Evangelische Hochschule Nürnberg
B.A. Soziale Arbeit

Bachelor-Thesis
zur Erlangung des akademischen Grades
Bachelor of Arts

10 Jahre Istanbul Konvention

Eine kritische Analyse der Umsetzung des Übereinkommens zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Deutschland

Miriam Werny

Erstgutachter: Prof. Dr. Michael Bayer

Zweitgutachterin: Hanna Moritzen

Abgabetermin: 30.07.2021

Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGS- UND AKRONYMVERZEICHNIS **3**

ABSTRACT **4**

1. EINLEITUNG **1**

2. DEFINITIONEN UND GELTUNGSBEREICH **2**

3. ISTANBUL KONVENTION **3**

3.1 ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DER ISTANBUL KONVENTION 3
3.2 NOTWENDIGKEIT DER KONVENTION IN DEUTSCHLAND 4
3.3 ÜBERBLICK 5
3.3.1 Die vier Säulen der Konvention *5*
3.3.2 GREVIO *6*
3.4 BESONDERHEITEN DER ISTANBUL KONVENTION 7
3.4.1 Rolle der Zivilgesellschaft *7*
3.4.2 Struktureller Gewaltbegriff *8*
3.4.3 Staatliche Schutzpflicht *8*
3.4.4 Vorbehalte *9*

4. UMSETZUNG DER ISTANBUL KONVENTION IN DEUTSCHLAND **10**

4.1 GEWALTPRÄVENTION 10
4.1.1 Artikel 13 – Bewusstseinsbildung *10*
4.1.2 Artikel 16 – Vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme *12*
4.2 GEWALTSCHUTZ 15
4.2.1 Artikel 22 – Spezialisierte Hilfsdienste *15*
4.2.2 Artikel 23 – Schutzunterkünfte *20*
4.3 STRAFVERFAHREN 23
4.3.1 Artikel 36 – Sexuelle Gewalt, einschließlich Vergewaltigung *23*
4.3.2 Artikel 38 – Verstümmelung weiblicher Genitalien *26*
4.4 KOORDINIERTES VORGEHEN 29
4.4.1 Artikel 7 – Umfassende und koordinierte politische Maßnahmen *29*
4.4.2 Artikel 10 – Koordinierungsstelle *30*

5. EMPFEHLUNGEN **33**

5.1 GEWALTPRÄVENTION 33
5.2 GEWALTSCHUTZ 34
5.3 STRAFVERFOLGUNG 34
5.4 KOORDINIERTES VORGEHEN 35

6. FAZIT **36**

LITERATURVERZEICHNIS **37**

ANHANG **42**

Abkürzungs- und Akronymverzeichnis

AsylG	Asylgesetz
BAG	Bundesarbeitsgemeinschaft
bff	Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe
BGH	Bundesgerichtshof
BKA	Bundeskriminalamt
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
FGM	Female genital mutilation / weibliche Genitalverstümmelung
GREVIO	Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence
i.S.d.	im Sinne des
NGO	Nichtregierungsorganisation
s.g.	so genannten
SGB	Sozialgesetzbuch
StGB	Strafgesetzbuch
v.a.	vor allem
z.B.	zum Beispiel

Abstract

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es zu untersuchen, wie erfolgreich das Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, auch bekannt als Istanbul Konvention, in Deutschland bisher umgesetzt wurde.

Der Fokus wurde dabei auf acht ausgewählte Artikel der Konvention gelegt. Diese wurden darauf analysiert, wie gut sie in Deutschland bisher umgesetzt und implementiert worden sind und was es für Herausforderungen zu beachten gibt.

Die Analyse offenbart, dass die Umsetzung des Übereinkommens aktuell in Deutschland noch ausbaufähig ist. Es existieren zwar schon viele Grundlagen, aber diese müssen weiter ausgebaut werden, um den Anforderungen der Konvention zu entsprechen. Vor allem die Finanzierung und die Zusammenarbeit von den verschiedenen wichtigen Akteur*innen haben sich dabei als problematisch herausgestellt.

Durch diese Untersuchung hat sich gezeigt, dass Deutschland schon erste Schritte gemacht hat, um die langfristig erfolgreiche Umsetzung der Konvention anzugehen. Um die Konvention angemessen umzusetzen, müssen aber noch weitere Maßnahmen ergriffen werden und die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu einem Hauptthema der Gleichstellungspolitik gemacht werden.

1. Einleitung

„Gewalt gegen Frauen ist die vielleicht schändlichste aller Menschenrechtsverletzungen. Gewalt gegen Frauen kennt keine Grenzen, weder geographisch noch kulturell noch im Hinblick auf materiellen Wohlstand. Solange sie anhält, können wir nicht behaupten, dass wir wirkliche Fortschritte in Richtung Gleichstellung der Geschlechter, Entwicklung und Frieden machen“. Dieses Zitat ist von Kofi Annan aus dem Jahre 2000 und ist immer noch aktuell. Laut der Kriminalstatistischen Auswertung des Bundeskriminalamtes (BKA) gab es 2019 114.903 weibliche Betroffene von häuslicher Gewalt (Bundeskriminalamt, 2020) und durch die Corona Krise haben die Fälle von häuslicher Gewalt nochmal zugenommen (Tagesschau, 2021).

Ein Instrument zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt ist die Istanbul Konvention. Diese ist ein internationales Übereinkommen, welches die Vertragsstaaten verpflichtet, alle Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt zu bekämpfen. Es wurde im Mai 2011 beschlossen und ist im Februar 2018 in Deutschland in Kraft getreten.

Seitdem sind drei Jahre vergangen und in dieser Bachelorarbeit wird untersucht, wie weit die Istanbul Konvention bisher in Deutschland umgesetzt wurde. Dabei wird der Fokus auf ausgewählten Artikeln des Übereinkommens liegen, damit der Rahmen dieser Arbeit nicht überschritten wird.

Am Anfang der Arbeit werden kurz die relevanten Definitionen erklärt. Kapitel 3 beschäftigt sich mit der Entstehungsgeschichte der Konvention und der Frage, ob eine Notwendigkeit für das Übereinkommen in Deutschland besteht. Ebenfalls wird ein Überblick über die Konvention gegeben und auf die Besonderheiten dieser eingegangen. Anschließend wird in Kapitel 4 die Umsetzung der Konvention in Deutschland analysiert. Es wird untersucht, wie gut die ausgewählten Artikel in Deutschland umgesetzt und implementiert worden sind und was für Herausforderungen es zu beachten gibt. In Kapitel 5 werden Empfehlungen zur weiteren Umsetzung der untersuchten Artikel ausgesprochen und abschließend wird ein Fazit gezogen.

2. Definitionen und Geltungsbereich

Im folgenden Abschnitt werden die für diese Arbeit wichtigen Definitionen sowie der Geltungsbereich der Konvention kurz behandelt

In Artikel 3 des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt werden die wichtigen, in der Konvention verwendeten Begriffe definiert.

> *„Im Sinne dieses Übereinkommens*
> *a) wird der Begriff „Gewalt gegen Frauen“ als eine Menschenrechtsverletzung und eine Form der Diskriminierung der Frau verstanden und bezeichnet alle Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen führen oder führen können, einschließlich der Androhung solcher Handlungen, der Nötigung oder der willkürlichen Freiheitsentziehung, sei es im öffentlichen oder privaten Leben;*
> *b) 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;*
> *c) bezeichnet der Begriff „Geschlecht“ die gesellschaftlich geprägten Rollen, Verhaltensweisen, Tätigkeiten und Merkmale, die eine bestimmte Gesellschaft als für Frauen und Männer angemessen ansieht;*
> *d) bezeichnet der Begriff „geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen“ Gewalt, die gegen eine Frau gerichtet ist, weil sie eine Frau ist, oder die Frauen unverhältnismäßig stark betrifft;*
> *e) bezeichnet der Begriff „Opfer“ eine natürliche Person, die Gegenstand des unter den Buchstaben a und b beschriebenen Verhaltens ist;*
> *f) umfasst der Begriff „Frauen“ auch Mädchen unter achtzehn Jahren.“* (Artikel 3 Istanbul Konvention)

Die Definition des in der Konvention benutzten Geschlechterbegriffs bezieht sich nicht nur auf das biologische Geschlecht, sondern auch auf die gesellschaftlich konstruierte Dimension im Sinne des Begriffs Gender (Artikel 3 Buchstabe c Istanbul Konvention).

Diese Unterscheidung von Geschlecht und Gender kommt ursprünglich aus dem Englischen, wo es die sprachliche Differenzierung zwischen „sex“ und „gender“ gibt. Sex steht für das körperliche, gender für das soziale Geschlecht. Im Deutschen gibt es keine solche sprachliche Unterscheidung, da bei uns nur das Wort Geschlecht existiert. Deswegen hat sich auch hier das englische Gender etabliert, da so eine wesentlich bessere Differenzierung stattfinden kann (Stephan, 2000, S. 5). Mit sozialem Geschlecht soll ausgedrückt werden, dass das Geschlecht eben nicht nur mit den körperlichen Aspekten zusammenhängt. Es kommen viele weitere Aspekte wie z.B. die Erziehung und soziale Zuschreibungen dazu (Smykalla, 2006). Durch das Benutzen des Begriffes Gender, werden alle Frauen und Mädchen sowie Transfrauen und Trans-Mädchen in den Anwendungsbereich des Übereinkommens einbezogen.

Der Gewaltbegriff, im Kontext von häuslicher Gewalt und geschlechtsspezifischer Gewalt, ist sehr umfangreich definiert und beinhaltet, neben den psychischen, physischen und sexuellen, auch eine wirtschaftliche Dimension (Artikel 3 Buchstabe a Istanbul Konvention).

Der Geltungsbereich der Konvention wird in Artikel 2 der Istanbul Konvention festgelegt und umfasst alle Formen von Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt, von welcher Frauen überproportional betroffen sind. Daher soll auch der Fokus bei der Umsetzung des Übereinkommens von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffene Frauen sein. Die Vertragsstaaten werden jedoch dazu ermutigen, Maßnahmen für andere Gruppen von Opfern häuslicher Gewalt zu ergreifen, z. B. Jungen, Männer oder nicht-binäre Menschen, aber es gibt dafür keine Verpflichtungen (Artikel 2 Istanbul Konvention).

3. Istanbul Konvention

3.1 Entstehungsgeschichte der Istanbul Konvention

Seit den 1990ern hat der Europarat Initiativen und Kampagnen durchgeführt, um ein Bewusstsein für das schwerwiegende Problem von Gewalt gegen Frauen zu schaffen und die betroffenen Frauen zu schützen. Dazu gehörte auch die von 2006 bis 2008 laufende, europaweite Kampagne zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Unter anderem wurde durch diese Kampagne sichtbar, wie unterschiedlich die einzelnen europäischen Staaten mit dem Thema umgingen; es wurde ersichtlich, dass ein gesetzlicher Standard gebraucht wurde, um Betroffenen überall den gleichen Schutz gewährleisten zu können. Im Dezember 2008 hat das Ministerkomitee des Europarates eine Expertengruppe bestellt, die im Verlauf von zwei Jahren einen Textentwurf für die

Konvention erstellte. Das Ministerkomitee hat am 07. April 2011 das Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt verabschiedet. Am 11. Mai 2011 wurde die Konvention in Istanbul zur Unterzeichnung aufgelegt und am 1. August 2014 trat das Übereinkommen in Kraft (Council of Europe, o. D.-b). Deutschland unterzeichnete das Übereinkommen am Tag der Zeichnungsauflegung, ratifizierte wurde die Konvention am 12. Oktober 2017 und knapp vier Monate später ist sie in Kraft getreten (Council of Europe, o. D.-c).

3.2 Notwendigkeit der Konvention in Deutschland

Seit der ersten Welle der Frauenbewegung ab dem 18. Jahrhundert hat sich im Bereich der Gleichstellung der Frau in Deutschland viel getan und es stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit der Konvention. Auf diesen Punkt wird im folgenden Abschnitt kurz eingegangen.

Geschichtlich und politisch hat sich in Deutschland, in Bezug auf das Thema Gewalt gegen Frau, seit den 1970ern einiges getan. Durch das ‚Internationale Jahr der Frau' wurde 1975 das erste Mal öffentlich über häusliche Gewalt geredet, davor war es immer ein tabuisiertes Thema gewesen. In den folgenden Jahren entstanden dann die ersten Frauenhäuser und Notrufe, alle entsprungen aus verschiedenen Gruppen der Frauenbewegung und 1984 führte die Regierung in Bonn den ersten Fachtag zu Gewalt gegen Frauen durch. Bis zum Ende der 80er Jahre hat sich rechtlich jedoch nicht viel getan, nur das Opferschutzgesetz von 1987 hat Betroffenen von sexueller Gewalt etwas mehr Rechtsschutz gegeben. Nach der Vereinigung wurden in Ostdeutschland ebenfalls Frauenhäuser eingerichtet, jedoch stagnierte die Debatte um geschlechtsspezifische Gewalt mit der fortschreitenden Etablierung dieser Einrichtungen. Erst 1995 kam durch ein zweijähriges Modellprojekt, angesiedelt in Berlin und gefördert vom BMFSFJ und der Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen, neue Bewegung auf. Dabei arbeiteten Staat und Nicht-Regierungsorganisationen zusammen, um betroffene Frauen wirkungsvoll zu unterstützen. Auch weitere Institutionen wie die Polizei oder der Gesundheitsbereich wurden durch das Projekt erstmals mitverantwortlich für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt. Auf dieses Projekt folgend hat sich politisch viel getan. Vergewaltigung in der Ehe wurde 1997 strafbar. Im Dezember 1999 wurde der erste Aktionsplan des BMFSFJ zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen beschlossen und knapp zwei Jahre später, im November 2001, wurde das Gewaltschutzgesetz im Bundestag verabschiedet. 2007 wurde, aufbauend auf dem ersten, der zweite Aktionsplan des BMFSFJ beschlossen (Augstein, 2013).

