Evaluation und Handlungsempfehlung zur Umsetzung der Istanbul Konvention

(Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt)

Stand November 2021

Inhaltsverzeichnis

1 Vorbemerkungen und Herangehensweise zur Umsetzung der Konvention

2 Die Istanbul Konvention

2.1 Rechtscharakter und Zweck

2.2 Geschlechtsspezifische Gewalt

2.3 Die zentralen Aspekte der Konvention

3 Strategische Umsetzung für den Landkreis Celle

3.1 Evaluation der Präventions- und Hilfsangebote im Landkreis Celle

3.2 Handlungsempfehlungen des Netzwerkes „Runder Tisch gegen häusliche Gewalt“

3.2.1 Das Netzwerk- Institutionen und Akteure im Landkreis Celle

3.2.2 Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der Konvention für den Landkreis Celle

4 Fazit und Ausblick

2 Die Istanbul-Konvention

2.1 Rechtscharakter und Zweck [1]

Die Istanbul-Konvention ist nach Ratifizierung am 1. Februar 2018 als Bundesgesetz in Kraft getreten. Mit der Ratifizierung gilt die Konvention damit in Deutschland als Bundesgesetz, dem das Landesrecht vorgeht und zugleich als völkerrechtlicher Vertrag, der für alle staatlichen Stellen im Sinne einer Ausstrahlungswirkung bei der Auslegung und Anwendung innerstaatlichen Rechts inklusive der Grundrechte zu beachten ist.

Deutschland hat sich damit verpflichtet, auf allen staatlichen Ebenen Gewalt gegen Frauen zu verhüten, zu bekämpfen und den Opfern häuslicher Gewalt und anderer Gewaltformen, Schutz und Hilfe zu gewähren. Die Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention gelten nicht nur auf allen staatlichen Ebenen, sondern auch für alle staatlichen Stellen wie Behörden, Gesetzgebung und Gerichte. Die Istanbul-Konvention ist dabei von dem Leitgedanken getragen, dass der Kampf gegen geschlechtsspezifische Gewalt nur dann erfolgreich sein kann, wenn eine ganzheitliche und koordinierte Politik verfolgt wird, die alle staatlichen Ebenen einbezieht. Die Kernverpflichtungen der Konvention sind:

- Schutz und Hilfe bei Gewaltbetroffenheit
- Gewalt zu verfolgen und zu sanktionieren sowie
- öffentliches Bewusstsein zu schaffen

In Deutschland fallen wesentliche Aufgaben der Gewaltprävention, des Gewaltschutzes und der Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen in die Zuständigkeiten der Länder oder werden von diesen an die Kommunen delegiert. Auch wenn die Kommunen in diesem Sinne mittelbar gebunden sind, ist die kommunale Gleichstellungsarbeit eine Pflichtaufgabe der Kommunen. Wie dargestellt, konstatiert die Istanbul-Konvention, dass unzureichende tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter strukturelle Gewalt gegen Frauen begünstigt. Dies bedeutet, dass auch kommunale Gleichstellungsarbeit die in der Istanbul-Konvention gesetzten Vorgaben und Standards im Sinne der o.g. Ausstrahlungswirkung zwingend mitdenken muss.

2.2 Geschlechtsspezifische Gewalt[2]

Im Sinne eines umfassenden Gewaltbekämpfungsansatzes sind die Beitrittsstaaten aufgefordert, ganzheitliche Konzepte zur nachhaltigen Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt und geeignete Stellen zur Überwachung der Umsetzung (Monitoring) vorzuhalten.[3]

Der Gewaltbegriff der Konvention ist weit gefasst. Er definiert geschlechtsspezifische Gewalt als Menschenrechtsverletzung sowie eine Form der Diskriminierung der Frau. Erfasst werden alle Gewalthandlungen, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen führen. Geschlechtsspezifisch meint dabei Gewalt, die gegen

[1] Umsetzung der Istanbul-Konvention, Handreichung des Deutschen Städtetages, 2021, S.5
[2] ebenda, S.6
[3] https://rm.coe.int/leaflet-on-monitoring-in-german/168075c1a8

