

Es muss jetzt dringend gehandelt werden:

To-dos aus dem Alternativbericht des Bündnis Istanbul-Konvention

Sieben Jahre nach Inkrafttreten der Istanbul-Konvention zeigt der Alternativbericht des Bündnisses: Deutschland wird seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen zum Schutz vor geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt nicht gerecht. Die folgenden zehn Kernforderungen sind unerlässlich für eine wirksame Umsetzung der Konvention.

1. Verbindliche und langfristige Gesamtstrategie mit intersektionaler Ausrichtung

Die bestehende Gewaltschutzstrategie der Bundesregierung muss zu einer ressortübergreifenden, verbindlichen Strategie mit Gültigkeit über Legislaturperioden hinweg weiterentwickelt werden. Die Zivilgesellschaft ist aktiv und fortlaufend an dem Prozess zu beteiligen. Intersektionale Perspektiven müssen durchgängig als grundlegendes Konzept angewendet und in allen Maßnahmen konkret umgesetzt werden. Die Strategie muss klare Maßnahmen mit Ressourcen, Zeitschienen und Zuständigkeiten für alle relevanten Bereiche enthalten. Es bedarf neuer Maßnahmen, u.a. für das Gesundheitswesen. Die Betroffenenperspektive ist systematisch und verpflichtend einzubeziehen.

Eine grundsätzlich positive Entwicklung ist die Etablierung der Landesaktionspläne der Bundesländer, weitgehend unter Beteiligung der Zivilgesellschaft, die die Vernetzung der beteiligten Akteur*innen innerhalb der Länder fördert. Ausbaufähig sind länderübergreifende Vernetzungen und Standards und eine Verzahnung mit der Bundesstrategie. Die Betroffenenperspektive wird in den jüngeren Aktionsplänen zwar zunehmend berücksichtigt, deren grundsätzlicher Einbezug ist aber noch nicht etabliert.

2. Paradigmenwechsel: Strukturelle statt projektbasierter Finanzierung

Es braucht einen grundlegenden Paradigmenwechsel von Leuchtturm-, Pilot- und Modellprojekten hin zu flächendeckenden, nachhaltig finanzierten und diskriminierungsfreien Strukturen im Gewaltschutz, welche die gewonnenen Erkenntnisse aufgreifen und umsetzen. Die projektbasierte Finanzierung bindet Kräfte für Antragsverfahren, die dann für die Arbeit mit betroffenen Frauen und Mädchen fehlen. Stattdessen sind dauerhafte, auskömmliche Finanzierungsstrukturen zu schaffen – insbesondere für Frauenhäuser, (Mädchen-)Schutzwohnungen, Fachberatungs- und Koordinierungsstellen und spezialisierte Angebote für vulnerable Gruppen sowie den Fachstellen der Täterarbeit.

Der dringend notwendige Ausbau der fehlenden Schutzplätze bleibt eine zentrale Herausforderung. Seit dem letzten Alternativbericht hat sich die Zahl der Plätze nicht signifikant verändert. Es braucht eine finanzielle Beteiligung des Bundes an den baulichen Investitionskosten für Schutzplätze der Länder bis zum Inkrafttreten des GewHG 2032 und darüber hinaus ein Bundesprogramm zur strukturellen Unterstützung.

3. Gesetzliche Verankerung des Monitorings der Istanbul-Konvention

Die Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt am Deutschen Institut für Menschenrechte muss gesetzlich verankert und dauerhaft finanziert werden (Art. 10 und 11 Istanbul-Konvention). Auch in diesem Bereich widerspricht eine projektbasierte Finanzierung des Monitorings den Anforderungen der Konvention und gefährdet die kontinuierliche Überwachung der Umsetzung. Darüber hinaus müssen verpflichtende Datenerhebungen in allen relevanten Bereichen, insbesondere im Gesundheitswesen, etabliert werden – entsprechend den Gewaltformen der Istanbul-Konvention. Auf dieser Basis sollten die Erkenntnisse in die qualifizierte Weiterentwicklung der Arbeit zum Gewaltschutz einfließen.

