geworden sind. Die Finanzierungspflicht scheint sich demnach nur auf Frauen\*schutzhäuser zu beziehen.

Mit Blick auf die zwischenzeitlich veröffentlichten Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments vom 06.07.2023<sup>44</sup> scheint sich diese Sichtweise zu bestätigen. Demnach soll zwar keine Verweisung auf die Finanzierungsverpflichtung gemäß Artikel 27 Absatz 3 RL-E statuiert werden. Nach Auffassung des Europäischen Parlaments sollen die Unterkünfte und die sonstigen geeigneten vorläufigen Unterbringungen (gemäß Opferschutzrichtlinie) jedoch verpflichtend von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden, dies jedoch ausdrücklich ausschließlich zu dem Zweck, auf die besonderen Bedürfnisse von Frauen\* einzugehen, die Opfer häuslicher Gewalt, sexueller Gewalt oder sexueller Ausbeutung sind. Die Mitgliedstaaten trifft hierbei die Verpflichtung, reine Frauen\*schutzhäuser bereitzustellen. („The shelters and other appropriate interim accommodations as provided for in Article 9(3), point (a), of Directive 2012/29/EU **shall be provided for the sole purpose** of addressing the specific needs of women who are victims of domestic violence, sexual violence or sexual exploitation, **including by providing women-only shelters**“).

Weiterhin wird im Änderungsentwurf des Europäischen Parlaments zu Artikel 32 Abs. 3 RL-E scheinbar eine Vorhaltepflcht für die Mitgliedstaaten statuiert, welche die Bereitstellung einer Mindestanzahl von

---

<sup>43</sup> Siehe oben A. IV.

<sup>44</sup> Europäisches Parlament, REPORT on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on combating violence against women and domestic violence v. 06.07.2023, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0234\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0234_EN.html) (zuletzt abgerufen am 21.07.2023).



einem Familienschutzplatz pro 10.000 Einwohner in Frauen\*schutzhäusern enthält („The shelters and other appropriate interim accommodation shall be available to victims, and their dependents, regardless of their nationality, citizenship, place of residence or residence status. Specialised women’s shelters shall be available in every region, with one family place per 10 000 inhabitants“).

Sofern diese Lesart nichtzutreffend sein sollte, mithin alle Opfer von häuslicher Gewalt von den Schutzvorgaben umfasst sein sollen, also auch für diese Schutzunterkünfte bereitgestellt werden müssten, wird eine Klarstellung in dem RL-E empfohlen. Sollte der RL-E lediglich eine Bereitstellungs- und Vorhaltepflcht für Frauen\*schutzhäuser enthalten, steht zu befürchten, dass hierdurch der Gleichbehandlungsgrundsatz gemäß Artikel 20 GRC verletzt wird.

Die Änderungsvorschläge zu Artikel 32 des RL-E des Rechtsausschusses des Europäischen Parlaments vom 28.03.2023<sup>45</sup> lassen eine andere Lesart zu. Demnach soll in Artikel 32 Absatz 4a (neu) RL-E eine Finanzierungspflicht für die Mitgliedstaaten etabliert werden, um sicherzustellen, dass ausreichend, zugängliche, sichere und erforderliche Unterkünfte für Opfer zur Verfügung stehen, wenn sie diese benötigen („Member States shall provide direct financial assistance to the competent authority to ensure that sufficient, accessible, safe and necessary amount of shelters are present for victims when they need them. Member States shall provide for an evaluation of the implementation of the above provisions by an independent body, with particular attention to the human and financial resources allocated by public operators.“). Ob sich diese Verpflichtung nur auf weibliche\* Opfer von häuslicher und sexueller Gewalt oder auf alle Opfer (von häuslicher Gewalt) gemäß der geschlechtsunabhängigen Opferdefinition unter Artikel 4 RL-E beziehen soll, ist unklar.

Die Anknüpfung in Artikel 32 Absatz 1 im Änderungsvorschlag des RL-E legt eine Ausrichtung auf weibliche\* Opfer nahe, da, wie im Kommissionsvorschlag, ausdrücklich auf die besonderen Bedürfnisse von Frauen\*, die Opfer häuslicher und sexueller Gewalt geworden sind abgestellt wird (unter Anknüpfung an die Opferschutzrichtlinie).

Sollte der Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments eine geschlechtsunabhängige Finanzierungspflicht für Schutzunterkünfte von gewaltbetroffenen Personen beabsichtigt haben, wird eine Klarstellung empfohlen.

Sollte die Richtlinie erlassen werden und insbesondere durch die Regelungen in Artikel 32 lediglich eine Verpflichtung zur Etablierung und/oder Finanzierung von Frauen\*schutzhäusern für Opfer von häuslicher Gewalt vorsehen, steht ein Verstoß gegen des Gleichbehandlungsgrundsatz gemäß Art. 20 GRC zu befürchten.

---

<sup>45</sup> Ebd.

Die BFKM begrüßt ausdrücklich die zwischenzeitlich vom Rat der Europäischen Union veröffentlichten Änderungsvorschläge vom 15.06.2023 zu Artikel 32 RL-E<sup>46</sup>. Durch die Streichung des Wortes „Frauen“ in Absatz 1 wird eine Erstreckung auf alle Opfer von häuslicher und sexueller Gewalt vorgenommen. Die zahlenmäßige und qualitative Einrichtungspflicht in Absatz 2 scheint sich zudem auch grundsätzlich auf alle Opfer zu erstrecken, dies ist ebenfalls ausdrücklich zu begrüßen. Hier wird jedoch eine Klarstellung empfohlen. Dass diese Schutzeinrichtungen den besonderen Bedürfnissen von Frauen\* und Kindern gerecht werden sollen, ist ebenfalls zu begrüßen.

## 1. Ungleichbehandlung durch Ausklammerung männlicher\* und aller weiteren Betroffenen von häuslicher Gewalt

Der allgemeine Grundsatz der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung gemäß Artikel 20 GRC und der Grundsatz der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung von Männern\* und Frauen\*, welcher als Grundrecht in Art. 21 Abs. 1 und Art. 23 Abs. 1 der GRC speziell niedergelegt ist, weist für diese Betrachtung keine wesentlichen Unterschiede in der Begrifflichkeit auf, weshalb sie synonym verwendet werden.<sup>47</sup> Demzufolge ist weiterhin darauf hinzuweisen, dass das Diskriminierungsverbot lediglich ein besonderer Ausdruck des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes ist, und dass dieser Grundsatz besagt, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen, es sei denn, eine solche Behandlung ist objektiv gerechtfertigt.<sup>48</sup>

Antidiskriminierungsvorschriften wie der vorliegende RL-E müssen geeignet sein, Diskriminierungen zu bekämpfen, sie dürfen jedoch nicht ihrerseits zu Diskriminierungen führen.<sup>49</sup> Trifft der Unionsgesetzgeber Sekundärrechtsmaßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen und zur Förderung der Gleichstellung von Männern\* und Frauen\*, so muss er dies im Einklang mit den Vorgaben des primärrechtlich verankerten Grundsatzes der Gleichbehandlung der Geschlechter tun.<sup>50</sup>

Durch die Regelungen zu den Schutzunterkünften könnte eine direkte Ungleichbehandlung aufgrund der Anknüpfung an das Merkmal „Geschlecht“ sowie auch unter Anknüpfung an das Merkmal der „Betroffenheit von häuslicher Gewalt / Unterstützungsbedarf“ vorliegen, sofern die Richtlinie im Ergebnis lediglich Verpflichtungen in diesem Bereich für weibliche\* Betroffene enthält.

---

<sup>46</sup> S.o.: Rn. 18.

<sup>47</sup> Schlussanträge der Generalstaatsanwältin Juliane Kokott v. 30.09.2010, Test-Achats, C-236/09, E-CLI:EU:C:2010:564, Rn. 29.

<sup>48</sup> NVwZ 2021, 219 Rn. 85, [Beck-Online].

<sup>49</sup> Schlussanträge der Generalstaatsanwältin Juliane Kokott v. 30.09.2010, Test-Achats, C-236/09, E-CLI:EU:C:2010:564, Rn. 35.

<sup>50</sup> Ebd., Rn. 39.

## a) Ungleichbehandlung durch Anknüpfung an das Geschlecht

Art. 21 Abs. 1 GRC kommt zum Tragen, wenn eine Regelung auf eines der genannten (oder gleichgestellten) Merkmale, insbesondere das Geschlecht, ausdrücklich oder implizit abhebt. Es wird dann von einer unmittelbaren oder offenen Ungleichbehandlung gesprochen. Sie liegt auch dann vor, wenn die Ungleichbehandlung gezielt, etwa im Interesse einer benachteiligten Gruppe erfolgt. Ist die Ungleichbehandlung unzulässig, liegt eine unmittelbare Diskriminierung vor.<sup>51</sup>

Vorliegend knüpft der Wortlaut in Art. 32 Abs. 1 RL-E (Kommission) ausdrücklich – mithin unmittelbar – an das Merkmal „Geschlecht“ (also an die Einordnung als „Frau\*“) an, indem statuiert wird, dass Unterkünfte und sonstige geeignete vorläufige Unterbringungen gemäß der Opferschutzrichtlinie den besonderen Bedürfnissen von Frauen\* Rechnung tragen sollen, welche Opfer häuslicher Gewalt und sexueller Gewalt geworden sind. Durch diese Einordnung und die damit verknüpften Handlungsvorgaben für die Mitgliedsstaaten würden unterschiedliche Folgen für Frauen\* und Männer\* sowie alle anderen Person entstehen.

Denn es ist zu befürchten, dass alle nicht als weiblich\* gelesenen Opfer von sexueller und häuslicher Gewalt, mithin Männer\*, Kinder, Senioren, LGBTIQ\*-Personen, keine angemessenen und bedarfsgerechten Zugangsmöglichkeiten zu Schutzunterkünften erhalten und diese nicht auf deren spezielle Bedürfnisse ausgerichtet werden. In Zusammenschau mit den Umsetzungsdefiziten der Opferschutzrichtlinie<sup>52</sup> dürfte die Regelung in Art. 32 Abs. 1 RL-E bewirken, dass lediglich für als Frauen\* gelesene Personen die Umsetzungsdefizite der Opferschutzrichtlinie durch den Richtlinienentwurf beseitigt werden.