Frauen gerichtet ist, weil sie Frauen sind (Genitalverstümmelung, Zwangsabtreibung, Zwangsprostitution) oder durch die Frauen weit überwiegend betroffen sind (Vergewaltigung oder häusliche Gewalt).[4]

Auch Männer erleben Formen von Gewalt, die von der Konvention behandelt werden (häusliche Gewalt, Zwangsheirat), sie sind jedoch deutlich seltener und nicht strukturell betroffen. Vor diesem Hintergrund sind die Vertragsparteien aufgefordert, die Bestimmungen der Konvention auf alle Opfer häuslicher Gewalt anzuwenden, einschließlich der Kinder.

Die Istanbul-Konvention identifiziert innerhalb der Betroffenen einige Personengruppen als besonders schutzbedürftig, weil sie in erhöhtem Maße von Diskriminierungen, Einschränkungen und Bevormundung sowie struktureller Benachteiligung betroffen sind. Zu ihnen zählen schwangere Frauen und Mütter von Kleinkindern, Frauen mit Behinderungen, Konsumentinnen toxischer Substanzen, Prostituierte, Angehörige einer ethnischen oder nationalen Minderheit, Migrantinnen, Flüchtlinge ohne Papiere, Homosexuelle, Bisexuelle, Nonbinäre oder Transsexuelle, sowie HIV-Positive Personen, Obdachlose, Kinder und Seniorinnen.

2.3 Die zentralen Aspekte der Konvention zur Umsetzung

Gewalt gegen Frauen und Mädchen ist eine Menschenrechtsverletzung

- Alle Frauen und Mädchen müssen vor allen Formen von Gewalt geschützt werden
- Alle Gewaltschutzmaßnahmen müssen ineinandergreifen. Dafür muss eine Koordinierungsstelle eingerichtet werden
- Bedarfsgerechte Finanzierung von Frauenschutzhäusern, Fachberatungsstellen und die Bereitstellung von Zufluchtswohnungen
- Gewaltschutz und Prävention brauchen eine Gesamtstrategie
- Gewaltschutz muss Vorrang vor Umgangsrecht haben
- Gewaltschutz braucht effektiven Rechtszugang für gewaltbetroffene Frauen und Mädchen

3 Strategische Umsetzung für den Landkreis Celle

Verschiedene Akteure und Institutionen halten seit langem diverse Hilfs- und Unterstützungsangebote und Projekte im Kampf gegen häusliche Gewalt und explizit gegen Frauen vor. Nach dem Beschluss des Deutsche Städtetages am 27.04.2021 wird die Notwendigkeit gesehen, Vernetzungsstrukturen zu verbessern und Gewaltschutz als Querschnittsaufgabe mit einem ganzheitlichen Ansatz zu verstehen. Es wird darauf ausdrücklich hingewiesen, dass es Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen ist, Gewaltschutz und Gewaltprävention umzusetzen, zu koordinieren und zu finanzieren.[5] In der

[4] FAQ zur IK https://rm.coe.int/istanbul-convention-questions-and-answers-german/1680986a6d
[5] Beschluss der 436. Sitzung des Präsidiums des Deutschen Städtetages am 27.04 2021

Handreichung des Deutschen Städtetages vom Mai 2021 zur Umsetzung der IK für die kommunale Praxis wird angeregt, nach einer Bestandsaufnahme der örtlichen Hilfsstruktur, sowie einer Prozess- und Bedarfsanalyse und folgerichtigen Handlungsempfehlungen von Expertinnen und Experten, die politischen Gremien einzubinden.[6] Ein entsprechender Kreistags- und Ratsbeschluss soll den Mitwirkenden Finanzierungs- und Planungssicherheit geben und sicherstellen, dass Einigkeit darüber besteht, ein nachhaltiges Gewaltschutzkonzept für die Region gemeinsam zu tragen.

