

Umsetzung der Istanbul-Konvention für die kommunale Praxis

Handreichung des Deutschen Städtetages



Umsetzung der Istanbul-Konvention für die kommunale Praxis

Handreichung des Deutschen Städtetages

ISBN 978-3-88082-351-0

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln Mai 2021

Foto Titel: New Africa – stock.adobe.com

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	4
1. Die Istanbul-Konvention	5
1.1 Rechtscharakter und Zweck	5
1.2 Geschlechtsspezifische Gewalt	6
2. Umfrage Ergebnisse	6
2.1 Allgemeines	7
2.2 Strategische Umsetzung.....	8
2.3 Beispiele für Aktivitäten und Maßnahmen zur Verhütung von Gewalt gegen Frauen.....	9
2.4 Förderung von Kampagnen und Programmen	10
2.5 Aus- und Fortbildungsangebote für Mitarbeitende.....	10
2.6 Herausforderungen	10
3. Strategien.....	11
3.1 Bottom-up-Prozess.....	11
3.2 Top-down-Prozess.....	12
3.3 Umsetzung der Istanbul-Konvention im Rahmen der „Europäischen Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene“	13
3.4 Gewaltprävention in kleineren Städten.....	13
4. Best-Practice	14
4.1 Das Darmstädter Modell zur Umsetzung der Istanbul-Konvention auf kommunaler Ebene	14
4.2 Leipzig.....	16
4.3 Weitere Beispiele	18
5. Fazit/Ausblick	18
Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages zur vorliegenden Handreichung.....	20

Vorwort

Deutschland ist dem „Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (sog. Istanbul-Konvention) 2017 beigetreten. Das Übereinkommen soll dazu beitragen, Frauen das grundlegende Menschenrecht auf ein gewaltfreies Leben zu gewährleisten. Ihm liegt das Verständnis zugrunde, dass Gewalt gegen Frauen immer auch Folge der gesellschaftlichen Geschlechterdifferenz und der dadurch bedingten Machtverhältnisse zwischen den Geschlechtern ist. Die Istanbul-Konvention sieht die Gleichstellung der Geschlechter daher als notwendige Voraussetzung für die Beendigung von Gewalt an. Gewalt gegen Frauen ist kein individuelles, sondern ein gesellschaftliches Problem. Es ist Aufgabe des Staates, vor allen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt zu schützen.

Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat im Januar 2020 jede Form von Gewalt gegen Frauen verurteilt und begrüßt, dass die Bundesrepublik Deutschland die sog. Istanbul-Konvention ratifiziert hat. Gleichzeitig hat es die Bereitschaft der Städte bekräftigt, sich auch weiterhin der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe zu stellen, Gewalt gegen Frauen und Kinder zu bekämpfen. Besonderer Fokus muss aus Sicht der Städte dabei auf der Gewaltprävention liegen. Die Hauptgeschäftsstelle hat die Thematik aufbereitet und Best-Practice-Beispiele zur Umsetzung der Istanbul-Konvention aus den Mitgliedstädten des Deutschen Städtetages zusammengestellt. Die Ergebnisse der Umfrage sind hierzu aufbereitet und wurden vom Präsidium im April 2021 gebilligt.

Der Leitfaden zeigt, dass sich die Städte bereits seit Jahren durch vielfältiges Engagement vor Ort im Kampf gegen Gewalt an Frauen engagieren und mit zahlreichen Projekten und Maßnahmen Vorgaben der Istanbul-Konvention umsetzen. Deutlich wird aber auch, dass weitergehende Anstrengungen notwendig sind. Mit Blick auf das nach wie vor vorhandene Ausmaß geschlechtsspezifischer Gewalt in unserer Gesellschaft, das bedauerlicherweise unter den Bedingungen der Pandemie eine neue Qualität erfährt, muss es perspektivisch darum gehen, getroffene Maßnahmen auf ihre Effektivität hin zu überprüfen und den Umsetzungsprozess weiter zu optimieren. Wir sind auf dem richtigen Weg, aber noch längst nicht am Ziel.

Dieser Leitfaden möchte zum Wissenstransfer unter den Städten beitragen. Er soll bestärken oder auch ermutigen, sich im Kampf gegen Gewalt an Frauen weiter zu engagieren. Denn Gewaltschutz erhöht die Lebensqualität in der Stadt und trägt so zur Solidarität mit Betroffenen und Zusammenhalt bei. Auch steigert er die Standortattraktivität – Menschen leben gerne dort, wo sie sich sicher fühlen.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.



Helmut Dedy
Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages

Umsetzung der Istanbul-Konvention für die kommunale Praxis

Handreichung des Deutschen Städtetages

1. Die Istanbul-Konvention

1.1 Rechtscharakter und Zweck

Die Istanbul-Konvention¹ ist nach Ratifizierung (2017) am 1. Februar 2018 in Deutschland als Bundesgesetz in Kraft getreten. Mit der Ratifizierung gilt die Konvention damit in Deutschland als Bundesgesetz, das Landesrecht vorgeht und zugleich als völkerrechtlicher Vertrag, der für alle staatlichen Stellen im Sinne einer Ausstrahlungswirkung bei der Auslegung und Anwendung innerstaatlichen Rechts inklusive der Grundrechte zu beachten ist.

Deutschland hat sich damit verpflichtet, auf allen staatlichen Ebenen Gewalt gegen Frauen zu verhüten, zu bekämpfen und den Opfern häuslicher Gewalt und anderer Gewaltformen Schutz und Hilfe zu gewähren. Die Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention gelten nicht nur auf allen staatlichen Ebenen, sondern auch für alle staatlichen Stellen wie Behörden, Gesetzgebung und Gerichte. Die Istanbul-Konvention ist dabei von dem Leitgedanken getragen, dass der Kampf gegen geschlechtsspezifische Gewalt nur dann erfolgreich sein kann, wenn eine ganzheitliche und koordinierte Politik verfolgt wird, die alle staatlichen Ebenen einbezieht. Die wesentlichen Verpflichtungen aus der Konvention sind:

- Schutz und Hilfe bei Gewaltbetroffenheit zu gewährleisten
- Gewalt zu verfolgen und zu sanktionieren sowie
- Öffentliches Bewusstsein zu schaffen

In Deutschland fallen wesentliche Aufgaben der Gewaltprävention, des Gewaltschutzes und der Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen in die Zuständigkeit der Länder oder werden von diesen an die Kommunen delegiert. Auch wenn die Kommunen in diesem Sinne mittelbar gebunden sind, ist kommunale Gleichstellungsarbeit eine Pflichtaufgabe der Kommunen. Wie dargestellt, konstatiert die Istanbul-Konvention, dass unzureichende tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter strukturelle Gewalt gegen Frauen begünstigt. Dies bedeutet, dass auch kommunale Gleichstellungsarbeit die in der Istanbul-Konvention gesetzten Vorgaben und Standards im Sinne der o. g. Ausstrahlungswirkung zwingend mitdenken muss.

