

Die Anforderungen der "Istanbul-Konvention" und ihre Umsetzung auf kommunaler Ebene

**Internationale digitale Fachtagung:
„Marburg ohne Partnergewalt – Partnergewalt
wahrnehmen, vorbeugen und beenden“**

Marburg, 05.06.2020

Referentin: Dr. Monika Schröttle, Leitung der **Forschungs- und Beobachtungsstelle Geschlecht, Gewalt, Menschenrechte (FOBES)** am **Institut für empirische Soziologie** an der **Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg**; **Koordinatorin** des **„European Network on Gender and Violence (ENGV)“** und des **„European Observatory on Femicide (EOF)“**



Inhalte

1 Einleitung: Gewalt gegen Frauen und Gleichstellung der Geschlechter

2 Gewaltentwicklung und Probleme in Deutschland

3 Aufgaben und Verpflichtungen aus der Istanbul Konvention

4 Umsetzung der Istanbul Konvention auf kommunaler Ebene

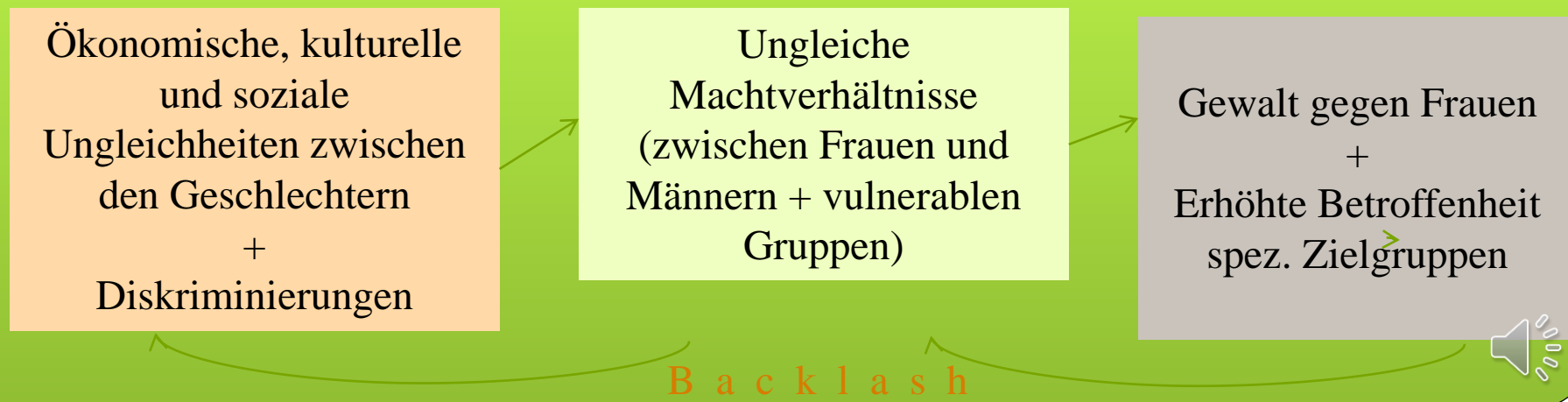
5 Fazit



(1) Gewalt gegen Frauen und Gleichstellung der Geschlechter

- **Ungleiche Machtverhältnisse zwischen Geschlechtern als zentrale Ursache für Gewalt gegen Frauen.**
- **Gewalt gegen Frauen Hinderungsgrund für Gleichstellung der Geschlechter auf allen gesellschaftlichen Ebenen**
- **Leben und Gesundheit von Frauen durch Gewalt beeinträchtigt.**

Gleichstellung der Geschlechter und Gewalt im Geschlechterverhältnis eng und wechselseitig miteinander verbunden.