3.1 Evaluation der Präventions- und Hilfsangebote für Betroffene von häuslicher Gewalt

Eine Aufstellung aller Hilfsangebote im Sinne der IK erfolgte durch die Gleichstellungsbeauftragte des Landkreises Celle ab April 2021. Besonders die Frauenhäuser und Beratungsstellen wurden in die Befragung einbezogen. Das Netzwerk Runder Tisch gegen häusliche Gewalt vereint alle Beteiligten und Träger von Präventions-und Akutangebote für Betroffene und ist die fachliche Expertise der folgenden Handlungsempfehlungen.[7]

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Landkreis Celle mit seinen Angeboten im Sinne der IK und darüber hinaus über eine vielfältige Hilfslandschaft verfügt. Besonders herausstellen lassen sich folgende Angebote und Einrichtungen:

- Zwei Frauenschutzhäuser mit unterschiedlichem Arbeitsschwerpunkt:
  Haus der Familie mit BISS (Beratungs- und Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt)
  Frauenhaus Celle e.V. mit Beratungsstelle Feroxia (Anonymes Frauenhaus)
- ProBeweis in Kooperation mit dem Allgemeinen Krankenhaus Celle
- CIP (Celler Präventionsprojekt für Hochrisikofälle)
- Täterarbeit Stiftung Linerhaus
- Netzwerk Runder Tisch gegen häusliche Gewalt Celle

In den Frauenschutzhäusern wurden in 2020 insgesamt 215 Frauen, die Hilfe suchten, abgewiesen.

3.2 Handlungsempfehlungen des Netzwerkes Runder Tisch gegen häusliche Gewalt

Der Runde Tisch gegen häusliche Gewalt in Celle wurde 2002 von der Polizeiinspektion Celle initiiert. Anlass hierzu war u.a. der Erlass des Gewaltschutzes. Der Runde Tisch ist bis heute durch Vertreterinnen und Vertreter von Behörden aus den Bereichen Justiz, Polizei und Soziales, sowie Trägerinnen und Trägern der freien Wohlfahrtspflege besetzt.

Primäres Ziel des Runden Tisches gegen häusliche Gewalt ist eine institutionsübergreifende, vielseitige Bearbeitung und Veröffentlichung des Themas als aktiver Opferschutz. in diesem Rahmen wurde im Juni 2005 die Gründung des Celler Interventionsprojekts (CIP) beschlossen.

[6] Umsetzung der Istanbul-Konvention für die kommunale Praxis 2021, ISBN 978-3-88082-351-0
[7] Anhang Evaluation zur Umsetzung der Istanbul Konvention für den Landkreis Celle 2021

CIP hat sich zum Ziel gesetzt, Erfahrungen und Erkenntnisse aus anderen deutschen und europäischen Interventionsprojekten auf deutsche Rechtsverhältnisse zuzuschneiden und Celler Interventionsmöglichkeiten für gewalttätige Männer zu entwickeln und umzusetzen.

Ziel des Runden Tisches ist es, durch eine gute Vernetzung öffentlichkeitswirksame Aktionen und Informationsveranstaltungen durchzuführen, sowie alle am Thema Beteiligten bedarfsgerecht und aktuell zu qualifizieren, um die Rahmenbedingungen zugunsten der Opfer von häuslicher Gewalt stetig zu verbessern.

Der Runde Tisch tagt zwei- bis dreimal im Jahr. Die Treffen werden im Wechsel von der Polizeiinspektion, der Erziehungsberatungsstelle, sowie der Gleichstellungsbeauftragten des Landkreises Celle organisiert. Die Koordinierung obliegt der Gleichstellungsbeauftragten des Landkreises Celle.

