



P3, 7 in 68161 Mannheim  
Tel: 0621-16853705  
e-mail: [zif-frauen@gmx.de](mailto:zif-frauen@gmx.de)  
[www.autonome-frauenhaeuser-zif.de](http://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de)

Mo und Do 13:00 – 17:00 Uhr  
Di 9:30 – 13:30 Uhr

September 2019

## Forderungspapier der Autonomen Frauenhäuser zur Erstellung eines Aktionsplan III der Bundesregierung

Die Istanbul- Konvention ist in Deutschland seit Februar 2018 geltendes Recht. Sie sieht u.a. die Erstellung eines nationalen Aktionsplans vor. Ein solcher Aktionsplan sollte

- überprüfbare Ziele festlegen.
- Zeitschienen vorschreiben.
- klar geregelte Verantwortlichkeiten beinhalten.
- umfassende finanzielle Mittel bereitstellen.

Deutschland muss sicherstellen, „dass die... 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.“<sup>1</sup>

Die Autonomen Frauenhäuser fordern 1,5 Jahre nach in Kraft treten der Istanbul- Konvention und nach Auslaufen des Aktionsplan II aus dem Jahr 2007 endlich die zeitnahe Erstellung eines Aktionsplan III durch die Bundesregierung.

Die Umsetzung der Konvention macht ein Gesamtkonzept erforderlich, das kontinuierlich überprüft und kontrolliert wird. Dafür fehlen in Deutschland bislang jedoch die Strukturen.

Im vorliegenden Papier haben wir die zentralen Artikel aus der Istanbul- Konvention aufgelistet. Diese müssen im Aktionsplan III Eingang finden und mit Zielen und Verantwortlichkeiten versehen werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt/ Istanbul- Konvention- Artikel 7 Absatz 2

## Kapitel II- Ineinandergreifen politischer Maßnahmen und Datensammlung

- **Finanzielle Mittel- Artikel 8**

Neben dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend müssen auch alle anderen Bundesministerien (BMF, BMI, BMWi, BMJV, BMAS, BMVg, BMEL, BMG, BMVI, BMBF, BMZ) über ausgewiesene finanzielle Mittel verfügen, die ausschließlich zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen eingesetzt werden. Im Rahmen des Aktionsplans müssen sie regelmäßig über die zielgerichtete Verwendung der finanziellen Mittel Bericht erstatten.

- **Nichtstaatliche Organisationen und Zivilgesellschaft- Artikel 9**

Zur wirkungsvollen Zusammenarbeit fördert die Bundesregierung die fachlichen Diskussionen der NGOs. Dazu bedarf es der Finanzierung eines regelmäßigen interdisziplinären Fachaustausches für Forschung und Praxis zur Entwicklung und Weiterentwicklung von Strategien und Maßnahmen hinsichtlich Prävention, Schutz und Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern.

- **Koordinierungsstelle- Artikel 10**

Die Koordinierung der politischen Maßnahmen ist auf Bundes-, Landes und kommunaler Ebene verbindlich zu verankern. Koordinierungsstellen müssen mit ausreichenden Personalressourcen und finanziellen Mitteln ausgestattet werden.

Die Koordinierungsstellen auf Bundes- und Landesebene müssen so angesiedelt sein, dass sie Kontroll- und Weisungsfunktion gegenüber den einzelnen Bundesministerien ausüben können. Eine Ansiedlung am Bundeskanzleramt bzw. an den Ministerpräsident\*innen erfüllt diese Anforderungen.

- **Datensammlung, Forschung- Artikel 11**

Die in Artikel 11 verankerte Forschung und Datensammlung muss neben einschlägigen Daten auch vertiefende Forschung etwa zu gesundheitlichen, ökonomischen und sozialen Folgen von Gewalt beinhalten. Sie muss neben quantitativer auch qualitative Forschung umfassen und die Prüfung der Wirksamkeit der umgesetzten Maßnahmen ermöglichen. Zudem bedarf es dringend der Forschung zu Entstehungsbedingungen geschlechtsbasierter Gewalt, um Präventions- und Interventionsmaßnahmen wirksam entwickeln zu können.

Notwendig ist eine Datenerhebung zu Prävalenzen, Altersstrukturen, sozialen Ressourcen, ökonomischen, sozialen und gesundheitsbezogenen Belastungen von mitbetroffenen Mädchen und Jungen, sowie deren Beziehung zum Täter.

Dazu sind ein wissenschaftsbasiertes und menschenrechtsorientiertes Monitoring sowie Datensammlung auf der Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene unumgänglich.