4. Diskriminierungs- und barrierefreier Zugang zum Hilfesystem für alle Frauen, Mädchen und TIN*-Personen

Alle Hilfsangebote müssen barrierefrei und diskriminierungsfrei zugänglich sein. Dies betrifft insbesondere Frauen und Mädchen mit Behinderungen, geflüchtete Frauen und Mädchen, Frauen und Mädchen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus, Sintizze und Romnja, wohnungs- und obdachlose Frauen und Mädchen, drogengebrauchende Frauen und Mädchen, ältere und hochaltrige Frauen, Sexarbeiterinnen sowie trans*, inter*, nicht-binäre und queere Personen. Bundesweit müssen spezifische Schutzräume für trans*, inter*, nicht-binäre und queere Personen geschaffen werden. Das Gewalthilfegesetz (GewHG) muss verschärft werden: Statt Soll-Verpflichtungen sind verbindliche Muss-Regelungen für Barrierefreiheit, mehrsprachige Angebote, qualitative Sprachmittlung und mobile Beratungsdienste erforderlich, sowie ein kurzfristiger Ausbau. Es braucht Mindeststandards, beispielsweise für Gewaltschutzkonzepte in Einrichtungen (dafür muss § 37a SGB IX geschärft werden), um flächendeckend partizipativ erarbeitete, qualitativ hochwertige Schutzkonzepte zu garantieren. Die Umsetzung muss durch entsprechende Vorgaben und systematische Überprüfungen sichergestellt werden.

5. Gewaltschutz muss Vorrang vor dem Umgangsrecht haben

Bei der Reform des Kindschaftsrechts ist - wie grundsätzlich geplant - die Aufnahme einer widerlegbaren Regelvermutung für Fälle häuslicher Gewalt erforderlich: Gesetzlich muss festgeschrieben werden, dass der Umgang mit einer Person, die häusliche Gewalt ausgeübt hat, in der Regel nicht dem Kindeswohl entspricht. Die Rechte und der Schutz des Kindes und des gewaltbetroffenen Elternteils sind bei Entscheidungen zu berücksichtigen. Auch die Absicht einer Schärfung des Kindeswohl-Begriffs ist insbesondere im Hinblick auf eine Anerkennung des Miterlebens häuslicher Gewalt als Form der Gewalt gegen Kinder begrüßenswert. Hier sollte nicht zwischen direkter und indirekter Gewalt gegen Kinder unterschieden werden, sondern den wissenschaftlichen Erkenntnissen zu den psychosozialen Folgen und Auswirkungen bei kindlicher Zeugenschaft von Partnerschaftsgewalt Rechnung getragen werden.

6. Ausbau notwendig: Flächendeckende, verpflichtende, wiederkehrende und nachhaltige Aus- und Weiterbildung

Für alle relevanten Berufsgruppen sind flächendeckende, verpflichtende, wiederkehrende und nachhaltige diversitäts- und gendersensible Aus-, Fort- und Weiterbildungen zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu implementieren. Dies betrifft insbesondere aber nicht ausschließlich Polizei, Staatsanwaltschaften, Justiz, Gesundheitsberufe, psychosoziale Beratung, involvierte Arbeitsfelder wie Jobcenter, Ausländerbehörden und Kinder- und Jugendbehörden sowie Medienschaffende. Es mangelt weiterhin an Systematik, verbindlichen Standards, Rahmenvorgaben und Überprüfung der Umsetzung. Expert*innenwissen aus der Praxis und von Betroffenen muss in die Entwicklung und Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen einbezogen werden.

7. Unterstützungschancen im Gesundheitswesen systematisch nutzen und weiterentwickeln

Von häuslicher und sexualisierter Gewalt betroffene Frauen wenden sich am häufigsten an Einrichtungen der Gesundheitsversorgung. Dennoch fehlt es weiterhin an einer systematischen Umsetzung von Intervention im Gesundheitswesen, untersetzt durch medizinische Leitlinien, einheitliche Standards und Rahmenvorgaben sowie verpflichtende Überprüfungen der Umsetzung. Deutschland muss der Aufforderung von GREVIO nachkommen und systematisch Daten im Gesundheitswesen erheben und analysieren. Das Bundesgesundheitsministerium und die Länder müssen diesem Unterstützungsbereich deutlich mehr Priorität geben, ihn mit Mitteln untersetzen und strategische Maßnahmen zur Verbesserung - unter Einbezug des Hilfesystems und Betroffener - entwickeln und umsetzen. Die Zahl der Angebote zur Dokumentation von Verletzungen und Spurensicherung (und zum Teil auch der med. Versorgung) nach sexueller Gewalt ist gewachsen, jedoch bestehen weiterhin teilweise große Versorgungslücken und ein bundesweit einheitliches Konzept liegt nicht vor. Die medizinische Versorgung und forensische Angebote sind häufig nicht verzahnt und psychosoziale Hilfsangebote sind nicht integriert. Außerdem sind Angebote schwer erreichbar und ihr Zugang nicht für alle Betroffenengruppen gleichermaßen gewährleistet.

