

**Die Istanbul-Konvention –
ein Meilenstein im Einsatz gegen häusliche und
geschlechtsbezogene Gewalt an Frauen und Mädchen
Handlungsbedarfe in Niedersachsen und kommunale Handlungsoptionen
Vortrag beim Runden Tisch gegen häusliche Gewalt in Northeim, 26.4.2022**

Sandra Kotlenga

Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V. , Göttingen

1. Warum Meilenstein - Was ist das Neue und Besondere?
2. Wie ist der Stand der Umsetzung in Niedersachsen?
 - Evaluation Nds. Landesaktionsplan III gegen häusliche Gewalt in
Paarbeziehungen (2020)
 - Bestandsaufnahme Interventions-, Schutz- und Hilfesystem im Lichte der IK
 - Onlineerhebung bei allen relevanten Professionen (N=573) + Interviews
 - Bedarfsanalyse Frauenhäuser Niedersachsen (2020)
 - Befragung 110 Bewohnerinnen, Gruppendiskussionen Runde Tische
 - Fokus auf Besonderheiten ländlicher Raum
3. In Verbindung mit: Handlungsansätze auf lokaler Ebene?
(Was folgt aus Befunden + weitere Anforderungen der IK)

- Erstes völkerrechtlich bindendes Menschenrechtsinstrument zur *umfassenden Verhütung und Bekämpfung jeglicher Gewalt* gegen Frauen
 - Grundstein UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1981), darin Gewalt als Teilbereich behandelt
 - Rang Bundesgesetz, innerstaatliche Verpflichtung für alle staatl. Ebenen und Bereiche
- Gewalt gegen Frauen als *Menschenrechtsverletzung*
 - Staatliche Gewährleistungspflicht („sicherzustellen“), dass Rechte effektiv geschützt werden (nicht nur staatliche Organe sondern auch vor Verletzungen durch Dritte) und wahrgenommen werden können (staatliche Pflichtaufgabe > Finanzierung)
- Umfassendes Regelwerk
 - „Chronologie“: Prävention, (akuten) Schutz und (langfristige) Unterstützung, Strafverfolgung und Entschädigung, dafür: ineinandergreifende Maßnahmen und Monitoring
- Koordiniertes Vorgehen als Grundprinzip (> Politik und > Umsetzung)
 - Umfassende und koordinierte politische Maßnahmen (Art. 7): Alle Ebenen und Bereiche (Bund, Land, Kommunen, Bereiche, Einbindung Zivilgesellschaft)
 - Koordinierungsstelle (Art. 10): Koordinierung, Durchführung, Überwachung, Bewertung der Umsetzung (auf allen föderalen Ebenen)

Merkmale der IK - Was ist neu und besonders?

- Weiter Gewaltbegriff
 - Handlungen (+Androhung), die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder **wirtschaftliche** (neu) Leiden oder Schäden führen (können) (Art. 3)
(Anmerkungen erwähnen auch Belästigung, Zwangsheirat, Zwangssterilisierung, Genitalverstümmelung)
 - Häusliche Gewalt als eine Form geschlechtsbezogener Gewalt („Kompromisslösung“)
 - „Gegen Frauen“: Geschlecht als Motiv + überproportionale Betroffenheit
- Struktureller Gewaltbegriff / Gewalt als Diskriminierung
 - Gewalt als Ausdruck „historisch ungleicher Machtverhältnisse“ und Mittel zur Aufrechterhaltung
(„Soziale Mechanismen, durch die Frauen in eine untergeordnete Position gezwungen werden“)
 - Verwobenheit mit anderen Formen der Geschlechterungleichheit
 - IK verpflichtet zur Herstellung tatsächlicher Geschlechtergleichstellung
 - Fokus auf Prävention durch Bildung, Öffentlichkeitsarbeit, Wissensvermittlung
 - Aufklärung, Sensibilisierung (zu Gewalt, Ursachen und Hilfemöglichkeiten)
 - Änderung zugrundeliegender Geschlechterbilder

Grundsatz der Diskriminierungsfreiheit

- Umsetzung bzw. Wahrnehmung der Rechte unabhängig von z.B. Geschlechtsidentität, Aufenthaltsstatus, Behinderung, Alter, sexuelle Orientierung (Art. 4)
- Berücksichtigung besonderer Schutzbedarfe (Art. 12): V.a. für *„behinderte Personen einschließlich Personen mit kognitiven oder geistigen Einschränkungen, in ländlichen oder abgeschiedenen Gegenden lebende Personen, Konsumenten toxischer Substanzen, Prostituierte, Angehörige einer ethnischen oder nationalen Minderheit, Migrantinnen und Migranten – insbesondere Migrantinnen/Migranten und Flüchtlinge ohne Papiere, Homosexuelle, Bisexuelle oder Transsexuelle, sowie HIV-positive Personen, Obdachlose, Kinder und alte Menschen“* (CoE 2011, Ziffer 87).