¹ <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210>

1.2 Geschlechtsspezifische Gewalt

Im Sinne eines umfassenden Gewaltbekämpfungsansatzes sind die Beitrittsstaaten aufgefordert, ganzheitliche Konzepte zur nachhaltigen Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt und geeignete Stellen zur Überwachung der Umsetzung (Monitoring) vorzuhalten². Der Gewaltbegriff der Konvention ist weit. Er definiert geschlechtsspezifische Gewalt als Menschenrechtsverletzung sowie eine Form der Diskriminierung der Frau. Erfasst werden alle Gewalthandlungen, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen führen. Geschlechtsspezifisch meint dabei Gewalt, die gegen Frauen gerichtet ist, weil sie Frauen sind (Genitalverstümmelung, Zwangsabtreibung, Zwangsprostitution) oder durch die Frauen weit überwiegend betroffen sind (Vergewaltigung oder häusliche Gewalt).³ Auch Männer erleben Formen von Gewalt, die von der Konvention behandelt werden (Häusliche Gewalt, Zwangsheirat), sie sind jedoch deutlich seltener und nicht **strukturell** betroffen. Vor diesem Hintergrund sind die Vertragsparteien ermutigt, die Bestimmungen der Konvention auf alle Opfer häuslicher Gewalt anzuwenden, einschließlich der Kinder.

Die Istanbul-Konvention identifiziert innerhalb der Betroffenen einige Personengruppen als besonders schutzbedürftig, weil sie in erhöhtem Maße von Diskriminierungen, Einschränkungen und Bevormundung sowie struktureller Benachteiligung betroffen sind. Zu ihnen zählen schwangere Frauen und Mütter von Kleinkindern, Frauen mit Behinderungen, Konsumentinnen toxischer Substanzen, Prostituierte, Angehörige einer ethnischen oder nationalen Minderheit, Migrantinnen, Flüchtlinge ohne Papiere, Homosexuelle, Bisexuelle, Nonbinäre oder Transsexuelle, sowie HIV-Positive Personen, Obdachlose, Kinder und Seniorinnen.

2. Umfrage Ergebnisse

Der Deutsche Städtetag hat mit seiner Umfrage vom 10. Juni 2020 seine Mitgliedsstädte zum Umsetzungsstand der Istanbul-Konvention befragt. Unter Bezugnahme auf den vorgenannten Präsidiumsbeschluss lag der Fokus dabei auf dem Kapitel Prävention. Die Vorgaben der Istanbul-Konvention beziehen sich im Präventionskapitel auf folgende Themenkomplexe:

- Artikel 12: Allgemeine Verpflichtungen
- Artikel 13: Bewusstseinsbildung
- Artikel 14: Bildung
- Artikel 15: Aus- und Fortbildung bestimmter Berufsgruppen
- Artikel 16: Vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme (Stichwort Täterarbeit)
- Artikel 17: Beteiligung des privaten Sektors und der Medien

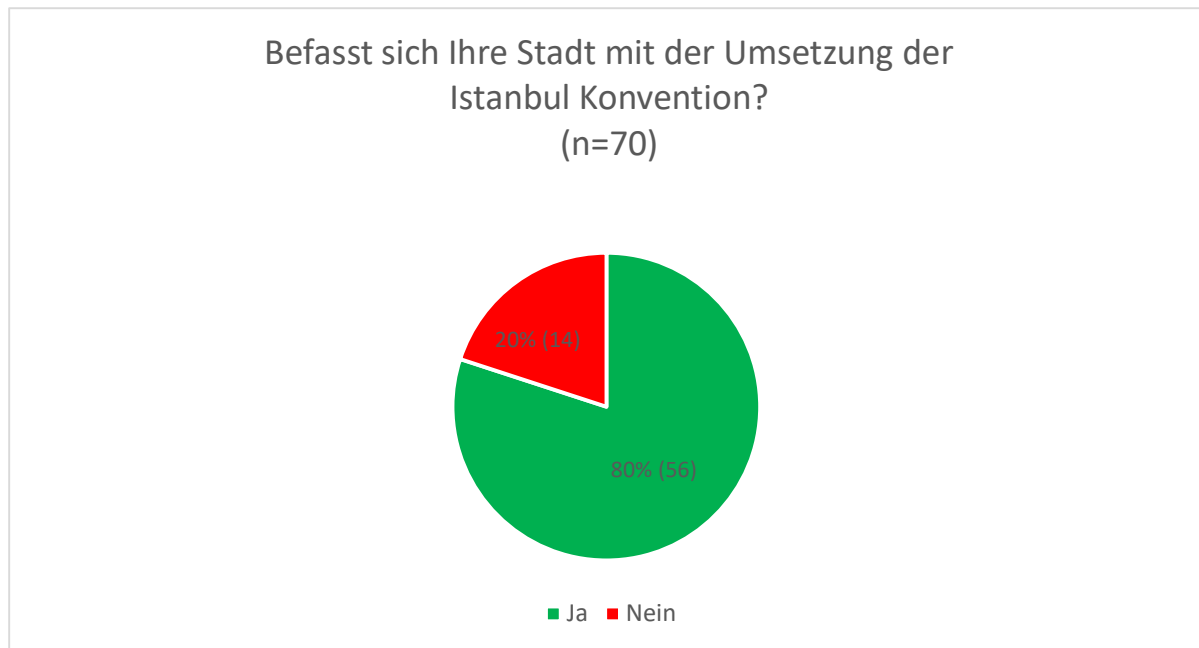
Diese wurden in einem entsprechenden Fragebogen abgebildet.

² <https://rm.coe.int/leaflet-on-monitoring-in-german/168075c1a8>

³ FAQ zur IK <https://rm.coe.int/istanbul-convention-questions-and-answers-german/1680986a6d>

2.1 Allgemeines

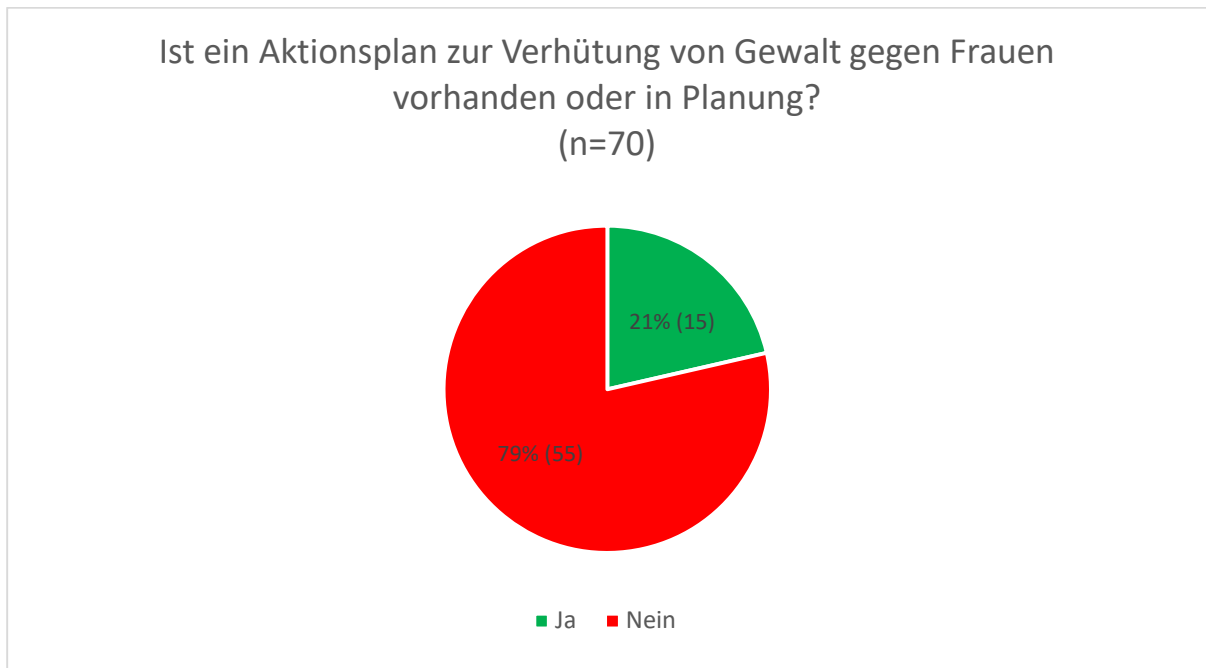
An der Umfrage beteiligten sich 36 Prozent der Mitgliedsstädte⁴ aus zehn Bundesländern. Diese zeigen, dass für die Mehrzahl der an der Abfrage teilnehmenden Städte die Umsetzung der Istanbul-Konvention auch ein kommunales Thema ist. Bei diesem Ergebnis ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich alle Städte seit Jahren oder auch Jahrzehnten im Kampf gegen Gewalt an Frauen engagieren und damit Aktivitäten entfalten, die sich unter die Vorgaben der Istanbul-Konvention subsumieren lassen.