Diese einseitige Beseitigung der Umsetzungsdefizite ergibt insbesondere vor dem Hintergrund der Bestimmungen unter Art. 32 Abs. 4 RL-E. Dieser verweist für die Schutzunterkünfte für weibliche\* Opfer von häuslicher und sexueller Gewalt auf Art. 27 Abs. 3 und 6 RL-E, wonach die Mitgliedsstaaten nur für die weiblichen\* Betroffenen verpflichtet werden, ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung zu stellen und auch in Krisenzeiten für die weiblichen\* Opfer spezialisierte Hilfsdienste funktionsfähig zu halten.

Es ist an dieser Stelle noch einmal zu betonen, dass bei der Umsetzung des Kommissionsvorschlags ausschließlich für den Bereich der Frauen\*schutzhäuser eine Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zur Finanzierung (insbesondere von nichtstaatlichen Akteur\*innen) durch diese Richtlinie bestehen dürfte. Zumindest dürften diese Regelungen so interpretiert werden.

---

<sup>51</sup> Jarass GrCh, 4. Aufl. 2021, EU-Grundrechte-Charta Art. 21 Rn. 10.

<sup>52</sup> Siehe oben: A. IV.

Zwar handelt es sich dem Wortlaut nach nur um eine Verweisung auf die Opferschutzrichtlinie, nach welcher die dort ohnehin für alle Opfer von Straftaten bestehende Verpflichtung zur Einrichtung von Schutzunterkünften auf die Bedürfnisse von weiblichen\* Opfern von sexueller und häuslicher Gewalt konkretisiert wird. Jedoch ist in Ansehung der Umsetzungsdefizite der Opferschutzrichtlinie im Bereich der Frauen\*- und insbesondere der Männer\*schutzeinrichtungen und durch das Zusammenspiel mit der Verpflichtung der Staaten zur Finanzierung von Frauen\*schutzeinrichtungen durch den RL-E eine Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechts evident.

Offensichtlicher wird die Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechts durch die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments, welche eine Bereitstellungspflicht von Schutzunterkünften für die Mitgliedstaaten vorsehen, diese jedoch ausdrücklich ausschließlich zu dem Zweck, auf die besonderen Bedürfnisse von Frauen einzugehen, welche Opfer häuslicher Gewalt, sexueller Gewalt oder sexueller Ausbeutung geworden sind und durch die Vorhalteverpflichtung von flächendeckenden Mindestplätzen für Frauen\*.<sup>53</sup>

## b) Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichen

Auch bei einer Anknüpfung an das Merkmal der „Betroffenheit von häuslicher Gewalt / Unterstützungsbedarf“ dürfte eine Ungleichbehandlung im Sinne von Art. 20 GRC vorliegen.

Die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes setzt zunächst voraus, dass vergleichbare Sachverhalte in unterschiedlicher Weise behandelt werden und dies nicht zu rechtfertigen ist. Die Vergleichbarkeit ist unter anderem im Lichte des Ziels und des Zwecks der Unionsmaßnahme, die die fragliche Unterscheidung einführt, zu bestimmen und zu beurteilen. Entsprechendes gilt für von Art. 20 GRC erfasste Maßnahmen der Mitgliedsstaaten. Entscheidend ist nicht die generelle Vergleichbarkeit, sondern die Vergleichbarkeit im Hinblick auf den konkreten Tatbestand.<sup>54</sup>

Weiterhin setzt Art. 23 Abs. 1 GRC als spezielle Ausprägung des Gleichheitsgrundsatzes voraus, dass sich die Betroffenen in einer vergleichbaren Lage befinden, wobei natürlich das Geschlecht unberücksichtigt bleibt.<sup>55</sup>

Für einen Vergleich werden zwei Gruppen gegenübergestellt, welche sowohl wesentliche Gemeinsamkeiten als auch kleinere Unterschiede aufweisen können.<sup>56</sup> Eine relativ ähnliche Situation sollte genügen.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Siehe oben: B. VIII.

<sup>54</sup> Jarass GrCh, 4. Aufl. 2021, EU-Grundrechte-Charta Art. 20 Rn 8.

<sup>55</sup> Ebd., Art. 23 Rn. 10.

<sup>56</sup> Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, GRCh Art. 20 Rn. 20, beck-online.

<sup>57</sup> Jarass GrCh, 4. Aufl. 2021, EU-Grundrechte-Charta Art. 20 Rn. 8.

Zunächst ist die Vergleichbarkeit der Vergleichsgruppen, weibliche\* Betroffene von häuslicher Gewalt und männliche\* Betroffene von häuslicher Gewalt<sup>58</sup>, im Lichte des Ziels und Zwecks der Unionsmaßnahme zu prüfen.

In der Begründung des RL-E (der Kommission) heißt es dazu:

*„Ziel dieses Vorschlags ist es, Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhüten und zu bekämpfen, um ein hohes Maß an Sicherheit und die uneingeschränkte Wahrnehmung der Grundrechte in der Union, einschließlich des Rechts auf Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung von Frauen und Männern, zu gewährleisten. Der Vorschlag trägt somit zur Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Titel V AEUV) bei.“<sup>59</sup>*

Aus den Gründen für den Kommissionsvorschlag ergibt sich weiterhin, dass die Eindämmung geschlechtsspezifischer Gewalt und häuslicher Gewalt, von welcher Frauen\* insbesondere aufgrund historisch gewachsener, ungleicher Machtverhältnisse unverhältnismäßig oft betroffen sind, angestrebt wird.<sup>60</sup> Gleichzeitig wird deutlich, dass sich der RL-E insbesondere auf die Eindämmung der Gewalt innerhalb der Familie oder des Haushalts richtet, welche unabhängig von biologischen oder rechtlichen familiären Bindungen, entweder zwischen Intimpartnern oder zwischen anderen Familienmitgliedern einschließlich Eltern und Kindern stattfindet.

In dem RL-E wird zuerkannt, dass Frauen\* zwar infolge der zugrunde liegenden Muster von Nötigung, Macht und/oder Kontrolle als Opfer beider Formen von Gewalt überdurchschnittlich stark betroffen sind. Allerdings könne jede Person unabhängig vom biologischen oder sozialen Geschlecht ein potenzielles Opfer solcher Gewalt sein. Insbesondere von häuslicher Gewalt könne jede Person betroffen sein, auch Männer\*, jüngere oder ältere Menschen, Kinder und LGBTIQ-Personen.<sup>61</sup>

Vor diesem Hintergrund lässt sich die Vergleichbarkeit von Sachverhalten in diesem Bereich feststellen, indem die maßgeblichen Faktoren des Ziels und des Zwecks des RL-E herausgestellt werden.

Demnach geht es zunächst um den Schutz der hochrangigen Grundrechtsgüter des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GRC.

---

<sup>58</sup> Vorliegend wird die Vergleichsprüfung auf Männer\* und Frauen\* beschränkt, nichtbinäre Personen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit an dieser Stelle nicht berücksichtigt.

<sup>59</sup> RL-E, Begründung RL-E, 1. Kontext des Vorschlags, Ziele des Vorschlags, S. 3.

<sup>60</sup> RL-E, Erwägungsgründe (7).

<sup>61</sup> RL-E, Begründung RL-E, 1. Kontext des Vorschlags, Gründe für den Vorschlag, S. 1.

Zudem sollen Diskriminierungen aufgrund der geschlechtlichen Zuordnung beseitigt werden und mithin der Gleichbehandlungsgrundsatz gemäß Art. 20 GRC und seine speziellen Ausprägungen gewahrt werden.

Für Lagen mit besonderem Vulnerabilitätsrisiko, wie im sozialen Nahraum zwischen Intimpartner\*innen, Familienmitgliedern und/oder Nachbar\*innen, nimmt die Kommission zutreffend ein erhöhtes Gefährdungslevel für Frauen\* an, führt jedoch ausdrücklich und ebenfalls zutreffend aus, dass ein solches in diesen Lagen für jede Person unabhängig vom biologischen oder sozialen Geschlecht vorliegen kann.<sup>62</sup>

Diese Faktoren ergeben in der Zusammenschau die Absicht der Kommission, Menschen in Lagen mit besonderem Vulnerabilitätsrisiko, insbesondere im persönlichen Nahraum, vor Gewalt zu schützen; dies vor dem Hintergrund des Schutzes der oben angeführten hochrangigen Grundrechtsgüter und der Herstellung der Gleichbehandlung in diesem Bereich.

Die Kommission erkennt hier, zutreffend, historisch gewachsene Ungleichbehandlungen und tradierte Rollenbilder als eine Ursache solcher Gewaltformen und der besonderen Betroffenheit von Frauen\* an. Zugleich führt sie ebenfalls zutreffend aus, dass insbesondere auch Männer\* hiervon betroffen sein können. Männer\* können also ebenfalls aufgrund der speziellen Dynamiken von Beziehungen im persönlichen Nahraum und der hierdurch gegebenenfalls vorhandenen Abhängigkeiten grundrechtssensible Gewalterfahrungen machen.

Fraglos liegt eine Ursache für die weibliche\* Betroffenheit in der historisch gewachsenen Ungleichbehandlung der Geschlechter und in dem Bestehen von tradierten Rollenbildern sowie den entsprechenden Folgen. Und weiterhin sind unverhältnismäßig viele Frauen\* von geschlechtsspezifischer und auch häuslicher Gewalt betroffen. Gleichwohl dürfte es sich um wesentlich vergleichbare Sachverhalte für das Merkmal der „Betroffenheit von häuslicher Gewalt“ oder „Unterstützungsbedarf aufgrund von häuslicher Gewalt“ handeln.

Dies ist zum einen mit Blick auf den einschlägigen Ordnungsbereich der Sachverhalte und den systematischen Zusammenhang zu begründen. Es sind die gleichen Grundrechte einschlägig und der RL-E sowie die Maßnahmen zielen auf die Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes, mithin insbesondere auf die Gleichheit von Männern\* und Frauen\* gemäß Art. 23 GRC ab.

Sowohl durch den Schutz von Frauen\* als auch den Schutz von Männern\* in Situationen des persönlichen Nahraums, also insbesondere durch Anerkennung der potenziellen Opfereigenschaft des Mannes\* und der Abweichung vom patriarchalen Täterbild, wird die Gleichheit von Männern\* und Frauen\* gefördert. Dies ist ein ausdrückliches Ziel des RL-E.