Jedoch ist geschlechtsspezifische sowie häusliche Gewalt nach wie vor ein hochaktuelles Thema. 2019 gab es laut der Kriminalstatistischen Auswertung zum Thema Partnerschaftsgewalt des Bundeskriminalamtes (BKA) 141.792 Opfer von partnerschaftlicher Gewalt, davon waren 114.903 weiblich (Bundeskriminalamt, 2020). Die Dunkelziffer ist dabei nochmal höher, es wird davon ausgegangen, dass rund jede dritte Frau von körperlicher oder sexueller Gewalt betroffen ist (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2020c). Auch die Zahlen zu Vergewaltigungen, sexueller Nötigung und sexueller Übergriffe sind nicht gering. Im Jahr 2020 wurden in der polizeilichen Kriminalstatistik 9.752 Fälle erfasst und auch hier nur diejenigen, die zur Anzeige gebracht wurden (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2021, S. 13). Wenn man die Zahlen liest, wird einem bewusst, dass das Thema geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt in Deutschland immer noch ein großes Thema ist und die bisherigen Aktionspläne und Strategien noch nicht langfristig geholfen haben. Deshalb besteht auch in Deutschland eine Notwendigkeit zur Umsetzung der Istanbul Konvention.

3.3 Überblick

3.3.1 Die vier Säulen der Konvention

Die Konvention baut auf vier Säulen auf – Gewaltprävention, Gewaltschutz, Strafverfahren und koordiniertes Vorgehen. Die Säule Gewaltpräventionen zielt darauf ab, Verhaltensweisen zu verändern, die Gewalt gegen Frauen dulden und so Frauen präventiv zu schützen. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, wurden verschiedene Verpflichtungen festgelegt. Dazu gehört, durch Öffentlichkeits- und Kampagnenarbeit die Gesellschaft für das Thema zu sensibilisieren und Maßnahmen zur Stärkung von Frauen zu fördern. Die Thematiken Gleichstellung, geschlechtsspezifische Gewalt und gewaltfreie Konfliktlösung sollen in die Lehrpläne auf allen Bildungsebenen aufgenommen werden. Ebenfalls müssen Fachkräfte ausgebildet werden, Anzeichen von Gewalt zu erkennen und gegebenenfalls an die richtigen Einrichtungen zu vermitteln. Ebenso besteht die Pflicht, Täter*innenprogramme für Verursachende häuslicher Gewalt und Sexualstraftäter zu entwickeln, damit diese nicht wieder straffällig werden. Unter dem Punkt Gewaltschutz haben sich die Staaten, die die Konvention ratifiziert haben, verpflichtet, die Bedürfnisse und Sicherheit der Opfer in den Mittelpunkt der Maßnahmen stellen und Unterstützungsangebote wie beispielsweise spezielle Beratungseinrichtungen einzurichten. Es muss gewährleistet sein, dass Betroffene über ihre Rechte informiert sind und wissen, wo und wie sie Hilfe bekommen können in einer

Sprache, die sie verstehen. Ebenfalls muss sichergestellt werden, dass Frauen rund um die Uhr Zugang zu Notunterkünften und Notrufnummern haben. Auch der Schutz von Kindern, wenn diese z.B. Zeug*innen bei einem Gerichtsverfahren sind, und die Gewährleistung ihre Sicherheit ist Teil der Säule Gewaltschutz. Damit Betroffene Gerechtigkeit erfahren und die Täter zur Rechenschaft gezogen werden, müssen die Vertragsstaaten im Rahmen der Istanbul Konvention verschiedene Formen von Gewalt unter Strafe stellen. Dazu gehört unter anderem psychische Gewalt, sexuelle Gewalt und Belästigung, Zwangsehe, Verstümmelung weiblicher Genitalien und Zwangsabtreibung und -sterilisation. Es muss zudem sichergestellt werden, dass all diese Formen von Gewalt angemessen bestraft werden und Kultur, Religion oder Tradition nicht als Verteidigungsgrund für strafbares Verhalten akzeptiert werden. Opfer und Kinder sind während der Ermittlungs- und Gerichtsverfahren zu schützen und Strafverfolgungsbehörden müssen unverzüglich auf Hilferufe reagieren und alle Vorwürfe von Gewalt gegen Frauen untersuchen. Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt kann nur durch koordiniertes Vorgehen und überlegte Maßnahmen effektiv bekämpft werden. Diese Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt und häuslicher Gewalt erfordert eine Zusammenarbeit aller Parteien. Dazu gehören z.B. Justiz und Polizei, Kinderschutzbehörden, Angehörige der Gesundheits- und sozialen Berufe, NGOs und andere wichtige Partner. Die Istanbul-Konvention geht darauf ein und fordert eine ganzheitliche Reaktion auf Gewalt im Rahmen umfassender, integrierter und koordinierter Maßnahmen, die sich an den Bedürfnissen der Opfer orientieren. Dazu müssen die Vertragsstaaten eine behördenübergreifende Zusammenarbeit gewährleisten, die Kooperation mit der Zivilgesellschaft und NGOs unterstützen und eine angemessene Finanzierung für alle an der Umsetzung beteiligten Partner sicherstellen. Es muss außerdem eine unabhängige Koordinierungsstelle eingerichtet werden, welche die Umsetzung der Istanbul Konvention regelmäßig überprüft. (Council of Europe, o. D.-c)

3.3.2 GREVIO

GREVIO, kurz für Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence, ist ein unabhängiges Expertengremium, das für die Überwachung der Umsetzung der Istanbul Konvention durch die Vertragsstaaten zuständig ist. GREVIO erstellt und veröffentlicht Berichte, in denen die Gesetzgebung und andere Maßnahmen, die der Vertragsstaat zur Umsetzung der Bestimmungen des Übereinkommens verabschiedet hat, bewertet werden. Das Gremium kann besondere

Ermittlungsverfahren einleiten, wenn Maßnahmen erforderlich sind, um schwerwiegende, großflächige oder anhaltende Formen von Gewalt im Rahmen der Konvention zu verhindern. GREVIO kann gegebenenfalls auch allgemeine Empfehlungen zu den Themen und Konzepten des Übereinkommens verabschieden.
In Artikel 66 der Istanbul-Konvention werden die Rahmenbedingungen für das Gremium festgelegt. Das Gremium setzt sich aus 10 bis 15 Mitgliedern zusammen, abhängig von der Anzahl der Vertragsparteien der Konvention, und muss bei der Zusammensetzung auf ein Gleichgewicht bei der Repräsentation der Geschlechter, der geographischen Verteilung und auf interdisziplinäres Fachwissen achten. Die Mitglieder müssen Staatsangehörige der Vertragsparteien des Übereinkommens sein und das Ministerkomitee des Europarates legt die Verfahren für die Wahl der Mitglieder von GREVIO fest (Council of Europe, o. D.-a).

3.4 Besonderheiten der Istanbul Konvention

3.4.1 Rolle der Zivilgesellschaft

In vielen Mitgliedstaaten des Europarats werden Schutz- und Unterstützungsstrukturen von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) betrieben, so auch in Deutschland. Darüber hinaus haben sich organisationsübergreifende Ansätze, auch zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen, als vielversprechend im Umgang mit geschlechtsspezifischer Gewalt erwiesen. Daher hat die Konvention der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle bei seiner Umsetzung eingeräumt. Schon in Artikel 1e wird festgelegt, dass eines der Ziele des Übereinkommens die Umsetzung eines institutionsübergreifenden Ansatzes sei. Allein dadurch wird die Zusammenarbeit von verschiedenen Beteiligten, einschließlich NGOs, erforderlich. In Artikel 18 Absatz 2 wird das Ziel einer Zusammenarbeit durch eine Verpflichtung konkretisiert, die die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen klar festlegt. Artikel 9 verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, die Aktivitäten der Zivilgesellschaft anzuerkennen, zu fördern und wirksam mit ihr zusammenzuarbeiten. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Menschenrechtsinstitutionen sollen sich auch an der zu entwickelnden, umfassenden und koordinierten Strategie beteiligen. Erlaubt der Staat einer NGO die Umsetzung des Vertrages, muss nach Artikel 8 die Arbeit dieser Organisation finanziell abgesichert sein. Schließlich wird die Beteiligung der Zivilgesellschaft an dem internationalen Monitoringverfahren durch den GREVIO-Expert*innenausschuss festgeschrieben, welcher Informationen von NGOs und Menschenrechtsinstitutionen sammeln kann, um die Umsetzung der Konvention zu bewerten. (Rabe et al., 2018)

3.4.2 Struktureller Gewaltbegriff

Neben den umfangreichen staatlichen Verpflichtungen macht vor allem der strukturelle Gewaltbegriff das Abkommen besonders. Strukturelle Gewalt geht nicht von einer handelnden Person aus, sondern sie ist Teil der Gesellschaft und wird in ungleichen Machtverhältnissen und Lebenschancen sichtbar (Bundeskanzleramt - Sektion Familie und Jugend, o. D.). In der Konvention wird diese strukturelle Benachteiligung von Frauen und die geschlechtsspezifische Diskriminierung ganz deutlich als Ursache von Gewalt gegen Frauen und Mädchen benannt:

> *„[…] in Anerkennung der Tatsache, dass die Verwirklichung der rechtlichen und der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern ein wesentliches Element der Verhütung von Gewalt gegen Frauen ist;*
> *in Anerkennung der Tatsache, dass Gewalt gegen Frauen der Ausdruck historisch gewachsener ungleicher Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern ist, die zur Beherrschung und Diskriminierung der Frau durch den Mann und zur Verhinderung der vollständigen Gleichstellung der Frau geführt haben;*
> *in Anerkennung der Tatsache, dass Gewalt gegen Frauen als geschlechtsspezifische Gewalt strukturellen Charakter hat, sowie der Tatsache, dass Gewalt gegen Frauen einer der entscheidenden sozialen Mechanismen ist, durch den Frauen in eine untergeordnete Position gegenüber Männern gezwungen werden; […]“ (*Präambel Istanbul-Konvention)

Die Konvention stellt somit auch ausdrücklich fest, dass die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern nur realisiert werden kann, wenn Gewalt gegen Frauen bekämpft und verhindert wird und dass diese Gewalt historisch gewachsen und strukturell verankert ist in der Gesellschaft. Diese Tatsachen werden durch das Abkommen nun grundlegend für das politische Handeln von den Vertragsstaaten.

3.4.3 Staatliche Schutzpflicht

Mit dem Inkrafttreten der Konvention wird häusliche Gewalt und Gewalt gegen Frauen aus dem Privaten geholt und zu einem öffentlichen Problem. Der Staat verpflichtet sich, *„Frauen vor allen Formen von Gewalt zu schützen und Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhindern, zu verfolgen und zu beseitigen“* (Artikel 1 Absatz 1a Istanbul Konvention). Damit ist der Staat nun verpflichtet, ein flächendeckendes und

allgemein zugängliches Unterstützungssystem für von Gewalt betroffenen Frauen zu schaffen. Werden Frauen nun beispielsweise von einem Frauenhaus abgewiesen, weil es voll ist, können diese bei einer erneuten Gewalthandlung den Staat auf unterlassene Hilfeleistung verklagen. (Thiessen, 2018)

3.4.4 Vorbehalte

Mit einem Vorbehalt kann ein Vertragsstaat Artikel von einem völkerrechtlichen Vertrag für sich ausschließen und muss diese dann, trotz Unterzeichnung und Ratifizierung nicht umsetzen. Auch in der Istanbul Konvention ist dies bei bestimmten Artikeln möglich. Da Vorbehalte einen völkerrechtlichen Vertrag beträchtlich schwächen, ist es positiv, dass in der Istanbul Konvention nur bei ein paar Artikeln Vorbehalte möglich sind. Durch einen Überwachungsmechanismus sind die Vorbehalte zunächst nur fünf Jahre gültig. Danach muss der Vertragsstaat angeben, ob die Vorbehalte verlängert, abgeändert oder zurückgenommen werden. Wenn ein Staat keine Rückmeldung gibt, werden die Vorbehalt für 6 Monate verlängert und danach erlöschen sie (Rabe et al., 2018, S. 15). Deutschland hat Vorbehalte gegen zwei Artikel eingebracht und beide Vorbehalte gelten noch bis zum Februar 2023. Einer ist bezogen auf den Artikel 44 Abs. 1 e. Laut diesem Artikel sollen aus Ausländer*innen oder Staatenlose, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben, bei in Deutschland begangenen Straftaten auch dem deutschen Strafrecht unterliegen. Da es keine diesbezügliche Regel im hiesigen Recht gibt, hat Deutschland hier einen Vorbehalt eingelegt (Council of Europe, 2021). Der andere Vorbehalt ist gegen den Artikel 59 Abs. 2 und 3 eingelegt worden. In Artikel 59 Abs. 2 wird festgelegt, dass Betroffenen von häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt, deren Aufenthalt in Deutschland vom Aufenthaltstitel des Ehemannes abhängig ist, die Möglichkeit haben einen eigenständigen Antrag auf Aufenthalt zu stellen. Nach Abs. 3 sollen Betroffene auch aufgrund der persönlichen Lage oder wenn sie Zeug*innen in einem Ermittlungs- oder Strafverfahren sind, einen verlängerten Aufenthalt gewährt bekommen. Deutschland hat die Vorbehalte mit der Erklärung eingelegt, dass es bereits die Möglichkeit gibt, einen familiären Aufenthaltstitel zu beantragen. Dieser ist jedoch nur eine Verlängerung von einem selbigen, schon bestehenden Titel und umfasst somit keine anderen Situationen. Auf Abs. 3 bezogen lautete die Erklärung, dass die persönliche Lage zu unkonkret ist und bei Ermittlung- und Strafverfahren eine Duldung erteilt wird (Wersig et al., 2020).

