



FACT SHEET

Die Istanbul-Konvention und ihre Bedeutung für die Wohnungsnotfallhilfe

Im Februar 2018 ist das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt, die sogenannte Istanbul-Konvention, für Deutschland in Kraft getreten. Damit ist dieser Menschenrechtsvertrag rechtsverbindlich für alle staatlichen Akteur:innen des Bundes, der Länder und der Kommunen. Die Verpflichtungen aus der Konvention, Frauen vor Gewalt zu schützen, geschlechtsspezifische Gewalt zu verhindern, Unterstützungsangebote sowie sichere Unterbringung zu gewährleisten, beziehen sich auf alle Frauen und Mädchen sowie die betroffenen Kinder, unabhängig von ihrem Wohnort, Aufenthaltsstatus, Nationalität oder ihrem Gesundheitszustand¹. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W) hat dies bereits 2020 zum Anlass genommen, in der Empfehlung „Umsetzung der Istanbul-Konvention – Gewaltschutz für Frauen in der Wohnungsnotfallhilfe“² konkrete Handlungsbedarfe zum Gewaltschutz für gewaltbetroffene Frauen in Einrichtungen und Diensten der Wohnungsnotfallhilfe zu erarbeiten.

Trotz der nachgewiesenen³ hohen Gewaltbetroffenheit von Frauen im Wohnungsnotfall finden sie in den Fachdiskussionen zur Istanbul-Konvention sowie im Umsetzungsprozess auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene wenig Beachtung. Aspekte wie häusliche Gewalt als Auslöser für einen Wohnungsnotfall, die Vulnerabilität von Frauen, die auf der Straße leben, Schutzbedarfe in häufig männlich dominierten Wohnungslosenunterkünften oder Gewalt im Rahmen verdeckter Wohnungslosigkeit müssen hier mitdiskutiert werden und die Bedarfe von Frauen in einem Wohnungsnotfall besondere Beachtung erhalten.

Wer ist an der Umsetzung beteiligt?

In Kapitel II der Istanbul-Konvention werden von den Vertragsstaaten ineinandergreifende politische Maßnahmen gefordert, um eine ganzheitliche Antwort auf geschlechtsspezifische Gewalt zu geben. Diese Form der Umsetzung benötigt ein abgestimmtes Vorgehen von Bund, Ländern und Kommunen, aber auch aller staatlicher Stellen wie Behörden, Gesetzgebungsorganen und Gerichten. Es besteht die explizite Verpflichtung, zivilgesellschaftliche Akteur:innen miteinzubeziehen.

Federführend für die Umsetzung der Istanbul-Konvention auf Bundesebene ist das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Seit 2019 bis 2024 unterstützt der Bund erstmalig mit 171 Millionen Euro den Aufbau und Erhalt eines flächendeckenden Hilfenetzes für gewaltbetroffene Frauen (Bundesinnovationsprogramm) sowie die Finanzierung notwendiger Wohnprojekte (Bundesinvestitionsprogramm). [Hier](#) finden Sie mehr Informationen zu den Förderprogrammen.

In der Zuständigkeit der Länder liegt der Auf- und Ausbau eines landesweiten Hilfesystems für Frauen und Mädchen, die von Gewalt betroffen sind. Sie sind auch verantwortlich, die notwendige Infrastruktur zu fördern. Einige Länder haben sich auf den Weg gemacht, einen Landesaktionsplan zur Umsetzung der Istanbul-Konvention zu erarbeiten. Allerdings geschieht dies sehr heterogen und mit unterschiedlicher Ausgestaltung. Ein Überblick über die einzelnen Bundesländer ist [hier](#) zu finden.

Anmerkungen

- ¹ Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl217s1026.pdf#_bgbl_2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl217s1026.pdf%27%5D__1696601416491 (abgerufen am 28.08.2023).
- ² Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (2021): Umsetzung der Istanbul-Konvention – Gewaltschutz für Frauen in einer Wohnungsnotfallsituation, Positionspapier der BAG W, Berlin.
- ³ Bösing, Sabine; Lotties, Sarah (2021): Die Istanbul-Konvention und ihre Auswirkungen auf den Gewaltschutz für Frauen in den Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe – Eine Bestandsaufnahme, in wohnungslos: Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 67, Nr. 1/2021, S. 25–29.

