Europäische Kommission

Programm „Voneinander Lernen“ auf dem Gebiet der Geschlechtergleichstellung

Methoden und bewährte Verfahren zur Berechnung der Kosten von Gewalt gegen Frauen

Online-Seminar, 7-8. Juli 2021

Zusammenfassung

ösb Consulting
Ein Unternehmen der ÖSB Gruppe.

*Die in der vorliegenden Veröffentlichung enthaltenen Informationen und Meinungen sind die der Verfasser*innen und geben nicht notwendigerweise die Auffassung der Europäischen Kommission wieder. Weder die Europäische Kommission noch Personen, die in ihrem Namen handeln, sind für die Verwendung der hierin enthaltenen Informationen verantwortlich.*

Justiz

Diese Veröffentlichung wird unterstützt durch das EU-Programm Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte (2021-2027).

Dieses Programm wird von der Europäischen Kommission umgesetzt. Sein Ziel ist es, einen Beitrag zur Weiterentwicklung eines Raums zu leisten, in dem die Gleichstellung und die Rechte von Personen – wie sie im Vertrag, in der Charta und in internationalen Menschenrechtsübereinkommen verankert sind – gefördert und geschützt werden.

Weitere Informationen unter: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/citizens-equality-rights-and-values-programme_de

Einleitung

Im Rahmen des EU-Programms „Voneinander Lernen“ fand am 7. und 8. Juli 2021 ein gut besuchtes Online-Seminar statt, das sich mit Methoden und bewährten Verfahren zur Schätzung und Berechnung der Kosten von Gewalt gegen Frauen befasste. Es nahmen 16 Mitgliedstaaten sowie Vertreter*innen der Europäischen Kommission und des Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen (EIGE) teil. Die teilnehmenden Länder waren Finnland (Gastgeberland), Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Italien, Kroatien, Malta, die Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, die Slowakei, Spanien und Tschechien.

In ihrer Eröffnungsrede betonte die Vertreterin der Europäischen Kommission das Ausmaß der Gewalt gegen Frauen, die Verschärfung der Situation im Zuge der COVID-19-Pandemie und die entscheidende Bedeutung belastbarer Daten für eine wirksame Politikgestaltung. Der Beitritt der EU zum Übereinkommen von Istanbul[1] bleibt eine der wichtigsten Prioritäten. Parallel dazu bereitet die Europäische Kommission derzeit eine neue Gesetzesinitiative zur Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt und häuslicher Gewalt vor.

1. Bewährtes Verfahrensbeispiel: Finnland

1.1 Der finnische Politikkontext

In ihrer einleitenden Stellungnahme erinnerte Pirjo Lillsunde vom finnischen Ministerium für Soziales und Gesundheit an die verheerenden Folgen von Gewalt gegen Frauen und unterstrich die Bedeutung wirksamer Dienstleistungsangebote. Die finnische Regierung habe das Übereinkommen von Istanbul 2015 ratifiziert und räume der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen mit der Umsetzung der Empfehlungen des GREVIO-Berichts 2019[2] über Finnland hohe Priorität ein. Zudem seien Mittel für aktuelle Studien zu den Kosten von Gewalt in Partnerschaften für das Gesundheitssystem, die Sozialdienste und das Strafrechtssystem bereitgestellt worden.

Taina Riski vom finnischen Institut für Gesundheit und Wohlfahrt und Generalsekretärin des Ausschusses zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (NAPE) lieferte einen Überblick über den politischen Kontext in Finnland. Die Regierung, an deren Spitze eine Frau steht und die elf (von 19) weiblich geführte Ministerien zählt, setzt sich nachdrücklich und zukunftsorientiert für die Förderung der Geschlechtergleichstellung ein, wozu auch die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen gehört. Das Regierungsprogramm enthält eine Rekordzahl entsprechender Maßnahmen. Unter anderem stärkt die Regierung das Unterstützungsangebot für Opfer von Gewalt gegen Frauen und verankert im

[1] Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (2014).

[2] Sachverständigengruppe des Europarats zur Verhinderung von Gewalt an Frauen und häuslicher Gewalt.

Strafrechtssystem eine Reihe von Maßnahmen, um häusliche Gewalt und Gewalt in Partnerschaften einzudämmen. Der vor dem Hintergrund der Istanbul-Konvention eingerichtete NAPE-Ausschuss ist ein staatliches Koordinierungsgremium unter der Leitung des Ministeriums für Soziales und Gesundheit, das die nationale Umsetzung des Übereinkommens koordinieren soll. Im Jahr 2020 wurde die Position des Generalsekretariats geschaffen, um die Tätigkeit des NAPE weiter zu festigen. Der derzeitige NAPE-Umsetzungsplan umfasst auch eine Maßnahme zur Berechnung der Kosten von häuslicher Gewalt und Gewalt in Partnerschaften. Die Regierung finanziert diese Studie im Jahr 2021 zusammen mit anderen Untersuchungen zu geschlechtsbezogener Gewalt, um die geplante Reform des Gesundheits- und Sozialwesens sowie des Strafrechtssystems zu untermauern.