4. Umsetzung der Istanbul Konvention in Deutschland

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Umsetzung der Konvention in Deutschland. Damit der Rahmen dieser Arbeit nicht überschritten wird, wird der Fokus auf ausgewählte Artikel der Konvention gelegt. Dabei wird pro Hauptthema, Gewaltschutz, Gewaltprävention, Strafverfolgung und Koordiniertes Vorgehen, die Umsetzung von zwei ausgesuchten Artikel untersucht.

4.1 Gewaltprävention

Dieses Kapitel setzt sich mit der Säule Gewaltprävention auseinander, wobei vor allem ein Fokus auf das Thema Bewusstseinsbildung und vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme gelegt wird.

4.1.1 Artikel 13 – Bewusstseinsbildung

Artikel 13 der Istanbul Konvention beschäftigt sich mit der Bewusstseinsbildung der Öffentlichkeit mit dem Ziel, dass die Bevölkerung zu dem Thema häusliche und geschlechtsspezifische Gewalt sensibilisiert wird.

> *„(1) Die Vertragsparteien fördern regelmäßig Kampagnen oder Programme zur Bewusstseinsbildung auf allen Ebenen oder führen solche durch, gegebenenfalls auch in Zusammenarbeit mit nationalen Menschenrechtsinstitutionen und Gleichstellungsorganen, der Zivilgesellschaft und nichtstaatlichen Organisationen, insbesondere mit Frauenorganisationen, um in der breiten Öffentlichkeit das Bewusstsein und das Verständnis für die unterschiedlichen Erscheinungsformen aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt, ihre Auswirkungen auf Kinder und die Notwendigkeit, solche Gewalt zu verhüten, zu verbessern.*
> *(2) Die Vertragsparteien stellen die umfassende Verbreitung von Informationen über Maßnahmen, die verfügbar sind, um in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallende Gewalttaten zu verhüten, in der breiten Öffentlichkeit sicher.“* (Artikel 13 Istanbul Konvention)

Für diesen Artikel wurde vom Europarat eine extra Handreichung verfasst, in welchem mehr Hintergrundwissen über Prävention durch Bewusstseinsbildung vermittelt wird, zusammen mit praktischen Ratschlägen für die Politik zur Gestaltung von Kampagnen

und einer Checkliste (Heidecke, 2016). In Deutschland scheint diese Handreichung bei der Umsetzung der Kampagnen nicht beachtet worden zu sein, es ist keine Strategie erkennbar und es gibt keinen Evaluationsprozess für die Wirkung der Kampagnen. (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 37)

Kampagnen und Initiativen

Im November 2019 startete die Initiative ‚Stärker als Gewalt' als Teil der Aktion ‚Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen'. Diese richtet sich an betroffene Frauen und Männer und soll sie ermutigen, sich zu wehren und soll gleichzeitig auch die Öffentlichkeit weiter zu dem Thema häusliche und geschlechtsspezifische Gewalt sensibilisieren (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2020, S. 15). Jedoch wurden bei der Planung dieser Initiative nicht die relevanten NGOs miteinbezogen, wie es eigentlich in Artikel 13 der Konvention festgelegt ist. Auch der Vorschlag, eine an Täter bzw. potenzielle Täter gerichtet Kampagne durchzuführen, wurde nicht beachtet. Die Initiative startete in 22 Städten. Die Abstimmungen vor Ort waren jedoch teilweise sehr mangelhaft, wodurch der Kampagnenstart teilweise mit den lokalen Vorbereitungen, beispielsweise von der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, kollidierte. Insgesamt wäre hier eine bessere Zusammenarbeit und Koordinierung mit NGOs und der kommunalen Ebene nötig gewesen (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 38).

Auf kommunaler und Länderebene durchgeführte Kampagnen sind oft nur auf einen Tag beschränkt, z.B. zum Internationalen Tag gegen Gewalt an Frauen, da auf lokaler Ebene häufig kein umfassendes Konzept und koordiniertes Vorgehen zum Thema Bewusstseinsbildung vorhanden ist (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 38).

Inhalte der Kampagnen

Das inhaltliche Hauptthema vieler Kampagnen ist häusliche Gewalt. Durch so einen starken Fokus auf dieses Thema, werden andere Formen von Gewalt vernachlässigt und marginalisiert. Ein gutes Beispiel dafür ist die Brottüten-Kampagne „Vergewaltigung kommt nicht in die Tüte". Diese wurde 2001 gestartet mit dem Plan, über einen Zeitraum hinweg Informationen zum Thema sexualisierte Gewalt und Anlaufstellen für Betroffene zu verbreiten. Auch begleitende Veranstaltungen waren geplant. Das Ziel dieser Kampagne war, so viele verschiedene Personengruppen wie möglich zu erreichen und ein Bewusstsein für das Thema sexualisierte Gewalt zu schaffen. Viele Landkreise und Städte führen diese Kampagne bis heute durch, aber mit dem abgeänderten Slogan

„Gewalt kommt mir nicht in die Tüte“ und häufig mit einer kürzeren Laufzeit. Durch die Umwandlung des Slogans wird der Fokus auf häusliche Gewalt gesetzt und das Ziel der ursprünglichen Kampagne kann so nie erreicht werden. Ein großer Bedarf für Öffentlichkeits- und Bewusstseinsbildung gibt es noch für weitere Gewaltformen, z.B. Genitalverstümmelung oder digitale Gewalt (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 38). Ein gutes Beispiel ist die Kampagne „Männlichkeit entscheidest du“, finanziert von der Landesregierung Schleswig-Holstein. Sie setzt sich mit der toxischen Männlichkeit auseinander, die in unserer Gesellschaft herrscht, wie z.B. die Ansicht, dass ein Mann die Kontrolle über andere haben muss, um männlich zu sein. Diese Bild von Männlichkeit ist eine Ursache von Gewalt gegen Frauen und wenn sich die Gesellschaft von diesem toxischen Männlichkeitsbild löst, ist ein großer Schritt getan zum Schutz von Frauen vor Gewalt (Landesverbandes Frauenberatung Schleswig-Holstein e.V., 2021). Diese Kampagne möchte die Einstellungen ändern, die zu Gewalt gegen Frauen führen. In vielen anderen Kampagnen und Initiativen geht es vorrangig darum, Betroffene zu motivieren, sich an Unterstützungsangebote und -einrichtungen zu wenden und Gewalt anzusprechen. Die gesamtgesellschaftliche Verantwortung, Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen, wird hierbei außen vor gelassen (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 39).

4.1.2 Artikel 16 – Vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme

In Artikel 16 der Istanbul Konvention ist festgelegt, dass die Vertragsstaaten Täter*innenprogramme einrichten und unterstützen müssen.

> *„(1) Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um Programme einzurichten oder zu unterstützen, die darauf abzielen, Täter und Täterinnen häuslicher Gewalt zu lehren, in zwischenmenschlichen Beziehungen ein gewaltfreies Verhalten anzunehmen, um weitere Gewalt zu verhüten und von Gewalt geprägte Verhaltensmuster zu verändern.*
> *(2) Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um Behandlungsprogramme einzurichten oder zu unterstützen, die darauf abzielen zu verhindern, dass Täter und Täterinnen, insbesondere Sexualstraftäter und -täterinnen, erneut Straftaten begehen.*
> *(3) Bei den in den Absätzen 1 und 2 genannten Maßnahmen stellen die Vertragsparteien sicher, dass die Sicherheit, die Unterstützung und die Menschenrechte der Opfer ein vorrangiges Anliegen sind und dass diese*

Programme gegebenenfalls in enger Zusammenarbeit mit spezialisierten Hilfsdiensten für Opfer ausgearbeitet und umgesetzt werden." (Artikel 16 Istanbul Konvention)

In den meisten Teilen Deutschlands fehlen Struktur und Konzepte für eine wirksame Täter*innenarbeit. Gesetzlich ist schon am 01.03.2013 das Gesetz zur Stärkung der Täterverantwortung in Kraft getreten. Dadurch sollen Täter*innen stärker zur Verantwortung gezogen werden und zur Teilnahme an Täter*innenprogrammen anregen (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 51).

Interventionsstrukturen und Ressourcen

Wie erfolgreich Täter*innenarbeit ist und ob dadurch weitere Gewalt verhindert wird, ist abhängig davon, wie verbindlich diese in die vorhandenen Interventionsstrukturen gegen häusliche Gewalt eingebunden wird. Für eine gelingende Täter*innenarbeit muss die Kooperation zwischen Einrichtungen der Täter*innenarbeit, der Justiz, der Polizei, Fraueneinrichtungen und kommunalen Einrichtungen ein wesentlicher Punkt sein (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 51).

Bundesweit gibt es keine ausreichenden finanziellen Ressourcen in den Einrichtungen der Täter*innenarbeit. Dadurch kann zum einen nicht sichergestellt werden, dass der hohe Anspruch an die Arbeit, trotz qualifiziertem Personal, zufriedenstellend erfüllt wird. Zum anderen kann durch die fehlenden finanziellen Mittel nicht gewährleistet werden, dass die Täter*innenarbeit einen grundlegenden Anteil am Opferschutz hat. Es besteht auch keine Sensibilisierung für die Arbeit mit Täter*innen und Betroffenen aus anderen Kulturen, z.B. migrierte Familien (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 51).

Die Arbeit mit Täter*innen mit einer Behinderung ist in Deutschland aktuell nicht umsetzbar. Es fehlt an Ressourcen, finanziellen Mitteln und passenden Konzepten. Für diese Arbeit müssten spezielle Programme konzipiert werden, die behindertengerecht sind, z.B. durch leichte Sprache. Hierfür hat die Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Täterarbeit bei der Aktion Mensch ein Projekt beantragt (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 52).

Standard zur Täterarbeit

Dieser Punkt beschäftigt sich mit der Arbeit mit männlichen Tätern. Im weiteren Verlauf wird sich auch noch mit Programmen zur Arbeit mit weiblichen Täter*innen auseinandergesetzt.

In Zusammenarbeit mit den Frauenverbänden hat die BAG Täterarbeit einen Standard zur Arbeit mit Gewaltausübenden von häuslicher Gewalt erstellt. Ein zentraler Punkt dabei ist die Sicherheit und der Schutz der Betroffenen. Dieser Standard wurde schon häufiger vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend veröffentlicht, um als Grundlage für die Täterarbeit zu dienen (Bundesarbeitsgemeischaft Täterarbeit häusliche Gewalt e.V., 2018). Das Projekt Beta in Hamburg baut auf dem Standard der BAG Täterarbeit auf. Sie arbeiten mit einem gender- und kultursensiblen Ansatz und auch gewalttätige Frauen gehören mit zur Zielgruppe. In einem Jahr, zwischen 2018 und 2019, wurden insgesamt 829 Personen beraten oder haben an Trainingskursen teilgenommen. Die Teilnehmenden wurden von Gerichten oder der Staatsanwaltschaft dazu verpflichtet, an der Kursen teilzunehmen. Dadurch wurden vor allem bekannte Täter an die Beratungsstelle verwiesen, die Täter aus dem Dunkelfeld sind etwas außen vor gelassen. Auch die betroffenen Frauen und ihre Kinder können sich von der Einrichtung beraten lassen oder werden an eine Frauenberatungsstelle verwiesen, die mit der Beratungsstelle Beta kooperiert (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2020, S. 24).

Auch in Thüringen gibt es ein Beratungsangebot, das Projekt ORANGE, für Täter von häuslicher Gewalt. Es ist Teil der Interventionskette gegen häusliche Gewalt und an die Justiz angebunden, wodurch eine enge Kooperation mit der Kinder- und Jugendhilfe gewährleistet wird. Insgesamt gibt es vier Standorte in Thüringen, alle finanziert vom Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz. Auch hier ist der Standard der BAG Täterarbeit die Grundlage für die Beratungsarbeit und Trainingsprogramme. Ziel des Projektes ist die Vermeidung von weiterer Gewalt durch ein kognitives und verhaltensorientiertes Programm, in welchem angelerntes Gewaltverhalten verändert wird z.B. durch die Erlernung von neuen Strategien zur Konfliktlösung (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2020, S. 24).

Vor allem in den Bundesländern Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Saarland, besteht noch Handlungsbedarf. In Mecklenburg-Vorpommern gibt es, trotz der großen Fläche, nur eine Einrichtung zur Täterarbeit. In Baden-Württemberg gibt es zwar fünf kommunal finanzierte Einrichtungen, aber das Land gibt keine Finanzierung mit dazu. Das Saarland finanziert nur eine Täterarbeitseinrichtung und auch in anderen Bundesländern ist keine flächendeckende Versorgung gegeben. (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 53).