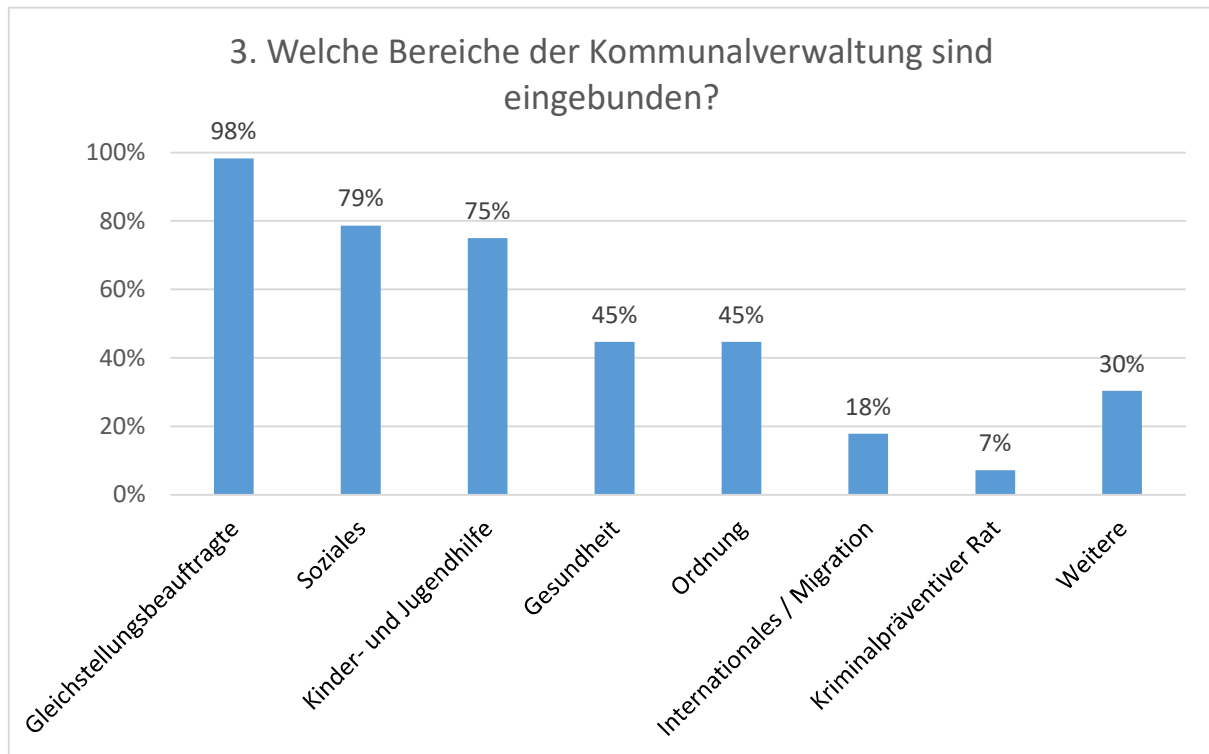
⁴ Der Deutsche Städtetag hat aktuell 195 unmittelbare Mitgliedsstädte

2.2 Strategische Umsetzung

Bei der Frage nach einer konzeptionellen oder strategischen Herangehensweise (beispielsweise im Sinne eines kommunalen Aktionsplanes) zeigt sich daher ein umgekehrtes Mehrheitsverhältnis:



In nahezu allen teilnehmenden Städten gibt es bereits seit vielen Jahren Koordinierungs- und Vernetzungsstrukturen, insbesondere für die Bereiche häusliche und sexualisierte Gewalt. In ihnen wird interdisziplinär, teilweise im Kontext der kommunalen Ordnungspartnerschaften auch unter Einbeziehung der freien Träger und der Polizei gearbeitet. Verbreitet eingerichtet sind Runde Tische gegen häusliche Gewalt, die in dazugehörigen Arbeitsgruppen Spezialthemen bearbeiten. Arbeitsergebnisse sind Leitfäden, Broschüren, die Durchführung von Fachveranstaltungen sowie Öffentlichkeitsarbeit zum Umgang mit häuslicher und/oder sexualisierter Gewalt. Dennoch zeigen die Umfrageergebnisse, dass die besondere Herausforderung in einem konzeptionellen Vorgehen liegt, das tatsächlich sämtliche Verwaltungsbereiche einbezieht und zwar dergestalt, dass Gewaltbekämpfung als Querschnittsaufgabe implementiert wird.



Anmerkung: In Prozent von 56 Städten, die sich laut Ergebnis mit der Umsetzung der Istanbul-Konvention befassen

Die Istanbul-Konvention stellt Anforderungen, die vorhandenen Strukturen vor Ort zu stärken und – falls erforderlich – anzupassen bzw. auszubauen, um alle Ausprägungen und Formen von Gewalt gegen Frauen mit einem ganzheitlichen Ansatz in den Blick zu nehmen. Durch ein transparentes, partizipatives und verbindliches Vorgehen mit allen Beteiligten aus Beratungs- und Hilfeeinrichtungen, Verwaltung, Justiz, Gesundheitswesen, Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft können so Kompetenzen und Entscheidungsbefugnisse gebündelt und Prozesse vor Ort optimiert werden. Auf diese Weise kann es gelingen, Interventionsketten wirksamer und effektiver zu gestalten.

2.3 Beispiele für Aktivitäten und Maßnahmen zur Verhütung von Gewalt gegen Frauen

Die Umfrage unter den Mitgliedsstädten hat für den Bereich Prävention vielfältige Aktivitäten im Handlungsfeld aufgezeigt. Mehr als die Hälfte der Rückläufe berichteten vom Vorhandensein spezifischer **Gewaltschutzkonzepte**. Folgende Einrichtungen wurden dabei besonders häufig genannt:

- Flüchtlingsunterkünfte⁵
- Stationäre Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe
- Kitas und Schulen
- Jobcenter
- Werkstätten für behinderte Menschen

Einmal auch für eine Pflegeeinrichtung⁶

⁵ https://lks-hessen.de/sites/default/files/info_grundrechte_willkommenskultur.pdf

⁶ <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Sozialamt/fachinformationen-pflege/pflegekonferenz.html>

2.4 Förderung von Kampagnen und Programmen

Alle Städte, die sich an der Umfrage beteiligt haben, führen unterjährig und speziell im Zusammenhang mit dem Internationalen Tag gegen Gewalt an Frauen am jährlichen 25. November Aktionen und Veranstaltungen durch, um die Öffentlichkeit zu sensibilisieren. Eine Linkübersicht zu beispielhaften Kampagnen findet sich auf Seite 15 f.