(2) Ausmaß von Gewalt gegen Frauen in Deutschland (Dunkelfeldstudien)

Ausmaß von Gewalt gegen Frauen

Erste repräsentative Studie zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland (Schrötte/Müller, BMFSFJ 2004):

- **fast jede siebte Frau (13 %) erzwungene sexuelle Handlungen im Erwachsenenleben**
- **jede vierte Frau (25 %) körperliche und/oder sexuelle Gewalt durch aktuellen und/oder früheren Beziehungspartner (64% Verletzungsfolgen)**
- **in aktueller Paarbeziehung: 6% schwere Misshandlung; weitere 11% Muster erhöhter psychischer Gewalt**
- **Stalking: 20%**



(2) Ausmaß von Gewalt gegen Frauen in Deutschland (Dunkelfeldstudien)

Ausmaß von Gewalt gegen Frauen / FRA Studie

Erste repräsentative Studie zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland (Schröttle/Müller, BMFSFJ 2004):

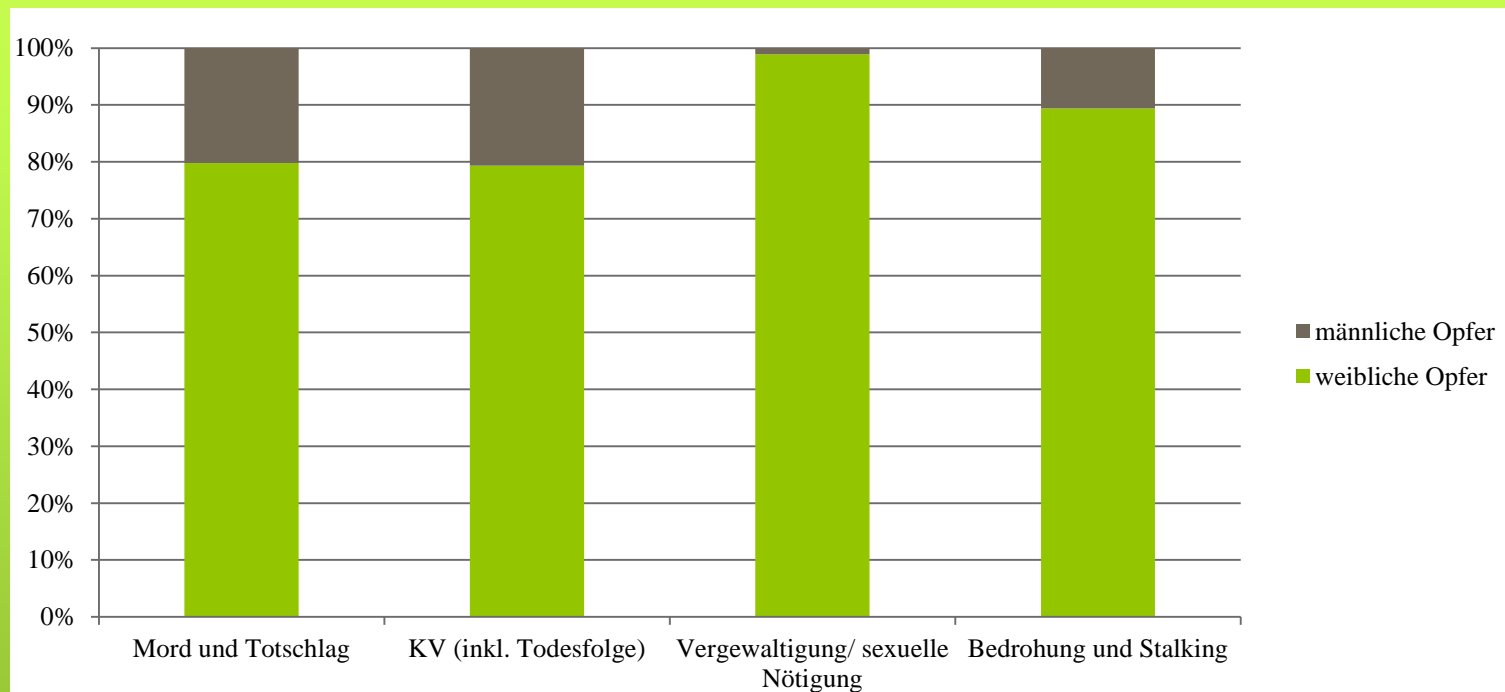
- **fast jede siebte Frau (13 %) erzwungene sexuelle Handlungen im Erwachsenenleben** **FRA-Studie 2014: 12%**
- **jede vierte Frau (25 %) körperliche und/oder sexuelle Gewalt durch aktuellen und/oder früheren Beziehungspartner** **FRA-Studie 2014: 22%**
- **in aktueller Paarbeziehung: 6% schwere Misshandlung; weitere 11% Muster erhöhter psychischer Gewalt**
- **Stalking: 20%** **FRA-Studie 2014: 24%**