Programme für weibliche Täter*innen

Häusliche oder sexualisierte Gewalt kann auch von weiblichen Täter*innen ausgehen und für Betroffene davon ist es wichtig, das anzuerkennen. Jedoch gibt es bisher kaum aussagekräftige Studien zu dem Thema. Die Statistik des Bundeskriminalamts sagt aus, dass es ca. 20% weibliche Täter*innen gibt im Bereich häuslicher Gewalt, aber auch diese Statistik ist nicht komplett aussagekräftig. Es wird bspw. nicht geklärt, wie viele Männer, die wegen häuslicher Gewalt angezeigt wurden, als Reaktion darauf die Frau angezeigt haben. Um eine aussagekräftige Statistik zu haben, wird die BAG Täterarbeit in Kooperation mit den Frauenverbänden eine Forschung zum Thema ‚Weibliche Gewaltausübende' durchführen (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 53-54).

4.2 Gewaltschutz

Bei diesem Punkt wird sich vor allem mit den bedarfsdeckenden Unterstützungsangeboten auseinandergesetzt, die ein Teil der Säule Gewaltschutz sind. Der Fokus liegt hier auf den spezialisierten Hilfsdiensten und Schutzunterkünften.

4.2.1 Artikel 22 – Spezialisierte Hilfsdienste

In Artikel 22 der Istanbul Konvention steht

> *„(1) Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um in angemessener geographischer Verteilung spezialisierte Hilfsdienste für sofortige sowie kurz- und langfristige Hilfe für alle Opfer von in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Gewalttaten bereitzustellen oder für deren Bereitstellung zu sorgen.*
> *(2) Die Vertragsparteien stellen für alle Frauen, die Opfer von Gewalt wurden, und ihre Kinder spezialisierte Hilfsdienste bereit oder sorgen für deren Bereitstellung."* (Artikel 22 Istanbul Konvention)

Der Staat muss also gewährleisten, dass Betroffenen von Gewalt spezialisierte Hilfsdienste zugänglich gemacht werden.

Laut dem GREVIO Bericht von Deutschland gibt es insgesamt 288 Fachberatungsstellen. Weiterhin gibt es 208 Beratungsstellen für häusliche Gewalt, 172 für sexualisierte Gewalt, 39 für Frauen und Mädchen mit Behinderung, 51 für Opfer von Gewalt im Namen der Ehe und Genitalverstümmelung und 261 Interventionsstellen. Jedoch ist die Verteilung von diesen Einrichtungen zwischen den Bundesländern sehr

unterschiedlich.[1] Brandenburg hat bspw. nur 2 Fachberatungsstellen und sonst keine weiteren spezialisierten Hilfsdienste mehr, wohingegen in Hessen es aus jedem Bereich Beratungsstellen zu finden sind (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2020, Anhang S.3-4).

Finanzierung

Bei der Umsetzung davon gibt es verschiedene Herausforderungen. Dazu gehören die Finanzierung und Absicherung der Angebote. Fachberatungsstellen werden auf freiwilliger Basis finanziert und die Finanzierung ist nicht garantiert. In den meisten Bundesländern ist die dauerhafte Absicherung von Beratungsstellen nicht gewährleistet, nur in Schleswig-Holstein gibt es eine Rechtsgrundlage zur Finanzierung von Beratungsstellen für von Gewalt betroffene Frauen. In den anderen Bundesländern muss die Finanzierung mit den Bundesländern und Kommunen immer wieder neu verhandelt werden. Die meisten Beratungsstellen werden von mehreren öffentlichen Geldgebern unterstützt. Dabei wird die Förderung mit jedem Geldgeber separat abgerechnet, die dadurch finanzierten Angebote müssen erfasst und dokumentiert werden und der Zuschuss muss immer wieder neu verhandelt werden. Und es ist nicht ungewöhnlich, dass ein Geldgeber die Förderung kürzt, wenn andere ihre finanzielle Unterstützung erhöhen. Damit eine Einrichtung also eine finanzielle Absicherung für ihre Tätigkeiten hat, muss ein Teil der personellen Ressourcen ständig für die Sicherung aufgewendet werden. Manchmal ist die finanzielle Förderung auch abhängig von der Zahl der zu beratenden Betroffenen der letzten Jahre. Dabei führen sinkende Zahlen oft zu einer Reduzierung der Mittel, steigende aber nicht automatisch zu einer Erhöhung. Kritisch ist bei diesen Finanzierungsmodellen, dass nur eine direkte Beratung gezählt wird. Die Unterstützung von Angehörigen von Betroffenen wird beispielsweise nicht berücksichtigt (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 74-75).

Kaum eine Einrichtung kann eine Vollfinanzierung vorweisen. Bis zu 40% der Kosten müssen z.B. durch Spenden selbst gesammelt und finanziert werden. Um die schwierige Situation nochmal zu verdeutlichen, ein Auszug aus einem Bewilligungsbescheid einer Fachberatungsstelle: „*Ich weise darauf hin, dass aus dieser Bewilligung nicht geschlossen werden kann, dass auch in künftigen Haushaltsjahren mit einer Förderung im bisherigen Umfang gerechnet werden kann. Es ist zu befürchten, dass Kürzungen von Zuwendungen unumgänglich sind oder Zuwendungen ganz entfallen. Ich bitte Sie, dieses Finanzierungsrisiko insbesondere bei Abschluss,*

[1] Siehe Tabelle im Anhang

Änderung oder Verlängerung von Verträgen (z. B. für Mietobjekte oder Personal) zu berücksichtigen." (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 75).

Verteilung und Spezialisierung

Fachberatungsstellen, mit und ohne Spezialisierung auf z.B. häusliche oder sexualisierte Gewalt, sind in allen Bundesländern vorhanden. Jedoch sind diese Angebote nicht immer in erreichbarer Nähe oder es gibt für die vorliegende Gewaltform keine Einrichtung in der Region. Gerade in den ländlichen Räumen ist häufig nur wenig Personal in den Einrichtungen und die Wege für die Betroffenen sind sehr weit. Auch die Themenfelder, die die Beratungsstellen auf dem Land abdecken müssen, sind sehr breit gefächert. (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 75).

In städtischen Gebieten sind verschiedene spezialisierte Beratungseinrichtungen vorhanden, aber die Kapazitätsprobleme sind häufig enorm. In Berlin gibt es beispielsweise für 3,5 Millionen Einwohner*innen nur eine einzige Beratungsstelle für Vergewaltigungsopfer und sexuell belästigte Frauen. In dieser Einrichtung gibt es 8,7 Vollzeitstellen, die Wartezeit 2018 war zwei Monate und 2019 wurden die möglichen Beratungen pro Klientin von zehn auf fünf reduziert (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 75-76).

Auch zwischen Ost- und Westdeutschland existieren noch große Unterschiede. In den neuen Bundesländern gibt es kaum ambulante Angebote speziell für Frauen und diese sind häufig schlechter ausgestattet. Beispiel Mecklenburg-Vorpommern: Dort gibt es Beratungsstellen für sexualisierte und häusliche Gewalt, die für alle Geschlechter zuständig sind. Jedoch ist nur in fünf von den sechs Landkreisen eine Beratungsstelle vorhanden, und zwei davon haben nur eine Personalstelle. Dadurch sind die Einrichtungen oft schwer erreichbar und der Anfahrtsweg ist für Betroffene häufig zu weit. Durch die dünne Besetzung können die Stellen nur in akuten Fällen helfen, für länger angesetzte Beratungsprozesse oder anderen Arbeiten, wie Prävention oder Netzwerkarbeit, sind die Kapazitäten nicht vorhanden (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 76).

Interventionsstellen für eine proaktive Arbeit nach einem Polizeieinsatz bei häuslicher Gewalt existieren in allen Bundesländern. Jedoch unterscheiden sich die Ausstattungen und Ressourcen sehr stark. Es gibt beispielsweise in Niedersachsen im ländlichen Raum Stellen, die nur vier Wochenstunden Personal haben. Durch eine Analyse dieser Interventionsstellen in Niedersachsen wurde sichtbar, dass 400 Wochenstunden zusätzlich finanziert werden müssten, damit die Arbeit bedarfsgerecht umgesetzt werden

kann. Auch spezialisierte Beratungseinrichtungen bei sexualisierter Gewalt in Kindheit und Jugend sind in allen Bundesländern vorhanden. Jedoch ergeben sich hier dieselben Probleme wie bei den Beratungsstellen für betroffene Frauen von häuslicher und sexualisierter Gewalt. Die Finanzierung ist sehr unterschiedlich und wenn eine Einrichtung Beratungen für Kinder und Jugendliche sowie auch für Frauen anbietet, ist die Finanzierung bei verschiedenen Stellen und ressortübergreifend zu beantragen.
Bei der für die Finanzierung notwendigen Bedarfsermittlung werden die Fallzahlen als Grundlage genutzt. Diese bilden den tatsächlichen Bedarf jedoch nicht ausreichend ab, da beispielsweise die Arbeit zur Prävention darin nicht berücksichtigt ist. Auch der Aufwand, der bei einer Beratung entstehen kann, z.B. durch die zusätzliche Beratung von Angehörigen oder dem Umfeld, wird nicht in der auf die Fallzahlen basierenden Bedarfsermittlung miteinbezogen (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 76-77).
Für Kinder von betroffenen Frauen gibt es nur vereinzelte Angebote, welche dann oft an eine Beratungsstelle angegliedert sind oder die Jugendämter müssen diese Arbeit übernehmen. Auch bei der Kooperation zwischen Beratungsstellen und Flüchtlingsunterkünften gibt es noch Verbesserungsbedarf. Mitarbeiter*innen der Beratungsstellen haben häufig keinen oder beschränkten Zutritt zu den Unterkünften und die geflüchteten Frauen haben keine finanziellen Mittel und Möglichkeiten, um von sich aus zu einer Beratungseinrichtung zu fahren (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 76-77).

Ausstattung

Die Beratungsstellen werden immer mehr von Betroffenen, Angehörigen von Betroffenen sowie auch Fachkräften in Anspruch genommen. Bei den im Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff) angeschlossenen Beratungsstellen sind die Beratungen um 20% gestiegen. Auch die Zahl der Fortbildungen und Veranstaltungen pro Einrichtung haben zugenommen und die Themenkomplexität und Handlungsfelder werden immer größer und anspruchsvoller. Dem steht die Personalknappheit vieler Einrichtungen entgegen, mit im Schnitt 2,1 Vollzeitäquivalenten, verteilt auf drei bis vier Personen. Durch diese Knappheit von Mitarbeitenden müssen die Tätigkeiten von Beratungseinrichtungen reduziert werden. In vielen Einrichtungen können Fachkräfte nicht angemessen bezahlt werden. Die tarifliche Einstufung ist meistens recht niedrig, gemessen mit der Wichtigkeit und dem hohen Anspruch, die diese Arbeit mit sich bringt. Auch Aufgaben wie Gremien- und Netzwerkarbeit, Öffentlichkeitsarbeit oder Präventionen, die einen großen Part der

ganzheitlichen Arbeit von Beratungseinrichtungen ausmachen, sind nicht Teil der Regelfinanzierung und müssen selbst finanziert oder nebenher gemacht werden. Und auch steigende Kosten, wie die Miete, werden oft nicht berücksichtigt und Zuschüsse werden gekürzt. (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 77-78).

Qualität und Vielfalt der Angebote

Durch die geringen Ressourcen im personellen und finanziellen Bereich werden auch die Qualität und die Vielfalt der Angebote beeinflusst. Trotz den vorhandenen, auf eine ganzheitliche Arbeit ausgelegten Konzepten, kann oft nur eine unmittelbare Hilfe für Betroffene angeboten werden. Beratungsstellen müssen Prioritäten in ihrer Arbeit setzen und häufig können wichtige Arbeiten z.B. zur Prävention nicht umgesetzt werden. Angebote für eine Online-Beratung wären für Frauen, die beispielsweise nicht in der Nähe einer Beratungsstelle wohnen, sehr wichtig, aber die Mittel dafür fehlen häufig. Für langfristige Unterstützung von Betroffenen sind keine Kapazitäten vorhanden. Die genderbezogene Arbeit ist in vielen Einrichtungen ein grundlegender Ansatz und ist in die Konzepte integriert. Dieser Ansatz muss aber regelmäßig erklärt und verteidigt werden, wenn finanzielle Mittel beantragt werden. (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 78-79).

Der Bedarf für Beratungen in einer anderen Sprache kann oft nicht ausreichend gedeckt werden. Die Mittel für eine Beratung mit Sprachmittlung fehlen in vielen Einrichtungen und auch für den Auf- und Ausbau von mobilen Beratungsmöglichkeiten fehlt das Personal, die Zeit und das Geld. Für Fortbildungen für die Mitarbeitenden sind größtenteils keine Mittel vorhanden. Personal für das Erkennen des gesundheitlichen Bedarfs der Betroffenen ist spärlich vorhanden und auch eine Kooperation zwischen den medizinischen Einrichtungen und den Beratungsstellen findet kaum statt (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 79).