Der Deutsche Städtetag hat 2021 [eine Handreichung](#) für die kommunale Praxis zur Umsetzung der Istanbul-Konvention veröffentlicht. Die Kommunen sind in der Verpflichtung, Gleichstellungsarbeit zu leisten. Es zeigt sich, dass auch hier das abgestimmte Vorgehen aller Ebenen eine Herausforderung darstellt und es häufig an einem expliziten politischen Auftrag fehlt. Anhand von guter Praxis wird aufgezeigt, wie Strukturen geschaffen werden können, um die Umsetzung der Istanbul-Konvention auf kommunaler Ebene zu gewährleisten.

Wie gestaltet sich der Umsetzungsprozess?

Die Umsetzung der Istanbul-Konvention erfolgt in mehreren Schritten und baut auf den bisherigen Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen auf:

Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmaßnahmen

Nach der Ratifizierung der Istanbul-Konvention am 1. Februar 2018 in Deutschland wurden die Bestimmungen der Istanbul-Konvention in nationales Recht umgesetzt. Die gesetzlichen Grundlagen wie das Gesetz zur Verbesserung des Schutzes gegen Gewalt in engen sozialen Beziehungen (Gewaltschutzgesetz) von 2001 und die Reform des Sexualstrafrechtes oder Änderungen im Allgemeinen Gleichstellungsgesetz bieten einen veränderten rechtlichen Rahmen in Deutschland, um geschlechtsspezifische Gewalt zu bekämpfen. Insbesondere das [Gewaltschutzgesetz](#) enthält Regelungen zur Prävention, zum Schutz und zur Unterstützung von Opfern von Gewalt, insbesondere von häuslicher Gewalt. Es ist von großer Bedeutung, die gesetzgeberisch notwendigen Maßnahmen zur Verhütung, Strafverfolgung und Bestrafung immer im Blick zu erhalten.

Schutz und Unterstützung

Deutschland verfügt über ein differenziertes und spezialisiertes Hilfesystem, um die Umsetzung der Istanbul-Konvention zu gewährleisten. Dazu gehören unter anderem Frauenhäuser, Fachberatungsstellen, Interventionsstellen gegen häusliche Gewalt, Frauennotruf sowie Schutz- und Zufluchtwohnungen. Dennoch braucht es eine bedarfsorientierte Weiterentwicklung der Hilfen und einer gesicherten Finanzierung. Die Vernetzung mit anderen Hilfebereichen wie der Wohnungsnotfallhilfe muss gefördert und gemeinsame bedarfsgerechte Ansätze für besonders schutzbedürftige Frauen müssen entwickelt werden.

Prävention und Sensibilisierung

Deutschland setzt auf Präventionsmaßnahmen und Sensibilisierungskampagnen, um Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhindern und das Bewusstsein in der Gesellschaft zu schärfen. Es werden Schulungen und Fortbildungen für Fachkräfte angeboten (längst nicht bedarfsdeckend) und Informationsmaterialien bereitgestellt. Ein Beispiel dafür ist der interdisziplinäre Online-Kurs „Schutz und Hilfe bei häuslicher Gewalt“. [Hier](#) finden Sie weitere Informationen.

Koordinierung und Berichterstattung

Deutschland erstellt regelmäßig Berichte über die Umsetzung der Istanbul-Konvention und reicht diese beim Europarat GREVIO (group of experts against violence) ein. Der Einrichtung einer Koordinierungsstelle auf Bundesebene ist die Regierung bisher nicht nachgekommen. Seit November 2022 gibt es die [unabhängige Berichterstattungsstelle](#). Sie ist angesiedelt beim Deutschen Institut für Menschenrechte. Zu den zentralen Aufgaben gehören: das Erfassen geschlechtsspezifischer Gewalt, daten- und evidenzbasiert, die kontinuierliche Beobachtung staatlicher Maßnahmen zum Schutz der Frauen und Mädchen und die Erstellung von Empfehlungen zur Verbesserung des Gewaltschutzes.