Ausmaß von häuslicher Gewalt – Geschlechtervergleich - Polizeiliche Kriminalstatistik

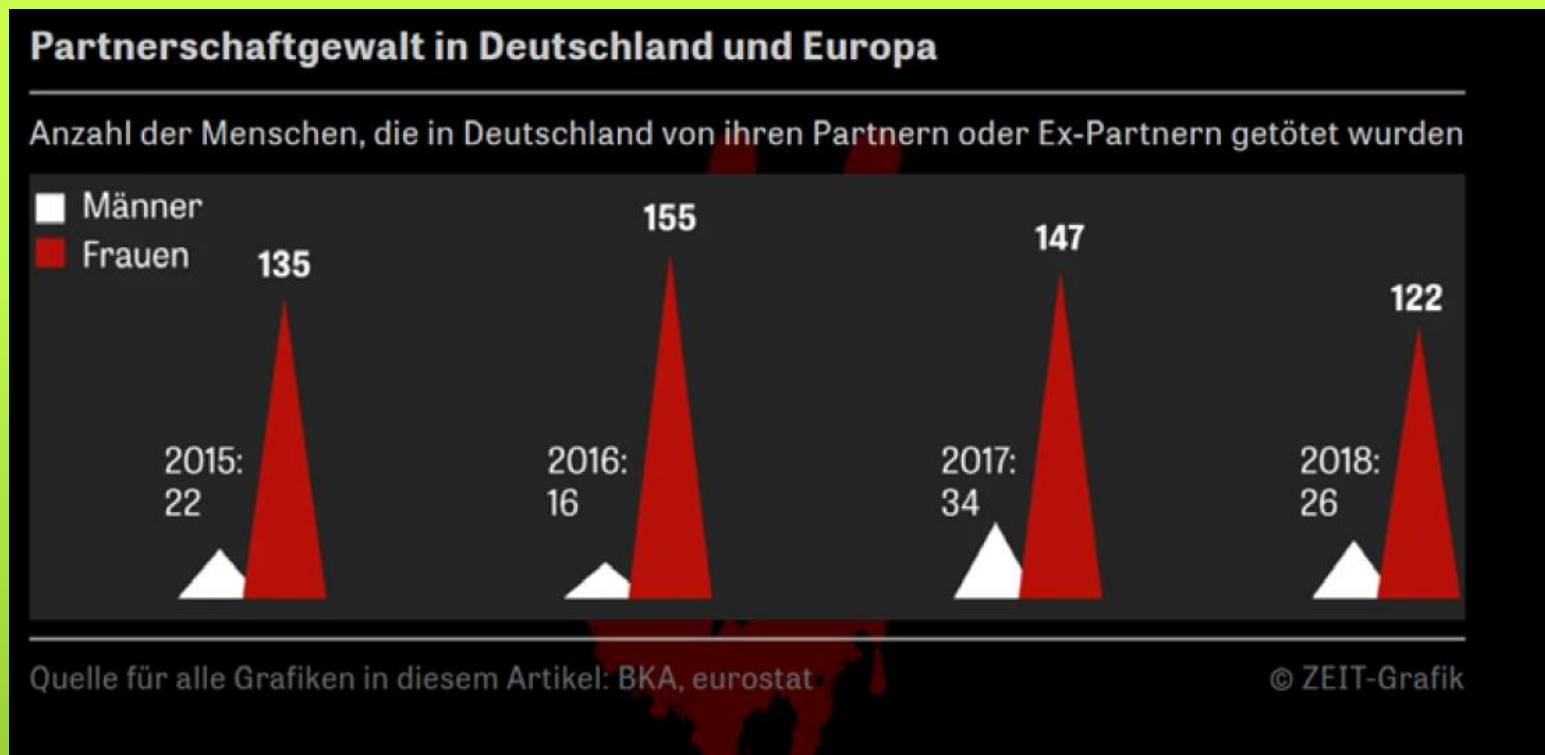
Opfer: 82% weiblich, 18% männlich

Abbildung : Prozentuale Anteile weiblicher und männlicher Opfer nach Straftaten(-gruppen)



Ausmaß von Tötungsdelikten an Frauen

2018: 122 Frauen getötet (+ täglich ein registrierter Tötungsversuch)



Quelle: Zeit 51/2019. Online: <https://www.zeit.de/2019/51/frauenmorde-gewalt-partnerschaft-bundeskriminalamt>



Zielgruppen mit erhöhtem Risiko

Besonders stark betroffene Populationen

- Frauen (und Männer) mit Behinderungen
 - Menschen in Pflegesituationen
 - Frauen mit Migrationshintergrund / weibliche Flüchtlinge
 - Prostituierte
 - obdachlose Frauen
 - Frauen in Trennungs- und Scheidungssituation
 - Betroffene von Gewalt in Kindheit und Jugend
- Bei diskriminierten Personen und Menschen in Abhängigkeitssituationen **erhöhte (und multiple) Gewaltbetroffenheit**, aber: **Problematik** (häuslicher) Gewalt darf **nicht auf marginalisierte Gruppen reduziert** werden.



Anhaltende Probleme

- **Kein Rückgang von Gewalt gegen Frauen in Deutschland / Europa**
- **Kaum systematische, kontinuierliche und wirksame Gewaltprävention entwickelt**
- **Schutz und Unterstützung unzureichend (finanziert)**
- **Besonders belastete Gruppen: erschwerter Zugang zu Unterstützung**
- **Zu wenig Angebot / Schutz für Kinder, hoch problematische Umgangs- und Sorgerechtsentscheidungen**