Nächste konkrete Schritte müssen sein<sup>2</sup>:

(1) Die Konkretisierung und Implementierung eines Konzeptes der Daten- und Informations-sammlung sowie der regelmäßigen Auswertung für Deutschland, welches die Bereiche Ausmaß und

---

<sup>2</sup> Vgl. dazu: <https://www.ifes.fau.de/forschungsfelder/gender-gewalt-und-menschenrechte/>

Folgen, Unterstützung, Recht und Intervention sowie Prävention umfasst und kombinierte Auswertungen von institutionellen und Dunkelfelddaten vorsieht.

(2) Der Aufbau einer Datenbank zu Tötungsdelikten an Frauen, welche vertiefende Informationen für die Prävention enthält.

(3) Die Implementierung einer regelmäßigen Dunkelfeldbefragung, welche bundesweite Informationen zur Betroffenheit von Gewalt und zur Unterstützung und Intervention bei Gewalt enthält.

(4) Die Verstetigung und Anpassung von regelmäßigen Bedarfsanalysen auf der Ebene der Bundesländer, um erfassen zu können, ob die Anforderungen der Konvention im Bereich Schutz und Beratung sowie Intervention umgesetzt sind bzw. sich in die gewünschte Richtung entwickeln.

(5) Die Verstetigung und Anpassung unabhängiger Nutzer\*innenbefragungen gemeinsam mit der Fachpraxis, um zu eruieren, ob alle gewaltbetroffenen Frauen und ihre Kinder die Unterstützung erhalten, die sie benötigen.

(6) Vertiefender Forschung, um Bedingungen erfolgreicher Gewaltprävention zu ermitteln, damit Gewalt gegen Frauen (und Kinder) langfristig beendet und ihre negativen Folgen überwunden werden können.

### **Kapitel III- Prävention**

- **Allgemeinen Verpflichtungen- Artikel 12**

Die Umsetzung der in den Allgemeinen Verpflichtungen zu Kapitel III vorgesehenen Maßnahmen erfordern zwingend eine fundierte Wissensbasis zum Einfluss tatsächlich gewaltfördernder Männlichkeits- und Weiblichkeitsbilder sowie eine konsistente Vorstellung zu gewaltkritischen Einstellungen aller Ministerien.

- **Bewusstseinsbildung- Artikel 13**

Die Umsetzung der geforderten Maßnahmen müssen jenseits der bisher üblichen temporären Hochglanzkampagnen oder Programmen stattfinden. Vielmehr bedarf es nachhaltiger Strategien in Medien, Bildung, Sport und sonstigen gesellschaftlichen Bereichen.

- **Bildung, Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen, vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme, Beteiligung des privaten Sektors und der Medien Artikel 14 – 17**

Bisherige Ansätze der Prävention sind auf ihre Wirksamkeit und Stringenz hin zu überprüfen. Präventionskonzepte im Sinne der Istanbul- Konvention müssen nachhaltig und in ihrer Wirkung messbar sein. Bisher unzusammenhängend nebeneinander existierende Strategien müssen im Sinne sektorübergreifender und interdisziplinärer Präventionsansätze ausgestaltet werden. Präventionskonzepte müssen zudem für jede Altersgruppe sowie diverse Lebenslagen, Lebenswelten und Sozialisationserfahrungen entwickelt werden. Dies gilt explizit für die Bereiche Bildung, Gesundheit, Arbeitswelt, Medien, staatlicher Institutionen, nicht-staatlicher Unternehmen und Organisationen, sozialer und religiöser Einrichtungen.

Präventionsmaßnahmen müssen gleichermaßen kommunale, landes- und bundesweite Strategien enthalten. Zur Sicherstellung der Wirksamkeit ist eine Verzahnung der Maßnahmen notwendig.

Aus- und Fortbildungen, Qualifizierungsmaßnahmen, Gewaltinterventionskonzepte u.ä. müssen ineinandergreifen und zielgruppengenau für unterschiedlichste Berufsgruppen und Arbeitsfelder implementiert werden. Einmalige Maßnahmen sind hier in keiner Weise angemessen. Eine Verhinderung der sekundären Viktimisierung insbesondere durch öffentliche Dienste wie Polizei, Straf- und Zivilgerichte, Jugendhilfe, Gesundheitsversorgung, Schulen, Hochschulen etc. muss ebenso zentrales Ziel der Maßnahmen sein, wie die Förderung einer konsistenten Haltung aller öffentlichen Einrichtungen und das nicht widersprüchliche Ineinandergreifen der Handlungsmaxime aller Beteiligten.<sup>3</sup>

## **Kapitel IV – Schutz und Unterstützung**

- **Allgemeine Hilfsdienste, Spezialisierte Hilfsdienste, Schutzunterkünfte- Artikel 20, 22,23**

Die Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen für die Finanzierung der Unterstützungseinrichtungen müssen so umgesetzt werden, dass bürokratische Hürden der Aufnahme und der Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder abgebaut werden. Umzusetzen ist eine Finanzierung, die allen Frauen und ihren Kindern Schutz, Unterstützung und Beratung jederzeit, selbstkostenfrei am Ort ihrer Wahl gewährleistet.