1.2 Einschätzung der Kosten von Gewalt: Bisherige Erfahrungen und laufende Projekte

Johanna Hietamäki (Institut für Gesundheit und Wohlfahrt) gab einen Überblick über zwei frühere Studien und drei laufende Forschungsprojekte zu den Kosten von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Eine erste nationale Studie wurde 1998 mit einer kombinierten Methode abgewickelt, die Verwaltungsdaten und Opferbefragungen berücksichtigte. Sie gelangte zu der Einschätzung, dass sich die jährlichen Kosten auf rund 50 Millionen Euro beziffern lassen. Eine zweite Fallstudie von 2001 in einer mittelgroßen Kommune basierte auf Schätzungen der Kosten für die Versorgung der Opfer mit verschiedenen Dienstleistungen. Demzufolge würden sich die Kosten auf kommunaler Ebene auf 1,24 Mio. Euro belaufen. Hochgerechnet auf die nationale Ebene entspräche dies 91 Mio. Euro pro Jahr. Bei einer dritten Studie, die demnächst veröffentlicht werden soll, handelt es sich um eine Längsschnittstudie über die Kosten von familiärer, häuslicher und zwischenmenschlicher Gewalt auf der Grundlage von Daten aus der Notaufnahme eines Bezirkskrankenhauses. Die Erhebung betrachtet die zwei Jahre vor Beginn sowie die zwei Jahre seit Beginn der Opferidentifizierung. Zwei weitere Studien sind im Gange. Die eine widmet sich in einer Längsschnittuntersuchung über sechs Jahre den Kosten von Gewalt in der Familie. Berücksichtigt werden die Kosten für die Gesundheitsversorgung und psychiatrische Betreuung anhand verschiedener Register, wobei Opfer und Nicht-Opfer gegenübergestellt werden. Bei der zweiten Studie handelt es sich um eine nationale Erhebung über Gewalt in der Familie in Zusammenarbeit mit dem finnischen Statistikamt. Es sollen Gewaltopfer identifiziert und darüber befragt werden, welche Dienstleistungsangebote sie in Anspruch genommen haben. Diese Informationen sollen dann mit den Registern abgeglichen werden. Trotz einer zufriedenstellenden Datenqualität ergibt sich die Schwierigkeit, dass nur ein Teil der Opfer Dienstleistungen in Anspruch nimmt und kaum Vergleichsgruppen gebildet werden können.

1.3 Methoden zur Berechnung der direkten Kosten von Gewalt gegen Frauen

Tomomi Hisasue von der Universität Tampere und Heli Siltala von der Universität Jyväskylä hielten einen gemeinsamen Vortrag über die wichtigsten methodischen Herausforderungen bei Kostenanalysen im Zusammenhang mit Gewalt gegen

Frauen. Dazu zählen allen voran die Schwierigkeit einer lückenlosen Erfassung der Opfer und die Bemessung sowohl der direkten als auch der indirekten Kosten – von Produktivitätseinbußen über Aspekte der Lebensqualität bis hin zu generationenübergreifenden Auswirkungen. Sie stellten fest, dass es keinen Goldstandard für die Kostenermittlung gibt. Verwaltungsdaten wie Krankenhausregister sind eine mögliche Grundlage für die Einschätzung von Langzeitfolgen. Die im Gesundheitswesen gebräuchlichen Klassifizierungen erweisen sich für diesen Zweck jedoch als unzulänglich. Erschwert wird das Unterfangen durch hohe Dunkelziffern. Hinzu kommen außerdem zum Teil sehr kosten- und zeitaufwändige Erfordernisse im Hinblick auf die DSGVO[3]. Bei Erhebungen trifft häufig eine Unterschätzung der Fallhäufigkeiten und der Kosten auf: Die Opfer erstatten nicht in allen Fälle eine Anzeige oder können sich nicht immer an alle beanspruchten Dienstleistungen erinnern bzw. diese benennen. Daher ist es notwendig, einen Ausgleich zwischen methodischer Qualität und verfügbaren Daten und Ressourcen herzustellen. Aufgrund stark abweichender Forschungsmethoden und Datenverfügbarkeiten sind länderübergreifende Vergleiche ebenfalls schwierig. Die Datennutzung erweist sich angesichts der mangelnden Sichtbarkeit der Gewaltproblematik als diffizil. Aus demselben Grund fehlt es auch an Ressourcen, und die Abhilfemaßnahmen greifen zu kurz. Andererseits können qualitativ hochwertige Untersuchungen die Kosten von Gewalt besser sichtbar machen und solide Anhaltspunkte für die Wirksamkeit von Interventionen liefern. Auch die wirksame Kommunikation der Forschungsergebnisse spielt eine wichtige Rolle, wenn diese in der Politik und der Dienstleistungsversorgung einen Niederschlag finden sollen. Koordinierte Studien wären von Nutzen und könnten belastbare Wissensgrundlagen für die EU-weite Interessenarbeit liefern.

2. Einschätzung der wirtschaftlichen Kosten von Gewalt in der Europäischen Union

Agata Szypulska vom Europäischen Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE) erläuterte die Ergebnisse der EIGE-Studie über die EU-Mitgliedstaaten von 2014. Demzufolge waren im Erhebungsjahr schätzungsweise 13 Millionen Menschen von körperlicher Gewalt und fast vier Millionen Menschen von sexueller Gewalt betroffen. Die Studie basierte auf der Methodik einer britischen Fallstudie und wurde für alle EU-Mitgliedstaaten hochgerechnet. Seither wurde sie mit den Daten aus 2019 aktualisiert und um eine Kostenanalyse erweitert. Berücksichtigt wurden dafür Einbußen der Wirtschaftsleistung, die Aufwendungen für öffentliche Dienstleistungen sowie die physischen und emotionalen Folgen für die Opfer. Es zeigte sich, dass das Gros der Kosten aus den physischen und emotionalen Folgen, aus der strafrechtlichen Verfolgung und aus der entgangenen Wirtschaftsleistung resultiert. Die Schätzung der EU-weiten Kosten von Gewalt gegen Frauen belief sich auf unfassbare 366 Milliarden Euro. Die Kosten von Gewalt in Partnerschaften

[3] Datenschutz-Grundverordnung der Europäischen Union (2016).