Die Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland ist ein fortlaufender Prozess, der kontinuierlich weiterentwickelt wird, um den Schutz von Frauen vor Gewalt zu verbessern und die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern. Es braucht dafür weit mehr politisches und vor allem finanzielles Engagement als bisher.

Es bleibt noch viel zu tun

Die Umsetzung der Konvention wird alle fünf Jahre durch das unabhängige Gremium GREVIO des Europarats überprüft. In seinem [Bericht](#) von 2022 stellt GREVIO eklatante Mängel in der Umsetzung fest.

GREVIO appelliert an die deutschen Behörden, dafür zu sorgen, dass Präventionsmaßnahmen zur Verhinderung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen, die aufgrund ihrer Erfahrungen intersektionaler Diskriminierung ausgesetzt oder hiervon gefährdet sind, wie z. B. Frauen und Mädchen mit Behinderungen, wohnungslose Frauen und Migrantinnen verstärkt werden müssen. Dabei sind im Rahmen einer Gesamtstrategie primäre, sekundäre und tertiäre Maßnahmen umzusetzen.

GREVIO zeigt sich auch ernsthaft besorgt, dass der Zugang zu Schutzunterkünften nicht allen Gewaltopfern gesichert ist und sie somit vor der Wahl stehen, entweder in das gewalttätige Umfeld zurückzukehren, in der „verdeckten Wohnungslosigkeit“ zu enden oder ganz obdachlos zu werden.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, ihrer Verpflichtung nachzukommen.

Was bedeutet die Umsetzung der Istanbul-Konvention für die Wohnungsnotfallhilfe?

1. In den Einrichtungen und Diensten der Wohnungsnotfallhilfe braucht es neben notwendigem fachlichen Wissen über die Ausprägung von Gewalt und die bestehenden Hilfen für Frauen mit Gewalterfahrung einrichtungsbezogene Gewaltschutzkonzepte, die sowohl präventive Maßnahmen als auch strukturelle und hilfebezogene Interventionen enthalten. Fort- und Weiterbildungen für Mitarbeitende sind dabei wichtige Voraussetzungen. Anregungen für entsprechende Gewaltschutzkonzepte finden sich unter weiterführender Literatur.

2. Einmischen ist notwendig. Leider sind Frauen mit einem besonderen Schutzbedarf selten in den Landesaktionsplänen berücksichtigt. Auch in den Kommunen und Regionen werden gerade Frauen, die wohnungslos und von Gewalt betroffen sind, nicht gesehen. Gefördert werden müssen daher Vernetzungsstrukturen der zivilgesellschaftlichen Akteur:innen wie Frauenhäuser und Beratungsangebote, die sich für die Umsetzung der Istanbul-Konvention einsetzen. Zur Realisierung dieser Anforderungen werden personelle Ressourcen benötigt.
3. Die Wohnungsnotfallhilfe ist gefordert, sich auf allen Ebenen in den laufenden Prozess der Umsetzung einzubringen, um für die spezifische Lebenssituation von gewaltbetroffenen Frauen mit und ohne Kinder bedarfsgerechte Maßnahmen zu fordern. Dabei gilt es zu verdeutlichen, dass Wohnungslosigkeit als eine Form von struktureller Gewalt anerkannt werden muss, die die multifaktorielle Situation von gewaltbetroffenen Frauen und deren Kindern in Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit dominiert. Die Versorgung mit Wohnraum ist der effektivste Schutz.
4. Die Fachkräfte im Gesundheitswesen sind für die besondere Lebenslage von besonders schutzbedürftigen Frauen zu sensibilisieren. Die Bedeutung einer beratenden Vorbereitung einer von Gewalt betroffenen Frau auf Ärzt:innenbesuche durch die Fachkräfte der Wohnungsnotfallhilfe wirkt unterstützend. Es bedarf daher einer Fachlichkeit in den Diensten und Einrichtungen und eine entsprechende Vernetzung mit medizinischen und psychologischen Angeboten.
5. Es bedarf der Entwicklung einer umfassenden, intersektional ausgerichteten Gesamtkonzeption zur Prävention geschlechtsbezogener Gewalt unter Berücksichtigung der strukturellen Gewalt der Wohnungslosigkeit. Auf der Grundlage der Konzeption werden Maßnahmen für den passgenauen und mehrniveaulen Bedarf von Frauen und Mädchen im Wohnungsnotfall begründet. Darauf aufbauend kann die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Hilfeangeboten koordiniert sowie die Mittel zur Umsetzung der Maßnahmen begründet und erschlossen werden.

