

# **„Wie weit ist Istanbul?“ - Fachveranstaltung zum Umsetzungsstand der Istanbul-Konvention im Land Berlin**

**LIGA Berlin**

**Dienstag, 25.04 2023, 09:30 bis 15:00 Uhr**

**Berliner Landeszentrale für politische Bildung,  
Hardenbergstr. 22 – 24, 10623 Berlin**

Überblick zu den wesentlichen Inhalten des  
Übereinkommens und ihre Bedeutung für die  
Bundesländer für die Umsetzung der Istanbul-  
Konvention nach dem GREVIO-Bericht 2022

1

# Was Sie erwartet

1. Was ist die Istanbul-Konvention – Urheber, Rechtscharakter, Interpretation
2. Inhalte – Überblick
3. Politische Bedeutung – Fortschritt oder/und Gefahr eines Backlash
4. Umsetzung – Verantwortungsebenen und Umsetzungsthemen
5. Schwerpunkte auf kommunaler Ebene: Information, Prävention, Intervention, Schutz und Ausgleich
6. Zielgruppen
7. Koordinierungsstellen und Aktionspläne: Art. 10 Istanbul-Konvention
8. Kosten

# 1.1 Istanbul-Konvention – Umsetzungsablauf in Deutschland

- a) Menschenrechtsinstrument
- b) Vorgelegt 2011
- c) Bundesrepublik 2011 unterzeichnet
- d) Ratifizierung 2017
- e) In-Kraft-Treten 1. Februar 2018
- f) Umsetzung auf internationaler Ebene: Überwachung durch Berichte von GREVIO an die Parlamentarische Versammlung und das Ministerkomitee
- g) Umsetzung auf nationaler Ebene: Kontrolle durch regelmäßige schriftliche und mündliche Berichte des Staates an GREVIO sowie Besuche durch GREVIO und Gespräche mit den Regierungen und NGOs
- h) Auf den Bericht folgen ggf. Rückfragen, Besuch bei dem Berichtsstaat, Gespräche mit den NGO's des Staates und eine Stellungnahme von GREVIO
- i) GREVIO: Deutschland hat 2020 den Bericht an GREVIO übersandt - Basis: abgestimmter Fragebogen 2016 von GREVIO
- j) Schattenberichte des Bündnisses Istanbul-Konvention und u. a. des djb
- k) Antwort des Europarates durch GREVIO mit Billigung durch Ministerrat veröffentlicht im Oktober 2022
  - ➔ Zahlreiche diplomatisch formulierte Rügen für die unvollständige Umsetzung und weitere Anforderungen

# 1.2 Istanbul-Konvention – Rechtscharakter und Umsetzung

- **Rechtscharakter:**  
Istanbul-Konvention gilt seit dem 1. Februar 2018 im Range eines Bundesgesetzes, das über dem Landesrecht steht, und zugleich weiterhin als Internationales Recht, das eine völkerrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts erfordern kann.
- **Umsetzung ist Interpretation des nicht immer eindeutigen Vertragstextes:**
  - Verbindlichkeit der Textfassungen
  - Auslegung der Istanbul-Konvention in Zweifelsfragen:
    - Erläuternder Bericht = Kommentierung durch Verfasser\*innen;
    - Informationen zur inhaltlichen Interpretation ergeben sich aus dem amtlichen Wortlaut in englischer, französischer und deutscher Sprache und der Denkschrift (siehe Ratifizierungsgesetz BGBl 2017 Teil II S.1026 ff)
- **Durchsetzung im Einzelfall überprüfbar: Art. 21 IK**

## 2. Inhalte - Überblick

1. Zielgruppe „Frauen“; Anwendung auf LSBTIQ-Menschen empfohlen; bei häuslicher Gewalt auch für männliche Opfer
2. **Grundsätze:**
  - Frauen sind Träger aller Menschenrechte
  - Frauen bedürfen der Fokussierung als Schutzsubjekt, vor allem des Schutzes vor Gewalt und Diskriminierung
  - Jede Gewalt gegen Frauen ist eine Menschenrechtsverletzung
3. 12 Kapitel – 81 Artikel – 374 Ziffern Erläuternder Bericht  
Maßnahmen der Prävention von genderspezifischer Gewalt und häuslicher Gewalt → Kapitel III.
4. Definition von genderspezifischen Formen der Gewalt  
→ Art. 3b, 34ff; einzelne Tatbestände materiellrechtlicher Art: Häusliche Gewalt, Sexualdelikte, Zwangsheirat, Abtreibung; Genitalverstümmelung
5. Schutz und Unterstützung ( rechtlich und sozialpädagogisch) für Betroffene
6. Regelungen für Strafverfahren, Zivilverfahren, rechtlicher Schutz

### 3. Politische Bedeutung – Fortschritt oder/und Gefahr eines Backlash

- Türkei (! LSBTIQ), Polen (! Abtreibung) und Ungarn (!LSBTIQ), Italien (! Abtreibung, Asylrecht) alle haben Probleme mit Menschenrechtsverletzung und Diskriminierungsverbot
- Wahlkampf – Wahlprogramm der AfD
- Kosten – Pflichtaufgabe?!