Merkmale der IK - Was ist neu und besonders?

- Deutschland: Viele Maßgaben dem Grunde nach erfüllt (Schutz- und Interventionsinstrumente, spezialisierte Unterstützung, rechtliche Sanktionierung)
- Ratifizierung = politisches Ziel und Auftrag für die Zukunft (kein „Beleg“ für Verwirklichung)
(pol. Missverständnis, Änderung Sexualstrafrecht als „letzter Schritt“ zur Verwirklichung laut BMJ)
- IK als Anlass für Überprüfung der Umsetzung vorhandener Instrumente (Wirksamkeit, Reichweite, Hürden für best. Gruppen - über Frauenhausdebatte hinaus)
- Konkrete Vorgaben und (neue) Handlungsfelder
 - Mechanismen für Zusammenarbeit bei Schutz und Unterstützung (Art. 18) (alle relevanten staatlichen und nichtstaatliche Akteure)
 - Gefährdungsanalyse und Gefährdungsmanagement in Hochrisikofällen (Art. 51)
 - Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit (Art. 31: HG berücksichtigen + keine Gefährdung)
 - Eigenständige Unterstützungsangebote für mitbetroffene Kinder (Art .26)
 - Prävention : Bewusstseinsbildung (Art. 13), Aus- und Fortbildung Fachkräfte (Art 15)
 - Täterprogramme (Art. 16)

IK: „Mechanismen für wirksame Zusammenarbeit“ für Schutz, Unterstützung (Art. 18)

Befunde

- Bewertung Kooperationen und Netzwerke: überwiegend (sehr) positiv, verbessert
- Am häufigsten vermisst : Familiengerichte , Jugendamt, Gesundheitswesen, Bildung
 - Abhängigkeit von Einzelpersonen
 - Herausforderung Einbindung von Einrichtungen ohne Gewalt als „Kerngeschäft“
- Gleichstellungsbeauftragte oft koordinierend
- Stadt-Land-Gefälle: Vorhandene Netzwerke, Kooperationspartner, Beteiligung, Treffenshäufigkeit, Teilnahme an Fortbildungen

Lokale Ansatzpunkte

- Unterschiedliche Anbindungsformate, Digitalisierung als Chance
- Einbindung allgemeiner Strukturen v.a. im ländlichen Raum wichtig

Gefahrenabwehr und Krisenintervention

IK: Eilschutzanordnungen (Art. 52)

Befunde Wegweisung

- Wegweisung in ca. 10 % aller HG-Fälle (Daten MI 2018/ 2019)
- Überprüfung / Kontrolle in durchschnittlich 57 % der Fälle (N=150)
 - Unterschied städtisch – ländlich (53 % - 69 %)
 - Verweis auf „ambivalentes Verhalten“

Befunde Weiterleitung BISSen

- Ca. 75 % aller HG-Fälle weitergeleitet (15.000 von 20.000)
- Bei 61 % - 56 % der vermittelten Fälle Kontaktgespräch möglich (MS 2018/19) (leichter Rückgang nach NPOG)
- Kooperation Polizei – Gewaltschutz sehr positiv bewertet
- Positiv: Kontaktdatenweitergabe unabhängig von Einverständniserklärung (Nds)

Lokale Ansatzpunkte

- Kontinuierliche Schulungen unter Beteiligung BISSen (Signalwirkung, Ambivalenz)

IK: Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement (Art. 51)

Beteiligung an spezifischen Verfahren / Kooperationen zum Umgang mit Hochrisikofällen?

- 37 % der Antwortenden (N=374): Ja
- Unterschiede nach Ortsgröße (< 20.000 EW: 15 % | > 150.000 EW: 48 %)
- Ein Drittel: standardisierte Verfahren / Instrumente
- V.a. Entwicklung aus bestehender Vernetzung heraus, daran anknüpfend
- Teilweise Koordination GSB

Fazit und lokale Ansatzpunkte

- Aufbau entsprechender Strukturen und Verfahren steht weitgehend aus (Modelle BS, OS)
- Klärung Zuständigkeit für Koordinierung

IK: Kontakt- und Näherungsverbote (Art. 53)

Befunde: Wie wird mit Anträgen auf Kontakt- und Näherungsverbot umgegangen?

