



STELLUNGNAHME

Hannover, 25.11.2020

#ISTANBUL-KONVENTION IN NIEDERSACHSEN: BEDEUTUNG UND UMSETZUNG

Die Istanbul-Konvention (IK) ist ein Menschenrechtsabkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen- und Mädchen. Sie ist am 01.02.2018 in Deutschland in Kraft getreten. Die Konvention stellt den bisher umfassendsten Menschenrechtsvertrag zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen- und Mädchen sowie häusliche Gewalt dar.

1. Grundverpflichtungen

Die Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten im Wesentlichen in drei Bereichen: Schutz- und Hilfsangebote für Betroffene zu finanzieren und zu fördern, Gewalt zu verfolgen und zu sanktionieren sowie ein öffentliches Bewusstsein für die Thematik zu schaffen.

Der aus Artikel 18 Absatz 3 IK hervorgehende und auf den Menschenrechten beruhende „integrative Ansatz“ zielt auf die verknüpfende Umsetzung genau dieser drei Bereiche ab. Dadurch soll gewährleistet werden, dass die Bedürfnisse der Betroffenen unter Beachtung aller relevanten Umstände beurteilt und entsprechende Maßnahme getroffen werden können.

2. Rechtliche Bedeutung

Seit Inkrafttreten ist Deutschland rechtlich bindend dazu verpflichtet, alle in der Konvention aufgeführten Maßnahmen umzusetzen.¹ Dazu gehören unter anderem Präventions- sowie Interventionsmaßnahmen bei geschlechtsspezifischer Gewalt, eine konsequente Strafverfolgung aber auch der Ausbau des Opfer²- und Zeug*innenschutzes.

¹ Gegen Artikel 59 Absatz 2 und 3 IK hat Deutschland einen Vorbehalt erklärt, sodass dieser aktuell keine Anwendung findet.

² Der Begriff „Opfer“ wird im Folgenden lediglich im juristischen Zusammenhang als eine in ihren Rechten verletzte Person verwendet. Ansonsten spricht die Koordinierungsstelle von „Betroffenen“, um einer Stigmatisierung im

Für Bürger*innen bedeutet das Inkrafttreten der Konvention, dass sie sich bei Klagen vor deutschen Gerichten direkt auf die Bestimmungen der Istanbul-Konvention berufen können.

Die Istanbul-Konvention wurde als völkerrechtlicher Vertrag³ ratifiziert. Sie gilt damit wie ein einfaches Bundesgesetz, das über den Landesgesetzen steht. Erforderlich ist jedoch eine völkerrechtskonforme Auslegung.

Das bedeutet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass sich die nationalen Gerichte bei der Auslegung mit den „Auffassungen eines zuständigen internationalen Vertragsorgans in gutem Glauben argumentativ auseinandersetzen“ müssen. Im Fall der Istanbul-Konvention ist dies maßgeblich vom unabhängigen Expert*innenausschuss des Europarates zur Überwachung der Konvention GREVIO geprägt. Behörden und Gerichte haben folglich die Auffassung des Expert*innenausschusses GREVIO bei der Rechtsanwendung zu berücksichtigen.

Beachtlich ist auch, dass das Abkommen einen weiten Gewaltbegriff zugrunde legt und zusätzlich Mehrfachdiskriminierungen von Frauen und Mädchen berücksichtigt.

Die materiellrechtlichen Vorgaben der Konvention (zum Beispiel die Änderung oder Ergänzung des Strafgesetzbuches) sind zwar im Wesentlichen auf Bundesebene umzusetzen, allerdings fallen eine Vielzahl der entstehenden Aufgaben in die Zuständigkeit der Länder. Dazu gehören unter anderem die Unterstützung der freien Wohlfahrtsverbände und der Sozialen Aufgaben, die Aufgaben der Polizei, der Justiz sowie Aufgaben der Gesundheit. Die Anwendung der Gesetze und vieler Aufgaben im Einzelfall obliegt sogar vorrangig den Kommunen.

3. Bedeutung für Niedersachsen

Das Abkommen hat damit weitreichende Konsequenzen auf der Bundes-, Landes- und kommunalen Ebene. Was also bedeutet die Verpflichtung zur Umsetzung der Istanbul-Konvention aus Sicht der Koordinierungsstelle der nds. Frauen- und Mädchenberatungsstellen gegen Gewalt in Niedersachsen?