2.5 Aus- und Fortbildungsangebote für Mitarbeitende

In 37 von 70 Städten gibt es spezielle Schulungsangebote zum Thema Gewaltprävention bzw. Umgang mit Gewaltbetroffenen für Mitarbeitende. Genannt werden als Zielgruppe vorrangig die Mitarbeitenden der Jugendämter und Sozialen Dienste. Es gibt Schulungen für Mitarbeitende städtischer Kliniken und solche der städtischen Wohnungsbaugesellschaften zum Thema Partnerschaftsgewalt. Verbreitet sind auch Deeskalationstrainings für Verwaltungsmitarbeitende mit Publikumsverkehr zum Umgang mit gewalttätigen und/oder aggressiven Klienten. Auch existieren Selbstbehauptungskurse speziell für weibliche Bedienstete. Zum Schutz der eigenen Beschäftigten werden speziell Führungskräfte zum Umgang mit sexueller Belästigung am Arbeitsplatz geschult. Hier existieren auch häufig spezielle Dienstvereinbarungen.

2.6 Herausforderungen

Neben den zahlreich genannten städtischen Aktivitäten im Bereich Gewaltprävention machen die Abfrageergebnisse jedoch auch deutlich, dass gerade der Aufbau von nachhaltigen Vernetzungsstrukturen sowie die kontinuierliche Arbeit mit dem Netzwerk kontinuierliche Herausforderungen mit sich bringen. Mit diesen sehen sich insbesondere die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten konfrontiert, bei denen das Thema „Häusliche Gewalt“ in der Regel im Sinne einer Federführung verortet ist. Die Frage nach der Existenz einer kommunalen Koordinierungsstelle wurde nur in 27 von 70 Fällen verneint. Es deutet aber einiges darauf hin, dass die Gleichstellungsbeauftragten vermutlich als Koordinierungsstelle angegeben wurden, weil das Thema Gewalt gegen Frauen bei ihnen schon immer thematisch verortet ist. Nicht zu verwechseln ist das mit der expliziten Verwaltungsentscheidung, eine solche Koordinierungsstelle⁷ einzurichten und diese auch mit entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen auszustatten. Dies ist bislang nur in drei an der Umfrage teilnehmenden Städte erfolgt: in Frankfurt am Main, Karlsruhe⁸ und in Darmstadt⁹

⁷ https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?TEXT=istanbul+konvention&TEXT_O=beinhaltet+%28ungef%C4hr%29&FORMFL_OB=DATUM&FORM_SO=Absteigend&?14?2

⁸ TOP 34: https://web3.karlsruhe.de/Gemeinderat/ris/bi/to0040.php?_ksinr=5379

⁹ https://www.darmstadt.de/fileadmin/PDF-Rubriken/Gewaltschutz/2020-11-18_SozialA_Top3_Beschluss_oeff_Haushaltsmittel_.pdf

Weitere genannte Herausforderungen in den Städten sind:

- mangelnde finanzielle und/oder personelle Ressourcen
- fehlendes strukturiertes Handlungskonzept
- unterschiedliche Zuständigkeiten (Stadt – Landkreis)
- Problem der Kontinuität in Gremien wegen zunehmender Mitarbeitenden-Fluktuation
- bislang fehlende Bestandsaufnahme (Stichwort Schnittstellenanalyse)
- Vermeidung von Parallelstrukturen
- verbindliche/zentrale Steuerungsverantwortung

3. Strategien

Unter Berücksichtigung der jeweiligen Gegebenheiten vor Ort können nachfolgend unterschiedliche Ansätze aufgezeigt werden, mit denen die kommunalen Strukturen und Angebote im Sinne der Istanbul-Konvention systematisch und konzeptionell weiterentwickelt werden können. Die Impulsrichtungen können dabei entweder bottom-up oder top-down sein, wobei in der Praxis durchaus auch Mischmodelle vorkommen.

3.1 Bottom-up-Prozess

In den allermeisten Städten existiert für die Umsetzung der Istanbul-Konvention noch **kein** expliziter Auftrag des Rates oder anderer politischer Gremien. Vielmehr wird die strukturierte Umsetzung der Konvention von Fachleuten, Akteurinnen und Akteuren, Organisationen und Einrichtungen gemeinsam mit den zuständigen Verwaltungseinheiten angestoßen. Ausgehend von Runden Tischen, Arbeitsgruppen und Fachbeiräten, die oftmals bereits seit vielen Jahren existieren, erfolgt eine systematische Ausdifferenzierung der Maßnahmen und Aktivitäten gegen geschlechtsspezifische Gewalt.

Dabei ist es hilfreich, sich eine Gesamtübersicht über die in der Kommune vorhandenen Aktivitäten, Angebote und Arbeitszusammenhänge zu verschaffen (**Bestandsaufnahme**)¹⁰. Die vorhandenen Verfahren sind auf ihre Fachlichkeit, Arbeitsabläufe und Wirksamkeit bei der Umsetzung mit dem gesetzlichen Auftrag der Istanbul-Konvention abzugleichen, um neue Handlungsbedarfe zu identifizieren oder bestehende anzupassen (**Prozess- und Bedarfsanalyse**).

Auf dieser Grundlage kann zunächst festgestellt werden, zu welchen Themenfeldern der Istanbul-Konvention bisher nicht gearbeitet wurde, welche Abläufe optimiert oder neu konzipiert werden müssen oder auch, ob wesentliche Akteurinnen und Akteure im Prozess bislang fehlen.

Die Schlussfolgerungen der fachlichen Expertinnen und Experten aus Bestandsaufnahme und Bedarfsanalyse werden in einen Aktions- oder Strategieplan gegossen, der im Anschluss der Politik zur Beschlussfassung vorgelegt wird (**Umsetzung**).

¹⁰ Zum Vorgehen der Stadt Bochum: <http://www.bochum.de/istanbul-konvention>

Bei der Auflage eines Aktions- oder Strategieplans sollte ein ganzheitlicher und nachhaltiger Ansatz verfolgt werden, in dem

- der zielgruppenspezifische Ausbau von Schutz und effektiver Hilfe für Gewaltbetroffene in **Interventionsketten**
- die Erarbeitung von Gewaltschutzkonzepten (Prävention)
- fachbereichsübergreifende Schulungen für Beschäftigte aus verschiedensten Arbeitsbereichen
- gemeinsame Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit (Bewusstseinsbildung) sowie
- mit Blick auf repressive Maßnahmen eine enge Zusammenarbeit mit Polizei und Staatsanwaltschaft

vorgesehen sind, um eine Zusammenarbeit der unterschiedlichen Zuständigkeitsbereiche der Verwaltungen zu gewährleisten. Dadurch wird auch erkennbar, dass die Verantwortlichkeit für die Umsetzung der Istanbul-Konvention nicht allein bei der Gleichstellungsbeauftragten liegen kann. **Gewaltschutz ist eine Querschnittsaufgabe**, deren Koordination entsprechend personell und finanziell flankiert sein sollte.

3.2 Top-down-Prozess

Beim Top-down-Ansatz existieren bereits ein politischer Auftrag und eine Zusammenarbeit mit der Politik. Einige Städte haben beispielsweise bereits eine zielgerichtete Beschlusslage, die Umsetzung der Istanbul-Konvention in einen Aktionsplan im Rahmen der „Europäischen Charta zur Gleichstellung von Frauen und Männern“ einzubetten¹¹.