Zugänglichkeit der Angebote

Die Zugänglichkeit zu den Angeboten von Beratungsstellen sind durch die geringen Ressourcen sehr begrenzt. In einem Viertel der Einrichtungen müssen Betroffene zwischen zwei bis fünf Wochen auf einen Termin warten (Bundesregierung, 2021, S. 15). Viele Einrichtungen und Veranstaltungen im Sinne der Öffentlichkeitsarbeit sind nicht barrierefrei zugänglich, wodurch viele Frauen mit Behinderung nicht wissen, was für Angebote es in ihrer Umgebung gibt, obwohl sie überdurchschnittlich von Gewalt betroffen sind. Für Beratungen in Einrichtungen für Menschen mit Behinderung fehlen

die finanziellen Mittel. Um zu gewährleisten, dass Menschen aus verschiedensten Lebenslagen, z.B. geflüchtete oder wohnungslose Frauen, Unterstützung bei Gewalt erhalten, sind spezifische Konzepte und eine interinstitutionelle Kooperation notwendig. Falls solche Konzepte finanziert werden, dann nur im Rahmen von Modellprojekten, beschränkt auf einzelne Regionen. Eine Ausweitung gelingt weder in einem Bundesland noch in Deutschland und trotz positiver Ergebnisse werden Projekte nach Ablauf der festgelegten Laufzeit regelmäßig beendet. Spezifische Angebote für trans- und intergeschlechtliche oder queere Personen gibt es nur sehr vereinzelt (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 79-80).

4.2.2 Artikel 23 – Schutzunterkünfte

Artikel 23 der Istanbul Konvention befasst sich mit Schutzunterkünften:

> *„Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um die Einrichtung von geeigneten, leicht zugänglichen Schutzunterkünften in ausreichender Zahl zu ermöglichen, um Opfern, insbesondere Frauen und ihren Kindern, eine sichere Unterkunft zur Verfügung zu stellen und aktiv auf Opfer zuzugehen."* (Artikel 23 Istanbul Konvention)

Infrastruktur

Die derzeitige Infrastruktur von Frauenhäusern entspricht nicht den Anforderungen der Istanbul-Konvention nach "leicht zugänglichen Schutzunterkünften in ausreichender Zahl" (Artikel 23 Istanbul Konvention). Frauen und ihre Kinder haben noch keinen gesicherten und flächendeckenden Schutz durch Frauenhäuser in Deutschland. Es fehlen ca. 15.000 Plätze für Frauen und Kinder in Schutzunterkünften um die Empfehlungen des Europarates von einem Familienplatz pro 10.000 Einwohner*innen zu erreichen (Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser, 2020). Für unter 18-Jährige, die von Gewalt betroffen sind, gibt es kaum spezialisierte Einrichtungen wie z.B. Mädchenhäuser. Besonders betroffen davon sind junge, gerade volljährig gewordene Frauen, die schon langjährig von häuslicher Gewalt betroffen sind. Nach dem SGB VIII hätten diese jungen Frauen weiterhin Ansprüche auf Jugendhilfe, werden aber aufgrund ihres Alters oft an Frauenhäuser verwiesen. Diese haben jedoch schon so keine Plätze mehr und können den spezifischen Bedarf von jungen Frauen nicht angemessen decken. Dadurch werden die geschlechtsspezifischen Bedarfe von jungen Frauen nicht bemerkt und strukturell vernachlässigt. Auch jungen Frauen, die von

Partnerschaftsgewalt betroffen sind, stehen keine umfängliche Infrastrukturen an Schutzangeboten mit spezialisierter Hilfe zur Verfügung (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 82-83).
Deutschlandweit gibt es noch keine festgelegten Qualitätsstandards was die Ausstattung und den Betrieb von Frauenhäusern angeht (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2021, S. 27).

Personal und Ausstattung

Die Quote von Fachkräften in Frauenhäuser ist nicht ausreichend hoch, um zu gewährleisten, dass die Unterkunft zu jeder Zeit, 24 Stunden an 365 Tagen, erreichbar und voll arbeitsfähig ist. Der Bedarf von Betroffenen kann aufgrund fehlenden Personals nicht gedeckt werden oder Frauen müssen trotz vorhandener Plätze abgewiesen werden. (Bundesregierung, 2012, S. 75)
Frauen und Kinder haben oft keine Möglichkeiten auf private Rückzugsorte in Frauenhäusern. Oft müssen sich mehrere Frauen oder Mütter mit ihren Kindern ein Zimmer teilen und es stehen oft nur Gemeinschaftsbäder zur Verfügung. Dadurch können beispielsweise Frauen mit psychischen Erkrankungen, trotz Schutzbedürfnis, nicht aufgenommen werden. Auch das Geld für eine Sprachmittlung ist in vielen Frauenhäusern nicht vorhanden (Bundesregierung, 2012, S. 62). Für eine datensichere Kommunikation und Online-Beratungen entsprechen die vorhandenen technischen Geräte und Ausstattung nicht den Anforderungen (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 83).

Zugang

Frauenhäuser müssen regelmäßig Frauen und ihre Kinder abweisen, da sie keinen Platz mehr haben (Frauenhauskoordinierung e.V., 2018). Es gibt in Deutschland also keinen flächendeckenden Schutz für Frauen und ihre Kinder. Aufgrund mangelnder Finanzierung und einer einschränkenden Gesetzgebung, bspw. durch die Aufenthaltspflicht in der Aufnahmeeinrichtung nach §47 AsylG, können *„[g]ewaltbetroffene Migrant*innen mit unsicherem Aufenthaltsstatus oder ohne Papiere, Asylbewerber*innen, Frauen ohne Leistungsansprüche nach den Sozialgesetzbüchern, geflüchtete Frauen sowie bestimmte EU-Bürger*innen“* (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 84) nicht aufgenommen werden. Trans Frauen sowie Frauen mit älteren Kindern finden oft keine passenden Plätze in Frauenhäuser und durch die fehlende Barrierefreiheit und nicht vorhandenen Rückzugsorte wird der Zugang für Frauen mit

Behinderung oder mit psychischen Erkrankungen nochmal erschwert (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 84).

Unterstützung spezieller Personengruppen

Der hohe Bedarf an Beratung und Unterstützung von Kindern und Jugendlichen der schutzsuchenden Frauen wird wegen nicht vorhandenen personellen Kapazitäten nur teilweise gedeckt (Bundesregierung, 2012, S. 69–70).

Für weibliche Betroffene von Menschenhandel gibt es keine spezialisierten Unterkünfte. In der Praxis stellt sich die Unterbringung dieser Betroffenen, vor allem für Minderjährige, als sehr problematisch dar. Die vorhandenen Einrichtungen wie z.B. von der Obdachlosenhilfe oder der Kinder- und Jugendhilfe sind nicht für diese Zielgruppe ausgelegt und ausgestattet (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 85).

Finanzierung

Die Finanzierung der Frauenhäuser ist nicht bundesweit einheitlich geregelt und ähnelt einem Flickenteppich. Die Finanzierung setzt sich aus den Landesmitteln, den Mitteln der Kommune, Eigenmitteln der Träger und der Kostenbeteiligung der schutzsuchenden Frauen zusammen. Zwei Drittel der Frauenhäuser werden dabei über Tagessätze finanziert, bei denen die entstehenden Kosten des Frauenhauses auf die einzelnen Bewohnerinnen umgelegt werden. Diese Tagessätze sind in jeder Unterkunft unterschiedlich. Bei Frauen mit einem Leistungsanspruch nach dem SGB II und dem SGB XII zahlt das Sozialamt oder das Jobcenter die Tagessätze. Bei anderen Frauen, die nicht sozialleistungsberechtigt sind, ist die Finanzierung vom Frauenhaus und den dortigen Regeln zur Finanzierung abhängig. In Situationen, in denen schneller, unbürokratischer Schutz nötig ist, stellt die Finanzierung oft große Hürden für die betroffene Frau dar. Auch die Träger der Frauenhäuser bekommen immer mehr Probleme. Frauen aus anderen Kommunen können häufig nicht aufgenommen werden, da dies nicht in der Finanzierung abgedeckt ist. Die Dauer der Aufenthalte von Frauen in den Unterkünften wird begrenzt und man muss bei den Kostenträgern Nachweise vorlegen, die die Notwendigkeit des Aufenthalts belegen (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 85-86).

4.3 Strafverfahren

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Säule Gewaltschutz. Der Fokus liegt hier auf den Punkten sexuelle Gewalt und weibliche Genitalverstümmelung, auch female genital mutilation (FGM), genannt.

4.3.1 Artikel 36 – Sexuelle Gewalt, einschließlich Vergewaltigung

Mir Artikel 36 der Istanbul Konvention verpflichten sich die Vertragsstaaten, dass sexuelle Gewalt strafrechtlich verfolgt wird, auch Handlungen, die innerhalb von (ehemaligen) Partnerschaften vorgefallen sind.

> *„1) Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass folgendes vorsätzliches Verhalten unter Strafe gestellt wird:*
>
> > *a) nicht einverständliches, sexuell bestimmtes vaginales, anales oder orales Eindringen in den Körper einer anderen Person mit einem Körperteil oder Gegenstand;*
> >
> > *b) sonstige nicht einverständliche sexuell bestimmte Handlungen mit einer anderen Person;*
> >
> > *c) Veranlassung einer Person zur Durchführung nicht einverständlicher sexuell bestimmter Handlungen mit einer dritten Person.*
>
> *(2) Das Einverständnis muss freiwillig als Ergebnis des freien Willens der Person, der im Zusammenhang der jeweiligen Begleitumstände beurteilt wird, erteilt werden.*
>
> *(3) Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Absatz 1 auch auf Handlungen anwendbar ist, die gegenüber früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen oder Partnern im Sinne des internen Rechts begangen wurden.“* (Artikel 36 Istanbul Konvention)

2016 wurde die s.g. Nein-heißt-Nein-Regelung eingeführt und somit das Sexualstrafrecht den Ansprüchen des Übereinkommens angepasst. Es lässt sich jedoch nicht sagen, ob die Rechtsprechung die Gesetzeslage im Sinne der Konvention auslegt (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 121).

Nein-heißt-Nein Reform

Durch das in Kraft treten der Reform im Jahr 2016 ist in Deutschland sexualisierte Gewalt gegen den Willen einer Person strafbar, ohne dass dafür weitere Voraussetzungen vorliegen müssen wie z.B. Gewalt oder Ausnutzung einer schutzlosen Lage, wie es vor der Einführung der Regelung der Fall war. Jetzt steht im § 177 StGB „(*1) Wer gegen den erkennbaren Willen einer anderen Person sexuelle Handlungen an dieser Person vornimmt oder von ihr vornehmen lässt oder diese Person zur Vornahme oder Duldung sexueller Handlungen an oder von einem Dritten bestimmt […]*“. Eine sexuelle Handlung ist also strafbar, wenn sie gegen der erkennbaren Willen der anderen Person durchgeführt wird. Es gibt noch keine gefestigte Rechtsprechung zu der neuen Reform, aber laut polizeilicher Kriminalstatistik haben die Anzeigen zugenommen (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 121). Im Jahr 2015, vor der Einführung der Reform, wurden 7.022 Fälle von Vergewaltigung, sexueller Nötigung und sexueller Übergriffe im besonders schweren Fall erfasst (Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, 2016, S. 3), im Jahr 2020 waren es 9.752 Fälle (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2021, S. 13). Auch Beratungsstellen stellen fest, dass Betroffene, durch die Sensibilisierung der Gesellschaft und die Debatten vor der Reformeinführung, nun bereitwilliger sind, Anzeige zu erstatten. Es gibt zwar auch Kritik an der neuen Reform, aber die Einschätzungen von Staatsanwaltschaft, Richter*innen und Anwält*innen ist durchaus positiv (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 121-122).

Schwierigkeiten bei der Rechtsumsetzung

Eine der größten Schwierigkeiten, die sich bei der Umsetzung des §177 ergeben, ist die Auslegung des erkennbaren Willens nach §177 Abs. 1 StGB. Trotz Angaben der Betroffenen, dass sie deutlich gesagt haben, dass der*die andere aufhören soll, werden Verfahren häufig eingestellt. Der Grund dafür ist, dass oftmals nicht der Vorsatz von sexuellen Handlungen gegen den erkennbaren Willen der Person angenommen wird. In Gerichtsverfahren wird immer wieder entschieden, dass, wenn man schon sexuelle Handlungen mitgemacht hat, ein dann verbales „nein“ nicht unbedingt als entgegenstehender Wille gesehen werden kann. Einige Entscheidungen des Bundesgerichtshof (BGH) sind dabei durchaus problematisch. Bei einem Fall einer Frau, die anfangs bei den sexuellen Handlungen mitgemacht hat, aber dann ihre Meinung änderte nachdem der Beschuldigte gewalttätig wurde, und dies auch ausdrücklich äußerte, hat das Landgericht den Täter wegen Vergewaltigung verurteilt (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 122). Das BGH hob das Urteil auf mit folgender

Begründung: *„Nach den Feststellungen des Landgerichts zum objektiven Tatgeschehen im Fall 2.1 der Urteilsgründe ist davon auszugehen, dass die Geschädigte dem Oral- und dem Analverkehr mit dem Angeklagten zustimmte und mit diesem jedenfalls zunächst einverstanden war, sie den Angeklagten aber aufforderte, mit den Schlägen und Bissen aufzuhören. Dass sich die verbalen und physischen Versuche der Geschädigten, den Angeklagten zu einem Aufhören zu bewegen, auch auf die sexuellen Handlungen in Form von Oral- und Analverkehr bezogen, ist den Feststellungen nicht eindeutig zu entnehmen. Vielmehr kann hiernach nicht ausgeschlossen werden, dass die Geschädigte mit dem Geschlechtsverkehr als solchem weiterhin und bis zuletzt einverstanden war und sich ihr erkennbar entgegenstehender Wille nur auf das Zufügen von Schmerzen durch Schläge und Bisse bezog. Auch aus dem Umstand, dass die Geschädigte vor Schmerzen schrie und der Angeklagte ihr zeitweise den Mund zuhielt, lässt sich für ein fehlendes Einverständnis der Geschädigten mit dem Geschlechtsverkehr als solchem nichts ableiten."* (BGH, 04.12.2018 - 1 StR 546/18, openjur.de).