In den letzten Jahren und Jahrzehnten ist es in unserem Bundesland bereits gelungen ein breites Angebot an Unterstützungseinrichtungen bei Gewalt in Form von Fachberatungsstellen, Spezialisierten Fachberatungsstellen, Interventionsstellen und Frauenhäusern sowie Angebote im Bereich der Täter*arbeit zu etablieren.

Außerdem wurde zu Beginn dieses Jahres das Modellprojekt „Koordinierungsstelle der nds. Frauen- und Mädchenberatungsstellen gegen Gewalt“ in Trägerschaft des Verbunds der niedersächsischen Frauen- und Mädchenberatungsstellen gegen

Sinne von Schwäche, Versagen, Ohnmacht, die im schlimmsten Falle mit persönlicher Schuld assoziiert wird, entgegenzuwirken.

³ Menschenrechtsverträge sind Teil des Völkerrechts.

(sexualisierte) Gewalt e.V. ins Leben gerufen; Ein auf drei Jahre angelegtes Modellprojekt, gefördert durch das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung.

Die Koordinierungsstelle fungiert als nichtstaatliche, unabhängige Instanz zur Begleitung und Umsetzung der Istanbul-Konvention in Niedersachsen.

Damit ist schon ein gutes Fundament zur Verwirklichung der Konvention gelegt, für eine konsequente Umsetzung sind jedoch noch zahlreiche Herausforderungen zu bewältigen.

Niedersachsen ist ein Flächenland und gerade im ländlichen Raum bestehen noch große Lücken im Hilfenetzwerk. Diese werden durch die Koordinierungsstelle erhoben und nach entsprechender Auswertung veröffentlicht. Zudem ist die Finanzierung der Fachberatungsstellen nach wie vor nicht ausreichend gesichert.

Damit kommt den Vorgaben des Abkommens eine große Bedeutung zu, um geschlechtsspezifische und sexualisierte Gewalt in Niedersachsen tatsächlich einzudämmen und zukünftig verhindern zu können, sowie Betroffenen ausreichend Hilfe- und Unterstützungsmöglichkeiten zu bieten.

3.1 Begriff der Koordinierungsstelle

Der Begriff Koordinierungsstelle des Modellprojekts deckt sich nicht mit einer in Artikel 10 IK benannten Koordinierungsstelle. Diese, eher als Monitoringinstanz dienende Stelle, wird zukünftig auf Bundesebene angesiedelt. Aktuell werden die Aufgaben aus Artikel 10 IK durch vier Bundesministerien gemeinsam wahrgenommen.

Die Koordinierungsstelle der nds. Frauen -und Mädchenberatungsstellen gegen Gewalt stellt vielmehr eine politische Interessenvertretung der (spezialisierten) Fachberatungsstellen und der von Gewalt betroffenen Frauen* und Mädchen* in Niedersachsen dar. Darüber hinaus ist sie Anlaufstelle für Betroffene, Fachkräfte, Politik und Presse zum Themenspektrum geschlechtsspezifische und sexualisierte Gewalt gegen Frauen* und Kinder.

Sie betreibt Netzwerk- und Gremienarbeit, organisiert Fachtagungen, schafft Qualifizierungsangebote, entwickelt juristische Stellungnahmen und Empfehlungen und erhebt die Vernetzungs- und Versorgungssituation für von Gewalt betroffene Frauen* und Mädchen* in Niedersachsen.

Die Koordinierungsstelle der nds. Frauen- und Mädchenberatungsstellen gegen Gewalt trägt folglich dazu bei, verschiedene Anforderungen der Konvention mit umzusetzen. Dazu gehört unter anderem:

- **auf eine nachhaltige Prävention geschlechtsbezogener Gewalt hinzuwirken sowie die Zivilgesellschaft und diverse Akteur*innen für die Thematik zu sensibilisieren**

Artikel 12 Allgemeine Verpflichtungen

- (1) Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen Maßnahmen, um **Veränderungen** von sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Frauen und Männern mit dem Ziel zu bewirken, Vorurteile, Bräuche, Traditionen und alle sonstigen Vorgehensweisen, die auf der Vorstellung der **Unterlegenheit der Frau** oder auf Rollenzuweisungen für Frauen und Männer beruhen, **zu beseitigen**.

Artikel 13 Bewusstseinsbildung

- (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.