- **Es fehlen kontinuierliche belastbare Daten als Basis für politische Strategieentwicklung**
- **Kaum/wenig Evaluierung von Maßnahmen und Angeboten**
- **Betroffenenperspektive fehlt!**



3. Aufgaben und Verpflichtungen aus der Istanbul Konvention



(3) Aufgaben und Verpflichtungen aus der Istanbul Konvention

**Übereinkommen des
Europarats zur
Verhütung und
Bekämpfung von
Gewalt gegen
Frauen und
häuslicher Gewalt
(2011)**



(3) Aufgaben und Verpflichtungen aus der Istanbul Konvention

- **im Oktober 2017 von Deutschland ratifiziert; ab 1.2.2018 in Kraft**
- **Staatliche Verpflichtung zu umfassenden Maßnahmen in den Bereichen:**
 - * Recht und Intervention
 - * Schutz und Unterstützung
 - * Prävention
 - * Koordinierung / Vernetzung
 - * Forschung / Monitoring



Verpflichtungen aus der Istanbul Konvention

Staatliche Verpflichtung ...

1. Schutz und Unterstützung (Kap. IV der Konvention)

- Frauen wirkungsvoll vor Gewalt schützen
- Gewalt gegen Frauen verhüten, verfolgen und beseitigen
- Rahmenvorgaben und umfassende Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung aller Betroffenen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt
 - * niedrigschwellig
 - * zugänglich
 - * regional verteilt
 - * erreichbar
- Ausreichende Finanzierung und langfristige Sicherung des Unterstützungssystems



Verpflichtungen aus der Istanbul Konvention

Staatliche Verpflichtung ...