Auch §177 Abs. 6 StGB bereitet Schwierigkeiten bei der Anwendung. Dieser bezieht sich auf den besonders schweren Fall von sexuellen Übergriffen und sagt im genauen aus:

> *„(6) In besonders schweren Fällen ist auf Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren zu erkennen. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn*
>
> 1. *der Täter mit dem Opfer den Beischlaf vollzieht oder vollziehen lässt oder ähnliche sexuelle Handlungen an dem Opfer vornimmt oder von ihm vornehmen lässt, die diese besonders erniedrigen, insbesondere wenn die mit einem Eindringen in den Körper verbunden sind (Vergewaltigung), oder*
> 2. *die Tat von mehreren gemeinschaftlich begangen wird."* (§177 Abs. 6 StGB)

Problematisch ist hierbei vor allem die Mindeststrafe von zwei Jahren, die auch dann vorliegt, wenn keine Gewalt angewendet wurde. Manchen Anwält*innen erscheint dies unangemessen hoch und versuchen daher, das Gesetz anders auszulegen und anzuwenden. Ein Beispiel dafür ist ein Fall eines Masseurs, der nach/während einer Ganzkörpermassage bei einer Frau mit mehreren Fingern in sie eingedrungen ist, trotz vorheriger Ablehnung einer „Massage" im Intimbereich ihrerseits. Das Landgericht hat in diesem Fall als nicht regelhaft i.S.d. §177 Abs. 6 StGB entschieden (Bündnis Istanbul-

Konvention, 2021, S. 123). Es wurde dabei *„das Vorleben des Angeklagten, die erheblichen beruflichen Folgen einer Verurteilung für diesen, die geringe Gefährlichkeit des Eindringens mit Fingern im Gegensatz zu dem Eindringen mit dem Geschlechtsteil und die Abwesenheit von Gewaltanwendung dafür herangezogen, um das Regelbeispiel der besonderen Erniedrigung abzulehnen."* (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 123). In der Revision vom Oberlandesgericht Frankfurt am Main wurde diese Entscheidung aufgehoben und der Angeklagte der Vergewaltigung schuldig gesprochen (OLG Frankfurt am Main, 06.07.2020 - 3 Ss 107/20, openjur.de).

Auswirkungen von Vergewaltigungsmythen

Vergewaltigungsmythen haben vor allem auf nicht einvernehmliche, sexuelle Handlungen innerhalb von (ehemaligen) Partnerschaften Auswirkungen. In der Praxis wurde festgestellt, dass in solchen Fällen es häufiger zu keinem bzw. zu einem milderen Strafurteil kam. Im erläuternden Bericht der Istanbul Konvention wird allerdings betont, dass „*dafür Sorge getragen werden [muss], dass die Auslegungen der Gesetzgebung zu Vergewaltigung und die in den entsprechenden Fällen eingeleiteten Strafverfolgungsmaßnahmen nicht von Geschlechter-Stereotypen und Mythen zur männlichen bzw. weiblichen Sexualität beeinflusst werden"* (Council of Europe, 2011, S. 80).

Ein weiterer Punkt, der oft genannt wird, ist, dass das Strafmaß bei Sexualdelikten in keinem Verhältnis z.B. zu den Strafmaßen von Eigentumsdelikten steht. Auch präventive Maßnahmen werden kaum genutzt, viele Rechtsarbeiter*innen haben kein Wissen über die politische Dimension sexualisierter Gewalt und Vergewaltigungen werden so immer noch oft als eine persönliches, individuelles Verschulden der einzelnen Person gesehen (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 123).

4.3.2 Artikel 38 – Verstümmelung weiblicher Genitalien

Artikel 38 verpflichtet die Staaten dazu, die Verstümmelung weiblicher Genitalien, kurz FGM, strafbar zu machen. Dazu zählt auch die Nötigung, das Veranlassen oder die Verleitung dazu.

> *„Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass folgendes vorsätzliches Verhalten unter Strafe gestellt wird:*

a) Entfernung, Infibulation oder Durchführung jeder sonstigen Verstümmelung der gesamten großen oder kleinen Schamlippen oder Klitoris einer Frau oder eines Teiles davon;
b) ein Verhalten, durch das eine Frau dazu genötigt oder gebracht wird, sich einer der unter Buchstabe a aufgeführten Handlungen zu unterziehen;
c) ein Verhalten, durch das ein Mädchen dazu verleitet, genötigt oder dazu gebracht wird, sich einer der unter Buchstabe a aufgeführten Handlungen zu unterziehen." (Artikel 38 Istanbul Konvention)

FGM ist ein weltweites Phänomen, welches auch in Deutschland existiert. Im Jahr 2017 waren 47.359 Frauen in Deutschland vom FGM betroffen (Nestlinger, 2017, S. 22), im Jahr 2020 waren es laut BMFSFJ ca. 66.700 Frauen (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2020b). Das bedeutet ein Anstieg von ca. 40 % in den letzten drei Jahren.

Mangel an Einrichtungen und Aufklärung

Es gibt in Deutschland Beratungsstellen, die zu FGM beraten, wie z.B. das Netzwerk INTEGRA. Aber gemessen am Ausmaß von FGM in Deutschland ist der nötige Bedarf durch die vorhandenen Einrichtungen und Fachkräften nicht gedeckt. Für eine erfolgreiche Verhütung muss man mit den Betroffenen und deren Angehörigen in Kontakt treten, um dadurch eine (präventive) Aufklärungsarbeit leisten zu können. Diese Arbeit findet jedoch noch zu selten und nicht flächendeckend statt. Auch mehrsprachige Angebote sind kaum vorhanden. Die Informationen erreichen oft nicht die Betroffenen, weshalb auch Einrichtungen und Berufsgruppen wie Schulen, Behörden oder Ärzt*innen über FGM informiert werden müssen, damit diese die Kennzeichen dafür erkennen und die Betroffenen an die richtigen Einrichtungen verweisen können (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 130).

Strafverfolgung

FGM ist nach §226a StGB eine Körperverletzung und steht unter Strafe. Jedoch ist dies mehr symbolisch, da nicht sichergestellt ist, dass die Migrant*innen aus den betroffenen Regionen über den 266a Bescheid wissen. Die Definierung von FGM als Körperverletzung kann zum einen zur Folge haben, dass die Angehörigen der betroffenen Gruppe als gewalttätig und rückschrittlich stigmatisiert werden. Zum anderen

wird trotz der Einführung des Tatbestandes nicht die systematische und geschlechtsbezogene Diskriminierung von Frauen bekämpft, die eine Ursache von FGM ist.
In Deutschland wurde noch niemand aufgrund des §266a StGB verurteilt und bisher mussten auch nur zwei Personen Geldstrafen zahlen (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 131).

FGM und geschlechtsspezifisches Asyl

Es besteht die Möglichkeit, aufgrund von FGM ein geschlechtsspezifisches Asyl gewährt zu bekommen, jedoch wird es bei Asylverfahren kaum erörtert. Frauen, die Asyl beantragen, haben oft keine anwaltliche Beratung und selbst wenn, haben viele Anwält*innen kein ausreichendes Wissen über geschlechtsspezifische Asylgründe wie FGM. Auch in den auszufüllenden Formularen gibt es keine Auflistung von geschlechtsspezifischen Asylgründen und es sind keine gesundheitlichen Untersuchungen im Asylverfahren vorgesehen. Noch dazu ist das medizinische Personal in Deutschland nicht dazu ausgebildet, eine FGM zu erkennen und mit dem Thema sensibel umzugehen. Selbst wenn Frauen von sich aus ihre Verstümmelung erwähnen, wird es oft umschrieben mit Ausdrücken wie ‚Frau werden“ oder ‚Säuberung‘, wodurch die FGM und die damit einhergehende Menschenrechtsverletzung oft unerkannt bleibt (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 131-132).
Auch an der Sprachmittlung scheitert es oft. Sprachmittler sind nicht ausgebildet zu dem Thema FGM oder die Übersetzer*innen kommen aus demselben Heimatland wie die Asylbeantragende und möchten nicht über dieses Thema sprechen, da das als Loyalitätsbruch zum Heimatland verstanden wird. Auch der Abschiebungsschutz von Mädchen, die von Genitalverstümmelung bedroht sind, ist ein wichtiges Thema. Wenn ein Mädchen in eine Region abgeschoben wird, in der alle Mädchen beschnitten werden, kann es zur FGM oder zu einer ‚Nachbeschneidung‘ kommen, selbst wenn die eigene Familie das nicht möchte. Durch die UN-Kinderrechtskonvention ist jedoch eine rechtliche Möglichkeit vorhanden, Mädchen vor einer Abschiebung in ein Land, in dem FGM praktiziert wird, zu schützen (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 132).

Aufenthaltsrechtliche Bestimmungen

Der Vorbehalt von Deutschland zum Artikel 59, Abs. 2 und 3 hat für Betroffene von FGM und davon bedrohte eine schwerwiegende Bedeutung. Der eigentlich durch die Konvention und CEDAW gesicherten Zugang zu (Schutz-)Rechten, wird so verhindert.

Wenn bspw. eine Betroffene von FGM auch minderjährig zwangsverheiratet wurde, was immer wieder der Fall ist, ihr Mann die deutsche Staatsbürgerschaft besitzt und sie bei ihm in Deutschland lebt, kann sich die Frau nicht einfach so trennen lassen. Durch den Vorbehalt kann die Frau kein eigenständiges Aufenthaltsrecht nach Artikel 59 des Übereinkommens erhalten und so auch nicht ihre Recht wahrnehmen und bleibt so lange von ihrem Mann und ihrer Ehe abhängig, wie der Vorbehalt aufrechterhalten wird (Wersig et al., 2020).

4.4 Koordiniertes Vorgehen

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Säule koordiniertes Vorgehen, spezifischer mit den Aktions- und Maßnahmenplänen und der Koordinierungsstelle.

4.4.1 Artikel 7 – Umfassende und koordinierte politische Maßnahmen

In Artikel 7 der Istanbul Konvention ist festgeschrieben, dass die Vertragsstaaten umfangreiche und koordinierte Maßnahmen und Strategien zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt beschließen und umsetzen.

> *„(1) Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen, um landesweit wirksame, umfassende und koordinierte politische Maßnahmen zu beschließen und umzusetzen, die alle einschlägigen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt umfasst, und um eine ganzheitliche Antwort auf Gewalt gegen Frauen zu geben.*
> *(2) Die Vertragsparteien stellen sicher, dass die in Absatz 1 genannten politischen Maßnahmen die Rechte des Opfers in den Mittelpunkt aller Maßnahmen stellen und mittels einer wirksamen Zusammenarbeit zwischen allen einschlägigen Behörden, Einrichtungen und Organisationen umgesetzt werden.*
> *(3) Nach Maßgabe dieses Artikels getroffene Maßnahmen beziehen gegebenenfalls alle einschlägigen Akteure wie Regierungsstellen, nationale, regionale und lokale Parlamente und Behörden, nationale Menschenrechtsinstitutionen und zivilgesellschaftliche Organisationen ein.“*
> (Artikel 7 Istanbul Konvention)

Um das umzusetzen, wird häufig ein Aktions- oder Maßnahmenplan benutzt. Dabei müssen sich die Maßnahmen an der Istanbul Konvention orientieren, Projekte und Initiativen sollen langfristig angesetzt und Maßnahmen dauerhaft finanziert werden. Der Fokus ist auf die Betroffenen zu legen und NGOs, Behörden und Menschenrechtsinstitutionen müssen miteinbezogen werden. In fast allen Bundesländern gibt es inzwischen solche Aktions- und Maßnahmenpläne, sie unterscheiden sich jedoch alle voneinander z.B. in Fokus oder Dauer der Maßnahmen. Nach dem Inkrafttreten der Konvention in Deutschland, könnten nun die Aktionspläne an dem Abkommen orientiert und als Pläne zur Umsetzung der Istanbul Konvention fortgesetzt werden. Wenn sich bei der Entwicklung von Maßnahmenplänen an der Istanbul Konvention orientiert wird, werden alle Formen von Gewalt abgedeckt und keine Betroffenengruppe außen vorgelassen. Ebenfalls kann so bundesweit ein einheitliches Niveau der verschiedenen Maßnahmen aufgebaut werden. (Rabe et al., 2018, S. 19–20)

Im Vergleich der Aktions- und Maßnahmenpläne der verschiedenen Bundesländer wird sichtbar, dass es noch große Unterschiede gibt. Bayern hat beispielsweise noch kein Gesamtkonzept oder Aktionsplan erstellt und in vielen andere Bundesländern sind die Pläne teilweise bis zu 15 Jahre alt. Nur Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Hamburg nehmen in ihren Aktionsplänen bzw. Konzepten Bezug auf die Istanbul Konvention (Rabe et al., 2018, S. 65–80).[2]

Auf Bundesebene wurde der letzte Aktionsplan 2007 veröffentlich, der Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Darin wurde beispielsweise festgelegt, dass Migrant*innen besser geschützt werden, Frauen mit Behinderung stärker in den Fokus genommen werden oder Hilfesysteme niedrigschwellig und einfach zu erreichen sein müssen (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2012). Jedoch gibt es in dem Aktionsplan keine bemerkbare Gesamtstrategie, verbindliche zeitliche Vorgaben für die Umsetzung oder klar aufgeteilte Zuständigkeiten. (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 18)

4.4.2 Artikel 10 – Koordinierungsstelle

Artikel 10 des Übereinkommens legt fest, dass die Vertragsstaaten eine oder mehrere offizielle Koordinierungsstellen einrichten müssen, die für die Umsetzung der Istanbul Konvention zuständig ist.