wurden auf 174 Milliarden Euro geschätzt – ein Drittel über dem Wert früherer Schätzungen. Das EIGE erstellte ferner eine Übersicht über Kostenstudien, in denen überwiegend mit Kostenrechnungsmethoden die entgangene Wirtschaftsleistung, die Gesundheitskosten und die Rechtskosten analysiert wurden. Schwieriger ist der Zugang zu aufgeschlüsselten Daten für andere Dienstleistungsaufwendungen wie etwa Wohnbeihilfen und fachliche Betreuung. Dasselbe gilt für die Bewertung der Kosten für den Verlust von Lebensqualität und andere nicht in Geld aufrechenbare Faktoren. Neben besseren Verwaltungsdaten zu den Kosten und zur Inanspruchnahme von Dienstleistungen stellen bessere Erhebungsdaten zur Prävalenz ein dringendes Erfordernis dar. Angesichts der Unwägbarkeiten in der Datenerhebung gilt es, mehrere Datenquellen heranzuziehen und Annahmen zu überprüfen. Eine weitere Option ist die Entwicklung eines makroökonomischen Modells zur Messung der gesamten Gewinne und Verluste für die Wirtschaft. Die aktualisierte Studie wird demnächst auf der EIGE-Webseite veröffentlicht. [4]

3. Situation in den übrigen teilnehmenden Staaten[5]

In *Belgien* erweist es sich aufgrund der komplexen föderalistischen Verwaltungsstrukturen als schwierig, eine globale Einschätzung der öffentlichen Haushalte und Ausgaben im Zusammenhang mit geschlechterspezifischer Gewalt vorzunehmen – von den Gesamtkosten ganz zu schweigen. Die GREVIO-Sachverständigengruppe hatte Belgien empfohlen, Informationssysteme für die Ermittlung der personellen und finanziellen Dienstleitungen in der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen zu entwickeln. In einer Studie über sexuelle Gewalt kam eine tätigkeitsbezogene Kostenrechnung zur Anwendung, da in Belgien Krankenhausregister herangezogen werden können, um die Zahl der Opfer und die kurz- und mittelfristige Betreuung zu überwachen. In Verbindung mit Prävalenzdaten zu sexueller Gewalt bestünde die Möglichkeit, die Kosten zu extrapolieren, selbst wenn dabei andere Formen von Gewalt gegen Frauen nicht erfasst sind. Diese Überkreuzung von Bottom-up-Registerdaten und Erkenntnissen aus Prävalenzerhebungen könnte potentiell für die Kostenberechnung anderer Maßnahmen herangezogen werden. Darüber hinaus deuten Forschungsergebnisse darauf hin, dass die Auswirkungen von geschlechtsbezogener Gewalt im Laufe der Zeit nicht abnehmen, weshalb es wichtig ist, die Langzeitfolgen für Opfer zu berücksichtigen.

In *Kroatien* hat die Regierung nach der Ratifizierung des Übereinkommens von Istanbul im Jahr 2018 mehrere Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen ergriffen, darunter eine Strafrechtsnovelle und den Ausbau der Schutzhäuser. Eine hohe Dunkelziffer und lückenhafte Daten zur Fallhäufigkeit

[4] Vgl.: https://eige.europa.eu/news/gender-based-violence-costs-eu-eu366-billion-year

[5] Für weitere Informationen zu den einzelnen Ländern siehe die entsprechenden Länderbeiträge.

erschweren die Kosteneinschätzung auf vielfache Weise. 2003 gab es nur eine Studie zu den Kosten von Gewalt gegen Frauen, in der zwar die potentiellen, nicht aber die tatsächlichen Kosten untersucht wurden. Sie gelangte zu dem Schluss, dass Frauen im Allgemeinen stumm leiden und weder medizinische noch rechtliche Hilfe in Anspruch nehmen. Angehörigen der Gesundheitsberufe mangelt es oft an Bewusstsein und Ausbildung, um Opfer zu erkennen, sodass Gewaltfälle in der Regel nicht korrekt registriert werden. Die Anwendung des finnischen Modells der Kosteneinschätzung auf Kroatien ist mit verschiedenen Schwierigkeiten verbunden. Unmittelbare Kosten von Gewalt gegen Frauen ließen sich teilweise bewerten, die Beurteilung der längerfristigen Auswirkungen – nicht zuletzt auch auf Kinder – wäre indes ein komplexeres Unterfangen.

Tschechien hat die Istanbul-Konvention nicht ratifiziert. Es findet keine systematische Datenerhebung zu Gewalt gegen Frauen statt, noch existieren staatliche Unterstützungsangebote für Opfer, die sich anstatt dessen an eine Reihe spezialisierter NROen wenden können. In der Vergangenheit wurden drei Studien zu den Kosten von Gewalt gegen Frauen durchgeführt, darunter zwei von proFEM (2012 und 2016) sowie eine von der Regierung im Jahr 2017. Die Studien basierten auf einer Kombination aus Daten von Polizei und Justiz, Kostenschätzungen von Anbieter*innen von sozialen Dienstleistungen und Stichprobenumfragen unter weiblichen Opfern. In der von der Regierung durchgeführten Studie wurden zudem die geschätzten Kosten in Bezug auf die entgangene Wirtschaftsleistung berücksichtigt. Die finnische Studie ist nützlich, wäre aber in Tschechien kaum umsetzbar, da die Verwaltungsdaten weder vergleichbar noch vereinheitlicht sind und Fälle von Gewalt gegen Frauen nicht systematisch in Gesundheitsregistern aufgezeichnet werden. Es bedarf weiterer Forschungsarbeiten und eines konsequenten Drucks der EU und der internationalen Gemeinschaft, um die Mitgliedstaaten zu veranlassen, der Gewalt gegen Frauen höhere Priorität einzuräumen.