Es würde zudem willkürlich anmuten, einer von häuslicher Gewalt betroffenen Person nur aufgrund des von ihr nicht beeinflussbaren biologischen Geschlechts nicht den gleichen Schutz zukommen zu lassen,

---

<sup>62</sup> RL-E, Erwägungsgründe (5).

wie einer anderen Person welche diese Merkmale qua Geburt besitzt<sup>63</sup>. Es sind vergleichbare Situationen, im sozialen Nahraum von Gewalt durch einen Partner, eine Partnerin, ein Familienmitglied oder eine sonstige Person bedroht zu sein.

Dies sieht die Kommission in dem Entwurf scheinbar ebenso, indem sie ausdrücklich die männliche\* Betroffenheit anführt und auch grundsätzlich die Opfereigenschaft geschlechtsneutral formuliert. Weiterhin heißt es im RL-E:

*„Häusliche Gewalt ist ein ernstes Problem, das oft im Verborgenen stattfindet. Es kann zu schweren psychischen und physischen Traumata mit schwerwiegenden Folgen führen, da es sich bei dem Täter in der Regel um eine Person handelt, die den Opfern bekannt ist und von der sie erwarten, dass sie ihr vertrauen können. Diese Gewalt kann verschiedene Formen annehmen, darunter körperlicher, sexueller, psychologischer und wirtschaftlicher Art.“<sup>64</sup>*

Diese Folgen drohen unabhängig von dem biologischen Geschlecht der betroffenen Person.

Es handelt sich vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen gleichwohl um „im Wesentlichen gleiche“ Sachverhalte, deren Ursachen und Folgen zwar nicht vollständig deckungsgleich sind, jedoch die gleichen Grundrechte und Grundsätze berühren und auch im Lichte des Ziel und Zwecks des RL-E vergleichbar sind.

Die quantitative Abweichung der Betroffenenanzahlen und die teilweise Abweichung der qualitativen Betroffenheit von häuslicher Gewalt zwischen den Vergleichsgruppen Frauen\* und Männer\* kann vor diesem Hintergrund nicht zu einer anderen Bewertung führen. Diese Abweichungen dürften innerhalb der Grenzen des wesentlich Gleichen liegen. Dies wäre nur dann nicht der Fall, wenn es sich bei von häuslicher Gewalt betroffenen Männern\* um ein kaum relevantes Randphänomen handeln würde. Es gibt valide Anzeichen dafür, dass auch für Männer\* ein Unterstützungsbedarf aufgrund der Betroffenheit von häuslicher Gewalt besteht und diese nicht nur eine zu vernachlässigende Randerscheinung darstellen.<sup>65</sup>

Vor diesem Hintergrund dürfte es sich um wesentlich gleiche Sachverhalte handeln, welche ungleich behandelt werden.

---

<sup>63</sup> Transpersonen und nichtbinäre Personen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit an dieser Stelle nicht explizit erwähnt.

<sup>64</sup> RL-E, Erwägungsgründe (8).

<sup>65</sup> Siehe nachfolgender Abschnitt: „Studien- und Statistiklage - Situationsanalyse Deutschlands und weiterer europäischer Länder“.



## Studien- und Statistiklage - Situationsanalyse Deutschlands und weiterer europäischer Länder

Auch die Studien- und Statistiklage gebietet für das Merkmal der Betroffenheit von häuslicher Gewalt beziehungsweise des Unterstützungsbedarfs eine vergleichbare Sachlage für Frauen\* und Männer\*.

Für die gesamteuropäische Ebene existiert keine Hellfeldstatistik, insbesondere keine geschlechtsspezifische Aufschlüsselung angezeigter Straftatbestände im Bereich der häuslichen und/oder Partnerschaftsgewalt. Zudem fehlen für den gesamteuropäischen Bereich Dunkelfeldstudien.

Jedoch lassen Hellfeldstatistiken und Dunkelfeldstudien aus den einzelnen Mitgliedstaaten Rückschlüsse auf die Gewaltbetroffenheit von Frauen\* und Männern\* im Bereich der häuslichen Gewalt zu. Auch wenn diese nicht ohne Weiteres für eine Hochrechnung auf den europäischen Bereich geeignet sind, ergibt sich aufgrund der ähnlichen Gesellschafts- und Regierungsformen der europäischen Mitgliedsstaaten eine gute Ausgangslage, um Rückschlüsse auf das Vorhandensein und die Verteilung der Gewaltformen in der Union ziehen zu können.

Es steht außer Frage, dass Frauen\* häufiger und regelmäßiger Opfer partnerschaftlicher bzw. häuslicher Gewalt werden und in diesem Kontext schwerere Formen von Gewalt erleiden als Männer\*. Gewalt gegen Frauen\* hat einen strukturellen, historisch gewachsenen Charakter, der sich aus den ungleichen Machtverhältnissen zwischen Männern\* und Frauen\* ergibt. Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen\* und damit auch partnerschaftliche bzw. häusliche Gewalt gegen Frauen\* dient unter anderem der Aufrechterhaltung dieser Machtverhältnisse.

Unabhängig davon wird immer deutlicher, dass auch Männer\*, wenn auch in anderem Ausmaß, von Gewalt in Familien- und Paarbeziehungen betroffen sein können.<sup>66</sup> Zur Beschreibung der (häuslichen) Gewaltbetroffenheit von Männern\* in Deutschland gibt es bislang nur wenig empirisches Material.<sup>67</sup>

Laut der *Kriminalstatistischen Auswertung zu Häuslicher Gewalt des Bundeskriminalamts* war im Jahr 2022 knapp jeder dritte betroffene Fall männlich\*; 71,1 % der Betroffenen, die Gewalt anzeigten, waren Frauen\* und 28,9 % Männer\*. Dies entspricht 69.471 Fällen männlicher\* Betroffener von häuslicher Gewalt im Jahr 2022.

Ab dem Berichtsjahr 2022 werden nicht mehr ausschließlich die angezeigten Delikte der Partnerschaftsgewalt aufbereitet. Vielmehr beziehen sich die Auswertungen auf den gesamten Bereich der häuslichen

---

<sup>66</sup> Vgl. *Fiedeler*, in: Büttner, Handbuch Häusliche Gewalt, S. 59 (62 f.).

<sup>67</sup> Ende 2023 werden Ergebnisse der repräsentativen Studie „Gewalt gegen Männer in Partnerschaften – von der Scham zur Hilfe“ von der WEISSER Ring Stiftung und dem Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen erwartet, <https://kfn.de/forschungsprojekte/gewalt-gegen-maenner/>.

Gewalt, indem das Lagebild „Häusliche Gewalt“ in die Bereiche „Partnerschaftsgewalt“ und „Innerfamiliäre Gewalt“ aufgeteilt wird.

Die BFKM begrüßt diese erweiterte Erfassung häuslicher Gewalt, da gerade Männer\* in anderen Familienkonstellationen (Eltern – erwachsene Kinder; Geschwister etc.) einen vergleichbar hohen Anteil an Gewalt im sozialen Nahraum erleben.<sup>68</sup> Nur wenige Bundesländer hatten bisher Lagebilder zu häuslicher Gewalt oder ähnliche Berichte veröffentlicht, die diesem Umstand Rechnung trugen. In diesen Berichten ist der Anteil männlicher\* Betroffener über 18 Jahre höher als in der bisherigen Sonderauswertung „Partnerschaftsgewalt“ des BKA. Er liegt je nach Bundesland zwischen 24 % (Bremen, Saarland)<sup>69</sup> und 29 % (Hamburg, Sachsen)<sup>70</sup>. Wie die Arbeit der BFKM in den letzten vier Jahren zeigt, erleben Männer\*, die in den Männer\*schutzeinrichtungen ankommen, sowohl Gewalt in ihren Partnerschaften als auch Gewalt im sozialen Nahraum, z.B. durch Familienangehörige, Mitbewohner\*innen oder Nachbar\*innen.

Die oben bereits angegebenen 69.471 Fälle männlicher\* Betroffener von häuslicher Gewalt summieren sich aus den Fällen von Partnerschaftsgewalt und innerfamiliärer Gewalt. Bezogen auf Partnerschaftsgewalt waren 80,1 % der Betroffenen weiblich\* (n = 126.349) und 19,9 % männlich\* (n = 31.469). Bei 92,9 % der Betroffenen von Partnerschaftsgewalt handelt es sich um Erwachsene ab dem 21. Lebensjahr. Bereinigt um Betroffene unter 21 Jahren zeigt sich, dass von den erwachsenen Opfern von Partnerschaftsgewalt 20,7 % männlich\* (n = 30.343) waren.

Im Bereich der innerfamiliären Gewalt waren 54,1 % der Betroffenen weiblich\* (n = 44.727) und 45,9 % männlich\* (n = 38.002). 57,6 % der Betroffenen hatten zum Tatzeitpunkt das 21. Lebensjahr erreicht. Bereinigt um die Betroffenen jüngerer Altersklassen waren 46,9 % der erwachsenen Opfer von innerfamiliärer Gewalt männlich\* (n = 22.329).

Die Sonderauswertungen zur „Partnerschaftsgewalt“ des BKA verzeichnen seit Jahren einen Zuwachs Betroffener (siehe Tabelle 1). Innerhalb des Fünfjahreszeitraums von 2018 bis 2022 ist die Zahl der Betroffenen von Partnerschaftsgewalt insgesamt von 140.755 auf 157.818 gestiegen, also um 12,1 %. Die Zahl männlicher\* Betroffener stieg im selben Zeitraum von 26.362 auf 31.469, also um 19,4 %, die Zahl weiblicher\* Betroffener von 114.393 auf 126.349, also um 10,5 %.

---

<sup>68</sup> Darauf wies schon z. B. das Lagebild Häusliche Gewalt in Sachsen hin, in dem bis 2016 entsprechende Angaben detailliert verzeichnet waren. Auch in anderen Bundesländern ist der Männer\*anteil bei „familiärer Gewalt“ höher als bei „Partnerschaftsgewalt“. Vgl. Landeskriminalamt Sachsen 2017, S. 17 ff.

<sup>69</sup> Senator für Inneres Bremen 2022; Landespolizeipräsidium 2022.

<sup>70</sup> Landeskriminalamt Hamburg 2023; Landeskriminalamt Sachsen 2022.