8. Strukturelle Benachteiligung von gewaltbetroffenen Migrantinnen abbauen

Deutschland hat vor zwei Jahren seine Vorbehalte gegen Art. 59 der Istanbul-Konvention zurückgenommen, seitdem ist die ganze Konvention ohne Ausnahmen geltendes Recht. Dennoch haben viele geflüchtete Frauen und Migrantinnen aufgrund struktureller Barrieren noch keinen gleichberechtigten Zugang zu Schutz und Unterstützung.

Asylverfahren müssen gendersensibel gestaltet, bundesweit einheitliche Schutzkonzepte für Geflüchtetenunterkünfte eingeführt, sowie Schutzunterkünfte für geflüchtete Frauen bereitgestellt und Abschiebungen in gewaltgefährdende Länder gestoppt werden. Es braucht dringend eine Reform des § 31 AufenthG mit Streichung der Mindest-Ehebestandszeit als Voraussetzung für ein eigenständiges Aufenthaltsrecht. Humanitäre Aufenthaltstitel für gewaltbetroffene Personen müssen eingeführt und die Wohnsitzauflage für geflüchtete Frauen im Kontext häuslicher Gewalt aufgehoben werden. Der Gewaltbegriff von Artikel 3 IK sollte im Aufenthaltsgesetz verankert werden.

9. Systematische Gefährdungseinschätzung und verbindliche, klare Standards

Bundesweit flächendeckend muss eine systematische, finanziell gut ausgestattete Gefährdungseinschätzung und ein interinstitutionelles Fallmanagement eingerichtet werden. Fachberatungsstellen und Frauen- und Mädchenhäuser sowie Täterberatungsstellen sind in Konzeption und Umsetzung unbedingt einzubeziehen. Sowohl die gewaltbetroffene Frau bzw. das betroffene Mädchen als auch der Gewaltausübende ist im Verfahren der Gefährdungseinschätzung bzw. Risikoanalyse und Gefahrenmanagement zu beteiligen, beispielsweise durch verstärkte proaktive Ansprachen und verbindliche Weisungen von Tatbeschuldigten in Maßnahmen der Erst- und Krisenintervention und/oder Täterprogrammen.

Sowohl das interinstitutionelle Fallmanagement mit entsprechender Gefährdungseinschätzung als auch das Gefährdungsmanagement erfordern klare Abläufe und verbindliche Qualitätsstandards, die sich am Schutz der Betroffenen orientieren. Darüber hinaus braucht es ausreichend Ressourcen und Verbindlichkeit in der Zusammenarbeit von und für alle beteiligten Institutionen.

10. Einführung einer evidenzbasierten umfassenden Präventions-Strategie

Eine bundesweit koordinierte Strategie für die Prävention von allen in der Istanbul-Konvention genannten Formen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt muss erarbeitet und umgesetzt werden. Das langfristige Ziel ist, die Gewalt zu verhindern, bevor sie stattfindet. Deshalb muss die Strategie einen Schwerpunkt auf die bisher vernachlässigte Primärprävention legen und intersektionale Maßnahmen für alle relevanten Zielgruppen enthalten. Eine Voraussetzung ist die Bereitstellung der notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen für die Erarbeitung und Umsetzung von evidenzbasierten Maßnahmen sowie für deren Wirkungsmessung und Evaluierung.

Maßnahmen der Tertiärprävention, wie die Täterarbeit, müssen nach den Anforderungen der Istanbul-Konvention standardisiert und einheitlich ausgebaut und eine flächendeckende Versorgung verbindlich sichergestellt werden. Insbesondere Qualitätsstandards und Angebote für die Arbeit mit Sexualstraftätern fehlen bisher und müssen dringend erarbeitet und umgesetzt werden.

Die Digitalisierung der Beratungsangebote muss vorangetrieben und dauerhaft finanziert werden. Zudem bedarf es gezielter Schulungen zu digitaler geschlechtsspezifischer Gewalt sowie einer technischen und personellen Ausstattung der Unterstützungseinrichtungen, die es ermöglicht, komplexe Fälle digitaler Gewalt bedarfsgerecht zu bearbeiten.

Das Bündnis Istanbul-Konvention fordert die Bundesregierung und die Länder auf, diese Forderungen umgehend umzusetzen und damit ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention endlich nachzukommen. Weitere dringende Handlungsbedarfe werden im Alternativbericht beschrieben.

Den Alternativbericht finden Sie auf der Website des BIK:
<https://www.buendnis-istanbul-konvention.de/>