Beim Top-down-Ansatz sind somit Struktur und ein Rahmen im Sinne eines Arbeitsauftrages bereits gesetzt, und zwar sowohl in Bezug auf die zu behandelnden Themen als auch in Bezug auf die betroffenen bzw. einzubeziehenden Behörden. Auch wird in diesem Fall vereinzelt die Entscheidung für die verwaltungsinterne Verortung einer Koordinierungsstelle getroffen mit Aussagen zu personellen und finanziellen Ressourcen¹². Mit dem Top-down-Ansatz werden außerdem konkrete Ziel- und Zeitvorgaben gemacht. Bestandsaufnahme und Bedarfsanalyse folgen dann wie unter 1. beschrieben, allerdings aufgrund eines deutlicher umrissenen Arbeitsauftrages.

¹¹ https://www.darmstadt.de/fileadmin/PDF-Rubriken/Gewaltschutz/Beschluss_Februar_2020_IK.pdf

¹² https://www.darmstadt.de/fileadmin/PDF-Rubriken/Gewaltschutz/2020-11-18_SozialA_Top3_Beschluss_oeff_Haushaltsmittel_.pdf

3.3 Umsetzung der Istanbul-Konvention im Rahmen der „Europäischen Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene“

Einen nützlichen Rahmen für die strategische Gleichstellungspolitik insgesamt und speziell für die Einbindung der Istanbul-Konvention bietet die „Europäische Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene“.

Sie wurde im Jahr 2006 vom europäischen Dachverband der Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas „Council of European Municipalities and Regions“ (CEMR) verabschiedet. Mittlerweile sind mehr als 1.800 Kommunen in 36 Ländern der Charta beigetreten und haben sich bereit erklärt, einen Gleichstellungs-Aktionsplan zu erarbeiten, der Prioritäten und Aktivitäten der Gleichstellungsarbeit darlegt. Darüber hinaus haben sich diese Kommunen verpflichtet, alle Institutionen und Organisationen in ihrem Gemeindegebiet einzubeziehen, um auf diese Weise deutlich zu machen, dass Gleichstellungsarbeit Querschnittsaufgabe ist.

In Deutschland haben inzwischen 57 Kommunen die Europäische Gleichstellungscharta unterzeichnet und eine Mehrzahl davon hat einen oder mehrere Aktionspläne auf den Weg gebracht. Einige Kommunen haben das Thema Geschlechterspezifische Gewalt schon früh als Handlungsfeld in ihren Plänen aufgegriffen, andere haben das Thema namentlich als Istanbul-Konvention aufgenommen. Bezogen wird sich in allen Fällen auf den Artikel 22 der Charta.¹³

3.4 Gewaltprävention in kleineren Städten

Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt ereignet sich nicht nur in Großstädten und Ballungszentren. Sie findet auch im eher ländlich geprägten Raum statt. Nicht überall ist jedoch ein umfassendes Hilfesystem etabliert. Der Weg in das nächstgelegene Oberzentrum ist für betroffene Frauen oft nicht ohne weiteres möglich und stellt sie vor zusätzliche Herausforderungen.

Kleinere Städte können im Sinne der Istanbul-Konvention einen wichtigen Beitrag zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt an Frauen und häuslicher Gewalt leisten. Empfehlenswert ist auch hier, eine koordinierende Stelle einzurichten und dies breit zu kommunizieren. Alternativ kann diese Aufgabe auch einer bereits vorhandenen, fachlich geeigneten Funktion/Person offiziell übertragen werden. Damit die koordinierende Stelle effizient arbeiten kann, sollte sie entsprechend mit Ressourcen und Handlungskompetenzen ausgestattet sein. Auch hier sollten Verwaltungsspitze, Fachämter und politische Gremien frühzeitig einbezogen werden. Dies kann Akzeptanz und Unterstützung fördern. Hilfreich kann dabei sein, sich mit anderen Kommunen zu vernetzen, die vor gleichen Herausforderungen stehen oder auch, sich Best-Practice-Beispiele aus Städten nutzbar zu machen, die bereits erste Schritte gegangen sind. Mit Blick auf oftmals geteilte Zuständigkeiten scheint es zielführend, Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit zwischen Stadt und Landkreis zu suchen bzw. zu intensivieren.

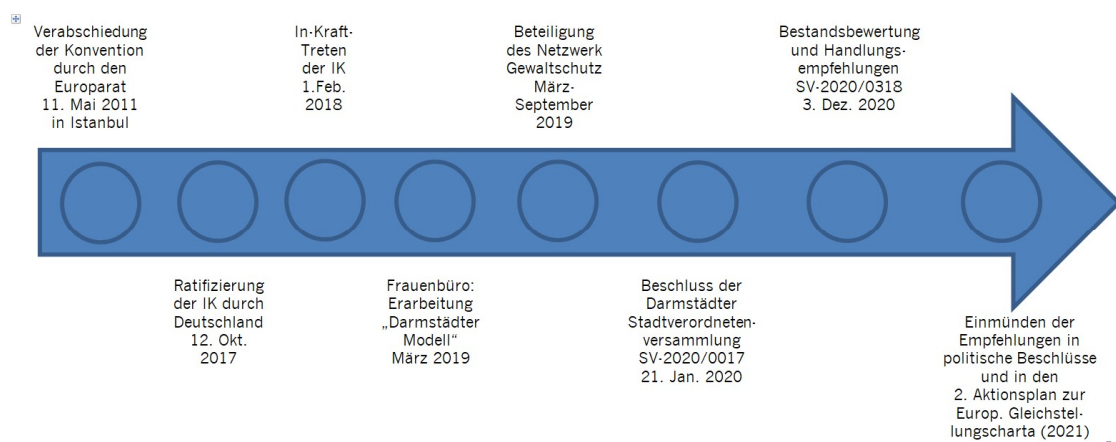
¹³ https://www.rgre.de/fileadmin/user_upload/pdf/charta_gleichstellung/charta_gleichstellung.pdf

In einem *weiteren Schritt* ist es sinnvoll, im Sinne einer IST-Analyse vorhandene Netzwerkstrukturen, Interventions- und Präventionsangebote sowie ggf. vorhandene Materialien zur Öffentlichkeitsarbeit systematisch zu erfassen. Bedarfe und Bedarfslagen, bezogen auf unterschiedliche Formen der Gewalt und unterschiedliche Zielgruppen, sollten soweit möglich identifiziert werden. Ggf. vorhandene Lücken/Leerstellen im Hilfesystem sollten aufgespürt und durch entsprechende Konzepte und Angebote ergänzt werden (Bestandsaufnahme – Bedarfsanalyse – Umsetzung, s. o.). Ziel sollte auch hier sein, Interventionsketten zu etablieren.