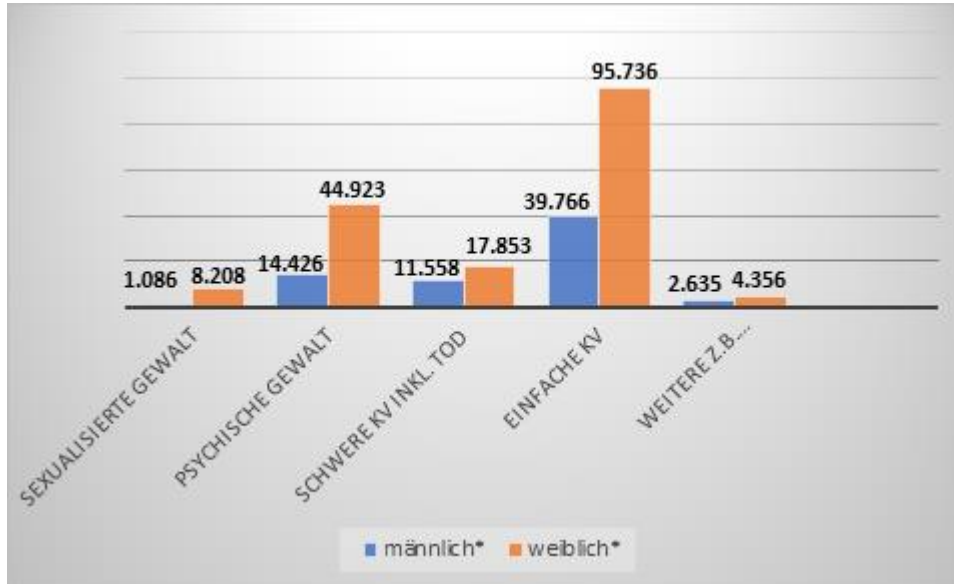
**Tabelle 1:** Betroffenzahlen der Sonderauswertung „Partnerschaftsgewalt“ und „Häusliche Gewalt“ des BKA<sup>71</sup>

Berichtsjahr	Gesamt	Weiblich*	Männlich*	Männlich* in % <sup>72</sup>
2015	127.457	104.290	23.167	18,2 %
2016	133.080	108.956	24.124	18,1 %
2017	138.893	113.965	24.928	17,9 %
2018	140.755	114.393	26.362	18,7 %
2019	141.792	114.903	26.889	19,0 %
2020	148.031	119.164	28.867	19,5 %
2021	143.604	115.342	28.262	19,7 %
2022 zu Partnerschaftsge- walt	157.818	126.349	31.469	19,9 %
2022 zu häuslicher Gewalt	240.547	171.076	69.471	28,9 %

Am häufigsten wurden von Männern\* leichte Körperverletzungsdelikte angezeigt (n = 39.766), gefolgt von Fällen psychischer Gewalt (n = 14.426) sowie schwerer und gefährlicher Körperverletzung (n = 11.558). Anzeigen wegen sexualisierter Gewalt waren seltener (n = 1.086).

<sup>71</sup> Alle Lagebilder „Partnerschaftsgewalt“ und "Häusliche Gewalt" finden sich auf der Webseite des BKA, Bundeskriminalamt 2022b.

<sup>72</sup> Die Zahlen in der Tabelle beziehen sich auf Opfer aller Altersklassen.



Diese Zahlen stellen nur das Hellfeld dar, d.h. die zur Anzeige gebrachten strafbaren Handlungen. Weitere Ansatzpunkte bieten Dunkelfeldstudien, um das Ausmaß der nicht angezeigten Fälle zu erfassen. In der Pilotstudie *Gewalt gegen Männer* (266 Interviewte\*) gab jeder vierte Mann\* an, schon einmal von seiner Partnerin\* körperliche Gewalt erlebt zu haben. Knapp ein Viertel dieser Männer\* erlitt Verletzungen (z.B. Prellungen, blaue Flecken, Schmerzen am Körper etc.). Noch häufiger wurde von psychischer Gewalt, vor allem in Form sozialer Kontrolle, berichtet; 41,0 % der Männer\* gaben dies an. Keiner der betroffenen Männer\* erstattete Anzeige.<sup>73</sup>

Auch eine Dunkelfeldstudie aus Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2020 zeigt, dass 2.555 der befragten Männer\* (entspricht 22,2 %) und 3.518 der befragten Frauen\* (entspricht 28,9 %) im Laufe ihres Lebens Gewalt in der Partnerschaft erlebt haben.<sup>74</sup>

Die Anzeigequoten bei Gewalt in Partnerschaften variierten in dieser Dunkelfeldstudie zwischen 0,4 % und 42,7 %.<sup>75</sup> Taten körperlicher oder sexueller Gewalt wurden deutlich häufiger angezeigt als Taten psychischer Gewalt.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> Vgl. Jungnitz u.a., Studie, S. 377.

<sup>74</sup> Vgl. Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, Sicherheit und Gewalt in Nordrhein-Westfalen. Forschungsbericht, S. 47.

<sup>75</sup> Die Anzeigequote bezieht sich auf alle Geschlechter.

<sup>76</sup> Vgl. Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, Sicherheit und Gewalt in Nordrhein-Westfalen. Forschungsbericht, Abb. 69.

In einer niedersächsischen Dunkelfeldstudie aus dem Jahr 2022 gaben 4,6 % (n = 375) der befragten Männer\*, 6,7 % (n = 600) der befragten Frauen\* sowie 16,2 % der Personen, die sich als divers oder geschlechtlich nicht zuordenbar definieren, an (n = 63), im Jahr 2020 Opfer von Partnerschaftsgewalt geworden zu sein.<sup>77</sup>

In der Onlinestudie *PARTNER 5* (1.892 weiblich, 1.433 männlich, 141 divers) berichteten jeder vierte Mann\* und jede zweite Frau\*, in Beziehungen schon einmal Gewalt (verbal, körperlich, sexuell) erlebt zu haben. 5 % der befragten Männer\* berichteten von sexualisierter Gewalt in aktuellen Partnerschaften.<sup>78</sup>

In einer für Deutschland repräsentativen Untersuchung zu Partnerschaftsgewalt von 2022 mit ca. 2.500 Teilnehmer\*innen gaben 50,8 % der Männer\* an, Gewalt in einer ihrer Partnerschaften erlebt zu haben (und 57,6 % der Frauen\*).<sup>79</sup> Psychische Gewalt wurde deutlich häufiger genannt (48,0 % der Männer\*, 53,6 % der Frauen\*) als körperliche Gewalt (10,8 % der Männer\*, 15,2 % der Frauen\*), ökonomische Gewalt (7,5 % der Männer\*, 17,8 % der Frauen\*) und sexuelle Übergriffe (5,5 % der Männer\*, 18,6 % der Frauen\*). Männer\* berichteten auch von Überlappungen der erlebten Formen von Gewalt in der Partnerschaft. So erfuhren 9,8 % zeitgleich psychische und körperliche Gewalt (14,7 % der Frauen). Gleichzeitig waren Frauen\* deutlich häufiger, regelmäßiger und stärker von multiplen Formen von Partnerschaftsgewalt betroffen als Männer\*. Ebenso belegt die Studie, dass Männer\* deutlich seltener Unterstützung suchen als Frauen\*.

Dennoch offenbart auch die Beratungspraxis, dass sich Männer\* als Betroffene häuslicher Gewalt Unterstützung suchen. Bundesweit scheint sich die Tendenz zu zeigen, dass der Anteil männlicher\* Betroffener, die in den Interventionsstellen bei häuslicher Gewalt Unterstützung suchen, bisher eher gering ist (ca. 5 bis 14 % der Beratungen). Die Gründe hierfür sind vielfältig (z.B. die Annahme, als Mann\* alles alleine regeln zu müssen; besondere Scham, als „unmännlich“ zu gelten oder der einzige Betroffene zu sein; Angst, dass einem nicht geglaubt werde; Unwissenheit über Angebote usw.). Werden Männer\* explizit als Betroffene von häuslicher Gewalt angesprochen bzw. sichtbar gemacht und werden ihnen männer\*spezifische Angebote unterbreitet, finden sie leichter den Weg in Beratungs- und Unterstützungseinrichtungen. Die Zahlen männer\*spezifischer Beratungsangebote verdeutlichen dies.

Das 2020 initiierte Hilfetelefon *Gewalt an Männern* verzeichnet steigende Beratungszahlen und Anrufe gewaltbetroffener Männer\* aus ganz Deutschland, die Unterstützung suchen (2020: 1.480 Anrufe, 2021: 3.043 Anrufe, 2022: 4.498 Anrufe). Ca. 60 % der Anrufenden sind männliche\* Betroffene, von denen die meisten Unterstützung aufgrund von Gewalterfahrungen im Erwachsenenalter im Kontext partnerschaftlicher und häuslicher Gewalt suchen. Etwa jede 20. betroffene Person am Hilfetelefon hat Bedarf an einer

---

<sup>77</sup> Landeskriminalamt Niedersachsen 2022.

<sup>78</sup> Kruber u.a., *PARTNER 5* Erwachsenensexualität 2020/21, S. 1.

<sup>79</sup> Jud u.a., *J Interpers Violence* 2022.

Schutzwohnung.<sup>80</sup> Ein Großteil der Beratungskontakte berichtete von Gewalt im sozialen Nahfeld: 48 % sprachen von Gewalt innerhalb der aktuellen Partnerschaft, 16 % durch den/die Ex-Partner\*in und 18 % durch weitere Familienangehörige. Die meisten der Männer\* mit Gewalterfahrungen in der (Ex-)Partnerschaft erlebten diese durch Frauen\*. Bei innerfamiliärer Gewalt durch Angehörige werden am häufigsten Eltern, männliche\* Geschwister und die eigenen Kinder genannt.