In *Dänemark* gibt es detaillierte, Einzelpersonen zugeordnete Verwaltungsdaten, so dass sich Kosten in einer Bottom-up-Perspektive erfassen lassen. Dies ermöglicht zudem eine Kostengegenüberstellung zwischen Opfern und Nicht-Opfern im Hinblick auf Aufwendungen für Gesundheitsversorgung, Sozialdienstleistungen, Rechtskosten und Produktivitätskosten. Auf der Grundlage dieser Register und Erhebungen wurde eine Reihe von Studien über Gewalt gegen Frauen durchgeführt. Die letzte Kostenbewertung stammt aus 2011. Die Daten von Unfall- und Notaufnahmeeinrichtungen sind eine der am häufigsten genutzten Quellen. Ihre Zuverlässigkeit hängt indes von der Bereitschaft der Opfer ab, die Ursache erlittener Verletzungen anzugeben. Weitere Datenquellen sind die Polizei, Selbstauskünfte von Notunterkünften, deren Register anonym geführt werden, und einige nationale Gesundheitserhebungen. Bei den zurechenbaren Kosten zur Bewertung der Produktivitätsverluste wurde eine vergleichbare Kontrollgruppe herangezogen. Eine vergleichende Studie mit Finnland wäre in den meisten Bereichen möglich. Es könnte eine Vergleichsgruppe gebildet und ein langer Zeitrahmen zugrunde gelegt werden. Außerdem wird empfohlen, die Daten nicht nur nach Geschlecht, sondern auch nach weiteren Merkmalen wie Behinderung, sexueller Orientierung und ethnischer Zugehörigkeit aufzuschlüsseln.

Die Regierung *Estlands* hat das Übereinkommen von Istanbul 2017 ratifiziert und Ziele für die Datenerhebung zu geschlechtsspezifischer Gewalt fixiert. Verwaltungsdaten (elektronische Aktenregister) von Polizei und Justiz sind kosteneffiziente Informationsquellen zu Fällen von geschlechtsbezogener Gewalt, obwohl Definitionen und Protokollierungsverfahren variieren, was Vergleiche erschwert. Daten zur staatlichen Finanzierung von Opferhilfsdiensten sind ebenfalls verfügbar, obwohl die Mittel für NRO-Angebote schwieriger zu ermitteln sind. Die Identifizierung von Opfern anhand von Daten aus dem Gesundheitswesen ist aufgrund von Datenschutzvorbehalten und einer niedrigen Meldequote schwierig. Es liegen bereits einige Studien zu den Kosten von Gewalt gegen Frauen vor. Bei einer Studie über Gewalt in der Partnerschaft aus dem Jahr 2016 kam eine hybride Methode zur Anwendung, bei der neben den Schadenkosten auch die Arbeitsaufwandkosten von Polizei und Justiz auf Basis der durchschnittlichen Zeit- und Lohnkosten berücksichtigt wurden. Erfasst waren dabei jedoch nur Fälle, in denen die Opfer Anzeige bei der Polizei erstatteten. Eine andere Studie über die Kosten von Gewaltverbrechen bezog Vergewaltigung und Entführung mit ein und ermittelte die Einheitskosten pro gemeldetem Fall. Für eine bessere statistische Auswertung müssten die elektronischen Aktenregister umstrukturiert werden, da die Datensätze der verschiedenen staatlichen Einrichtungen derzeit nicht harmonisiert sind. Darüber hinaus braucht es eine Strafrechtsreform, um Zwangskontrolle als Form von häuslicher Gewalt anzuerkennen. Eine zusätzliche Herausforderung bleibt die Berechnung indirekter Kosten.

Deutschland besitzt noch keine globale Strategie für die Umsetzung des Übereinkommens von Istanbul. Studien deuten außerdem auf einen alarmierenden Anstieg der Fälle von Gewalt gegen Frauen in den Monaten des COVID-19-Lockdowns hin. 2017 untersuchte erstmals eine (unabhängige) Studie die Kosten häuslicher Gewalt. Die Arbeit basierte auf einer Schweizer Methode, bei der Bilanzierungsverfahren für direkte materielle Kosten, eine Humankapitalmethode für indirekte materielle Kosten und die DALY-Methode[6] (Verlust an Lebensjahren bei voller Gesundheit) zum Tragen kommen. Allerdings existieren immer noch viele Datenlücken und Kompatibilitätsprobleme zwischen den Bundesländern, u. a. wegen der uneinheitlichen Definition von häuslicher Gewalt. Eine Studie nach finnischem Vorbild wäre insofern noch mit zahlreichen Herausforderungen verbunden. Es könnte in Erwägung gezogen werden, ein flexibles Softwareprogramm für die Datenerfassung zu entwickeln, um die Kostenberechnungen zu erleichtern und regelmäßige statistische Erhebungen durchzuführen, die Vergleiche zwischen den EU-Mitgliedstaaten ermöglichen würden.

Italien verfügt über langjährige Erfahrungen mit der Erhebung von Daten über Gewalt gegen Frauen, obwohl das Thema nach wie vor weitgehend kaum wahrgenommen wird, da viele Frauen keine Hilfe in Anspruch nehmen. Die einzige

[6] DALY („disability-adjusted life years“) ist ein Kennwert für die Anzahl verlorener Lebensjahre aufgrund von Krankheit oder Behinderung. Ein DALY entspricht einem „verlorenen“ Jahr bei voller Gesundheit.

relevante Studie über die Kosten von Gewalt gegen Frauen wurde 2013 von der Organisation Intervita Onlus durchgeführt. Es handelte sich um eine qualitativ hochwertige Studie, die auf repräsentativen Stichprobenerhebungen und Verwaltungsdaten beruhte. Die Regierung hat vor kurzem ein Informationssystem zur Erhebung von Statistiken über geschlechtsspezifische Gewalt ins Leben gerufen. Eine Sachverständigengruppe legte Mindestanforderungen an Informationen für Verwaltungsdaten fest. Drei Ministerien – Gesundheit, Inneres sowie Justiz – waren in die Entscheidungsfindung eingebunden. Die von den Schutzhäusern bereitgestellten Daten geben jedoch lediglich Aufschluss über die erbrachten Dienstleistungen. Die Identität der Opfer ist geschützt und kann nicht mit einem Verwaltungsregister verknüpft werden. Hinzu kommt, dass die Schutzeinrichtungen nicht mit einheitlichen Datenerfassungssystemen ausgerüstet sind. Zu den größten Herausforderungen gehören die Harmonisierung der verschiedenen Datenquellen, die Standardisierung der Einheitskosten und die Notwendigkeit, zwischen den Erfordernissen der Datenrecherche und den Datenschutzrechten der Opfer ein Gleichgewicht zu finden. Um diese Probleme anzugehen, wäre es sinnvoll, in künftige Forschungsteams Informatiker*innen und Datenschutzsachverständige einzubeziehen.