2. Rechtsetzung und Rechtsanwendung (Kap. V. und VI. der Konvention)

- Rechtsgrundlagen, u.a. zu ...
 - * zivilrechtlichen Ansprüchen und Schadensersatz/Entschädigung
 - * Umgang/Sorgerecht im Kontext häuslicher Gewalt
 - * Sanktionierung verschiedener Delikte im Kontext geschlechtsbezogener und häuslicher Gewalt (körperliche und sexuelle Gewalt/Belästigung, psychische Gewalt, Stalking, Zwangsheirat, Genitalverstümmelung, Zwangsabtreibung/-sterilisierung)
- Ermittlung, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmaßnahmen, u.a. ...
 - * sofortige Intervention, Schutz und Prävention, Beweisermittlung
 - * Gefährdungsanalyse / Gefährdungsmanagement
 - * Wegweisung, Kontakt-/Näherungsverbot, Schutzanordnungen
 - * unentgeltliche Rechtsberatung / Rechtsbeistand für Betroffene



Verpflichtungen aus der Istanbul Konvention

Staatliche Verpflichtung ...

3. Prävention (Kap. III der Konvention)

- **Umfassende Prävention und Bewusstseinsbildung**
 - * Veränderungen von sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Frauen/Männern
 - * alle Mitglieder der Gesellschaft, insbesondere Männer/Jungen aktiv beteiligen + Frauen/Mädchen stärken
 - * Kampagnen / Programme zur Bewusstseinsbildung und Informationsvermittlung
 - * Verankerung in der Bildung
 - * Fort- und Ausbildung relevanter Berufsgruppen
 - * umfassende Täterprävention
 - * Medien- und Öffentlichkeitsarbeit

Gefordert: Ganzheitliches Konzept, das Prävention, (rechtliche) Intervention, Schutz und Beratung sowie Koordinierung aller Akteur/innen umfasst + angemessene Finanzierung vorsieht.



Verpflichtungen aus der Istanbul Konvention

Staatliche Verpflichtung ...

4. Koordinierung / Vernetzung (Kap. II der Konvention)

- **Einrichtung einer oder mehrerer Koordinierungsstellen** zur Umsetzung der Konvention
- **Aufgaben der Koordinierungsstelle/n vielfältig:**
 - * Koordinierung und Umsetzung von Maßnahmen
 - * Beobachtung und Bewertung der Umsetzung
 - * Datensammlung, Analyse, Forschung und Verbreitung der Ergebnisse

Koordiniertes und arbeitsteiliges Vorgehen möglich – Strukturen müssen gemeinsam und entlang von unterschiedlichen Kompetenzen und sinnvollen Aufgabenteilungen entwickelt werden!

(GREVIO: Aufgabenteiliges Vorgehen sinnvoll.)



Die Istanbul Konvention – Was ist neu?

- **Staatliche (Selbst-)Verpflichtung**
- **Umfassendes, differenziertes Gesamtprogramm**
(mit klar definierten Zielen)
- **Koordiniertes und systematisiertes Vorgehen**
(Beteiligung aller staatlichen/nicht-staatlichen Akteur*innen)
- **Prüfmechanismen** (regelmäßige nationale/internationale Überprüfung und Bewertung der Umsetzung)
- **Fortschreibung** (auf der Basis von Evaluation/Daten/Forschung)



4. Umsetzung auf kommunaler Ebene



(4) Umsetzungsschritte

- **Bildung von Koordinierungsstellen**
(Bund/Land/Kommunen)
- **Formulierung von Zielsetzungen**
(entlang der Konvention)
- **Bestandsaufnahme und Prüfung der Umsetzung** (und ggf. Lücken)
- **Fortschreibung der Maßnahmen / Aktivitäten zum Erreichen der Ziele**
(mit konkreten Umsetzungsschritten)
- **Kontinuierliche weitere Prüfung und Fortschreibung** (bis Ziele erreicht sind)