Laut Nutzungsstatistik der Männer\*schutzeinrichtungen haben sich im Jahr 2021 insgesamt 251 ratsuchende Männer\* an die damals bestehenden neun Schutzwohnungen gewandt. Davon konnten 80 Männer\* und 14 Kinder in die Schutzwohnungen einziehen. Von diesen haben 60,8 % Gewalt in überwiegend heterosexuellen Partnerschaften erlebt. Die betroffenen Männer\* berichteten über alle bekannten Formen von Partnerschaftsgewalt mit einem Schwerpunkt auf psychischer und körperlicher Gewalt (86 % bzw. 73 %). Drei Viertel der Betroffenen waren von mehreren Gewaltformen betroffen (77,5 %).<sup>81</sup>

Die Statistik zeigt auch, dass der Bedarf an Schutzplätzen hoch war, die durchschnittliche Auslastung der Männer\*schutzeinrichtungen lag bei 71,7 %. Jede zweite Abweisung musste aufgrund der Vollbelegung erfolgen. Weitere 84 Männer\* hätten im Jahr 2021 Schutz finden können, wenn mehr Schutzplätze zur Verfügung gestanden hätten. Die Statistik zeigt auch, dass überwiegend Männer\* aus der gleichen Stadt / dem gleichen Landkreis, in der/dem es eine Schutzwohnung gibt, dieses Angebot nutzen. Weit entfernte Schutzwohnungen werden hingegen kaum in Anspruch genommen, z.B. aufgrund der Bindung an Arbeit, Kinder und/oder soziales Umfeld. Diese Regionalität lässt den Schluss zu, dass es flächendeckend Schutzangebote für Männer\* braucht.

Betrachtet man das Phänomen von Männern\* als Betroffene häuslicher Gewalt über Deutschland hinaus, dann kommt man zu ähnlichen Ergebnissen. In einer Metastudie von 2020 wurden 17 einschlägige Arbeiten aus verschiedenen Ländern berücksichtigt: Die Prävalenzen betroffener Männer\* bewegen sich zwischen 3,4 und 20,3 % bei körperlicher, 7,3 und 37 % bei psychischer sowie 0,2 und 7 % bei sexualisierter Gewalt; deutlich höher sind die Werte, wenn körperliche oder psychische Beeinträchtigungen hinzukommen.<sup>82</sup>

Im Rahmen einer repräsentativen Umfrage zu Gewalterfahrungen unter Frauen\* und Männern\* in Österreich wurden 2.334 Teilnehmende (1.042 Männer\*, 1.292 Frauen\*) im Alter von 16 bis 60 Jahren befragt.<sup>83</sup> Von den befragten männlichen\* Personen berichteten 72,8 % psychische Gewalt, 73,7 % körper-

---

<sup>80</sup> Puchert, Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation beim Aufbau eines Hilfefonens und einer Onlineberatung für von Gewalt betroffene Männer. 3 Jahre Männerhilfefonens: Ein erfolgreicher, ausbaufähiger Start.

<sup>81</sup> Bundesfach- und Koordinierungsstelle Männergewaltschutz, Nutzungsstatistik der Männer\*schutzwohnungen in Deutschland 2021, S. 15.

<sup>82</sup> Vgl. Kolbe/Büttner, Dtsch Arztebl Int 2020, 543 (535 f.).

<sup>83</sup> Kapella u.a., Gewalt in der Familie und im nahen sozialen Umfeld. Österreichische Gewaltprävalenzstudie zur Gewalt an Frauen und Männern, 2011.

liche Gewalt und 12,0 % sexuelle Gewalt in ihrer Kindheit erlebt zu haben. In erwachsenen Partnerschaften berichteten 28,2 % der Männer\* schon einmal psychische Gewalt erlebt zu haben. Von körperlicher Gewalt berichteten 18,0 % der Männer\*, von sexueller Gewalt dagegen nur 1,2 %. Gewalterfahrungen in der Familie wurden in ähnlichem Ausmaß berichtet (psychische Gewalt = 22,5 %; körperliche Gewalt = 18,1 %, sexuelle Gewalt = 0,5 %). Vor allem im Bereich körperlicher und sexueller Gewalt berichteten Frauen\* in diesen Lebensbereichen von wesentlich höheren Betroffenheitsraten, die auch mit erhöhter Häufigkeit einhergehen.

Entsprechend dem Crime Survey for England and Wales (CSEW) des Office for National Statistics äußerten 5,0 % der Erwachsenen (6,9 % Frauen\* und 3,0 % Männer\*) im Alter von 16 Jahren und älter im letzten Jahr häusliche Gewalt erlebt zu haben (Erhebungsende März 2022).<sup>84</sup> Demnach waren ca. 34 % der Opfer von häuslicher Gewalt männlich\* (699.000 Männer\* vs. 1,7 Millionen Frauen\*). 21,9 % der Erwachsenen gaben an, jemals seit dem 16. Lebensjahr häusliche Gewalt erlebt zu haben. Betrachtet man die Tötungen im Kontext häuslicher Gewalt (das Jahr bis März 2021), zeigt sich, dass 72,1 % der Opfer häuslicher Tötungsdelikte weiblich\* waren. 104 Männer\* wurden im Kontext häuslicher Gewalt getötet, in der Mehrheit durch andere Männer\* (73,84 %).

Übereinstimmend offenbart sich, dass Männer\* zumindest eine erhebliche und nicht zu vernachlässigende Größe der Opfer von Gewalt im sozialen Nahraum darstellen.

Insbesondere die Auswertung der Polizeilichen Kriminalstatistik *Häusliche Gewalt – Lagebild zum Berichtsjahr 2022* weist eindeutig zumindest für Deutschland eine relevante quantitative und qualitative Betroffenheit von Männern\* aus. Mit einem Anteil in Höhe von 28,9 % aller von häuslicher Gewalt betroffenen Personen handelt es sich bei betroffenen Männern\* offensichtlich nicht um ein Nischenproblem. Auch die Qualität der Gewaltbetroffenheit liegt im Bereich der schwereren Delikte mit einem Anteil von 24,5 % getöteter Männer an allen getöteten Menschen im Bereich der häuslichen Gewalt und einem Anteil von 39,5 % durch gefährliche Körperverletzung betroffener Männer im Bereich der häuslichen Gewalt (vom Gesamtanteil aller betroffenen Menschen in dieser Deliktsart) zwar unter dem Niveau der betroffenen Frauen\*, ist jedoch ebenfalls in einem deutlich relevanten Umfang vorhanden. Dies insbesondere im Hinblick auf 35,7 % männliche\* Betroffenheit (im Verhältnis zu den Betroffenen aller Geschlechter) im Bereich der Delikte Mord, Totschlag und Körperverletzung mit Todesfolge (versuchte und vollendete Delikte).

### c) Ungleichbehandlung durch Art. 32 RL-E

---

<sup>84</sup> Office for National Statistics (ONS), Domestic abuse victim characteristics, England and Wales: year ending March 2022.



Auch vor diesem Hintergrund muss demnach von einer Vergleichbarkeit der Sachverhalte ausgegangen werden.

Demnach dürfte durch die Regelungen unter Art. 32 und Art. 32 Abs. 4 i.V.m. Art. 27 Abs. 3 RL-E (Kommissionsentwurf) sowie durch die entsprechenden Regelungen aufgrund der Veränderungsvorschläge des Europäischen Parlaments und, je nach Lesart, auch des Rechtsausschusses des Europäischen Parlaments eine Ungleichbehandlung für von häuslicher Gewalt betroffene Männer\* vorliegen. Dies insbesondere durch die mittelbaren Folgen von der in diesem Bereich nicht bestehenden Pflicht für die Mitgliedsstaaten, ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen hierfür zur Verfügung zu stellen, insbesondere für nichtstaatliche Akteur\*innen. Hierdurch ist weiterhin eine Unterversorgung von flächendeckenden Schutzwohnungen für betroffene Männer\* zu befürchten.

## 2. Keine Rechtfertigung der Ungleichbehandlung

Die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung, vor allem aufgrund des Geschlechts, ist nur in engen Grenzen denkbar und muss sorgsam begründet werden, Art. 52 GRC.

Die Rechtfertigung der Ungleichbehandlung durch Art. 32 und Art. 32 Abs. 4 i.V.m. Art. 27 Abs. 3 RL-E dürfte vorliegend nicht möglich sein, da diese einer Verhältnismäßigkeitsprüfung im engeren Sinn nicht standhalten und auch der spezielle Rechtfertigungsgrund von Art. 23 Abs. 2 GRC nicht zu einer anderen Bewertung führen dürfte.

Gemäß Art. 52 Abs. 1 S. 2 GRC dürfen unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.

Zunächst verfolgen die angeführten Regelungen im RL-E das legitime Ziel, Gewalt gegen Frauen\* und häusliche Gewalt zu verhüten und zu bekämpfen und die Opfer zu schützen. Dies soll für diejenigen Gewaltformen gelten, von denen Frauen\* unverhältnismäßig stark betroffen sind. So sollen die Grundrechte der Union gewährleistet werden, insbesondere die Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung von Frauen\* und Männern\*. Zudem dürfte auch die Gewährleistung des Rechts auf Leben und Unversehrtheit (Art. 2 und 3 GRC) anvisiert sein. Im Wesentlichen zielen der RL-E in Gänze sowie auch die Regelungen unter Art. 32 und Art. 32 Abs. 4 i.V.m. Art. 27 Abs. 3 RL-E im Speziellen darauf ab, die Gleichbehandlung von Männern\* und Frauen\* im Bereich der geschlechtsspezifischen und häuslichen Gewalt herzustellen.

Es ist ein legitimes Ziel, hierzu ein besonderes Augenmerk bei der Gewährung von Schutzunterkünften auf die Bedürfnisse von betroffenen Frauen\* zu legen und auch die Mitgliedsstaaten zur Finanzierung solcher „Dienstleistungen“ zu verpflichten.

Die anvisierten Maßnahmen dürften zur Erreichung dieses Ziels auch geeignet sein.

Es ist jedoch fraglich, ob diese Maßnahmen das mildeste Mittel zur Erreichung des anvisierten Ziels, der Gleichbehandlung von Männern\* und Frauen\* im Bereich der geschlechtsspezifischen und häuslichen Gewalt, darstellen. Vorliegend soll insbesondere die zwingende Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zur Sicherstellung der Finanzierung von Schutzunterkünften nur für gewaltbetroffene Frauen\* eingeführt werden.

Als milderer, gleichwirksames Mittel könnte etwa die Erstreckung von Art. 32 und Art. 32 Abs. 4 i.V.m. Art. 27 Abs. 3 RL-E auf alle von häuslicher und sexueller Gewalt betroffenen Personen statuiert werden.