In *Malta* wurden nach der Ratifizierung der Istanbul-Konvention ein neues Gesetz und ein Aktionsplan gegen geschlechtsbezogene Gewalt und häusliche Gewalt verabschiedet. Ein zweiter Aktionsplan ist in Vorbereitung. Die Kommission für häusliche Gewalt hat einen Bericht über die Kosten von häuslicher Gewalt erstellt. Die Studie umfasste direkte wie auch indirekte Kosten und berücksichtigte sowohl ethische Fragen im Zusammenhang mit dem Datenschutz der Opfer als auch die Verfügbarkeit und Glaubwürdigkeit der Daten. Verwaltungsdaten wurden mit Interviews mit wichtigen Akteur*innen kombiniert, um finanzielle Daten über Dienstleistungen und den Umgang mit Fällen von häuslicher Gewalt zu sammeln. Eine Umfrage unter Nutzer*innen öffentlicher Dienstleistungen lieferte Anhaltspunkte für die Quantifizierung des Personenkreises, der die einzelnen Dienste beansprucht, für die Ermittlung der Gesamtkosten auf der Grundlage eines Mindestbetrags sowie für die Berechnung eines Durchschnittswerts für direkte Kosten (Finanz- und Zeitaufwand). Ergänzend zu dieser Studie wurden zwei weitere nationale Erhebungen durchgeführt, um eine Vorstellung von der Anzahl jener Opfer zu bekommen, die keine Hilfe von staatlichen Stellen in Anspruch nehmen. Zu den Herausforderungen gehörten unterschiedliche Definitionen von häuslicher Gewalt, die Dauer und das Ausmaß der Inanspruchnahme von Dienstleistungen, Schwierigkeiten bei der genauen Kostenbestimmung von Dienstleistungen und die geringe Inanspruchnahme von Dienstleistungen. Indirekte Kosten wie generationenübergreifenden Auswirkungen sind ebenfalls sehr schwer zu eruieren.

Polens Regierung hat das Übereinkommen von Istanbul 2015 ratifiziert, auch wenn die Umsetzung in nationales Recht noch einige Lücken aufweist. So schließt die Definition von häuslicher Gewalt die Gewalt in Partnerschaften nicht ein. Gleichstellungsfragen sind mittlerweile ein stark politisiertes Thema, wobei Gewalt gegen Frauen in der Debatte in den Mittelpunkt getreten ist. Es wurde ein behördenübergreifender Mechanismus („Blue Card“) eingerichtet, der das Vorgehen in Fällen von häuslicher Gewalt festlegt. 2013 befasste sich eine Studie mit den

Kosten von häuslicher und sexueller Gewalt, basierend auf Fragebögen und Gesprächen mit Angehörigen der Justiz, des Gesundheitswesens und der Sozialdienste. Dabei wurden in einem flexiblen Ansatz die durchschnittlichen Einheitskosten ermittelt, da die Verwaltungsdaten darüber keinen Aufschluss gaben. Die indirekten Kosten wurden mit dem Humankapitalansatz und anhand der QALY-Methode[7] berechnet. Aufgrund der mangelnden Vergleichbarkeit der Daten zwischen den Regionalverwaltungen und erheblicher Datenlücken konnte die Studie jedoch nur eine vorläufige Schätzung liefern. So sind die Gesundheitsdienste beispielsweise nicht verpflichtet, Informationen über die Zahl der Opfer von Gewalt gegen Frauen zu erfassen, so dass nur sehr wenige Fälle registriert sind.

Seit 1995 setzt *Portugal* mit Nachdruck auf staatliche Politikmaßnahmen zur Bekämpfung und Prävention von Gewalt gegen Frauen. 1995 und 2007 wurden nationale Prävalenzstudien durchgeführt. 2006 ergründete eine nationale Erhebung die sozialen und wirtschaftlichen Kosten von Gewalt gegen Frauen. 2008 wurden ebenfalls landesweit die Kosten für die medizinische Opferbetreuung analysiert. Für statistische Vergleichszwecke wurden bei diesen Studien Opfer und Nicht-Opfer einbezogen. Im Unterschied zu Finnland werden die Verwaltungsdaten über die medizinische Versorgung der Opfer nicht eindeutig erfasst, außer im Fall der Genitalverstümmelung bei Mädchen und Frauen. Andererseits sind die Opferschutzeinrichtungen dabei, sich mit einem einheitlichen Aufnahmeformular auszustatten. In Zukunft soll so die Möglichkeit bestehen, diese Informationen mit Zustimmung der Opfer und unter Einhaltung aller Datenschutzbestimmungen mit einem anderen Datensatz des nationalen Gesundheitssystems zu verknüpfen. Die jüngst ins Leben gerufene Informationsplattform für das nationale Unterstützungsnetz für Opfer von häuslicher Gewalt soll die Datenerfassung ebenfalls voranbringen. Auf EU-Ebene sollten Überlegungen zur Förderung systematischer Verfahren und Methoden angestellt werden.