Beispiel: Umsetzung von Kap. IV der Konvention – „Schutz und Unterstützung“

1. Akteur*innen formulieren gemeinsame Zielsetzungen, die sich aus der Konvention ergeben:

- * alle Betroffenen vor weiterer Gewalt **schützen** (durch rechtliche und andere Schutzmaßnahmen)
- * alle Betroffenen ausreichend **informieren** (rechtlich, Anlaufstellen)
- * allen Betroffenen und deren Kindern in ausreichender Zahl und geografischer Verteilung **allgemeine und spezifische Hilfsdienste, Beratungs- und Schutzeinrichtungen** zur Verfügung stellen, die für alle **zugänglich und erreichbar sind**
- * für alle Betroffenen **sexualisierter Gewalt spezifische Unterstützung bereitstellen**
- * **ausreichende nachgehende Angebote** (zur Heilung/Regeneration)
- * alle relevanten **Institutionen langfristig und nachhaltig schulen**
- * ...



Weitere Konkretisierung der Bedarfsdeckung

Leitbild (Kavemann/Helfferich 2012, Schröttle et al. 2016) / leicht modifiziert

Bedarf gedeckt, wenn ...

- **jede/r** akut von Gewalt Betroffene **mit ihren Kindern zeitnah Schutz in Frauenhaus / Schutzwohnung** erhält, wenn sie dies benötigt/wünscht (+Unterstützung, um **sich langfristig aus Gewaltsituationen lösen** zu können)
- **jede/r Betroffene zeitnah (und wohnortnah) Zugang zu einer spezialisierten Beratungsstelle** erhält oder **proaktiv beraten** werden kann;
- **jede/r Betroffene zurückliegende Gewalterfahrungen aufarbeiten**, die Rechte als Opfer wahrnehmen oder eine Anzeige erstatten sowie Zugang zu **fachlich adäquater Beratung, Begleitung und Therapie** erhalten kann;
- **Kinder**, die Gewalt zwischen den Eltern miterlebt haben, **eigenständige und fachgerechte Unterstützung** erhalten können;
- **Schutz- und Beratungsangebote barrierefrei und für alle Betroffenen erreichbar** sind und deren spezifische Belange berücksichtigen;
- alle Schutz und Unterstützungsangebote den **fachlichen Standards** entsprechen, und **so finanziert und ausgestattet sind, dass sie die oben genannten Aufgaben erfüllen** können;
- zusätzlich ausreichende **Mittel für Prävention, Vernetzung, Fortbildung und Organisation/Verwaltung** der Frauenhäuser/Fachberatungsstellen sowie die **Evaluierung der Maßnahmen** zur Verfügung stehen.



Beispiel: Umsetzung von Kap. IV der Konvention – „Schutz und Unterstützung“

2. Gemeinsam und mit Unterstützung der Wissenschaft Methoden und Indikatoren bestimmen, mit denen kontinuierlich überprüft werden kann, ob/inwieweit die Ziele umgesetzt sind:

- * **Anzahl Betroffene / Hilfesuchende / Beratene bzw. Aufgenommene / Abgewiesene** im Hell- und Dunkelfeld
- * **Vorhandene und erforderliche Kapazitäten / Plätze** in Facheinrichtungen
- * **Erreichbarkeit** und ggf. Hürden für bestimmte **Zielgruppen**
- * **Bewertung** der Angebote **durch Betroffene / Nutzer*innen**
- * **Einschätzung** der Angebote und der Kooperation / Vernetzung im Sinne der Konvention **durch die multiprofessionelle Praxis**
- *



Beispiel: Umsetzung von Kap. IV der Konvention – „Schutz und Unterstützung“

3. Regelmäßige Auswertung und Berichterstattung zum Stand der Umsetzung:

- * Ausmaß und Entwicklung des Problems
- * vorhandene und benötigte Kapazitäten und Lücken im Unterstützungssystem
- * polizeilich-rechtliche Interventionen und Folgen
- * koordinierte Präventionsmaßnahmen und Wirkungen
- * Erfahrungen der multiprofessionellen Praxis (insbesondere Polizei, Hilfesystem, Verwaltung) im Hinblick auf das Erreichen der Ziele



Koordinierungs-, Monitoring- und Forschungsstellen unterstützen den Prozess methodisch und praktisch und bereiten Daten und Informationen in Abstimmung so auf, dass Fragen der Umsetzung und Wirkungen der Maßnahmen beantwortet werden können.