## „Rechte“ Politik:

- ▶ Grundsatzprogramm der AfD 2021:
  - Bedürfnissen unserer Kinder nach individueller Betreuung... bei unter Dreijährigen eine Betreuung, die Bindung ermöglicht, im Vordergrund ... echte Wahlfreiheit zwischen Fremdbetreuung in Krippen oder familiennaher Betreuung durch Eltern, Großeltern, Kinderfrauen oder Tagesmütter...
  - Nach einer Trennung soll es für beide Elternteile im Sinne des Kindeswohles gewährleistet sein, weiterhin an der elterlichen Sorge und dem Umgang gleichberechtigt teilzuhaben.
  - AfD wendet sich gegen alle Versuche, Abtreibungen zu bagatellisieren, staatlicherseits zu fördern oder sie zu einem Menschenrecht zu erklären.
  - Die Gender-Forschung erfüllt nicht den Anspruch, der an seriöse Forschung gestellt werden muss. Bestehende Gender-Professuren sollen nicht mehr nachbesetzt, laufende Gender-Forschungsprojekte nicht weiter verlängert werden.
- ▶ D.h. → Nach Maßgabe des Wahlprogramms der AfD 2021 müsste Deutschland aus der 2018 ratifizierten Istanbul-Konvention wieder austreten, so wie es kürzlich die Türkei versucht hat!

## 4. Umsetzung – Verantwortungsebenen und Umsetzungsthemen

Durch das Prinzip des föderalen demokratischen Rechtsstaats geboten:

### Ebenen

- Bund
- Land
- Kommune

### Akteure

- ➔ Öffentliche Träger in der Verwaltung
- ➔ Politisch Verantwortliche in den demokratisch gewählten Parlamenten
- ➔ Zivilgesellschaftliche Akteure
- ➔ Netzwerke und Koordinierungsstellen/Aktionspläne

## 5. Schwerpunkte auf kommunaler/regionaler Ebene: Information, Prävention, Intervention, Schutz, Zugang zum Recht und Ausgleich

1. Ggf. gemeinsam mit Bund und Land/Landeskoordinierungsstellen:
  - Sicherstellen barrierefreier Erreichbarkeit der Einrichtungen zu Schutz- und Beratung
  - Sicherstellen von Verstehen und Verstanden-Werden für Opfer (Dolmetscher, zielgruppengerechte Sprachinformationen, die face-to-face erklärt werden können)
  - Förderung der Runden Tische: Justiz, Schulen, Jugendämter und medizinische Versorgungseinrichtungen (medizinische Dienste) etc. als Teil der Netzwerke; Justiz als Teil der Netzwerke = Festschreibung als Teil der Arbeit in Sonderdezernaten der Staatsanwaltschaften
  - auskömmliche flächendeckende Finanzierung der Schutzeinrichtungen (Frauenhaus/Schutzwohnung),
  - anonyme Beweissicherung, Beratungseinrichtungen und Täterarbeitseinrichtungen
  - Monitoring und Evaluation der bereits eingeleiteten und der geplanten Maßnahmen
  - regionale Präventionsmaßnahmen: Kampagnen, auch zu ersten sexuellen Beziehungen – Aufklärungskampagnen, die genderbezogene Gewalt einbeziehen (Mädchenberatung, Jungenberatung, LSBTIQ)
  - Aufbau und Förderung der gezielten Arbeit in Hochrisikofällen. → Zwangsverheiratung und damit zusammenhängende Probleme (Vergewaltigung, versuchte Tötungsdelikte, Femizide)

2. Kommunaler/ regionaler Aktionsplan nach Art. 10 Istanbul-Konvention:
- ➔ auskömmliche flächendeckende Finanzierung der Schutzeinrichtungen (Frauenhaus/Schutzwohnung) auch für Mädchen (Arg.: IK Art. 3f) und Jungen, soweit Kommunen verantwortlich
  - ➔ anonyme Beweissicherung vor Ort,
  - ➔ Beratungseinrichtungen vor Ort
  - ➔ Täterarbeitseinrichtungen und präventive Täterarbeit
  - ➔ Sicherstellung von Eilschutzanordnungen (Art. 52), => Kontakt- und Näherungsverbot (Art. 53): Strukturierung der Verfahrensabläufe und Kontrolle
  - ➔ Netzwerkarbeit, insbesondere auch zu Hochrisikofällen und potentiellen Femiziden