4. Best-Practice

4.1 Das Darmstädter Modell zur Umsetzung der Istanbul-Konvention auf kommunaler Ebene

Das Frauenbüro der Wissenschaftsstadt Darmstadt hat als kommunale Fachstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Mädchen und Frauen, sowie als städtische Seite der Geschäftsführung des „Netzwerk Gewaltschutz – Prävention und Schutz gegen häusliche und sexualisierte Gewalt an Frauen, Mädchen und Jungen in der Wissenschaftsstadt Darmstadt und dem Landkreis Darmstadt-Dieburg“ ein Modell entwickelt, mit dem die Umsetzung der Istanbul-Konvention auf kommunaler Ebene unter Beteiligung der Expertinnen und Experten aus dem Netzwerk bearbeitet werden konnte:



In einem ersten Schritt wurde geprüft, welche Artikel der Konvention mit welchen konkreten Zielsetzungen für die lokale Ebene von Relevanz sind. Danach erfolgte die thematische Zuordnung der relevanten Artikel zu den Arbeitskreisen des Netzwerk Gewaltschutz in einem ersten Arbeitspapier, welches auf dem Plenum im März 2019 präsentiert wurde. Hierbei erwies sich als großer Vorteil, dass das lokale Netzwerk multidisziplinär aufgestellt ist und alle Einrichtungen des spezialisierten Hilfesystems zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen im Netzwerk vertreten sind.¹⁴

¹⁴ https://www.darmstadt.de/fileadmin/PDF-Rubriken/Gewaltschutz/Beschluss_Februar_2020_IK.pdf

In der Zeit von März bis September 2019 fand sodann die Expertinnen und Experten-Beteiligung in den Arbeitskreisen statt. Die Ergebnisse hieraus wurden im September 2019 im Plenum an die Politik präsentiert. Im nächsten Schritt wurden Soll und Ist gegenübergestellt und der vorhandene Bestand in Bezug auf die Vorgaben der Konvention bewertet. Hieraus wurde schließlich im Jahr 2020 eine umfangreiche Bestandsbewertung erarbeitet, die zum einen aufzeigt, wo die Wissenschaftsstadt Darmstadt bereits gut aufgestellt ist. Zum anderen liefern Handlungsempfehlungen den politischen Kompass für ein Monitoring vor Ort, eine zielführende Präventionsarbeit sowie die Schließung von bestehenden Schutzlücken. Die Magistratsvorlage wurde im November 2020 den kommunalen Gremien zur Kenntnisnahme vorgelegt und am 3. Dezember 2020 von der Stadtverordnetenversammlung verabschiedet. Es wurden außerdem die Einrichtung einer lokalen Koordinierungsstelle beschlossen und Sachmittel zur Umsetzung zur Verfügung gestellt ¹⁵.

Die Handlungsempfehlungen sollen schließlich 2021 in den 2. Aktionsplan zur Europäischen Gleichstellungscharta auf lokaler Ebene einmünden und so das Kriterium einer umfassenden Gesamtstrategie erfüllen.

Link zum Bericht: https://www.darmstadt.de/fileadmin/PDF-Rubriken/Gewaltschutz/Bericht_Bestandsbewertung_und_Handlungsempfehlungen_zur_IK.pdf

Wie das Netzwerk Gewaltschutz arbeitet



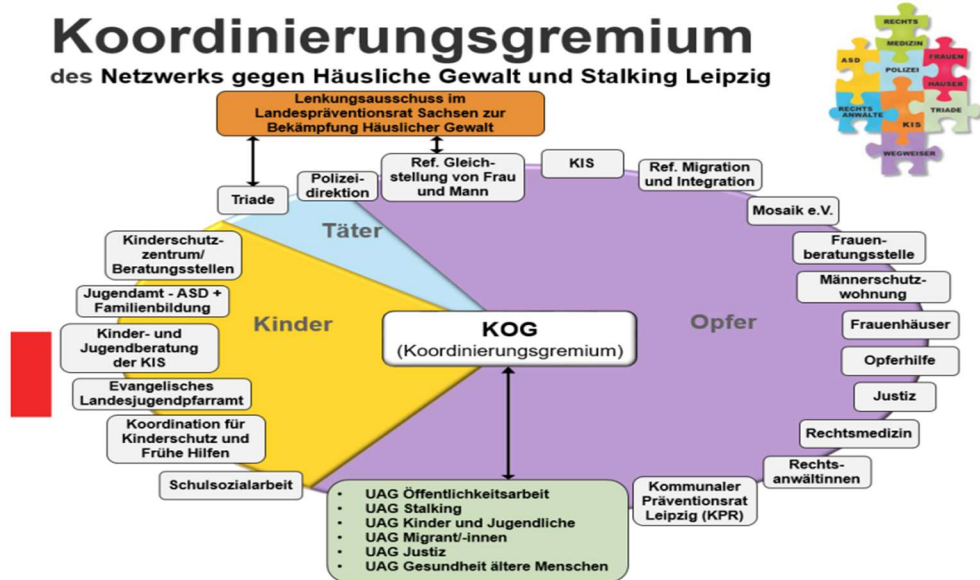
1998 wurden alle Aktivitäten zum interdisziplinären Themenkreis Gewalt aus der Wissenschaftsstadt Darmstadt und dem Landkreis Darmstadt-Dieburg gebündelt. Delegierte der unterschiedlichen Institutionen wurden in das Netzwerk entsandt, um Prävention, Intervention, Nachsorge und Kooperation bei häuslicher und sexualisierter Gewalt zu verbessern.

Seit 2006 arbeitet das Netzwerk in Projektarbeitsgruppen. Installiert wurden außerdem so genannte „Helferinnenkonferenzen“. Darin beraten sich Fachkräfte aus verschiedenen Einrichtungen anhand konkreter Fallbeispiele über verbesserte Interventions- und Kooperationsmöglichkeiten.

¹⁵ https://www.darmstadt.de/fileadmin/PDF-Rubriken/Gewaltschutz/2020-11-18_SozialA_Top3_Beschluss_oeff_Haushaltsmittel_.pdf

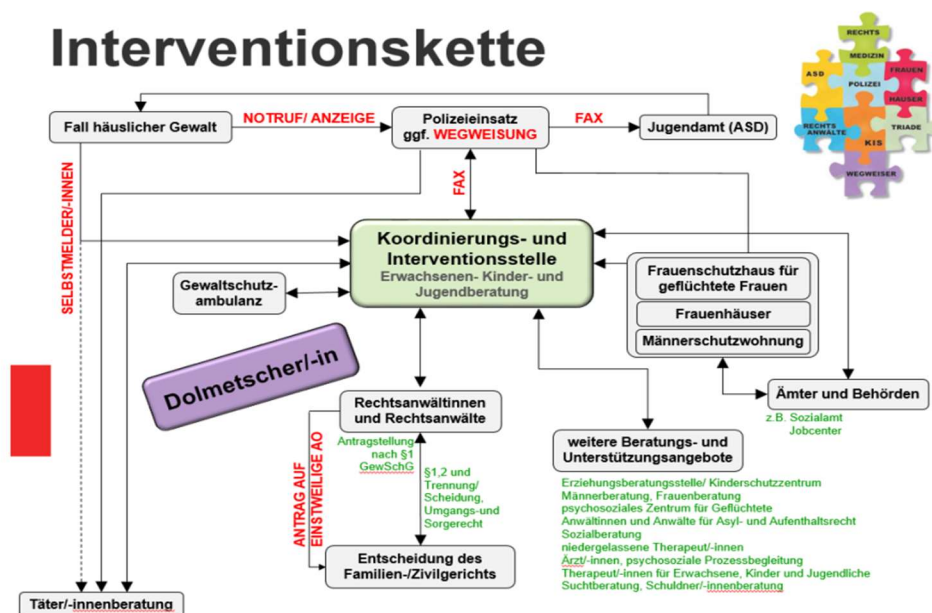
4.2 Leipzig

Interventionen bei häuslicher und oder sexualisierter Gewalt sind eine interdisziplinäre Aufgabe, in deren Umsetzung sich zwischen Opferhilfe, Kinder- und Jugendhilfe und Familiengerichtsbarkeit vielfältige Akteur/-innen mit unterschiedlichen Professionen, Rechtsgrundlagen, Wissensbeständen und Beratungshaltungen begegnen. Das Referat für Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Leipzig unterstützt aktiv das „Netzwerk gegen häusliche Gewalt und Stalking Leipzig“. Mit einem Sitz im Lenkungsausschuss zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt und Stalking des Landespräventionsrates des Staatsministeriums des Inneren kann das Referat für Gleichstellung zwischen staatlichen, kommunalen und zivilgesellschaftlichen Erfordernissen vermitteln.