Rumänien hat das Übereinkommen von Istanbul 2016 ratifiziert. Seither wurden bedeutende Gesetzesreformen zur Verbesserung der Schutzmaßnahmen und der Sozialdienstleistungen für Opfer verwirklicht. Den Forschungsschwerpunkt bildet die Häufigkeit von häuslicher Gewalt. Abgesehen von der EIGE-Studie von 2014 gibt es keine Studie zu den Kosten. Es findet keine integrierte, institutionenübergreifende Datenerhebung im Hinblick auf häusliche Gewalt statt. Nationale Verwaltungsdaten zu den Kosten für Sozialdienstleistungen können mit einem Bottom-up-Ansatz auf der Grundlage von Lohnkosten, Beihilfen und anderen Sachausgaben berechnet werden. Eine Bestimmung der Einzelfallkosten für jedes an eine Schutzeinrichtung überwiesene Opfer oder für dessen Rechtskosten gestaltet sich jedoch schwierig. Das Amt für Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern ist die zuständige Stelle für die Verwaltung einer einheitlichen Datenbank. In Zukunft soll es möglich sein, die finanziellen Aufwendungen bei Fällen häuslicher Gewalt in allen Bereichen nachzuverfolgen. Wichtig sind ferner ein besseres Verständnis von häuslicher

[7] „Quality adjusted life year“ (qualitätskorrigiertes Lebensjahr). Ein QALY von 1 entspricht 1 Jahr in voller Gesundheit.

Gewalt sowie verbesserte, langfristige Dienstleistungs- und Schutzangebote für Opfer, darunter auch Kinder.

In der *Slowakei* genießt das Problemfeld der Gewalt gegen Frauen große öffentliche Aufmerksamkeit, allerdings hat das Land die Istanbul-Konvention noch nicht ratifiziert. Die Thematik wird im Allgemeinen auf den Aspekt der häuslichen Gewalt reduziert und nicht aus der Geschlechterperspektive betrachtet. Im Opferschutzgesetz von 2018 wurde zum ersten Mal eine rechtliche Definition von häuslicher Gewalt festgeschrieben. Die Regierung hat eine Reihe von Maßnahmen zur Bekämpfung und Vorbeugung von Gewalt gegen Frauen ergriffen, darunter ein Netzwerk von Interventionszentren für Opfer. Bislang gibt es keine umfassende Studie über die Kosten von Gewalt gegen Frauen, sondern nur spezifische Kostenschätzungen für Interventionszentren und globale Berechnungen auf der Grundlage von Hochrechnungen aus anderen Ländern. Der Jahresbericht 2017 zur Gleichstellung der Geschlechter in der Slowakei nimmt Bezug auf Forschungsergebnisse, wonach jedem in die Vorbeugung von Gewalt gegen Frauen investierten Euro ein langfristiges Einsparungspotential von 87 Euro gegenübersteht.[8] Was die Anwendung des finnischen Modells anbelangt, wäre es in der Slowakei möglich, Verwaltungsdaten aus dem Gesundheitssystem heranzuziehen. Dabei bestünde jedoch das Problem, dass viele Opfer die tatsächlichen Ursachen ihrer Verletzungen nicht zu Protokoll geben. Es braucht einen institutionenübergreifenden, ganzheitlichen Ansatz in Kombination mit einer Kosten-Nutzen-Analyse.

In *Spanien* wurde 2004 ein Gesetz zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen verabschiedet, das eine Reihe von integrierten Maßnahmen vorsieht. Es existieren mehrere regionale Studien zu den Kosten von Gewalt gegen Frauen. Die erste von der Regierung finanzierte nationale Studie zu Gewalt in Partnerschaften stammt von 2019, wobei Daten aus dem Jahr 2016 zu den materiellen direkten sowie den indirekten Kosten herangezogen wurden. Auf der Grundlage eines Kostenrechnungsmodells, das Bottom-up- und Top-down-Ansätze verbindet, werden die Kosten mit einer niedrigen und einer hohen Schätzung ermittelt. Die Studie umfasst Beschäftigungs- und Arbeitskosten, Gesundheitskosten, Justiz- und Rechtskosten sowie andere materielle Kosten, einschließlich der Arbeit gemeinnütziger Organisationen. Die niedrigere Kostenschätzung liegt bei jährlich 0,11 % des BIP, die hohe bei 0,76 %. Die von der Regierung in Zusammenarbeit mit einem Forschungszentrum alle vier Jahre durchgeführte Makroerhebung über Gewalt gegen Frauen liefert relevante statistische Analysen. Diese regelmäßigen Makroerhebungen verdeutlichen die potentiellen wirtschaftlichen Vorteile einer Eindämmung von Gewalt gegen Frauen. Sie tragen ferner dazu, dass die soziale Akzeptanz von Gewalt gegen Frauen abnimmt, und bewirken Verbesserungen in der staatlichen Politik.

[8] Der Slowakei-Bericht nimmt Bezug auf Ausführungen des Beratenden Ausschusses für Chancengleichheit von Frauen und Männern: „Opinion on an EU Strategy on Violence against Women and Girls“ (7. Dezember 2010)

Die Gleichstellung der Geschlechter ist in *Schweden* ein zentraler Aspekt aller Regierungspolitiken und der Ressourcenzuteilung. Die Regierung bemüht sich seit vielen Jahrzehnten um die Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Es ist wichtig, die Zusammenhänge und die Kontinuität zwischen den verschiedenen Ausprägungen von Gewalt sowie die kurz- und langfristigen Perspektiven zu berücksichtigen. Eine erste Prävalenzstudie wurde 2001 durchgeführt, um einen Vergleich mit der finnischen Studie von 1998 anzustellen. Es offenbarten sich ähnliche Ergebnisse. Seitdem haben sich Kostenanalysen hauptsächlich auf die vom öffentlichen Sektor umgesetzten Maßnahmeninstrumente konzentriert, während immaterielle Kosten für die Opfer – etwa Einbußen an Lebensqualität und Produktivität – unberücksichtigt blieben. 2017 untersuchte eine Studie, mit welchen Langzeitfolgen Opfer von zwischenmenschlicher Gewalt konfrontiert sind. Um die tatsächlichen Kosten von Gewalt gegen Frauen zu messen und eine angebrachte Ressourcenzuweisung zu gewährleisten, müssten Möglichkeiten gefunden werden, die Lebensentwicklung von Opfern mit jener von Nicht-Opfern zu vergleichen. Das betrifft das Fortkommen auf dem Arbeitsmarkt und die gesundheitliche Entwicklung, aber auch alle von Opfern getroffene Lebensentscheidungen zur Verringerung des Gewaltrisikos.