Die Einrichtungen müssen flächendeckend und bedarfsgerecht vorhanden sein. Sie müssen personell und finanziell so ausgestattet sein, dass eine traumainformierte Beratung und Ausstattung ebenso abgesichert ist, wie die notwendigen Arbeiten zur Kooperation, Durchführung von Qualifizierung, Netzwerkarbeit etc. Als Maßstab gelten die Standards und Konzepte der NGOs.

Die Finanzierung von Schutz und Beratung für Frauen und ihren Kindern muss einzelfallunabhängig und voraussetzungsfrei erfolgen.

Die Finanzierung muss überdies so gestaltet sein, dass sie die fachliche Weiterentwicklung sowie die Erprobung neuer Konzepte ausdrücklich ermöglicht.<sup>4</sup>

- **Schutz und Unterstützung für Zeuginnen und Zeugen, die Kinder sind- Artikel 26**

Gewalt gegen Frauen innerhalb von Partnerschaften muss berufsübergreifend als Kindeswohlgefährdung anerkannt sein. Das bedeutet, dass öffentliche Dienste, Ärzt\*innen, Schulen, Kindertageseinrichtungen, etc. in die Lage versetzt werden müssen, eine Belastung des Kindes durch Gewalt gegen die Mutter zu erkennen. Die öffentlichen und gesundheitlichen Dienste und Bildungseinrichtungen müssen daneben über Interventionskonzepte verfügen, die

---

<sup>3</sup> vgl. dazu beispielsweise: <http://www.gesine-intervention.de/>

<sup>4</sup> vgl. dazu ZIF August 2019: Das 3-Säulen-Modell der Frauenhausfinanzierung-  
<https://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/de/content/das-3-s%C3%A4ulen-modell-zur-frauenhausfinanzierung-im-detail-august-2019>

geschlechtergerecht und altersadäquat sind und den betroffenen Kindern umfassend Unterstützung bieten.<sup>5</sup>

## Kapitel V- Materielles Recht

- **Schadensersatz und Entschädigung- Artikel 30**

Im Opferentschädigungsrecht ist die Dynamik und besondere Qualität Häuslicher Gewalt in allen Aspekten zu berücksichtigen. Insbesondere ist von einem Druck des Opfers zur Strafanzeige abzusehen. Hierzu bedarf es einer eindeutigen unmissverständlichen Regelung für Opfer Häuslicher und sexualisierter Gewalt.<sup>6</sup>

- **Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit- Artikel 31**

Zur Berücksichtigung von gewalttätigen Vorfällen bei Entscheidungen im Sorge- und Umgangsrecht muss der Sicherheit der Mutter und der Kinder Vorrang gegenüber dem Recht auf Umgang des Gewalttäters eingeräumt werden. Zudem müssen gewalttätige Väter zur Teilnahme an tatpräventiven Programmen oder äquivalenten Angeboten verpflichtet werden.<sup>7 8</sup>

- **Inakzeptable Rechtfertigungen für Straftaten, einschließlich der im Namen der sogenannten „Ehre“ begangenen Straftaten- Artikel 42**

Um die Vermeidung jeglicher Rechtfertigungen für Straftaten sicherzustellen bedarf es verpflichtender Fortbildungen für Richter\*innen und Staatsanwaltschaft zu Täterstrategien und Dynamiken im Kontext häuslicher Gewalt.