3.2.1 Das Netzwerk-Institutionen und Akteure im Landkreis Celle

- Ambulanter Justizsozialdienst Niedersachsen, Oberlandesgericht Oldenburg
- Amtsgericht Celle
- Amtsgericht Celle- Rechtsantragsstelle
- Caritasverband Celle- Stadt und Land e.V.
- Deutscher Kinderschutzbund Ortsverband Celle e.V.
- Erziehungsberatungsstelle- Landkreis Celle
- Evangelisches Beratungszentrum- Diakonie Celle
- Frauenhaus Celle e.V.
- Gleichstellungsbeauftragte Landkreis Celle
- Gleichstellungsbeauftragte Stadt Celle
- Haus der Familie- Paritätischer Wohlfahrtsverband Niedersachsen e.V. Kreisverband Celle
- Jugendamt- Landkreis Celle
- Koordinierungsstelle Migration und Teilhabe Landkreis Celle
- Medios- die Alternative zum Gericht
- Mehrgenerationenhaus- Frauenräume Celle e.V.
- Polizeiinspektion Celle
- Polizeiinspektion Celle FK 1
- Staatsanwaltschaft Lüneburg- Zweigstelle Celle
- Stiftung Linerhaus
- Stiftung Opferhilfe Niedersachsen
- Verbund Sozialtherapeutischer Einrichtungen e.V. Mädchen und Frauen
- Weißer Ring
- Zuwanderungsagentur Celle

3.2.2 Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der Konvention für den Landkreis Celle

Hinsichtlich der Evaluation vom 2021 ergeben sich folgende Problemlagen:

1. Fehlende Zeitressourcen für Vernetzung und Öffentlichkeitsarbeit in Institutionen
   Handlungsempfehlung:
   Anerkennung von Zeitanteilen für Vernetzungs- und Öffentlichkeitsarbeit

2. Vermittlung von Wohnraum für von Gewalt betroffenen Frauen oder wohnungslosen Frauen, insbesondere nach dem Aufenthalt in einem Frauenhaus
   Handlungsempfehlung:
   Bereitstellung eines Kontingents an Wohnraum für betroffene Frauen in Absprache mit Wohnungsgesellschaften und Privatvermietern, ggf. Bereitstellung eines Budgets

3. Unsichere Finanzierung von Projekten wie beispielsweise Täterarbeit des Linerhauses
   Handlungsempfehlung:
   Jährliche Kostenzusagen zur Planungssicherheit, insbesondere für Personal, bestenfalls feste Implementierung des Angebots im Landkreis Celle

4. Unsicherheiten infolge der geplanten neuen Richtlinie des Landes zur Finanzierung der Frauenhäuser, u.a. begrenzte Aufenthaltsdauer von drei Monaten
   Handlungsempfehlung:
   Kostenzusage für unbegrenzte Aufenthaltsdauer, jede betroffene Frau muss mit ihren Kindern das Recht auf einen Frauenhausplatz im Krisenfall haben

5. ***Bekenntnis des Kreis- und Stadtrates zur Umsetzung der Istanbul Konvention mit stetiger Evaluierung und finanzieller Anpassung von Maßnahmen und Angeboten***

4 Fazit und Ausblick

Der Landkreis Celle ist mit seinen Hilfsangeboten im Ansatz und grundlegend gut aufgestellt. Diesen Status Quo gilt es mindestens zu erhalten, aber auch entsprechend der Istanbul Konvention zu modifizieren.

Hierfür ist es unabdingbar, dass sich die Kommune verpflichtet, sich gemäß einem regionalen Gewaltschutzkonzept strategisch und adressatengerecht aufzustellen. Von Vorteil ist die Schaffung einer Koordinierungsstelle, bzw. entsprechender Zeitanteile auf einer vorhandenen Stelle.

Parallelstrukturen können so vermieden werden und eine regelmäßige Berichterstattung in den politischen Gremien sorgt für Transparenz, Kostenkontrolle und Planungssicherheit.

Anlage

Bestandsaufnahme und Evaluation zur Umsetzung der Istanbul Konvention
im Landkreis Celle (Stand Juli 2021)