3. Informationen vor Ort: Einfühlsame und sachkundige Information (Art. 21, 57 IK = Zentrale Norm) in den vor Ort gesprochenen Sprachen schriftlich, zielgruppengerecht und face-to-face-erläutert sowie rechtliche Unterstützung (Rechtsbeistand und unentgeltliche Rechtsberatung für Opfer) für die Betroffenen
4. Barrierefreier Zugang zu Beratungseinrichtungen, ggf. in gemeinsam zu nutzenden Räumen
5. Spezielle Maßnahmen (Ansprechpartner, Informations- und Begleitstellen) für besondere Risikogruppen:
  - => Ältere Menschen (Gewalt und Betrugsopfer),
  - => Frauen und Mädchen mit Behinderungen,
  - => Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund,
  - => Kinder (bis 18 Jahre!) als (mit-) betroffene Opfer von häuslicher Gewalt → eigene Beratungseinrichtungen und/oder Anlaufstellen
  - => Menschen aus der Gruppe LSBTIQ

6. Spezielle Maßnahmen (Ansprechpartner, Informations- und Begleitstellen) für Betroffene bestimmter Formen genderspezifischer Gewalt:
  - => häusliche Gewalt
  - => sexuelle Übergriffe
  - => Zwangsverheiratung
  - => Menschenhandel und Prostitution
7. Sicherstellung von Beratung, Begleitung und Schutz auch für mehrfach betroffene schutzbedürftige Frauen/Betroffene (behinderte Flüchtlingsfrauen)

## 6. Besondere Zielgruppen

- Flüchtlingsfrauen → insbesondere seit dem 01.02.2023
- Frauen mit Migrationshintergrund → insbesondere seit dem 01.02.2023
- Kinder und Jugendliche: Mädchen mit eigenen Beratungs- und Unterstützungsbedarfen; Jungen  
=> Vertragsstaaten werden zur Einbeziehung ermutigt
- Menschen mit Behinderungen (UN-BRK)
- Ältere Frauen, Frauen in Pflegesituationen: nicht ausdrücklich benannt aber natürlich mit gemeint => werden häufig vergessen
- LSBTIQ-Menschen => Einbeziehung ermutigt und empfohlen
- Menschen die zu mehreren dieser Gruppen gleichzeitig gehören sind besonders vulnerabel und deshalb besonders in den Blick zu nehmen

## 7.2 Aktionspläne nach Art. 10 IK

- ▶ In Stadtstaaten wie Berlin ist neben Einrichtung einer Koordinierungsstelle auf Landesebene Umsetzung auf Bezirksebene durch Benennung von Koordinierungs-Ansprechpersonen denkbar
- ▶ BAG-Papier zur Abfrage Stand Istanbul-Konvention
- ▶ Mögliche Aufgaben und Inhalte:

## **Aufgaben einer Koordinierungsstelle/Ansprechstelle auf der regionalen/lokalen Ebene der jeweiligen Struktur nach Art. 10 der Istanbul-Konvention und erläuterndem Bericht – ohne Anspruch auf abschließende Vollständigkeit – (Beispiel entworfen für Göttingen)**

### **1. Aufgaben generell: Prävention**

Gute Koordination der regionalen/lokalen Akteure

Bewertung der lokal/regional ergriffenen politischen Maßnahmen zur Bekämpfung und Verhütung aller von der IK erfassten Formen der Gewalt gegen Frauen und der häuslichen Gewalt

Koordination der Datensammlung auf der lokalen/regionalen Ebene gem. Art. 11

Horizontale und vertikale Vernetzung der Koordinierungsstellen/Ansprechpersonen

### **2. Aufgaben speziell Koordinierungsstelle/Ansprechpartner auf Lokaler/regionaler Ebene:**

Feststellung des Ist-Zustands hinsichtlich Unterstützungseinrichtungen, Beratungseinrichtungen und Schutzeinrichtungen in erreichbarer Nähe und Präventionsmaßnahmen

Unterstützungs- und Schutzmöglichkeiten im Strafverfahren und in Sorge- und Umgangsverfahren vor dem Familiengericht hinsichtlich aller Formen von genderspezifischer Gewalt

Feststellung des Ist-Zustands von Fortbildungsmaßnahmen (auch für unterschiedliche Zielgruppen) und Vorbereitung von lokalen/regionalen flächendeckenden Präventionsmaßnahmen

Feststellung der vorhandenen Netzwerke und Arbeitsgruppen

Koordinierung der Arbeit in den verschiedenen Netzwerken und Arbeitsgruppen

### **3. Förderung der Zusammenarbeit von staatlichen Stellen, Politik und nichtstaatlichen Organisationen der Zivilgesellschaft**