Eine hierdurch entstehende stärkere Belastung der Allgemeinheit dürfte nicht zu befürchten sein, da zwar zunächst, je nach Bedarf, mehr Haushaltsmittel in den Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellt werden müssten. Im Bereich der Gewaltprävention ist jedoch davon auszugehen, dass Investitionen in diesem Bereich zu ökonomischen Einsparungen durch Verhinderung von Gewaltfolgen führen dürften. Für die Prävention von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen wurde in einer französischen Studie aus dem Jahr 2010 ermittelt, dass jeder investierte Euro zu Einsparungen von 87,00 € führt.<sup>85</sup> Selbst wenn nur ein Bruchteil der Einsparungen im Bereich des Gewaltschutzes für Männer erfolgen würde, wäre nicht von einer stärkeren Belastung der Allgemeinheit auszugehen.

Die ökonomisch-gesellschaftlichen Kosten von häuslicher Gewalt an Männern\* wurden bislang für den Geltungsbereich der Union nicht untersucht. Für den Mitgliedsstaat Deutschland existiert ebenfalls keine Studie.

Zu häuslicher Gewalt gegen Frauen\* wurden in einer Kostenstudie aus dem Jahr 2017 die monetären Kosten für die Gesellschaft in Deutschland mit ca. 2,75 Milliarden Euro jährlich ausgewiesen.<sup>86</sup> Diese Position enthält direkt und indirekt tangible Kosten, welche sich aus Kosten für Polizei, Justiz, Frauen\*häuser, Frauen\*beratungen und das Gesundheitswesen (direkte Kosten) sowie aus Kosten für Krankheit, Arbeitslosigkeit, externe Hausarbeit und Traumafolgen von Kindern (indirekte Kosten) zusammensetzen.<sup>87</sup> Nach Berechnungen des *Ausschusses für Gleichberechtigung von Frauen und Männern* (Europarat) fallen für

---

<sup>85</sup> Zit. n. Frauenhauskoordinierung e.V., Stellungnahme zum Vorschlag für eine EU-Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt – COM/2022/105, [https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Stellungnahmen/2022-06-02\\_Stellungnahme\\_FHK\\_EU-RL\\_2022\\_0066\\_genderbasierte\\_Gewalt.pdf](https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Stellungnahmen/2022-06-02_Stellungnahme_FHK_EU-RL_2022_0066_genderbasierte_Gewalt.pdf) (zuletzt abgerufen am 21.07.2023), S. 2.

<sup>86</sup> Sacco, Häusliche Gewalt Kostenstudie für Deutschland.

<sup>87</sup> Ebd.

häusliche Gewalt gegen Frauen\* jährlich Folgekosten in Höhe von 40,00 Euro pro Einwohner\*in, mithin für die Bundesrepublik 3,3 Milliarden Euro an.<sup>88</sup>

Dies verdeutlicht, dass erhebliche monetäre Wertverluste durch häusliche Gewalt an Frauen\* entstehen. Auch die direkten und indirekten Kosten für von häuslicher Gewalt betroffene Männer\* dürften in einem relevanten Umfang vorliegen und ebenfalls deutlich schädigende Wirkungen für die Gesellschaft beinhalten. Sofern für diese Folgekosten lediglich 10 % der oben angegebenen Kosten in Höhe von ca. 2,75 Milliarden Euro angesetzt würden, verbliebe noch immer eine Kostenposition in Höhe von 275 Millionen Euro jährlich im Bereich der häuslichen Gewalt gegen Männer. Die größten Kostenpositionen, Justiz, Gesundheitswesen und Traumafolgen bei Kindern, können wahrscheinlich durch adäquate Schutzmaßnahmen, wie Männer\*schutzeinrichtungen, stark verringert werden.

Dies verdeutlicht, dass die geplanten Maßnahmen nicht das mildeste Mittel zur Erreichung des anvisierten Ziels darstellen dürften.

Darüber hinaus dürften die anvisierten Regelungen auch einer Verhältnismäßigkeitsprüfung im engeren Sinn nicht standhalten. Dies gebietet insbesondere die Abwägung des Gewichts der Ungleichbehandlung mit der Bedeutung des verfolgten Zwecks.

Vorliegend ist eine erhebliche Ungleichbehandlung zwischen Männern\* und Frauen\* anvisiert. Ausdrücklich anknüpfend an das Merkmal „Geschlecht“ sind Männer\* und alle weiteren betroffenen Personen vollständig von der Schutzwirkung der Finanzierungspflicht von Frauen\*schutzhäusern ausgeschlossen. Durch die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments wird dies noch offensichtlicher: eine flächendeckende Vorhaltepflcht wird ausdrücklich nur für Frauen\*schutzhäuser gefordert. In den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sind Zugangsmöglichkeiten zu Schutzunterkünften für Männer\* bislang nicht einheitlich erfasst, jedoch dürfte hier ein erhebliches Bedarfsdefizit bestehen. Zumindest für die Bundesrepublik Deutschland lässt sich festhalten, dass aktuell bundesweit lediglich 12 Männer\*schutzeinrichtungen mit 41 Schutzplätzen bestehen. Weiterhin gibt es zwei geschlechtsunabhängige Schutzeinrichtungen mit sehr wenigen Plätzen, welche von Betroffenen aller Geschlechter genutzt werden können. In 11 von 16 Bundesländern existieren keine Schutzunterkünfte für von häuslicher Gewalt betroffene Männer\*. Europaweit ist anzunehmen, dass der Männer\*gewaltschutz in einem ähnlichen niedrigen Verhältnis ausgeprägt ist oder unter diesem Niveau liegt.

In Ansehung des bereits dargestellten Verhältnisses männlicher\* und weiblicher\* Betroffenheit von häuslicher Gewalt, mithin 28,9 % männlicher\* Betroffener und auch der absoluten Größe der männlichen\* Gewaltbetroffenen von 69.471 im Jahr 2022, würde die Ausklammerung der staatlichen Finanzierungspflicht in diesem Bereich eine erhebliche Ungleichbehandlung darstellen. Denn in der Folge würde trotz

---

<sup>88</sup> *Europarat – Sekretariat des Ausschusses für Gleichberechtigung von Frauen und Männern*, Handbuch für ParlamentarierInnen.

der vorhandenen Bedarfe keine Verbesserung der ohnehin schon schlechten Versorgung in diesem Bereich in den Mitgliedsstaaten erfolgen. Die Etablierung weiterer Schutzprojekte für Männer\* würde weiterhin stark uneinheitlich und ohne gesicherte Finanzierung erfolgen. Demnach besteht die Gefahr, dass bereits vorhandene Schutzprojekte mangels finanzieller Absicherung und fehlender nationaler Rechtsgrundlagen in diesem Bereich eingestellt werden müssen. Insbesondere die Abhängigkeit von der zuwendungsrechtlichen Entscheidung im Vergleich zu einem gesicherten Anspruch auf Finanzierung (welcher in Umsetzung der Vorgaben aus dem RL-E von den Mitgliedsstaaten gegebenenfalls in dieser Form oder etwa als subjektiver Schutzanspruch umgesetzt werden würde) lässt hier das besondere Gewicht der Ungleichbehandlung erkennen. Hier sind insbesondere die sich daraus direkt ergebenden Folgen zu berücksichtigen: Ohne rechtlich verbindliche Finanzierungsverpflichtung der Mitgliedsstaaten im Bereich der Gewaltschutzeinrichtungen wird eine bedarfsgerechte Abdeckung in der EU, insbesondere in dem Bereich Männer\*gewaltschutz, nicht erfolgen.

Das verfolgte Ziel, die Gleichbehandlung von Männern\* und Frauen\* im Bereich der geschlechtsspezifischen und häuslichen Gewalt, dürfte diese Ungleichbehandlung nicht rechtfertigen.

In Ansehung der Judikatur des EuGH zu Quotenregelungen ist zu konstatieren, dass selbst bei Anlegung der dafür aufgestellten Maßstäbe die vorliegenden Regelungen im RL-E unverhältnismäßig wären. Denn es fehlen eine Variable, die im Bereich der Quotenrechtsprechung mit dem Merkmal „Befähigung“ ange setzt wurde (vorliegend gegebenenfalls mit dem Merkmal „Vorhandensein von Bedarfen“ vergleichbar), sowie eine Härtefallregelung, die vorliegend ebenfalls an Bedarfe anknüpfen könnte. In der Quotenrechtsprechung des EuGH zur Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen wurde zuerkannt, dass starre Quoten eine unzulässige Diskriminierung darstellen und die persönliche Lage der benachteiligten Person berücksichtigt werden muss. Zudem müssen die Bewerbenden gleichwertig oder fast gleichwertig sein (das Merkmal der „Befähigung“, s.o.).<sup>89</sup>

Vorliegend dürften gleichwohl strengere Maßstäbe anzulegen sein, denn im Vergleich zu den Quotenregelungen handelt es sich hier um einen vollständigen Ausschluss der begünstigenden Maßnahme. Es soll Chancengleichheit der Geschlechter im Bereich der häuslichen und geschlechtsspezifischen Gewalt erreicht werden, indem Schutzunterkünfte für Frauen\* zwingend von den Staaten der Europäischen Union finanziert werden müssen. Im Fall der Quotenregelung ging es um das Vorliegen des Tatbestandsmerkmals der „Unterrepräsentierung“, mithin um eine irgendwie geartete Verteilung der Geschlechter in einem Berufsfeld, welche jedoch zu Lasten eines Geschlechts ausfiel und demnach als Indiz für eine Diskriminierung gilt.

Dieser Mechanismus lässt sich nicht ohne Weiteres auf die vorhandene Situation übertragen, da zwar fraglos eine unverhältnismäßig starke Betroffenheit von Frauen\* im Bereich der häuslichen und ge-

---

<sup>89</sup> Jarass GrCh, 4. Aufl. 2021, EU-Grundrechte-Charta Art. 23 Rn. 23.

schlechtsspezifischen Gewalt vorliegt. Als Konsequenz wird jedoch kein Ausgleich der „Quote“ der vorhandenen Schutzunterkünfte angestrebt (durch zwingende Finanzierung), sondern für männliche\* Betroffene diese scheinbar überhaupt nicht statuiert. Vor dem Hintergrund der drohenden Verletzung der durch die Grundrechtecharta gewährten Grundrechte und auch der bestehenden Schutzpflichten der Mitgliedsstaaten gemäß Art. 2 und 3 GRC (Recht auf Leben und Recht auf Unversehrtheit) liegt hier zudem eine erhöhte Rechtfertigungsbedürfnis vor.