Gute Praxisbeispiele

Im Folgenden sind drei gute Praxisbeispiele aufgeführt, die explizit die Thematik von Frauen mit Gewalterfahrung in der Wohnungsnotfallhilfe aufgreifen.

Land Bremen

Im März 2022 verabschiedete der Bremer Senat den Landesaktionsplan „Frauen und Kinder vor Gewalt schützen“. Er macht detaillierte Angaben über die umzusetzenden Ziele und Maßnahmen bezogen auf die zentralen Kapitel der Konvention inklusive konkreter Festlegungen darüber, welches

politische Ressort für die Umsetzung verantwortlich ist, wieviel personelle bzw. finanzielle Ressourcen benötigt werden und bis wann das definierte Ziel umgesetzt werden soll. Themenbezogene Arbeitsgruppen begleiten die Umsetzung. In der AG „Frauen und Kinder mit besonderem Schutzbedarf“ werden die Lebenslage von Frauen in Wohnungslosigkeit berücksichtigt. Die Gesamtsteuerung verantworten die Stabsstelle Frauen der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz in Zusammenarbeit mit der „Bremischen Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau“ (ZGF). Dazu wurde eine Koordinierungsstelle zur Umsetzung der Istanbul-Konvention im Land Bremen geschaffen.

Netzwerk Frauen im Wohnungsnotfall in Niedersachsen

Um die Kooperation der verschiedenen Hilfesysteme zu stärken, hat sich im April 2021 das niedersachsenweite rechtskreisübergreifende Netzwerk Frauen im Wohnungsnotfall mit Sitz in der Landeshauptstadt Hannover gegründet.

Der Arbeitskreis Frauen dient als Vernetzungsplattform und hat das Ziel, die Ausgestaltung eines gendersensiblen und frauengerechten Hilfeangebots in Niedersachsen aktiv zu fördern, Versorgungslücken aufzuzeigen und die notwendige Schnittstellenarbeit zu stärken. Hierbei ist das Thema Gewaltschutz von wohnungslosen Frauen und die Umsetzung der Istanbul-Konvention ein grundlegendes Schwerpunktthema. Neben dem fachlichen Austausch zum Thema Frauen im Wohnungsnotfall, leistet das Netzwerk Aufklärungsarbeit hinsichtlich der Lebens- und Bedarfslagen von Frauen im Wohnungsnotfall auf verschiedensten Ebenen, fördert gezielt die Zusammenarbeit mit möglichen Kooperationspartner:innen und formuliert Forderungen an Politik und Verwaltung. Das sich ständig erweiternde Netzwerk setzt sich zusammen aus Mitarbeitenden von Behörden, Kommunen, Einrichtungen und Institutionen, die in der praktischen Arbeit Berührungspunkte mit dem genannten Personenkreis haben oder den Bedarfslagen der Zielgruppe entsprechende Angebote bereithalten wollen. Gastgeberinnen und Initiatorinnen des Netzwerks sind die ZBS Niedersachsen und die SeWo e.V. Das Netzwerk trifft sich digital 4-mal jährlich.

Landeshauptstadt München

Die Stadt München hat ein umfangreiches Gewaltschutzkonzept für Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe und den Asylbereich im März 2021 verabschiedet.

Zur Sicherstellung der Implementierung und Weiterentwicklung des Gewaltschutzkonzeptes wurde eine Fachstelle eingerichtet, die bei der Amtsleitung des Amtes für Wohnen und Migration angesiedelt ist. Die Fachstelle ist von zwei Frauen besetzt. Momentan werden die Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe dabei unterstützt, die eigenen Gewaltschutzkonzepte inkl. Notfallplänen zu erstellen. Eine online-Kooperationsplattform steht allen Mitarbeitenden der Wohnungsnotfallhilfe zur Verfügung. Aktuell findet sich dort eine umfangreiche Dokumentenbibliothek zu den Themen Formen von Gewalt, Gewaltschutz und besonders vulnerable Gruppen.