Nachfolgende Interventionskette hat sich daraufhin für die Stadt Leipzig etabliert:

Interventionskette



Der Freistaat Sachsen hat als Teil eines Bundesmodellprojekts ein eigenständiges Projekt „Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zur Bekämpfung häuslicher Gewalt in Sachsen“ initiiert, das von April 2018 bis Juli 2019 vom Institut für regionale Innovation und Sozialforschung (IRIS e. V.) Dresden umgesetzt wurde. Auftrag des Projektes war es, ein von allen Beteiligten auf den Ebenen von Land, Kommunen und Einrichtungen des Hilfesystems akzeptiertes Monitoring zu entwickeln, welches künftig eine einheitliche und valide Datenbasis für eine koordinierte Planung auf der Grundlage abgestimmter Kriterien und Indikatoren bereitstellt. Deutlich wurde u. a., dass die Auslastung insbesondere in den Großstädten durchweg hoch ist und die Anzahl der Ablehnungen von Unterbringungen steigt.

Die Stadt Leipzig widmete sich in der 40. Sicherheitskonferenz des kommunalen Präventionsrates am 07. Oktober 2019 dem Thema „Beziehungsgewalt – Neue Herausforderungen im Gewaltschutz für Leipzig“. Das bestehende Hilfesystem bedarfsgerecht zu gestalten und weiterzuentwickeln war die klare Forderung aus der Konferenz an die Stadtpolitik.

Aufgrund dieser Forderungen und der Bedarfsanalyse des Bundesmodellprojekts erarbeitete das Sozialamt in Kooperation mit dem Freistaat Sachsen eine Verwaltungsvorlage für ein Modellprojekt „Einrichtung eines zusätzlichen Schutzhauses mit Clearingstelle“. ¹⁶ Nach dem Beschluss des Stadtrats beantragte der Gleichstellungsbeirat der Stadt Leipzig die Anpassung der städtischen Versorgungsstrukturen vor dem Hintergrund der gewachsenen Stadt und mit Verweis auf die Istanbul-Konvention zusätzlich weitere Stellen und mehr Ressourcen in der Haushaltsplanung aufzunehmen. Diesen Beschluss fasste der Stadtrat am 24.10.2020. ¹⁷

¹⁶ <https://ratsinfo.leipzig.de/bi/vo020.asp?VOLFDNR=1015042>

¹⁷ <https://ratsinfo.leipzig.de/bi/vo020.asp?VOLFDNR=1016960>

4.3 Weitere Beispiele

Als weitere Best Practice Beispiele können genannt werden:

Stadt Mainz

[Dritter Gleichstellungsaktionsplan der Landeshauptstadt Mainz 2021-2023](#)

Stadt Marburg

[Zweiter Marburger Aktionsplan 2019-2021](#)

Stadt München

[Erster Aktionsplan der Landeshauptstadt München 2019 - 2021](#)

Im Rahmen der Bewusstseinsbildung ist auch der interkommunale Austausch ein wichtiger Baustein. So hat beispielsweise die Stadt Nürnberg im Gleichstellungsaktionsplan 2018-2020 das Ziel „Städtepartnerschaften und internationale Kooperationen als Plattform für den Austausch von Erfahrungen und gegenseitige Lernprozessen in Bezug auf Gleichberechtigung von Frauen und Männern nutzen“ verankert und lädt jährlich rund um den Internationalen Frauentag im März eine Frauendelegation aus einer ihrer Partnerstädte¹⁸ nach Nürnberg ein.

5. Fazit/Ausblick

Um die Istanbul-Konvention auf kommunaler Ebene angemessen umsetzen zu können, bedarf es einer strategischen Gleichstellungspolitik vor Ort. Ein notwendiger erster Schritt ist dabei eine umfassende Prüfung bestehender Maßnahmen und die Identifikation von Lücken. Um Parallelstrukturen zu vermeiden, ist die Vernetzung aller beteiligten Akteurinnen und Akteure in den unterschiedlichen Verwaltungsbereichen erforderlich. Einige Städte haben sich – wie dargestellt – für die Einrichtung einer Koordinierungsstelle auch auf kommunaler Ebene entschieden, die für die wahrzunehmenden Aufgaben finanziell und personell ausgestattet wird. Denkbar ist aber auch, bereits vorhandene Strukturen auf die Anforderungen der Istanbul-Konvention hin auszurichten. Welcher Weg beschritten wird, kann angesichts der kommunalen Vielfalt nur nach den Gegebenheiten vor Ort entschieden werden.

Die Ergebnisse der Umfrage und der Arbeitsgruppe des Deutschen Städtetages zeigen, dass sich viele Städte bereits mit großem Einsatz für die Umsetzung der Istanbul-Konvention stark gemacht haben. Sie verfügen über umfangreiche Hilfs-, Beratungs- und Unterstützungsangebote, die gut vernetzt sind und eng zusammenarbeiten. Die Städte haben damit ein wichtiges Signal gesetzt und auch die Zivilgesellschaft ermutigt, sich im Kampf gegen Gewalt an Frauen zu engagieren. Geschlechtergerechte Gewaltschutzinfrastruktur lässt sich nämlich am ehesten dort entwickeln, wo das Leben stattfindet – in den Kommunen. Dort brauchen Frauen konkrete Unterstützung und Ansprechpersonen. Der kommunale Raum ist daher für

¹⁸ https://www.nuernberg.de/imperia/md/frauenbeauftragte/dokumente/internet/gender_mainstreaming/gap2018-2020.pdf

Gewaltschutz von besonderer Bedeutung, denn dort sind Vorgänge konkret und nicht abstrakt. Dort gilt es, sich der Einzelschicksale anzunehmen, denn dort hat man es mit Menschen und nicht nur mit Fallzahlen zu tun.

Während der Corona-Pandemie hat sich beispielsweise gezeigt, dass aufgrund von Öffentlichkeitsarbeit vor Ort das Thema Gewalt gegen Frauen mehr und mehr aus der Tabuzone kommt. Das soziale Umfeld und die Nachbarschaft werden aufmerksamer, es ist gesellschaftliches Bewusstsein für betroffene Frauen entstanden. Andererseits haben die Auswirkungen der Pandemie (eingeschränkte soziale Kontakte, Isolation, existentielle Nöte, Mehrfachbelastungen durch Kinderbetreuung, familiäre Konflikte) gerade für Frauen das Risiko erhöht, Opfer von Gewalt zu werden. Durch die Pandemie sind damit bereits vorhandene strukturelle Probleme nochmals deutlicher geworden.

Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt kann nur dann wirksam werden, wenn Behörden, Bürgerschaft, zivilgesellschaftliche Organisationen und Kommunalpolitik eng zusammenwirken. Wichtig ist, eine gemeinsame Grundhaltung zu entwickeln, Gewalt frühzeitig zu verhindern. Es geht um Aufklärung und gesamtstädtische Konzepte. Im Sinne nachhaltiger Sozialpolitik sind daher kommunal verbindliche Gesamtstrategien erforderlich, die häufig noch fehlen. Gewaltbetroffenheit schränkt gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe nicht selten erheblich ein, ähnlich wie Armut oder Erwerbslosigkeit. Die Umsetzung der Istanbul-Konvention auf die kommunale Agenda zu setzen, bietet daher die Chance, dass Gewaltschutz eine höhere Priorität bekommt.

Um die umfassenden Verpflichtungen aus der Konvention umzusetzen, braucht es einen langen Atem und neben einer Koordination vor Ort auch eine enge Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen. Es handelt sich um einen Prozess, in dem sich nur alle staatlichen Ebenen gemeinsam auf den Weg machen können. Ein Prozess, den es nicht zum Nulltarif geben wird. Was man mit der Umsetzung erreichen kann, ist aber wertvoll: Das Menschenrecht von Frauen auf ein gewaltfreies Leben.

Linkübersicht Kampagnen (Beispiele):

- „Luisa ist hier“ <https://luisa-ist-hier.de/>
- „Arbeitet Uli heute?“ <https://www.tuebingen.de/1099.html#/21750>
- „We take care“ <https://www.wetakecare-hannover.de/> (Modellprojekt mit Nachtclubs und Bars)
- „Gewalt kommt mir nicht in die Tüte“ <https://gewaltkommtnichtindietuete-hamburg.de>
- „Edelgard schützt“ <https://edelgard.koeln/>
- „Zu Hause nicht sicher?“ <https://staerker-als-gewalt.de/initiative/poster-aktion-haeusliche-gewalt>
- Internationale Zusammenarbeit (Städtepartnerschaften) ¹⁹
- STOP – Stadtteile ohne Partnerschaftsgewalt <https://stop-partnergewalt.org/wordpress/stop-braunschweig/>

¹⁹ https://www.nuernberg.de/imperia/md/frauenbeauftragte/dokumente/internet/gender_mainstreaming/gap2018-2020.pdf, Seite 43

- „Transit – Sicherheit im Städtebau“: Berücksichtigung sicherheitsrelevanter Aspekte in Wohnumfeld und Nachbarschaft zur vorbeugenden Kriminalitätsverhütung <https://www.div-city.de/akteure-und-zustaendigkeiten/zusammenarbeit/absichtserklaerung-braunschweig/>
 - Aktivitäten gegen sexistische Werbung https://www.flensburg.de/PDF/Flyer_Werbetreibende.PDF?ObjSvrID=2306&ObjID=11096&ObjLa=1&Ext=PDF&WTR=1&ts=1592554652
-

Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages zur vorliegenden Handreichung

1. Die Städte engagieren sich seit langem mit vielfältigen Aktivitäten und zahlreichen Projekten im Kampf gegen Gewalt an Frauen. Gleichwohl wird mit Blick auf die Anforderungen der Istanbul Konvention die Notwendigkeit gesehen, vorhandene Vernetzungsstrukturen weiter zu verbessern, damit Gewaltschutz als Querschnittsaufgabe mit einem ganzheitlichen Ansatz verankert wird.
2. Gewalt gegen Frauen ist kein individuelles, sondern ein gesellschaftliches Problem. Es ist gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen, vor allen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt zu schützen. Besonderer Fokus muss dabei auf der Gewaltprävention liegen, denn Gewaltbetroffenheit schränkt gleichberechtigte Teilhabe erheblich ein.
3. Das Präsidium betont die Verantwortung von Bund und Ländern bei der Umsetzung der Istanbul Konvention. Auf beiden Ebenen besteht auch drei Jahre nach Inkrafttreten der Konvention erheblicher Koordinierungs- und Finanzierungsbedarf.
4. Das Präsidium kritisiert den Ausstieg der Türkei aus der Istanbul Konvention und fordert die Bundesregierung auf, sich auf internationaler Ebene dafür einzusetzen, dass Frauen auch in der Türkei vor Gewalt geschützt und Menschenrechtsstandards eingehalten werden.
5. Es nimmt die „Handreichung zur Umsetzung der Istanbul Konvention für die kommunale Praxis“ zustimmend zur Kenntnis.
6. Die Städte engagieren sich seit langem mit vielfältigen Aktivitäten und zahlreichen Projekten im Kampf gegen Gewalt an Frauen. Gleichwohl wird mit Blick auf die Anforderungen der Istanbul Konvention die Notwendigkeit gesehen, vorhandene Vernetzungsstrukturen weiter zu verbessern, damit Gewaltschutz als Querschnittsaufgabe mit einem ganzheitlichen Ansatz verankert wird.

7. Gewalt gegen Frauen ist kein individuelles, sondern ein gesellschaftliches Problem. Es ist gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen, vor allen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt zu schützen. Besonderer Fokus muss dabei auf der Gewaltprävention liegen, denn Gewaltbetroffenheit schränkt gleichberechtigte Teilhabe erheblich ein.
8. Das Präsidium betont die Verantwortung von Bund und Ländern bei der Umsetzung der Istanbul Konvention. Auf beiden Ebenen besteht auch drei Jahre nach Inkrafttreten der Konvention erheblicher Koordinierungs- und Finanzierungsbedarf.
9. Das Präsidium kritisiert den Ausstieg der Türkei aus der Istanbul Konvention und fordert die Bundesregierung auf, sich auf internationaler Ebene dafür einzusetzen, dass Frauen auch in der Türkei vor Gewalt geschützt und Menschenrechtsstandards eingehalten werden.
10. Es nimmt die „Handreichung zur Umsetzung der Istanbul Konvention für die kommunale Praxis“ zustimmend zur Kenntnis.

Herausgeber

Deutscher Städtetag

Autorinnen

- Susanne Brückner, Stadt Pforzheim
- Regina Czajka, Stadt Bochum
- Kathrin Darlatt, Stadt Leipzig
- Tanja Demmel, Deutscher Städtetag, Hauptgeschäftsstelle
- Dagmar Eckart, Stadt Gelsenkirchen
- Beate Herzog, Stadt Frankfurt
- Viktoria Kornhaas, Stadt Karlsruhe
- Karen Kühne, Brüsseler Büro des Deutschen Städtetages, Hauptgeschäftsstelle
- Corinna Leenen, Stadt Bochum
- Marion Lenz, Stadt Braunschweig
- Verena Meister, Stadt Karlsruhe
- Ute Müller, Stadt Köln
- Jakob Pfeiffer und Dr. Uschi Sorg, Stadt München
- Manuela Schon, Stadt Darmstadt
- Hedwig Schouten, Stadt Nürnberg

Kontakt in der Hauptgeschäftsstelle

Beigeordneter Klaus Hebborn

Referentin Tanja Demmel, E-Mail: tanja.demmel@staedtetag.de

Hauptgeschäftsstelle Berlin

Hausvogteiplatz 1

10117 Berlin

Telefon: 030 37711-0

Hauptgeschäftsstelle Köln

Gereonstraße 18 - 32

50670 Köln

Telefon 0221 3771-0

E-Mail: post@staedtetag.de

Internet: www.staedtetag.de

Twitter: www.twitter.com/staedtetag