Im Bereich der Quotenregelungen ging es um die Förderung der Chancengleichheit, mithin auf Gleichbehandlung des unterrepräsentierten Geschlechts (aus vordergründig strukturellen Gründen der historischen Rollenverteilung etc.), welches bei gleicher Qualifizierung eine echte Chance auf Teilhabe durch paritätische Verteilung in den jeweiligen Berufsfeldern erhalten sollte. Dieses ebenfalls legitime und hochrangige Ziel steht gleichwohl unter der Wertigkeit der hier primär berührten Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit.

Die Maßstäbe zur Quotenregelung dürften demnach lediglich eine grobe Orientierung bieten. Sie wurde in der Judikatur des EuGH, insbesondere in den Rechtssachen *Marschall*<sup>90</sup>, *Badeck et al.*<sup>91</sup> und *Abrahamsson und Anderson*<sup>92</sup> herausgebildet.

Demnach kann eine Ungleichbehandlung zwischen Männern\* und Frauen\* gerechtfertigt sein, sofern eine Unterrepräsentierung (in diesem Fall von Frauen\*) in einem Bereich besteht, ein vergleichbares Qualifikationslevel der beiden Subjekte gegeben ist, kein automatischer und unbedingter Vorrang eingeräumt wird sowie eine Härtefallklausel statuiert wird, welche die persönliche Lagebetrachtung aller Subjekte ermöglicht und eine Abweichung von dem Vorrang zulässt.<sup>93</sup>

Übertragen auf den RL-E, soweit denkbar, dürften diese Maßstäbe die vorliegende Ungleichbehandlung nur rechtfertigen, sofern die anvisierte Herstellung von Chancengleichheit im Bereich der Gewaltbetroffenheit (häusliche und geschlechtsspezifische Gewalt) eine Öffnung für alle Geschlechter bezogen auf das Bestehen von Bedarfen erfährt. Hierdurch könnte das Merkmal der Qualifikation eine Entsprechung finden. Zusätzlich oder alternativ könnte auch eine Art Härtefallklausel, welche ebenfalls an das Vorhandensein von Bedarfen oder zumindest an Bedarfsindizien in dem Regelungsbereich des RL-E geknüpft ist, statuiert werden.

Zwar scheint der Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments in seinen Änderungsvorschlägen vom 28.03.2023 die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur finanziellen Sicherstellung des Zugangs zu Schutzunterkünften an vorhandene Bedarfe zu knüpfen, jedoch umfasst die Opfereigenschaft mit Hinblick auf die

---

<sup>90</sup> EuGH Rs. C- 409/95, *Marschall*, Slg. 1997, I-6363.

<sup>91</sup> EuGH Rs. C-158/97, *Badeck u.a.*, Slg. 2000, I-1875.

<sup>92</sup> EuGH Rs. C-407/98, *Abrahamsson und Anderson*, Slg. 2000, I-5539.

<sup>93</sup> EuGH Rs. C-158/97, *Badeck u.a.*, Slg. 2000, I-1875 Rn. 23; ebenso erneut später in der Rs. C-407/98, *Abrahamsson und Anderson*, Slg. 2000, I-5539 Rn. 43.

unklaren Formulierungen nicht zwangsläufig auch gewaltbetroffene Männer.<sup>94</sup> Hier wäre eine Klarstellung angezeigt gewesen. Da das Europäische Parlament den Vorschlag ohnehin nicht aufgenommen hat, erübrigt sich eine vertiefte Betrachtung.

Vor diesem Hintergrund dürfte die vorliegende Fassung des RL-E gemäß Art. 52 GRC nicht gerechtfertigt werden können.

Auch der spezielle Rechtfertigungsgrund gemäß Art. 23 Abs. 2 GRC rechtfertigt die Ungleichbehandlung nicht. Nach dieser Regelung ist die Beibehaltung oder Einführung spezifischer Vergünstigungen für das unterrepräsentierte Geschlecht zulässig. Dieser spezielle Rechtfertigungsgrund dürfte auch außerhalb des Arbeitsrechts anwendbar sein.<sup>95</sup> Einschränkend ist zu beachten, dass die Vergünstigung der vollen Gleichstellung von Männern\* und Frauen\* dienen muss. Sie muss daher in einem sachlichen Zusammenhang mit dem Nachteil stehen und im Hinblick auf die Ungleichbehandlung angemessen sein.<sup>96</sup>

Zunächst verhindert die Regelung unter Art. 32 und Art. 32 Abs. 4 i.V.m. Art. 27 Abs. 3 RL-E die volle Gleichstellung von Männern\* und Frauen\*, da sie Männer\* und weitere Personen nicht als gleichwertig schutzwürdige Opfer von häuslicher Gewalt anerkennt und somit historische Rollenbilder bedient. Sie widerspricht zudem der Begründung in dem RL-E selbst, wonach *„jede Person unabhängig vom biologischen oder sozialen Geschlecht ein potenzielles Opfer solcher Gewalt sein [kann]. Insbesondere von häuslicher Gewalt kann [demnach] jede Person betroffen sein, auch Männer, jüngere oder ältere Menschen, Kinder und LGBTIQ-Personen.“*

Zudem dürfte diese Regelung im Hinblick auf die Ungleichbehandlung nicht angemessen sein, wie bereits die Ausführungen zur Verhältnismäßigkeitsprüfung zeigen.<sup>97</sup>

Es ist darüber hinaus zu konstatieren, dass durch den RL-E als Ganzes und die Regelungen unter Art. 32 und Art. 32 Abs. 4 i.V.m. Art. 27 Abs. 3 RL-E im Speziellen (sowie der entsprechenden Änderungsvorschläge) zwar eine bestehende Diskriminierung von Frauen\* durch Verhinderung geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt behoben werden soll, diese Maßnahme jedoch in Teilen selbst eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung generieren dürfte. Diese Aspekte müssen getrennt voneinander betrachtet werden. Zwar muss die Diskriminierung von Frauen\* durch die unverhältnismäßig hohe Betroffenheit der oben angeführten Gewaltformen beendet werden, gleichwohl müssen die hierfür anvisierten Mechanismen ebenfalls primärrechtskonform sein, insbesondere dürfen sie keine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung auslösen.

---

<sup>94</sup> Siehe oben: B. VIII.

<sup>95</sup> *Holoubek/Lienbacher* GRC, 2. Aufl. 2019, Charta der Grundrechte der Europäischen Union Art. 23 Rn. 27.

<sup>96</sup> *Jarass* GrCh, 4. Aufl. 2021, EU-Grundrechte-Charta Art. 23 Rn. 23.

<sup>97</sup> Siehe oben: B. VIII. 2.

Dies dürfte hier, wie bereits dargestellt, jedoch der Fall sein. In der vorliegenden Form des RL-E müssten insbesondere von häuslicher Gewalt betroffene Männer\* und weitere Personen für vergangenes Unrecht gegenüber Frauen\* aufkommen, da ihnen durch die fehlenden Umsetzungsvorgaben im Bereich der Schutzeinrichtungsfinanzierung faktisch kein beziehungsweise nur ein deutlich unterdimensionierter Schutz gewährt wird, obgleich erhebliche Bedarfe vorhanden sein dürften.

Vor diesem Hintergrund ist ein schonender Ausgleich der Unionsgrundrechte vorzunehmen, insbesondere vor dem Hintergrund der berührten, hochwertigen Schutzgüter des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit, Art. 2 und Art. 3 GRC. Der RL-E wird dem nicht vollständig gerecht.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die anvisierten Regelungen unter Art. 32 und Art. 32 Abs. 4 i.V.m. Art. 27 Abs. 3 RL-E (Kommissionsentwurf) sowie die entsprechenden Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, mithin gegen europäisches Primärrecht verstoßen dürften.

### 3. Ausblick Gesetzesvorhaben (Deutschland)

Die Ampelkoalition plant für die aktuelle Legislaturperiode die Verabschiedung eines Bundesgesetzes zur einheitlichen Finanzierung von Frauen\*häusern.<sup>98</sup> Bislang ist ein Gesetzesentwurf nicht öffentlich verfügbar, der Gesetzgeber scheint jedoch ausweislich der Ausführungen in dem Koalitionsvertrag auch die verfassungs- und unionsrechtlich gebotene Einbeziehung männlicher\* Opfer von häuslicher Gewalt anzuvizieren.<sup>99</sup> Dies ist vor dem Hintergrund der Unionsgrundrechte und Gleichheitssätze geboten und richtig – es ist jedoch zu konstatieren, dass eine Umsetzung nach den Vorgaben in dem geplanten RL-E möglicherweise betroffene Männer\* ausschließen würde. Auch wenn diese Gefahr scheinbar nicht für die Bundesrepublik besteht, könnte diese bei der Umsetzung des RL-E durch die anderen Mitgliedsstaaten drohen.

Zudem besteht die Gefahr, dass das anvisierte Bundesgesetz nicht, verzögert oder in anderem (geringerem) Umfang von der Ampelkoalition umgesetzt wird. Sollten die Landesgesetzgeber für die jeweiligen Bundesländer in der Zwischenzeit oder in der Folge eigene Gesetze erlassen, steht zu befürchten, dass diese aufgrund der Regelungen in dem RL-E hinter dem Unionsgrundrechtsschutz zurückbleiben und gegebenenfalls die Gleichheitsgrundsätze der Landesverfassungen verletzen.

Exemplarisch sei auf das Gesetzgebungsverfahren zu einem „Frauenhausgesetz“ in Baden-Württemberg verwiesen, welches die landeseinheitliche Finanzierung von Frauen\*schutzhäusern durch Anspruch auf

---

<sup>98</sup> Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN, Freie Demokraten (FDP), Koalitionsvertrag 2021 – 2025, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (zuletzt abgerufen am 21.07.2023), S. 91.

<sup>99</sup> Ebd.



Förderung von Trägern regeln sollte.<sup>100</sup> Schutzunterkünfte für alle weiteren Betroffenen von häuslicher Gewalt waren nicht hiervon umfasst. Letztlich kam das geplante Landesgesetz nicht zustande, es zeigt jedoch den dringenden Klarstellungsbedarf, insbesondere auf Sekundärrechtsebene der Europäischen Union.