3. Zentrale Diskussionspunkte des Seminars

Die Teilnehmer*innen begrüßten die Gelegenheit zum Informationsaustausch und Dialog. Obwohl für manche Länder erhebliche Datenlücken und Einschränkungen ins Treffen geführt wurden, würdigten sie die wertvolle Vorbildfunktion des finnischen Methodenansatzes, der sich nachahmen oder zumindest als Anhaltspunkt aufgreifen lässt.

Ein besonderes Interesse galt der Frage, wie die finnischen Wissenschaftler*innen unter **Wahrung der Normen der DSGVO** auf Verwaltungsregister der Krankenhäuser zugreifen konnten. Die Forscher*innen führten aus, dass seit 2020 Nutzer*innen von Gesundheits- und Sozialdiensten – darunter auch Opferschutzeinrichtungen – ausnahmslos in einem zentralen System registriert werden. Das Forschungsteam hatte einen detaillierten Plan zum Schutz und zur Anonymisierung der Daten ausgearbeitet. Die Datenaufbereitung aus den verschiedenen Registern fand an separater Stelle statt, so dass die Wissenschaftler*innen selbst nie Zugang zu den individuellen Sozialversicherungsnummern hatten. Das Team hatte sich auch rechtlich beraten lassen. Trotz des damit verbundenen Zeit- und Kostenaufwands wurde dieses Vorgehen für äußerst wichtig erachtet, um ethische Sicherheitsvorkehrungen zu gewährleisten. In anderen Mitgliedstaaten ist der Zugang zu Akten der Gesundheitsdienste oft eingeschränkt. In vielen Ländern legen Opferschutzeinrichtungen lediglich Informationen über ihre Dienstleistungen offen, nicht jedoch individuelle Akten. Dies dient dem Schutz der Anonymität der Opfer. Die Teilnehmenden betonten, dass beim Zugang zu Verwaltungsregistern und anderen Daten die Privatsphäre der Opfer unbedingt gewahrt werden muss.

Der Stellenwert **klarer Definitionen von Gewalt gegen Frauen** wurde ebenfalls hervorgehoben. So umspannt beispielsweise der finnische Begriff „familiäre Gewalt“ sowohl Gewalt in Partnerschaften als auch elterliche Gewalt gegenüber Kindern und Gewalt an betagten Familienmitgliedern. Er wird der Bezeichnung „häusliche Gewalt“ vorgezogen, weil es vorrangig um den Beziehungsaspekt und nicht den Ort gehen soll. Die Teilnehmer*innen stellten fest, dass die nationalen gesetzlichen Begrifflichkeiten markante Abweichungen aufweisen und etwa Zwangskontrolle und psychische Misshandlung nicht immer berücksichtigt sind. Daraus ergibt sich eine Herausforderung für länderübergreifende Untersuchungen. Ein weiterer Aspekt ist, dass manche Verhaltensweisen von den Opfern nicht als Gewalt wahrgenommen und folglich nicht angezeigt werden. Das gilt insbesondere für Fälle von psychischem Missbrauch und Nötigung. Es wurde festgestellt, dass Gewalt vielfältige Ausprägungen kennt, darunter auch von Frauen verübte Gewalt oder außerhäusliche Gewalt, etwa am Arbeitsplatz. Ferner ist die Opfererkennung im Rahmen der bestehenden Klassifikation der Krankheiten nach ICD-10[9] mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden.

Die Teilnehmer*innen untersuchten die **Situation bei der Kosteneinschätzung von Gewalt gegen Frauen in den einzelnen Ländern** sowie die bestehenden Herausforderungen und Informationslücken. Die meisten Länder hatten Kostenanalysen in der einen oder anderen Form durchgeführt: Empirische Studien oder BIP-basierte Kostenschätzungen im Rahmen der EIGE-Studie 2014; lokale oder regionale Studien; Kostenanalysen zu bestimmten Dienstleistungen; und nationale Studien auf der Basis von Verwaltungsdaten oder Erhebungen. Teilweise sind Studien jedoch bereits ein paar Jahre alt und unter Berücksichtigung neuer Methoden zu aktualisieren. Die Teilnehmenden wiesen auf die Zersplitterung der Verwaltungsdaten und die Schwierigkeiten bei der Verknüpfung verschiedener Register hin, beispielsweise im Gesundheitswesen und bei Rechtsdienstleistungen. Auch die mangelhafte Kompatibilität zwischen Polizei und Justiz wurde in diesem Zusammenhang angesprochen. Weitere geortete Hindernisse sind unausgereifte nationale Verwaltungsunterlagen oder Schwierigkeiten beim Informationszugang aufgrund dezentraler Regierungsstrukturen oder weil externe Finanzmittel, die NROen für Schutzunterkünfte erhalten, schwer zu ermitteln sind.