6-Monatsauswertung, 19 Familienrichter*innen

230 Anträge nach Gewaltschutzgesetz gegen (Ex-)Partner	
Antrag abgelehnt 15 %	
Antrag stattgegeben („einstweilige Anordnung“) 53 %	Rechtspraxis divers
Verhandlung von vornherein angesetzt 40 %	Verweis auf Umgangsregelung
„Vergleich“ nach mündlicher Verhandlung 34 %	Anhörung fast nur gemeinsam

Fazit und lokale Ansatzpunkte

- Sorge und Umgang beeinflussen Gewaltschutz, teils eingeschränkter Zugang
- Berücksichtigung HG in Umgangs- und Sorgerechtsverfahren als „Krücke“

Kinder als Mitbetroffene häuslicher Gewalt

IK: Sorgerecht und Umgangsrecht müssen HG berücksichtigen (Art. 31), Schutz und Unterstützung für Kinder als Zeug*innen (Art. 26)

Befunde Niedersachsen

- Kaum eigenständige Unterstützungsstrukturen für Kinder („größter Handlungsbedarf“)
- Vereinzelt (10 %) spezifische Verfahren und Kooperationen, um HG bei Umgangs- und Sorgeregelungen zu berücksichtigen. Nur dann positive Einschätzung, dass
 - Gewalt und Gewaltschutz bei Umgangsregelungen berücksichtigt wird.
 - Bewertung HG als Kindeswohlgefährdend
 - Unterstützungsmöglichkeiten für Kinder
 - Väter in Verantwortung genommen

Fazit und lokale Ansatzpunkte

- Aufbau Unterstützungsangebote für Kinder (Zugang, Zuständigkeit und Anbindung) (Kinderschutz, Gewaltschutz?)
- Entwicklung spezifischer Vorgehensweisen und Kooperationen zur Berücksichtigung HG bei Umgang (z.B. München, LK Warendorf, LK Lahn-Dill)
(JA, Gewaltschutz, FamG, Polizei, Täterarbeit, Kinderschutz..)
 - Gemeinsames Verständnis: HG als potentiell Kindeswohlgefährdend, Prüfung 8a SGB VIII
 - Gefährdungsanalyse
 - Meldeverfahren (GWS > JA, Polizei > FamG)
 - Getrennte Elternberatung, getrennte Anhörungen, Gespräche
 - Gewaltsensibel begleitete Umgänge

IK: Leicht zugängliche Schutzunterkünfte (Art. 23) + Diskriminierungsverbot (Art. 4)

Befunde Evaluation und Bedarfserhebung Frauenhäuser

- Kapazitätsprobleme in Ballungszentren, weiße Flecken auf dem Land
- Mehrheit der FH nicht geeignet für: Frauen mit Mobilitätseinschränkungen, Sinnesbeeinträchtigte, Frauen mit Suchterkrankungen, Wohnungslose, Trans*
- Hürden für Frauen mit Behinderungen, älteren Söhnen, ohne Sozialleistung
- Für Geflüchtete: Aufenthalt, Auszug kollidiert oft mit Wohnsitzauflagen (Finanzierung, Ansiedlung)
- Versorgungslücken/unklare Zuständigkeiten: Frauen mit psychiatrischen und Sucht-Erkrankungen, akut traumatisierte Frauen, Wohnungslose (teils mangels Alternative im FH)

Fazit und lokale Ansatzpunkte

- Sozialleistungsunabhängige Finanzierung nötig (Land, Bund)
- Bauliche, konzeptionelle Veränderungen (Barrierefreiheit, Inklusion) (Prinzip Gemeinschaftsunterkunft ergänzen)
- Schutz- und Versorgungslücken schließen – Zuständigkeiten Gewaltschutz, Gesundheit, Wohnungslosenhilfe? Aufbau Strukturen und Kompetenzen
- Bei aufenthaltsrechtlichen Regelungen: HG als Härtefallgrund (BMI-Erlass 2020)

Ambulante Unterstützungsangebote

IK: Spezialisierte Hilfsdienste für kurz- und langfristige Unterstützung (Art. 22), Krisenzentren für Betroffene sexualisierter Gewalt (Art. 25)

Befunde

- 30 % der Beratungsstellen / Opferhilfe nicht geeignet bei Mobilitätseinschränkungen
- Wenig längerfristige Unterstützungsmöglichkeiten und Therapieplätze
- Wenig spezialisierte Angebote im ländlichen Raum, Mobilitätsprobleme
- Traumaambulanzen (flächendeckend, kaum bekannt, unklarer Zugang)
- Pro Beweis: Bekannt und verbreitet

Fazit und lokale Ansatzpunkte

- Auf- und Ausbau oder Präsenz gewaltspezifische Beratung im ländlichen Raum (Dezentrale Anbindung, Außensprechstunde, Digitalisierung erleichtert Zugang)
- Sensibilisierung Fachkräfte des allgemeinen Hilfesystems v.a. im ländlichen Raum