Artikel Konvention	**Bestandsaufnahme**	**Handlungsempfehlung**
Artikel 6 Geschlechterperspektive in Bewertung, Maßnahmen und Umsetzung einbeziehen	Hauptberufliche Gleichstellungsbeauftragte Stadt und LK Celle	Personelle und finanzielle Ressourcen bereitstellen, insbesondere sofern noch keine Koordinierungsstelle besteht
Artikel 8 Verpflichtung finanzielle und personelle Mittel zur Verfügung zu stellen zur Erreichung der Ziele, auch für nichtstaatliche Akteure	Beratungsstellen Feroxia, BISS, Opferhilfe, Weißer Ring	
Artikel 9 Nichtstaatliche Organisationen und Zivilgesellschaft	Runder Tisch gegen häusliche Gewalt	
Artikel 10 Koordinierungsstelle	Bereits seit 2019 vom Runden Tisch gegen häusliche Gewalt angeregt	Personelle und finanzielle Ressourcen bereitstellen
Artikel 11 Datensammlung und Forschung, der Öffentlichkeit zugänglich machen	Polizeistatistik Statistik der Frauenhäuser, Beratungsstellen, Opferhilfen, auch Täterarbeit	Jährliche Vorstellung der Zahlen und Evaluation im Rahmen des Sozialauschusses von Stadt und Landkreis
Artikel 12 (1) Verpflichtung zu erforderlichen Maßnahmen, um Veränderungen von sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Frauen und Männern mit dem Ziel zu bewirken, Vorurteile, Bräuche, Traditionen und alle sonstigen Vorgehensweisen, die auf der Vorstellung der Unterlegenheit der Frau oder auf Rollenzuweisungen für Frauen und Männern beruhen, zu beseitigen	➢ Familienfreundliche Arbeitsbedingungen für Männer und Frauen (Landkreis Celle Fami-Siegel und Gewinnerkommune) ➢ Sensibilisierung für sexistische und frauenfeindliche Werbung, sowie die Aufforderung diese zu unterlassen	Öffentlichkeitsarbeit

(2) Verhütung aller in den Geltungsbereich fallenden Formen von Gewalt (3) Opferzentrierter Ansatz (4) Ermutigung von Männern und Jungen zur Beteiligung und Umsetzung dieses Übereinkommens (5) Maßnahmen, Programme und Aktivitäten zur Stärkung der Rechte der Frauen		
Artikel 13 Bewusstseinsbildung	➢ Aktionstag 25.11. (Internationaler Tag gegen Gewalt gegen Frauen) und Veranstaltungen des Runden Tisches gegen häusliche Gewalt ➢ Brötchentütenaktion zum 25.11. in Kooperation mit der BäckerInneninnung	Öffentlichkeitsarbeit
Artikel 15 Aus- und Fortbildung bestimmter Berufsgruppen, die mit Opfern und/oder Tätern zu tun haben, zur Verhütung und Aufdeckung von Gewalttaten, zur Gleichstellung von Frauen und Männern	Fachtag und Vorträge des Runden Tischen gegen häusliche Gewalt	
Artikel 16 Vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme	Täterarbeit Stiftung Linerhaus, derzeit nur durch jährlich begrenzte Projektmittel finanziert	Personelle und finanzielle Ressourcen sicherstellen

Artikel 17 Beteiligung des privaten Sektors und der Medien	Fachtag zum Umgang mit digitaler Gewalt und der Prävention, Beratung durch die Polizei	
Artikel 18 Allgemeine Verpflichtungen (2) Geeignete Mechanismen für die Zusammenarbeit aller einschlägigen Stellen (3) Sicherheit des Opfers im Mittelpunkt, Berücksichtigung Täter-Opfer-Verhältnis, Verhinderung sekundärer Viktimisierung (4) Bereitstellen von Diensten unabhängig von Anzeigenerstattung	➢ Polizei weist am Tatort oder bei Anzeigenaufnahme auf geeignete Hilfsangebote hin (kontinuierliches Netzwerk; Flyer mit AnsprechpartnerInnen, QR-Code des Runden Tisches ➢ Unterbringung und Hilfen durch Frauenhäusern mit unterschiedlichem Hilfsansatz, insbesondere bei multiplem Problemlagen wie Menschenhandel und/oder Migrationshintergrund ➢ ProBeweis in Kooperation mit dem AKH ➢ Hilfen durch den Weißen Ring und Opferhilfe	➢ Flyer barreriefrei in leichter Sprache aktualisieren
Artikel 19 Informationen	➢ Infobus in Kooperation mit CeBus ➢ QR-Code Runder Tisch ➢ Sprachmittlerpool ➢ Hilfetelefon in verschiedenen Sprachen	
Artikel 20 Zugang zu allgemeinen Hilfsdiensten	Erreichbarkeit und Wegweisersystem durch das Netzwerk Runder Tisch	