## 7.3. Schaffung und Pflege von Netzwerken auf Bezirksebene

- ▶ Einbeziehen aller Akteure, die mit genderspezifischer Gewalt bzw. Häuslicher Gewalt vor Ort zu tun haben
- ▶ Strukturierung der Netzwerke
- ▶ Prüfung, welche Akteure fehlen und einbezogen werden müssen
- ▶ „Lernendes Netzwerk“: professionsspezifische gesetzliche oder verbandliche Vorgaben, Erkennen und Nutzung von jeweils vorhandenen Spielräumen
- ▶ Wissen teilen innerhalb der Profession und im Netzwerk
- ▶ Themenspezifische Aufgaben nach der IK: Gefährdungsmanagement, High-Risk-Fälle zur Vermeidung von Femiziden

# 8. Kosten

- Prävention => Sacco-Studie: 3,8 Mrd. Interventionskosten  
Häusliche Gewalt - Kostenstudie für Deutschland  
Prof. Dr. rer. pol. Sylvia Sacco  
BTU Cottbus – Senftenberg - Nürnberg, 12.12.2019
- Intervention kostet immer Geld: Gesundheitsbudget, Bildungsbudget, Sicherheitsvorsorge
- Kostenträger:  
Aushandlungsprozess Bund/Land/Kommunalverwaltung; aber:  
Durch die Ratifizierung ist die Istanbul-Konvention in Deutschland geltendes Recht – siehe Folie 5, d.h. **Umsetzung der Inhalte ist Pflichtaufgabe** in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung  
Institutionen sollen anach der IK nicht um Förderung “betteln müssen” sondern auskömmlich finanziert werden → feste haushaltstitel für Opferunterstützungseinrichtungen und Einrichtungen der Täterarbeit nach Art.16 IK
- Ausgleich: => SGB XIV => Konvention verlangt, dass Betroffene von genderspezifischer Gewalt nicht auch noch die Kosten selber tragen müssen!
- In der Umsetzung der IK müssen Fördermöglichkeiten (eigene Haushaltstitel!, kein “nice to have!) von allen einschlägigen Ressorts (Soziales, Innenressort, Justizressort) geprüft werden!

# Einige Beispiele für Umsetzung vor Ort

1. Prävention von Femiziden
2. Hochrisikofälle
3. Täterarbeitsprogramme

# 1. Femizide sind schwerste Form der Gewalt gegen Frauen

- ▶ Kein erweiterter Suizid, sondern Mord (je nach Tatumständen) und anschließend Verhinderung der Strafverfolgung durch Suizid des Täters; andere Bezeichnung impliziert Zustimmung des Opfers (gemeinsamer Suizid)
- ▶ Prävention
  - ➔ Gespräche mit Medien
  - ➔ Einbindung der Netzwerk-Akteure vor Ort
- ▶ Aufklärung = Bildung : Aufgabe der Prävention in Medien, Schulen und Kindergärten (Curricula, Lehrpläne)

## 2. Hochrisikomanagement

- High-Risk-Fälle häuslicher Gewalt: Trennungstötungen
- Stalking-Fälle
- Gefährdung von Partnerinnen und auch Dritten!
- Prävention ist Hauptaktionsfeld, aber auch schwierigster Part: Prognose
- Art. 50 Soforthilfe, Prävention und Schutz: verantwortlich auch Strafverfolgungsbehörden
- Art. 51 Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement

### 3. Täterarbeitsprogramme Art. 16 IK

- Flächendeckender Proaktiver Ansatz
- GREVIO appelliert in der Stellungnahme 2022 nachdrücklich an Deutschland, standardbasierte Programme für Täter häuslicher Gewalt im ganzen Land sicherzustellen:  
An der Finanzierung sollten sich – neben Bund und Land (alle Ressorts) - auch die Kommunen beteiligen  
= Gewaltprävention vor Ort!

# Fazit

- Stellungnahme der BReg zum GREVIO-Bericht 2022 kommt teilweise einer Umsetzungsverweigerung nahe.
- Auch Kommunen/Regionen und Bezirke sind zur Umsetzung der IK verpflichtet.
- Kommunen und Kommunal-/Regionalpolitiker\*innen müssen klären, wie sie die Umsetzung vor Ort gestalten wollen
- Kommunen und Politiker vor Ort müssen das Land in die Umsetzung vor Ort einbinden

# Dagmar Freudenberg

- ▶ Staatsanwältin i.R.  
Referentin für Opferschutz i.R.
- ▶ [Böttingerstraße 2](#)
- ▶ [37073 Göttingen](#)
- ▶ [dagmar@freudenberg-web.de](mailto:dagmar@freudenberg-web.de)  
[Dagmar.Freudenberg@gmail.com](mailto:Dagmar.Freudenberg@gmail.com)
- ▶ 0171-4156635 oder  
0551-7700404

Herzlichen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit und Geduld!