Weiterhin sei auf das Gesetzgebungsverfahren des „Ersten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Chancengleichheitsförderungsgesetzes – Ausbau und Förderung von Einrichtungen und Angeboten des Gewaltschutzes“ im Bundesland Thüringen verwiesen<sup>101</sup>. Dieses sieht die Etablierung eines geschlechtsunabhängigen Schutzanspruchs für von häuslicher Gewalt betroffene Personen sowie die Vorhaltepflcht von mindestens einer Schutzunterkunft für nicht weibliche\* Personen vor. Dieser Gesetzesentwurf dürfte zumindest bezogen auf den subjektiven Schutzanspruch für Betroffene den unions- und verfassungsrechtlich gebotenen Anforderungen genügen.

## X. Art. 33 – Unterstützung von Opfern im Kindesalter

Die BFKM begrüßt die Regelungen in Art. 33 RL-E.

Insbesondere Absatz 3 ist positiv hervorzuheben, nach dem die Unterbringung in Schutzunterkünften mit demjenigen Elternteil priorisiert erfolgen soll, welcher nicht gewalttätig ist. Es wird unter Beachtung der Vorgaben aus der GRC und auch in Ansehung der Gründe des RL-E nicht an das biologische oder soziale Geschlecht des nicht gewalttätigen Elternteils angeknüpft. Insbesondere der Gleichbehandlungsgrundsatz gemäß Art. 20 GRC (und seine speziellen Ausprägungen unter Art. 21 GRC und Art. 23 GRC) wird dadurch gewahrt.

Eine solche europarechtskonforme Ausgestaltung sollte alle weiteren Regelungen umfassen, insbesondere Art. 32 Abs. 4 i.V.m. 27 Abs. 3 RL-E.

## XI. Art. 34 – Sicherheit von Kindern

---

<sup>100</sup> SPD-Fraktion (BW), Gesetzesentwurf, Gesetz zur Förderung der Frauen- und Kinderschutzhäuserinfrastruktur (Frauenhausgesetz) v. 24.11.2022, Drucksache 17 / 3604.

<sup>101</sup> Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (TH), Gesetzesentwurf, Erstes Gesetz zur Änderung des Thüringer Chancengleichheitsförderungsgesetzes - Ausbau und Förderung von Einrichtungen und Angeboten des Gewaltschutzes v. 27.06.2023, Drucksache 7/8244.

Es wird auf die Stellungnahme der Frauenhauskoordinierung verwiesen,<sup>102</sup> mit dem ergänzenden Hinweis, dass auch eine sekundäre Viktimisierung von Vätern entsprechend zu befürchten ist.

## XII. Art. 35 – Gezielte Unterstützung von Opfern mit besonderen Bedürfnissen und gefährdeten Gruppen

Nach Auffassung der BFKM sollte Absatz 1 des Artikels sich auch auf alle vulnerablen Gruppen, abseits der Geschlechterbinarität erstrecken.

Demzufolge sollten insbesondere als weiblich\* gelesene TIN-Personen<sup>103</sup> als Gruppe aufgenommen werden.

Auch bei älteren Frauen\* und Männern\* besteht insbesondere bei Pflegebedürftigkeit eine erhöhte Gefahr, körperliche und psychische Gewalt im Kontext häuslicher und institutioneller Pflege und Betreuung zu erleben.<sup>104</sup> Frauen\* und Männer\* mit Behinderungen sind in Betreuungs- und Pflegesituationen, aber auch generell im Erwachsenenleben zudem in deutlich erhöhtem Maße von Gewalt betroffen.<sup>105</sup>

Diese Gruppen dürften demnach ebenfalls als vulnerabel einzustufen sein.

## XIII. Art. 36 – Präventivmaßnahmen, Art. 37 – Schulung u. Inform. von Fachkräften

Die Regelungen in Art. 36 RL-E werden seitens der BFKM ausdrücklich begrüßt.

Aktuelle Sensibilisierungsmaßnahmen und Kampagnen erweitern nur langsam das Bewusstsein für männliche\* Verletzbarkeit. Es ist notwendig diesen Prozess zu intensivieren, damit es zu einer nachhaltigen Wahrnehmung von Männern\* auch als Opfer von häuslicher Gewalt kommt. Des Weiteren müssen Angehörige bestimmter Berufsgruppen (z.B. Justiz, Gesundheit, Polizei) stärker für diese Thematik sensibilisiert werden. Die *Landesfachstelle Männerarbeit Sachsen* schult beispielsweise in Polizeischulen Polizist\*innen bereits in der Ausbildung zum Thema *Häusliche Gewalt gegen Männer\**. Weitere Angebote unterschiedlicher Träger von Interventionsstellen, täterorientierten Beratungsstellen und Männer\*beratungsstellen verfolgen dasselbe Ziel.

---

<sup>102</sup> Frauenhauskoordinierung e.V., S. 3.

<sup>103</sup> TIN steht für trans\*, inter\* und nichtbinär und fungiert als Sammelbegriff für Personen, die sich im Kontext unserer binären Geschlechterordnung nicht in diese Binarität fügen.

<sup>104</sup> Görgen et al. 2012.

<sup>105</sup> Schröttle et al. 2013; Puchert et al. 2013.

Grundsätzlich fordert die BFKM eine Verbreiterung der Diskussion über häusliche und sexuelle Gewalt hinaus, unter Einbeziehung der Betrachtung der Gewaltbetroffenheit von Männern\*, in allen Erscheinungsformen innerhalb der Fachöffentlichkeit und Gesellschaft.

Zu Art. 37 RL-E wird auf die Stellungnahme des DJB verwiesen. Hier ist zudem positiv hervorzuheben, dass der Entwurf im Gegensatz zur Istanbul-Konvention durch die Definition des Tatbestandsmerkmals „Opfer“ unter Art. 4 c) RL-E ausdrücklich alle Betroffenen von häuslicher Gewalt umfasst, unabhängig vom biologischen oder sozialen Geschlecht. Dadurch werden aktuell bei der Istanbul-Konvention vorhandene Auslegungsprobleme zur Schutzverpflichtung der Staaten bereits im Ansatz verhindert.

#### XIV. Art. 39 – Koordinierte Strategien und Koordinierungsstelle

Die BFKM befürwortet die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zur Einrichtung einer Stelle für Strategie- und Maßnahmenkoordination sowie Datensammlung, -verarbeitung und -publizierung für alle von dem RL-E umfassten Gewaltarten, also insbesondere auch für die häusliche Gewalt mit männlicher\* Betroffenheit.

#### XV. Art. 41 – Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen

Seitens der BFKM wird diese Regelung im RL-E ausdrücklich begrüßt. NGOs sollten in Ansehung des Subsidiaritätsprinzips umfassend tätig und staatlich unterstützt werden, da sie im Gegensatz zu den staatlichen Institutionen oftmals einen dichteren Bezug zu den Sachthemen haben und in den vorhandenen Organisationsstrukturen und Netzwerken flexibler agieren können.

#### XVI. Art. 44 – Datenerhebung und Forschung

Die BFKM erachtet die in Art. 44 RL-E getroffenen Regelungen als zielorientiert und sinnvoll.

Aktuell plant das Bundeskriminalamt in Kooperation mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und dem BMFSFJ einen „Geschlechtervergleichenden Dunkelfeld-Gewaltsurvey“<sup>106</sup>. Der Ge-

---

<sup>106</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Haushalt 2021 – Giffey: So viel Geld wie jetzt gab es noch nie für Familien.

waltsurvey muss zwingend repräsentative Daten zur Gewaltbetroffenheit von Frauen\*, Männern\*, queeren Menschen sowie (mit)betroffenen Kindern enthalten, um verwertbare und valide Argumente für die weitere Gestaltung des vernetzten Hilfesystems liefern zu können. Die Daten werden seit Mitte 2023 erhoben, Anfang 2025 soll der Abschlussbericht vorliegen. Das heißt auch: In den nächsten eineinhalb Jahren werden keine repräsentativen Daten zur Bedarfserhebung im Bereich Männer\*gewaltschutz vorliegen.

Deshalb fordern wir eine Aufbereitung der verfügbaren Daten aus den Dunkelfeldstudien der Länder sowie die Ausschreibung weiterer Dunkelfeldstudien und Gewaltsurveys in allen Bundesländern als Grundlage einer auf Dauer angelegten Förderung von Plätzen in Männer\*schutzeinrichtungen.

Gemeinsam mit allen Akteur\*innen im Arbeitsfeld Gewaltschutz sollten dem Bundeskriminalamt Vorschläge zur Weiterentwicklung der Polizeilichen Kriminalstatistik unterbreitet und diese umgesetzt werden. Diese Datengrundlagen sollten neben der Verbreiterung der Deliktstruktur eine stärkere alters- und geschlechtsspezifische Differenzierung ermöglichen. Lagebilder mit den Bereichen geschlechtsspezifische Gewalt, häusliche Gewalt, sexualisierte Gewalt und Stalking sollten zum Standard in allen Bundesländern gehören.

(Über)regionale Studien, qualitative und quantitative Befragungen sowie wissenschaftliche Arbeiten sollten in einer Praxisforschungsdatenbank sowohl Forschenden als auch Akteur\*innen in der Gewaltschutzarbeit sowie politischen Entscheidungsträger\*innen übersichtlich zugänglich gemacht werden.

Zur weiteren Ausdifferenzierung der Bedarfslagen müssen zielgruppenspezifische Erhebungen zur Gewaltbetroffenheit besonders vulnerabler Gruppen, beispielsweise von Menschen unter 18 Jahren, obdachlosen Personen, Menschen mit Behinderungen, queeren Personen und von Menschen mit Migrations- und Fluchterfahrung, beauftragt und ausgewertet werden. Das Ziel sollte sein, mittelfristig und dauerhaft repräsentative und belastbare Daten und Fakten zur Beurteilung von Gewaltbetroffenheit und Verletzlichkeit zu erheben.

## C. Fazit

Es wird seitens der BFKM empfohlen, den vorliegenden Entwurf der „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ vordergründig im Bereich der männlichen\* Betroffenheit von häuslicher Gewalt anzupassen. Hier sollte insbesondere eine Finanzierungspflicht von Schutzunterkünften für die Mitgliedsstaaten statuiert (Kommissionsentwurf) beziehungsweise die letztlich genehmigten Änderungen im RL-R entsprechend im Bereich des Männer\*gewaltschutzes angepasst werden.

Mit freundlichen Grüßen

Frank Scheinert  
Geschäftsführender Fachreferent der  
Bundesfach- und Koordinierungsstelle Männergewaltschutz bei der  
Landesarbeitsgemeinschaft Jungen- und Männerarbeit Sachsen e.V.