Weitere lokale Ansätze zur Umsetzung der IK

Gewaltschutz, Prävention als Querschnittsthemen in der Kommune

- Als Arbeitgeberin: Schutzkonzepte gegen sexualisierte Gewalt > Arbeits- und Gesundheitsschutz, Dienstrecht
- Als Dienstleistungserbringerin (kommunale Dienste)
 - Leitfäden Umgang mit Fällen, Konzepte zu Gewaltschutz (Bsp. Jugendamt, Jobcenter)
 - Sensibilisierung, Qualifizierung, Fortbildung von Fach- und Führungskräften
 - Spezialisierung Zuständigkeiten
- Als Informationsträgerin, Moderatorin zwischen Bereichen
 - Ist-Analyse Hilfesystem, auch: aktivierende Befragung (z.B. Darmstadt)
 - Aufbau Koordinierungsstrukturen
 - Referentinnenstelle IK , Mandat bestehender Strukturen (Bsp. Goe)
 - Bildung lokaler AGs
- Als Fördergeberin, Auftraggeberin: Kriterium Gewaltschutz, Gleichstellung
- Als politische Entscheidungsträgerin: Aktionspläne (z.B. Oldenburg, Marburg)

Weitere lokale Handlungsansätze und Beispiele

Prävention und Sensibilisierung zu geschlechtsbezogener Gewalt – i.V.m. Geschlechtergerechtigkeit ein „dickes Brett“

- Sensibilisierung, Fortbildung von Fachkräften aus allen Institutionen (nicht nur innerhalb der Kommune, auch Bildungseinrichtungen , Gesundheitsbereich z.B.)
- Öffentlichkeitsarbeit, Bewusstseinsbildung
 - Kampagnenmaterial nutzen (z.B. Hilfetelefon, Koordinierungsstelle HG)
 - Veröffentlichung lokaler Daten zu Gewalt (Polizei, Hilfesystem)
 - Medienpartnerschaften, Vereinbarungen zur Darstellung von Gewalt („Familiendrama“)
 - keine sexistische Werbung auf öffentlichen Flächen, von beauftragten Firmen (z.B. Flensburg, Lübeck, Potsdam)
 - Ansprache Männer (z.B. Kampagne „Männlichkeit entscheidest Du“ in SH)
 - Ansprache Jugendliche (Schulen)

Quellen

- Kotlenga, S., Sieden, M., Nägele, B. (2021): Evaluation des Landesaktionsplans III zur Bekämpfung häuslicher Gewalt Niedersachsen – Methoden, Befunde und Ergebnisse im Lichte der Istanbulkonvention. Göttingen.
<http://prospektive-entwicklungen.de/evaluation-landesaktionsplan-iii-zur-bekaempfung-von-haeuslicher-gewalt-in-paarbeziehungen-niedersachsen>
- Kotlenga, S., Nägele, B. (2020): Befragung von Frauenhausbewohnerinnen und Fachkräften in Niedersachsen - Methoden, Befunde und Ansätze zur Weiterentwicklung des Hilfesystems. Abschlussbericht zum Bundesmodellprogramm "Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt" in Niedersachsen, gefördert durch das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung. Göttingen
<http://prospektive-entwicklungen.de/bedarfsanalyse-und-planung-zur-weiterentwicklung-des-hilfesystems-zum-schutz-vor-gewalt-gegen-frauen-und-haeuslicher-gewalt-2/>

Linktipps

- Kampagne SH zur Umsetzung der IK, auch auf lokaler Ebene
<https://www.ab-jetzt.org/blog.html#schiff>
- Istanbulkonvention in der Sozialen Arbeit (Hochschule Ostfalia):
https://www.ostfalia.de/cms/de/pws/brensell/.content/documents/Istanbulkonvention_Broschuere_web.pdf

Vielen Dank!

S.Kotlenga@prospektive-entwicklungen.de

- Übergeordnete Probleme systematisch aufgreifen
- Gewaltschutz und Prävention als Querschnittsaufgabe aller Ressorts
- Integrierte, ressortübergreifende Gesamtstrategie, dazu auch Schnittstellenklärung (zwischen Ressorts auf Landesebene, zwischen Land und Kommunen)

Dafür erforderlich

- Verständigungsmechanismen für Ziele und Maßnahmen in Landesverantwortung (ressortintern, übergreifend)
- Strategische Grundlage wie LAP: damit kein Paüiertiger: strategische Ziele und Maßnahmen für alle Bereiche, Kontrollmechanismen, Steuerung festlegen (Nicht nur Maßnahmen die eh geplant sind, wichtig: politische Diskussion)
- Damit so ein Plan dann umgesetzt wird: Übergeordnete Steuerungs- und Koordinierungsstruktur (= Koordinierungsstelle nach IK) beim Land
 - Mandat gegenüber Ressorts', auch Kontrollfunktion, dafür übergeordnete Anbindung sinnvoll
 - Moderationsfunktion Land / Kommunen