Gemischte Methoden, die Opferbefragungen mit Prävalenzerhebungen aufgrund von Gesprächen mit Sachverständigen kombinieren, um beanspruchte Dienstleistungen und deren Kosten zu eruieren, wurden als wirksam erachtet. Soweit möglich, sollten Vergleichsgruppen von Opfern und Nicht-Opfern gebildet werden. Außerdem empfehlen sich Längsschnittstudien, um langfristige und generationenübergreifende Auswirkungen auszuloten. Wie betont wurde, spielt es eine große Rolle, dass Fragebögen klar formuliert werden und die Befragenden eine entsprechende Schulung erhalten. Es braucht Sensibilisierungsschulungen für Angehörige der Gesundheitsberufe und der Strafverfolgungsbehörden, damit die

[9] Internationale statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme 2010 https://icd.who.int/browse10/2010/en#/XX

Melderate steigt. Die Teilnehmer*innen betonten die Bedeutung eines **ganzheitlichen Ansatzes** mit klarem Gender-Schwerpunkt sowie die Notwendigkeit, benachteiligten Gruppen Aufmerksamkeit zu schenken und die Daten nach Möglichkeit nach weiteren Merkmalen wie Behinderung, ethnischer Zugehörigkeit oder Migrationsstatus aufzuschlüsseln.

Ebenfalls erörtert wurde die Frage, **welche Arten von spezifischen Kosten zu berücksichtigen sind**, darunter direkte und indirekte Kosten sowie immaterielle Kosten wie Beeinträchtigungen der Lebensqualität. Psychische Folgen waren manchmal schwer zu ermitteln, ebenso Auswirkungen auf Kinder und andere Familienmitglieder. Die Teilnehmer*innen erwogen, ob Kosten etwa im Zusammenhang mit dem Verlust von Steuereinnahmen oder täterbezogene Kosten wie die Strafverfolgung einbezogen werden sollten. Zahlreiche Teilnehmer*innen führten ins Treffen, dass es sich bei den sichtbaren Kosten lediglich um die Spitze des Eisbergs handle. Es gibt viele versteckte und indirekte Kosten, und viele Opfer nehmen keine Hilfe in Anspruch. Außerdem würden viele Fachleute Gewaltfälle nicht angemessen erfassen. Eine Feststellung lautete, dass die Opfer häufig privat für verschiedene gesundheitsbezogene Leistungen und Behandlungen aufkommen müssen, die in den Kostenanalysen unberücksichtigt bleiben.

Die Teilnehmer*innen hinterfragten, welche Gründe für die Durchführung von Forschungsarbeiten über die Kosten von Gewalt gegen Frauen sprechen. Die Forschung müsse pragmatisch sein, und die **Kosten von Studien müssten im Verhältnis zum Erkenntniswert** stehen. Aufklärung über die enorme Kostenhöhe und eine wirksame Kommunikation der Forschungsergebnisse seien von entscheidender Bedeutung, um auf die Ressourcenzuteilung und die Politikgestaltung einzuwirken. Die Kosten der Gewalt gegen Frauen müssen im Verhältnis zu anderen Arten von Gewalt in der Gesellschaft betrachtet werden. Es ist auch wichtig, eine Kosten-Nutzen-Analyse von Sensibilisierungs- und Präventionsmaßnahmen anzustellen, um den maßgeblichen Stellenwert von frühzeitiger Prävention für die Verringerung der Gesamtkosten zu untermauern.

Schließlich wiesen die Teilnehmer*innen in der Diskussion darauf hin, dass die Lockdowns und Beschränkungen im Rahmen der Pandemie zu einem starken Anstieg der Fälle von Gewalt gegen Frauen geführt haben, was die Arbeit zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen noch dringlicher macht.

4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Schätzung und Berechnung der Kosten von Gewalt ist eine schwierige und komplexe Aufgabe, für die es keine anerkannte Standardmethode gibt. In den Mitgliedstaaten wird mit großem Engagement und viel Mühe auf diesem Gebiet gearbeitet. Es besteht auch ein dringender Bedarf an besseren Verwaltungsdaten über die Kosten und die Inanspruchnahme von Dienstleistungen sowie an besseren Erhebungsdaten zur Prävalenz von Gewalt an Frauen.

Die Teilnehmenden forderten einen konsequenten Druck von Seiten der EU und der internationalen Gemeinschaft, um die Mitgliedstaaten zu ermutigen, dem Thema Gewalt gegen Frauen Priorität einzuräumen und die Datenerfassung und

Prävalenzuntersuchungen zu verbessern. Sie begrüßten einen zweigleisigen Ansatz mit Initiativen der EU und der praktischen Überwachung und Berichterstattung durch die GREVIO-Sachverständigengruppe.

Fundierte Forschung liefert solide Anhaltspunkte dafür, welch hoher Stellenwert der Vermeidung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen zukommt. Dienstleistungen sind einerseits kostspielig, aber ein früheres Eingreifen kann die Kosten senken. Sensibilisierungs- und Präventionsmaßnahmen, die darauf abzielen, Veränderungen bei schädlichen Einstellungen und Wahrnehmungen herbeizuführen, weisen einen eindeutigen Kostennutzen auf.

Die Teilnehmer*innen empfahlen, dass die EU zusammen mit dem EIGE im Hinblick auf eine Reihe von weiterführenden Maßnahmen eine wichtige Rolle einnehmen könnte:

- Einheitliche rechtliche Begriffsbestimmung von „Gewalt gegen Frauen“;
- Ausarbeitung einer einheitlichen Methode oder eines einheitlichen operativen Rahmens für Kostenschätzungen;
- Durchführung länderübergreifender, koordinierter Studien mit harmonisierten Verfahren;
- Definition von Leitlinien für die Überwachung und Bewertung der Auswirkungen von Maßnahmen, um die Aufstockung der Mittel für Präventionsdienste zu rechtfertigen;
- Ausbau der Vernetzungsmöglichkeiten, um auf vorhandenem Fachwissen aufbauen zu können und neue Ideen für Forschung und Politik zu fördern.