[2] Im Anhang ist eine Übersicht zu den Aktionsplänen der Bundesländer zu finden

„(1) Die Vertragsparteien benennen oder errichten eine oder mehrere offizielle Stellen, die für die Koordinierung, Umsetzung, Beobachtung und Bewertung der politischen und sonstigen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller von diesem Übereinkommen erfassten Formen von Gewalt zuständig sind. Diese Stellen koordinieren die in Artikel 11 genannte Datensammlung sowie analysieren und verbreiten ihre Ergebnisse.
(2) Die Vertragsparteien stellen sicher, dass die nach diesem Artikel benannten oder errichteten Stellen allgemeine Informationen über nach Maßgabe des Kapitels VIII getroffene Maßnahmen erhalten.
(3) Die Vertragsparteien stellen sicher, dass die nach diesem Artikel benannten oder errichteten Stellen die Möglichkeit haben, mit den ihnen entsprechenden Stellen in anderen Vertragsparteien direkt zu kommunizieren und den Kontakt zu pflegen.“ (Artikel 10 Istanbul Konvention)

Damit die Konvention ganzheitlich und konsequent umgesetzt werden kann, wird ein gesamtpolitisches Konzept auf Länder- und Bundesebene benötigt.

Koordinierungsstelle auf Bundesebene

Auf Bundeseben gibt es bisher noch keine eigene Koordinierungsstelle, die genannten Aufgaben in Artikel 10 werden von verschiedenen Bundesministerien zusammen wahrgenommen. Zu den Ministerien gehören u.a. das BMFSFJ, das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz und das Bundesministerium für Gesundheit (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2020a, S. 9). Die Aufgaben nach Artikel 10 werden von den thematisch passenden Ministerien wahrgenommen, z.B. durch Bund-Länder-Arbeitsgruppen (BLAG). Diese BLAG übernehmen essenzielle Funktionen wie die interministerielle Vernetzung und die Kooperation mit NGOs und anderen staatlichen Akteur*innen. Die Arbeitsgruppen haben verschiedene thematische Schwerpunkte, bspw. häusliche Gewalt oder Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung und eine unterschiedliche Besetzung und Laufzeit. Es gibt zwar einen Nationalen Aktionsplan gegen häusliche Gewalt der als Gesamtstrategie gesehen werden kann, aber die BLAGs orientieren sich vor allem an den Anforderungen aus der Praxis (Rabe et al., 2018, S. 23). Allerdings haben die BLAG keine Weisungsbefugnisse, sondern können nur Empfehlungen aussprechen (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 25).

Es gibt auch den Runden Tisch „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“, an dem Bund, Länder und Kommunen teilnehmen. Ministeriell daran beteiligt sind jedoch nur das BMFSFJ und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und auch die Zivilgesellschaft wird nicht miteinbezogen (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 25-26).

Länder- und kommunale Ebene

15 Bundesländer haben eine Koordinierungsstelle eingerichtet, nur Bremen hat dies noch nicht gemacht. Diese Stellen sind entweder in zivilgesellschaftlicher Trägerschaft oder zu Ministerien zugehörig.[3] Es gibt jedoch häufig nicht genug personelle Ressourcen und keine langfristige, sichere Finanzierung bei freien Trägern. Auch ist die politische Wirkung teilweise eingeschränkt. In Bayern, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz bspw. haben die Koordinierungsstellen die Aufgabe bekommen, die Umsetzung des Übereinkommens zu begleiten, nicht zu koordinieren und kontrollieren, allerdings haben die Stellen bisher keinen Zugang zu Berichten oder Daten bekommen (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 26).

Auf kommunaler Ebene gibt es schon viele Gremien, die sich vor allem mit dem Thema häusliche Gewalt beschäftigen und somit auch mit der Istanbul Konvention. Ziel ist es, präventive Arbeit zu betreiben und Strategien gegen häusliche Gewalt zu entwickeln und zu etablieren. Maßnahmen werden in Zusammenarbeit mit allen betroffenen Institutionen erarbeitet. Die Einrichtungen und Akteur*innen vernetzen sich untereinander, um so die Betroffenen von häuslicher Gewalt bestmöglich erreichen und unterstützen zu können. Viele der Gremien werden von den Frauen- und Gleichstellungsbeauftragen koordiniert. Allerdings haben die Gremien keine politischen Entscheidungsbefugnisse und können nur Empfehlungen an die Politik aussprechen. Somit können sie nicht vollständig die Aufgaben erfüllen, die eine Koordinierungsstelle i.S.d. Übereinkommens ausüben sollte (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 26).

Monitoringstelle

Die Monitoringstelle hat v.a. die Aufgaben, die Entwicklungen in der Umsetzung des Übereinkommens zu beobachten, die Wirksamkeit der Maßnahmen zu bewerten und staatliche Stellen auf allen Ebenen unterstützen bei der Umsetzung der Konvention. Um

[3] Zivilgesellschaftliche Hand: Bandenburg, Bayern, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz; Ministerien: Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Thüringen, Sachsen, Schleswig-Holstein

die Effektivität der Arbeit zu erhöhen, sollten dabei Aufgaben die in den staatlichen Bereich fallen, wie z.B. die Datenerhebung zu Maßnahmen, auch von staatlichen Stellen durchgeführt werden. Die Bewertung dieser Daten und der Wirksamkeit der Maßnahmen erfolgen dann wieder bei der unabhängigen Monitoringstelle. Da für die Arbeit der Stelle viel Forschung benötigt wird, ist es sinnvoll ein Monitoring einschließlich kontinuierlicher Datensammlung bei einer unabhängigen, wissenschaftlichen Institution einzurichten (Rabe et al., 2018, S. 27-28).

Seit 2020 laufen die Vorbereitungen, um eine unabhängige Monitoringstelle für Deutschland aufzubauen. Es ist nicht geplant, Monitoringstellen auf Ebene der Bundesländern zu implementieren. Die Grundlagen für eine einheitliche Datensammlung in den Bundesländern, und somit die Grundlagen für ein effektives Monitoring, sind noch nicht vorhanden (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 26).

5. Empfehlungen

In diesem Kapitel werden Empfehlungen zur Verbesserung der Umsetzung des Übereinkommens ausgesprochen. Die Empfehlungen beziehen sich jeweils auf die im vorherigen Kapitel untersuchten Artikel.

5.1 Gewaltprävention

Zu Artikel 13 können mehrere Empfehlungen ausgesprochen werden. Eine ist, dass bei der Planung und Umsetzung von Kampagnen die Handreichung des Europarats zu diesem Artikel genutzt wird und dass Fachkräfte und die Zielgruppen miteinbezogen werden. Ebenso sollte Bewusstseinsbildung Teil einer Gesamtstrategie zur Bekämpfung von geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt werden. Dabei muss jede Gewaltform miteingeschlossen und auch marginalisierte Gruppen angesprochen werden (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 40). Dass die Ressourcen, finanziell und personell, gesichert und erweitert werden müssen, kann bei beiden Artikeln als Empfehlung gegeben werden. Des Weiteren kann zu Artikel 16 gesagt werden, dass die Arbeit mit Täter*innen bundesweit auf den Standard der BAG Täterarbeit gesetzt werden und ausgebaut werden sollte, um so eine flächendeckende Unterstützung bieten zu können. An diesem Aus- und Aufbau sollten die Verbände der Täter*innenarbeit miteinbezogen werden. (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 54)

5.2 Gewaltschutz

Beim Thema Gewaltschutz lässt sich zu beiden Artikeln sagen, dass ein Bedarf für einen barrierefreien Ausbau vorhanden ist und dieser Ausbau gefördert werden sollte (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 80, 86). Bei Artikel 22 kommen die Empfehlungen dazu, die Kooperation zwischen Bund, Länder, Kommunen und involvierten Einrichtungen auf- und auszubauen mit dem Ziel, eine flächendeckende, umfassende und fachlich passende Unterstützung gewährleisten zu können und erfolgreiche Modellprojekte durch eine Regelfinanzierung abzusichern und in weiteren Regionen einzuführen (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 80).

Zum Artikel 23 ist einer der größten Punkte, dass eine bundeseinheitliche Regelung zur Finanzierung von Schutzunterkünften gefunden werden muss. Der Bund sollte an der Finanzierung beteiligt sein, sie sollte kostendeckend sein und auch die Finanzierung von Aufgaben wie die Öffentlichkeitsarbeit mitabdecken. Durch diese Finanzierung kann gewährleistet werden, dass betroffene Frauen einen kostenfreien, schnellen Zugang zu Frauenhäusern haben und es darf keine Gruppe z.B. wegen einem nicht geklärten Aufenthaltsstatus oder Wohnsitzauflagen davon ausgeschlossen werden. Auch muss das Netz der Frauenhäuser und Schutzunterkünfte weiter aus- und aufgebaut werden. Es fehlen noch 15.000 Plätze in Frauenhäusern, um die von der Konvention geforderte Quote zu erfüllen. Es sollten spezialisierte Schutzunterkünfte für minderjähre, junge volljährige Betroffene und von Menschenhandel Betroffene in jedem Bundesland flächendeckend eingerichtet werden. Die letzte Empfehlung ist, die Personalressourcen aufzustocken, besonders im Bereich der Arbeit mit Kinder und Jugendlichen im Kontext von Frauen- und Schutzhäusern und auch finanziellen Mittel z.B. für eine Sprachmittlung oder besonderen Versorgungsbedarf, bereitstellen (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 86-87).

5.3 Strafverfolgung

Zu Artikel 36 lassen sich mehrere Empfehlungen aussprechen. Die erste ist, dass durchgesetzt wird, dass eine frühere Beziehung zwischen Kläger*in und angeklagter Person nicht zu einer Strafmilderung führen kann. Auch sollten Sexualstrafverfahren nach §177 Abs. 6 StGB direkt am Landgericht verhandelt werden. In Bezug auf den §177 Abs. 6 StGB kann ebenfalls die Empfehlung gegeben werden, dass der Paragraph nicht als Regelbeispiel dient, sondern als Bedingung, um so eventuelle Schwierigkeiten bei der Auslegung zu verringern. Um die Angehörigen der involvierten Berufsgruppen, wie die Polizei, Anwält*innen oder Richter*innen, über das Thema sexualisierte Gewalt und

Mythen darüber aufzuklären, sollten verpflichtende Fortbildungen eingeführt werden (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 124).
Um den Anforderungen von Artikel 38 gerecht zu werden, sollte eine Machbarkeitsstudie durchgeführt und aus diesen Ergebnissen ein Aktionspaket erstellt werden. Dieses kann darauf folgend als bundesweite Strategie zum Schutz vor FGM umgesetzt werden. Für die Umsetzung müssen genügend finanzielle Ressourcen bereit gestellt werden, eingeschlossen der angemessenen Vergütung von Fachkräften, welche die Umsetzung begleiten (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 132-133).

5.4 Koordiniertes Vorgehen

Um den Artikel 7 i.S.d. Konvention umzusetzen, wird empfohlen, dass in den Bundesländern, in denen noch kein Aktionsplan vorhanden ist, einer ausgearbeitet wird. Auch sollten die schon bestehenden Pläne im Laufe der nächsten Jahre als Aktionspläne zur Umsetzung des Übereinkommens fortgeschrieben werden. Die Aktionspläne sollten an den Vorgaben der Konvention orientiert sein, um keine Gewaltformen und betroffenen Gruppen zu übergehen. Gut erarbeitete und durchdachte Aktionspläne können dann auch beim Überwachungsprozess von GREVIO sowie beim nationalen Monitoring hilfreiche Ressourcen sein (Rabe et al., 2018, S. 30). Ebenso sollte Deutschland eine bundesweite und länderübergreifende Gesamtstrategie zur Umsetzung der Konvention entwickeln, in welcher die Betroffenen im Mittelpunkt stehen und sicherstellt, dass alle für die Umsetzung wichtigen Einrichtungen, Institutionen und Behörden zusammenarbeiten. In dieser Strategie sollten messbare Ziele und ein Zeitrahmen festgelegt werden, ebenso wie eine klare Regelung von Verantwortlichkeiten und die Bereitstellung von ausreichenden finanziellen Ressourcen (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 19).
Für die Umsetzung von Artikel 10 gibt es mehrere Empfehlungen. Zunächst einmal sollte eine Bestandsaufnahme von allen schon existierenden Koordinierungsstellen durchgeführt werden, welche dann als Grundlage für den Aufbau weiterer Stellen genutzt werden kann. Es sollte eine im BMFSFJ angesiedelte Koordinierungsstelle eingerichtet werden, die den Aufgaben nach Artikel 10 deutschlandweit nachkommt, sowie auch Koordinierungsstellen in den einzelnen Bundesländern und Regionen (Rabe et al., 2018, S. 30-31). Für die Monitoringstelle kann empfohlen werden, dass diese die Befugnisse und Ressourcen bekommt, um die notwendigen Statistiken von den verschiedenen Behörden zu fordern und regelmäßig Informationen zur Umsetzung des

Übereinkommens zu erfassen und veröffentlichen. Die Stelle muss dazu langfristig finanziell und personell abgesichert werden (Bündnis Istanbul-Konvention, 2021, S. 27).