Artikel 23 Schutzunterkünfte	Haus der Familie Frauenhaus e.V. Kurzfristige Bereitstellung von Ferienwohnungen währen der Pandemie (5 Plätze)	➢ Beachtung der Problemlage (Gewaltgefährdung) wohnungsloser oder von Wohnungslosigkeit bedrohter Frauen ➢ Bereitstellen von Wohnraum nach dem Aufenthalt in einem Frauenhaus, verbindliche Vereinbarung mit VermieterInnen und Wohnungsgesellschaften
Artikel 25 Unterstützung für Opfer sexueller Gewalt	Frauenhäuser, ProBweis, AKH (Gyn)	
Artikel 26 Schutz und Unterstützung für Zeuginnen und Zeugen, die Kinder sind und altersgerechte psycho-soziale Unterstützung und Hilfsangebote	Haus der Familie, BISS, Jugendamt	
Artikel 30 Schadenersatz und Entschädigung	Außerhalb gerichtlicher Verfahren Hilfen durch die Opferhilfe und den Weißen Ring bis zu 300,-€	
Artikel 31 Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit		Anerkennung und Aufklärung über psychische Gewalt im Rahmen des Umgang mit gemeinsamen Kindern, Information der Familiengerichte
Artikel 40 Sexuelle Belästigung	Umfassende regelmäßige Information innerhalb der Landkreisverwaltung durch Plakate, Homepage der Gleichstellungsbeauftragten	
Artikel 51 Gefährdungsanalyse	Einschätzung von Hochrisikofälle durch Strukturiertes Vorgehen (Fragebogen) im Beratungsfall	

Situation der Frauenschutzhäuser in Celle 2020

Beratungsstellen:

- BISS
  - 404 Fälle von häuslicher Gewalt bearbeitet, davon 298 Fälle, in denen Frauen von häuslicher Gewalt betroffen waren
  - 368 Einsatzprotokolle der Polizei zu häuslicher Gewalt an die BISS
  - 315 Kinder waren direkt oder indirekt von häuslicher Gewalt betroffen

- Beratungsstelle Feroxia
  - 260 Beratungsfälle (40 Frauen vor Ort und 220 telefonisch oder online)

Frauenschutzhäuser:

- Haus der Familie
  - 80 (38 Frauen und 42 Kinder) Personen wurden aufgenommen aufgrund von häuslicher Gewalt
  - Die Aufenthaltsdauer betrug von einigen Tagen bis zu 6 Monaten und länger
  - Grundsätzlich ist das Wohnungsangebot für Alleinerziehende, die von Transferleistungen leben, eine Herausforderung
  - 86 Frauen hatten insgesamt 214 Beratungsgespräche
  - 84 Personen wurden abgewiesen
  - 71 Frauen konnten nicht aufgenommen werden, weil das Sicherheitsrisiko zu groß war oder psychische Erkrankungen oder Suchtproblematiken vorlagen

- Frauenhaus Celle e.V.
  - 1245 Beratungsgespräche, davon 213 außerhalb der Bürozeiten
  - 28 Frauen und 31 Kinder wurden aufgenommen, davon waren 64% mit Migrationshintergrund
  - 131 Frauen wurden abgewiesen
  - Die Aufenthaltsdauer betrug von einer Woche bis zu 6 Monaten und länger
  - Keine Frau ist nach Aufnahme zu dem Gewalttäter zurückgekehrt
  - Besondere Schwierigkeiten waren Wohnungsmangel und Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, ausländerrechtliche Beschränkungen, Finanzierung von schutzbedürftigen Frauen, die keine Sozialleistungsansprüche haben, Probleme mit den Tätern im Umgangs- und Sorgerecht