---

<sup>5</sup> vgl. dazu beispielsweise:

[https://www.saarland.de/dokumente/res\\_justiz/Kinderschutz\\_und\\_Kindeswohl\\_bei\\_haeuslicher\\_Gewalt\\_5Auf lage.pdf](https://www.saarland.de/dokumente/res_justiz/Kinderschutz_und_Kindeswohl_bei_haeuslicher_Gewalt_5Auf lage.pdf)

<sup>6</sup> vgl. dazu die Stellungnahme aus 1.2019 des ado, bff, KOK und VBRG zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales- Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts: <https://www.frauen-gegen-gewalt.de/de/stellungnahmen-1718.html>

<sup>7</sup> vgl. dazu den Sonderleitfaden zum Münchner Modell:

<https://www.justiz.bayern.de/media/images/behoerden-und-gerichte/amtsgerichte/muenchen/familiensachen/2017.11.13-sonderleitfaden.pdf>

<sup>8</sup> vgl. dazu Anja Eichhorn: Häusliche Gewalt und Umgang als Menschenrechtsverletzung an Frauen

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiw976x84HjAhXF0KQKHRR7A8YQFjAAegQIABAC&url=https%3A%2F%2Fwww.lwl.org%2Fja-download%2Ffobionline%2Fanlage.php%3FurlID%3D14109&usg=AOvVaw0Scqlf36jobDkrlmNZ7Y45>

## Kapitel VI- Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmaßnahmen

Die Regelungen des Strafrechts, die Grundlagen der Beweissicherung sowie die Abläufe der Strafverfahren sind so zu reformieren, dass eine wirksame Strafverfolgung von Delikten im Kontext Häuslicher Gewalt erfolgen kann.

- **Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement, Eilschutzanordnungen, Kontakt- und Nährungsverbote sowie Schutzanordnungen- Artikel 51,52,53**

Die Erfahrungen und die Expertise der NGOs insbesondere in der interdisziplinären Kooperation zum Sicherheitsmanagement in Hochrisikosituationen sind in flächendeckende Konzepte umzusetzen.<sup>9</sup>

Wirksame gesetzliche Schutzmaßnahmen müssen insbesondere für Frauen, die in Einrichtungen leben (Einrichtungen der Behindertenhilfe<sup>10 11</sup>, Einrichtungen der Altenhilfe, Unterkünfte für Geflüchtete<sup>12</sup> etc.) umgesetzt werden.

## Kapitel VII- Migration und Asyl

- **Aufenthaltsstatus, Asylanträge aufgrund des Geschlechts, Verbot der Zurückweisung- Artikel 59,60,61**

Die Bundesregierung wird dringend aufgefordert den Vorbehalt Artikel 59 zurückzunehmen.

Im Übrigen ist dem Schutz von ALLEN Frauen vor geschlechtsbasierter Gewalt absoluter Vorrang vor aufenthaltsrechtlichen Beschränkungen einzuräumen. Eine Drohung geschlechtsbasierter Gewalt bei Rückkehr ins Herkunftsland begründen daher ebenso ein Aufenthaltsrecht wie Häusliche Gewalt auch vor Ablauf der Ehebestandszeit.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> vgl. dazu WAVE Protect II (2012) –Capacity Building in Risk Assessment and Safety Management to Protect High-Risk Victims: [http://fileserver.wave-network.org/trainingmanuals/PROTECTII\\_Risk\\_Assessment\\_and\\_Safety\\_2012\\_German.pdf](http://fileserver.wave-network.org/trainingmanuals/PROTECTII_Risk_Assessment_and_Safety_2012_German.pdf)

<sup>10</sup> vgl. dazu: Weibernetz (2016): [https://www.weibernetz.de/Checkliste\\_Leitfaden\\_Gewaltschutz\\_2016.pdf](https://www.weibernetz.de/Checkliste_Leitfaden_Gewaltschutz_2016.pdf)

<sup>11</sup> Vgl dazu: bff-(2016): <https://www.suse-hilft.de/infos-und-materialien/gewalt-gegen-frauen-und-maedchen-mit-behinderung.html>

<sup>12</sup> vgl. dazu: <https://www.bmfsfj.de/blob/107848/5040664f4f627cac1f2be32f5e2ba3ab/schutzkonzept-mindeststandards-unterkuenfte-data.pdf>

<sup>13</sup> vgl. dazu Stellungnahme des DJB (September 2018) S. 13ff.

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwjTk867qrLkAhUfKewKHfAoDWsQFjABegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Fwww.djb.de%2Fstatic%2Fcommon%2Fdownload.php%2Fsave%2F2604%2Fst18-15\\_NRW\\_Umsetzung%2520der%2520Istanbul-Konvention.pdf&usq=AOvVaw0YZnJN5vLItjTB86QjJlId](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwjTk867qrLkAhUfKewKHfAoDWsQFjABegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Fwww.djb.de%2Fstatic%2Fcommon%2Fdownload.php%2Fsave%2F2604%2Fst18-15_NRW_Umsetzung%2520der%2520Istanbul-Konvention.pdf&usq=AOvVaw0YZnJN5vLItjTB86QjJlId)