Artikel 15 Aus- und Fortbildungen von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen

- (1) Die Vertragsparteien schaffen für Angehörige der Berufsgruppen, die mit Opfern oder Tätern aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Gewalttaten zu tun haben, ein Angebot an geeigneten **Aus- und Fortbildungsmaßnahmen** zur Verhütung und Aufdeckung solcher Gewalt, zur Gleichstellung von Frauen und Männern, zu den Bedürfnissen und Rechten der Opfer sowie zu Wegen zur Verhinderung der sekundären Viktimisierung oder **bauen dieses Angebot aus**.

Artikel 18 Allgemeine Verpflichtungen (zu Schutz und Hilfe)

- (1) Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um **alle Opfer** vor weiteren Gewalttaten **zu schützen**.

- einen barrierefreien Zugang zu vorhandenen Beratungs- und Schutzangeboten zu fördern

Artikel 19 Informationen

Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Opfer angemessen und rechtzeitig über verfügbare Hilfsdienste und rechtliche Maßnahmen in einer **ihnen verständlichen Sprache** informiert werden.

Artikel 22 Spezialisierte Hilfsdienste

- (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.

Gestützt wird die Arbeit der Koordinierungsstelle u.a. durch:

Artikel 8 Finanzielle Mittel

Die Vertragsparteien stellen angemessene finanzielle und personelle Mittel bereit für die geeignete Umsetzung von ineinandergreifenden politischen und sonstigen Maßnahmen sowie Programmen zur Verhütung und Bekämpfung aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt, einschließlich der von nichtstaatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft durchgeführten.

Artikel 9 Nichtstaatliche Organisationen und Zivilgesellschaft

Die Vertragsparteien anerkennen, fördern und unterstützen auf allen Ebenen die Arbeit einschlägiger nichtstaatlicher Organisationen und der Zivilgesellschaft, die Gewalt gegen Frauen aktiv bekämpfen, und begründen eine wirkungsvolle Zusammenarbeit mit diesen Organisationen.

3.2 Begriff der Fachberatungsstellen und Handlungsansätze

Frauen* und Mädchen*, die von akuter Gewalt betroffen sind oder unter den Folgen einer früheren Betroffenheit leiden, erhalten bei einer Fachberatungsstelle kostenlos und unbürokratisch Unterstützung durch Fachkräfte. Dazu gehören auch die Frauennotrufe und in Fällen von sexualisierter Gewalt in Kindheit und Jugend die spezialisierten Fachberatungsstellen. Ebenso können Angehörige oder sozial nahestehende Personen das Beratungsangebot in Anspruch nehmen. Viele dieser Institutionen haben bereits zum Teil mehr als dreißig Jahre Erfahrung in ihrem Arbeitsfeld gesammelt und eine Vielzahl an Beratungen durchgeführt.

Gerade im ländlichen Raum ist der weitere Ausbau eines flächendeckenden Hilfenetzwerks notwendig. So gibt es beispielsweise Regionen, in denen eine (spezialisierte) Fachberatungsstelle die einzige Anlaufstelle für Betroffene im Umkreis von 100 km ist. Das öffentliche Nahverkehrsnetz ist in zahlreichen Regionen nur mangelhaft ausgebaut und sehr teuer. Für viele Betroffene von sexualisierter Gewalt bedeutet dies, dass Beratungsangebote kaum oder real gar nicht zu erreichen sind.

Auch ist die Finanzierung der Fachberatungsstellen in Niedersachsen nicht ausreichend gesichert, sodass jährlich eine Vielzahl an Kapazitäten für die Refinanzierung und Rechtfertigung der Arbeit aufgewendet werden müssen, die dann an anderer Stelle – der Beratung und Unterstützung der Betroffenen – fehlen.

Dabei verpflichtet die Istanbul-Konvention in Artikel 18 Absatz 1 die Vertragsstaaten dazu alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um alle von Gewalt betroffenen Frauen* und Mädchen* vor weiteren Gewalttaten zu schützen. Dies meint eine Errichtung von allgemeinen und spezialisierten Hilfsdiensten, benannt in Artikel 20 und 22, welchen eine parteiliche und geschlechterbewusste, sprich feministische, Haltung nach Artikel 18 Absatz 3 zugrunde liegt. Zu den spezialisierten Hilfsdiensten gehören gemäß Artikel 22 auch die Frauen- und Mädchenberatungsstellen und Notrufe.

Diese sollen nach den Anmerkungen zu Artikel 22 und 25 des Abkommens in ausreichender Zahl vorhanden, geografisch angemessen im Land verteilt und für alle von Gewalt betroffenen Frauen* zugänglich sein.