6. Fazit

Das Ziel der Bachelorarbeit war es, anhand ausgesuchter Artikel der Istanbul Konvention zu untersuchen, wie weit diese schon in Deutschland umgesetzt wurde.

Aus der Analyse dieser Artikel lässt sich schließen, dass die Umsetzung des Übereinkommens aktuell in Deutschland noch ausbaufähig. Es existieren zwar schon viele Grundlagen, aber diese müssen weiter ausgebaut werden, um den Anforderungen der Konvention zu entsprechen.

Eines der größten Probleme, das sich herauskristallisiert hat, ist die Finanzierung. In vielen Punkten scheitert eine gelungene Umsetzung der Artikel i.S.d. Konvention an den fehlenden finanziellen Mitteln. Dadurch haben Einrichtungen oft nicht genug Kapazitäten, um schutzbedürftigen Frauen akut oder langfristig zu unterstützen und haben teilweise selbst keine langfristige finanzielle Sicherung.

Auch muss das Netz an Unterstützungseinrichtungen bundesweit noch besser auf- und ausgebaut werden, um einen flächendeckenden Schutz für Betroffene zu gewährleisten.

Ebenfalls hat sich ergeben, dass die Zivilgesellschaft und NGOs noch stärker in den Prozess der Umsetzung miteinbezogen und die Zusammenarbeit von unterschiedlichen Akteur*innen generell verbessert werden kann. Oft gibt es schon viele Gremien und Einrichtungen, die sich mit den Themen der Istanbul Konvention auseinandersetzen und umsetzen. Wenn die Kooperation zwischen diesen Akteur*innen verstärkt wird und zusammen Strategien ausgearbeitet werden, könnte die Umsetzung der Istanbul Konvention noch besser gestaltet werden.

Insgesamt lässt sich sagen, dass Deutschland schon erste Schritte gemacht hat, um diese langfristige Aufgabe anzugehen. Damit die Umsetzung aber weiter vorangebraucht wird ist es wichtig, dass die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in den nächsten Jahren ein Hauptthema der Gleichstellungspolitik wird.

Literaturverzeichnis

Augstein, R. (2013). Geschichte der Bekämpfung und der Prävention häuslicher Gewalt und Blick in die Zukunft. *djbZ*, *16*(1), 7–11. https://doi.org/10.5771/1866-377x-2013-1-7

Bundesarbeitsgemeischaft Täterarbeit häusliche Gewalt e.V. (2018, März). *Arbeit mit Tätern in Fällen häuslicher Gewalt: Standard der Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt e.V.* https://www.bag-taeterarbeit.de/images/Standard_BAG_TäHG_2018.pdf

Bundeskanzleramt - Sektion Familie und Jugend. (o. D.). *Strukturelle Gewalt*. gewaltinfo.at. Abgerufen am 8. Juli 2021, von https://www.gewaltinfo.at/fachwissen/formen/strukturelle_gewalt.php

Bundeskriminalamt. (2020, November). *Partnerschaftsgewalt: Kriminalstatistische Auswertung - Berichtsjahr 2019*.

Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat. (2016, Mai). *Polizeiliche Kriminalstatistik 2015*. https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Polizeiliche Kriminalstatistik/PKS2015/pks2015_node.html;jsessionid=FC87504D8D07F063 8C9625FFB3080232.live0612

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. (2021, April). *Polizeiliche Kriminalstatistik 2020: Ausgewählte Zahlen im Überblick*. https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Polizeiliche Kriminalstatistik/PKS2020/FachlicheBroschueren/fachlicheBroschueren_node.html

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (2012). *Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen*.

https://www.bmfsfj.de/resource/blob/93228/77ac63e8f600d39c8fb5ae9ed2080653/aktionsplan-ii-zur-bekaempfung-von-gewalt-gegen-frauen-data.pdf

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (2020a). *GREVIO: Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland*. https://www.bmfsfj.de/resource/blob/160138/6ba3694cae22e5c9af6645f7d743d585/grevio-staatenbericht-2020-data.pdf

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (2020b, Juni 25). *An die 67.000 Frauen und Mädchen in Deutschland betroffen*. BMFSFJ. https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/an-die-67-000-frauen-und-maedchen-in-deutschland-betroffen-156806

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (2020c, November 10). *Häusliche Gewalt*. BMFSFJ. https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/frauen-vor-gewalt-schuetzen/haeusliche-gewalt/haeusliche-gewalt-80642

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (2021, März). *Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt*. https://www.bmfsfj.de/resource/blob/174020/475825b323ffd386faebcf47d7472c54/bedarfsanalyse-und-planung-zur-weiterentwicklung-des-hilfesystems-zum-schutz-vor-gewalt-gegen-frauen-und-haeuslicher-gewalt-data.pdf

Bundesregierung. (2012, August). *Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder* (Drucksache 17/10500). https://www.bmfsfj.de/resource/blob/93350/e8f90d2446d01af18a3c88a110200457/bericht-der-bundesregierung-zur-situation-der-frauenhaeuser-data.pdf

Bündnis Istanbul-Konvention. (2021). *Alternativbericht zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt*. Bündnis Istanbul-Konvention.

Council of Europe. (o. D.-a). *GREVIO*. Istanbul Convention - Action against Violence against Women and Domestic Violence. Abgerufen am 8. Juli 2021, von https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio

Council of Europe. (o. D.-b). *Historical background*. Istanbul Convention - Action against Violence against Women and Domestic Violence. Abgerufen am 8. Juni 2021, von https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/historical-background

Council of Europe. (o. D.-c). *The four pillars of the Istanbul Convention*. Abgerufen am 5. Juli 2021, von https://rm.coe.int/coe-istanbulconvention-brochure-en-r03-v01/1680a06d4f

Council of Europe. (o. D.-d). *Treaty Full List*. Treaty Office. Abgerufen am 6. Juni 2021, von https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures

Council of Europe. (2011, Mai). *Erläuternder Bericht*. https://rm.coe.int/1680462535

Council of Europe. (2021, 25. Juli). *Reservations and Declarations for Treaty No.210*. Treaty Office. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=210&codeNature=0

Frauenhauskoordinierung e.V. (2018, 19. September). *Sehr hohe Zahl schutzsuchender Frauen aus Platzmangel von Frauenhäusern abgewiesen: zeitnahe Ergebnisse von Rundem Tisch erwartet* [Pressemeldung]. https://www.frauenhauskoordinierung.de/publikationen/detail/sehr-hohe-zahl-schutzsuchender-frauen-aus-platzmangel-von-frauenhaeusern-abgewiesen-zeitnahe-ergebni/

Heidecke, K. (2016). *Raising awareness of violence against women: Article 13 of the Istanbul Convention*. https://edoc.coe.int/en/violence-against-women/7142-

raising-awareness-of-violence-against-women-article-13-of-the-istanbul-convention.html

Landesverbandes Frauenberatung Schleswig-Holstein e.V. (2021, 2. April). *Männlichkeit entscheidest Du*. Ab Jetzt. https://ab-jetzt.org/mannlichkeit-entscheidest-du-2/

Nestlinger, J. (2017). *Eine empirische Studie zu weiblicher Genitalverstümmelung in Deutschland: Daten - Zusammenhänge - Perspektiven* (P. Fischer, S. Jahn, I. Ihring & F. Czelinski, Hrsg.). Integra.

Rabe, H., Leisering, B. & Deutsches Institut für Menschenrechte. (2018). *Die Istanbul-Konvention: Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt*. Deutsches Institut für Menschenrechte.

Smykalla, S. (2006, Juni). *Genderkompetenz: Was ist Gender*. Genderkompetenzzentrum. http://www.genderkompetenz.info/w/files/gkompzpdf/gkompz_was_ist_gender.pdf

Stephan, I. (2000). Gender, Geschlecht und Theorie. In *Gender Studien: Eine Einführung* (S. 58–96). J.B. Metzler.

Tagesschau. (2021, 1. April). *Bilanz des Weißen Rings: Mehr häusliche Gewalt in der Corona-Krise*. https://www.tagesschau.de/inland/coronakrise-gewalt-101.html

Thiessen, B. (2018, 6. Februar). *Gewalt gegen Frauen - Istanbul-Konvention und Folgerungen für die Soziale Arbeit*. DGSA Blog Soziale Arbeit. https://www.blog.dgsa.de/gewalt-gegen-frauen-istanbul-konvention-und-folgerungen-fur-die-soziale-arbeit

WAVE. (2019, Dezember). *WAVE Country Report 2019. The situatioen of Women's Specialist Support Services in Europe*. WAVE - Women against Violence Europe.

Wersig, M., Lembke, U. & Spangenberg, U. (2020, 13. Februar). *Rücknahme des Vorbehalts zu Artikel 59 der Istanbul-Konvention*. Deutscher Juristinnenbund. https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st20-12/

Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser. (2020, Januar). *Gewalt gegen Frauen wirksam bekämpfen - Umsetzung der Istanbul Konvention aus Sicht der Autonomen Frauenhäuser*. ZIF Broschüre IK. https://autonome-frauenhaeuser-zif.de/wp-content/uploads/2020/06/ZIF-Broschüre-IK.pdf

Anhang

Übersicht Spezialisierte Hilfsdienst (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2020, Anhang S.3-4)

	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	**Gesamt**
Fach-beratungsstellen		35		2			82	18	46	61					25	19	**288**
Beratungsstellen für häusliche Gewalt	44		5		2	5	74	8		61				9			**208**
Beratungsstellen für sexualisierte Gewalt	44	34	3		1	3	13	5		52	12	1		4			**172**
Beratungsstellen für Frauen und Mädchen mit Behinderung		1	1				36							1			**39**
Beratungsstellen für Opfer von Gewalt im Namen der Ehre/FGM		7	3			2	32	1	1	3		1		1			**51**
Interventionsstellen	44	28	5			1	40	5	29	61	61	1	8	4	15	4	**261**
Gesamt	**132**	**105**	**17**	**2**	**3**	**11**	**277**	**37**	**76**	**238**	**73**	**3**	**8**	**19**	**40**	**23**	

Übersicht Aktions- und Maßnahmenpläne (Rabe et al., 2018, S. 65-80)

Bundesland	Format	Bezug zur Istanbul Konvention
Baden-Württemberg	Landesaktionsplan (LAP) gegen Gewalt an Frauen, 24. November 2014	Landesaktionsplan wurde auch vor dem Hintergrund der Istanbul-Konvention erarbeitet Definitionen im LAP sind aus der Konvention übernommen worden Entscheidungen beim Umgangs- und Sorgerecht müssen nach Artikel 31 Istanbul Konvention Vorfälle von häuslicher Gewalt berücksichtigen
Bayern	kein Konzept vorhanden	
Berlin	Gleichstellungspolitisches Rahmenprogramm für die 17. Legislaturperiode – Strategien für ein geschlechtergerechtes Berlin, Oktober 2013	
Brandenburg	Gleichstellungspolitisches Rahmenprogramm für das Land Brandenburg 2015–2019 „Neue Chancen. Faires Miteinander. Gute Lebensperspektiven.“	
Bremen	Kein klassischer Aktionsplan aber ein Konzept zum Umgang mit Gewalt gegen Frauen, Gewalt in Beziehungen aus 2000	
Hamburg	Kein klassischer Aktionsplan aber ein Konzept zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen, Menschenhandel und Gewalt in der Pflege, August 2014	Definitionen sind aus der Konvention übernommen worden Männliche Betroffene, Intersexuelle und Trans-Menschen werden ausdrücklich berücksichtigt
Hessen	2. Aktionsplan des Landes Hessen zur Bekämpfung der Gewalt im häuslichen Bereich, September 2011	

Bundesland	Format	Bezug zur Istanbul Konvention
Mecklenburg-Vorpommern	3. Landesaktionsplan zur Bekämpfung von häuslicher und sexualisierter Gewalt, Mai 2016	Entwicklung eines Monitoringverfahrens i.S. der Istanbul Konvention wird geprüft, um den Bedarf für die Einrichtungen besser einschätzen zu können
Niedersachsen	Aktionsplan III zur Bekämpfung häuslicher Gewalt in Paarbeziehungen, Oktober 2012	
Nordrhein-Westfalen	Landesaktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen, September 2016	
Rheinland-Pfalz	Kein Konzept vorhanden	
Saarland	Saarländischer Aktionsplan zur Bekämpfung häuslicher Gewalt II, Oktober 2011	
Sachsen	Sächsischer Landesaktionsplan zur Bekämpfung häuslicher Gewalt, Oktober 2013	
Sachsen-Anhalt	Landesprogramm für ein geschlechtergerechtes Sachsen-Anhalt, November 2014	
Schleswig-Holstein	Aktionsplan häusliche Gewalt, 28. August 2007	
Thüringen	Maßnahmen der Thüringer Landesregierung gegen häusliche Gewalt, 2006	

Erklärung

1. Ich versichere, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig verfasst habe.
2. Ich versichere, keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt und die Standards guten wissenschaftlichen Arbeitens eingehalten zu haben.
3. Die gesetzlichen Vorschriften zum Datenschutz und zum Schutz der Urheberrechte wurden von mir beachtet
4. Ich bin damit einverstanden / ~~nicht einverstanden*~~, dass meine Abschlussarbeit in die Bibliothek der Evangelischen Hochschule aufgenommen wird.
5. Ich bin damit einverstanden / ~~nicht einverstanden*~~, dass meine Abschlussarbeit in digitaler Form öffentlich zugänglich gemacht wird.

Nürnberg, den 28.07.2021