Beispiel: Umsetzung von Kap. IV der Konvention – „Schutz und Unterstützung“

4. Akteur*innen treten regelmäßig (einmal jährlich) zusammen und beraten Ergebnisse der Prüfung und Fortschreibung der Maßnahmen :

- * Fortschritte / Rückschritte / Probleme werden formuliert
- * Maßnahmen werden modifiziert, fortgeschrieben, ergänzt mit Blick auf das Erreichen der formulierten Zielsetzungen
- * Formulierung weiterer Schritte und Zwischenziele

5. Rückkoppelungsschleifen zwischen Koordinierungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene (Berichte und Schattenberichte für Monitoring)



Beispiel: Umsetzung von Kap. IV der Konvention – „Schutz und Unterstützung“

	2020	2021	2022	2023
Ziel 1				
Indikator 1	Es fehlen 30 FH-Plätze	Es fehlen 20 FH-Plätze	Ausreichend FH-Plätze	Es fehlen 10 FH-plätze
Indikator 2	Keine barrierefreie Beratung möglich	Barrierearme Beratung in 3 Stellen	Barrierearme Beratung in allen Stellen	Neue Barrieren durch Armut oder Mobilitäts-einschränkungen
Maßnahmen	Ausbau von FHs / barrierefreier Beratung	Ausbau von Wohnungen nach FH / Bereitstellung von Peer-Beratung		
Zielfortschreibung	10 mehr FH-Plätze bis 2021	20 mehr FH-Plätze bis 2022	Sicherung der Stellen



Beispiel: Umsetzung von Kap. IV der Konvention – „Schutz und Unterstützung“

Wichtig!

- **koordiniertes**, systematisiertes und arbeitsteiliges Vorgehen
- **Kontinuität**
- **gemeinsame** Formulierung und Fortschreibung von Zielen und Maßnahmen (durch alle Akteur_innen)
- Verobjektivierung des Prozesses durch sachliche Prüfung der Umsetzung / Wirkungen entlang der Vorgaben der Konvention (**auf der Grundlage beobachtbarer Daten/Entwicklungen**) – multiperspektivisch!
- enge **Verknüpfung und Abstimmung** von wissenschaftsbasierter Evaluierung, Praxiserfahrung vor Ort und überregionalem Monitoring
- **Transparenz**: Informationen allen zur Verfügung stellen (z.B. über Website / Berichte)



5. Fazit / Ausblick ...



Derzeit (zu?) viel Beschäftigung mit formalen Strukturen der Umsetzung – Inhalte und Lösung andauernder Probleme wichtig(er)!

- **Abbau von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt durch koordinierte wirkungsvolle Prävention** (Kampagnen, Stadtteilarbeit, Täterprävention, Bildung und Einbeziehung relevanter Institutionen) + Evaluierung/Untersuchung der Wirkung/Wirksamkeit
- **Kapazitäten für Schutz und Unterstützung bereitstellen und sichern** (muss weiter beobachtet werden; bei erfolgreicher Öffentlichkeitsarbeit steigen Bedarfe, bei erfolgreicher Prävention sinken diese)
- **schwer erreichbare Zielgruppen** (Angebotsstruktur und Kapazitäten erweitern, um strukturell Benachteiligte wirklich zu erreichen)
- **Vernetzung** (ausbauen, finanzieren und koordinieren)
- **Überprüfung der Wirkungen und Fortschreibung von Maßnahmen** auf der Basis gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnissen / Daten!





Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Fragen? Diskussion ...