Aus Sicht der Koordinierungsstelle der nds. Frauen- und Mädchenberatungsstellen gegen Gewalt bedarf es deshalb für eine Umsetzung der Istanbul-Konvention im Bereich der Fachberatung bei akuter Gewalt und Gewaltfolgen in Niedersachsen insbesondere:



- **Eine gesicherte, langfristige Finanzierung der Frauen- und Mädchenberatungsstellen und Notrufe⁴**

Artikel 18 Allgemeine Verpflichtungen (zu Schutz und Unterstützung)

- (1) Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um alle Opfer vor weiteren Gewalttaten zu schützen.

in Verbindung mit

Artikel 8 Finanzielle Mittel

Die Vertragsparteien stellen angemessene finanzielle und personelle Mittel bereit für die geeignete Umsetzung von ineinandergreifenden politischen und sonstigen Maßnahmen sowie Programmen zur Verhütung und Bekämpfung aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt, einschließlich der von nichtstaatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft durchgeführten.

- **Bereitstellung von (finanziellen) Ressourcen für die Öffentlichkeits-, Präventions-, Aufklärungsarbeit sowie zur Unterstützung der Vernetzungsarbeit**

Artikel 12 Allgemeine Verpflichtungen (zur Prävention)

- (1) Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen Maßnahmen, um **Veränderungen** von sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Frauen und Männern mit dem Ziel zu bewirken, Vorurteile, Bräuche, Traditionen und alle sonstigen Vorgehensweisen, die auf der Vorstellung der **Unterlegenheit der Frau** oder auf Rollenzuweisungen für Frauen und Männer beruhen, **zu beseitigen**.

Artikel 13 Bewusstseinsbildung

- (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.

⁴ Verweis auf Empfehlung des bff: Die Fachberatungsstellen: Aktiv gegen Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Strak für die Gesellschaft, November 2018, Berlin S. 36.

- **Ausbau eines flächendeckenden Hilfenetzwerks, gerade in den ländlichen Regionen**

Artikel 22 Spezialisierte Hilfsdienste

- (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 25 Unterstützung für Opfer sexueller Gewalt

Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um die Einrichtung von geeigneten, **leicht zugänglichen** Krisenzentren für Opfer von Vergewaltigung und sexueller Gewalt in ausreichender Zahl zu ermöglichen, um Opfern medizinische und gerichtsmedizinische Untersuchungen, Traumahilfe und **Beratung** anzubieten.

- **Schaffen eines barrierefreien Zugangs zu den Beratungs- und Hilfsangeboten und die weitere Qualifizierung von Sprachmittlerinnen**

Artikel 19 Informationen

Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Opfer angemessen und rechtzeitig über verfügbare Hilfsdienste und rechtliche Maßnahmen in einer **ihnen verständlichen Sprache** informiert werden.

Artikel 22 Spezialisierte Hilfsdienste

- (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.

4. Ausblick

In Niedersachsen ist bereits ein guter Grundstein gelegt, um das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen* und häuslicher Gewalt umzusetzen.

Damit dies für die Betroffenen und den damit verbundenen Bereich der Fachberatungsstellen tatsächlich und ausreichend geschehen kann, sind aus Sicht der Koordinierungsstelle der nds. Frauen- und Mädchenberatungsstellen gegen Gewalt jedoch noch umfangreiche, oben aufgeführte Maßnahmen vorzunehmen.

Weiterhin wäre es sinnvoll, wenn die Koordinierungsstelle als neue Akteur*in Teil des Fachbeirats zur Umsetzung des Landesaktionsplanes wird. Dies wäre auch im Sinne des von der Istanbul-Konvention geforderten integrativen Ansatzes.

Nur so kann auf eine nachhaltige Änderung der Geschlechterverhältnisse hingewirkt und ein wirksames Schutz- und Hilfeangebot für die Betroffenen erreicht werden.

Daher heißt es für Niedersachsen nun: Verantwortung zeigen für die Betroffenen von (sexualisierter) Gewalt – Istanbul-Konvention konsequent umsetzen!

Alle Informationen über das Projekt unter: lks-niedersachsen.de

Koordinierungsstelle der nds. Frauen- und Mädchenberatungsstellen gegen Gewalt

Fössestraße 77A

30451 Hannover

0511 21 33 91 92

kontakt@lks-niedersachsen.de