Gewaltschutzkonzept der Stadt München: <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/6482933>

Die folgenden Analysefragen sollen den Fachkräften in der Wohnungsnotfallhilfe dazu dienen, eine Bestandsaufnahme der Situation vor Ort vorzunehmen, um das weitere Vorgehen zu planen und Handlungsbedarfe zu identifizieren.

Gibt es im Bundesland einen Landesaktionsplan zur Umsetzung der Istanbul-Konvention? Sind Frauen mit Gewalterfahrung und in Wohnungsnot darin berücksichtigt?

Sind die jeweiligen Landesfrauenräte mit dem Thema Istanbul-Konvention und insbesondere mit Frauen in Wohnungsnot und mit Gewalterfahrung befasst?

Wissen die einzelnen Fraktionen des Gemeinderates / Ortschaftsrates / Bezirksrates etwas über das Thema „Istanbul-Konvention“? Wenn nicht: Kann das Thema durch Gewaltschutzorganisationen angeregt werden?

Ist das Gleichstellungsbüro der Kommune / des Landkreises in das Thema „Umsetzung Istanbul-Konvention“ involviert?

Gibt es in meiner Kommune / Landkreis bereits eine Koordinierungsstelle / Arbeitskreis zur Umsetzung der Istanbul-Konvention?

Wird die Wohnungsnotfallhilfe vor Ort in die Maßnahmen zum Schutz von geschlechtsspezifischer Gewalt einbezogen?

Gibt es Netzwerke zum Thema Gewaltschutz innerhalb der Kommune, an die sich die Wohnungsnotfallhilfe anschließen kann?

Gibt es Veranstaltungen zum Thema Istanbul-Konvention? Ist die Wohnungsnotfallhilfe beteiligt? Sind Fortbildungen zum Thema Gewaltschutz bekannt?

Am 25.11. ist der Tag der Gewalt gegen Frauen. Welche Aktionen gibt es vor Ort und wie kann sich die Wohnungsnotfallhilfe einbringen?

Nach welchen Kriterien werden Frauen, die aufgrund von Gewalt ihren Wohnraum verloren haben, in das Hilfesystem Frauenhaus bzw. in das Hilfesystem §67fff SGBXII zugeordnet/zugewiesen? Gibt es hier klare Vorgaben/Richtlinien? Wer hilft weiter?

Ist das Hilfesystem in der Lage, queere von Gewalt betroffene Personen professionell zu unterstützen?

Wird die Beteiligung von gewaltbetroffenen Frauen in Wohnungsnot sichergestellt? Gibt es einen Betroffenenbeirat oder andere Formen von Beteiligung?

Weiterführende Literatur

Blank, Beate (2021): Das Recht auf Schutz vor Gewalt gegen Frauen – ein intersektionaler Konzeptansatz. In: wohnungslos 12/2021, BAG Wohnungslosenhilfe (Hrsg.), Berlin

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (2021): Sicherstellung bedarfsgerechter Hilfen für Frauen in einer Wohnungsnotfallsituation, Empfehlung der BAG W, Berlin; https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_19_Sicherstellung_bedarfsgerechter_Hilfen_fuer_Frauen.pdf (abgerufen am 27.09.2023)

Diakonie Hessen: Empfehlungen zur Gewaltprävention und zum Umgang mit Gewalt in Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe. Eine Handreichung mit Fallbeispielen und Arbeitshilfen (2. Aufl. 2021), https://www.diakonie-hessen.de/fileadmin/redaktion/03_Publikationen/Armut/Broschuere_Gewaltpr%C3%A4vention_Wohnungsnotfallhilfe_Final.pdf (abgerufen am 28.08.2023)

Frauenhauskoordinierung e.V. Fachinformation: Inklusion – Gewaltschutz für alle Frauen, Nr.02/2023, <https://www.frauenhauskoordinierung.de/publikationen/detail/fhk-fachinformation-inklusion-gewaltschutz-fuer-alle-frauen-nr02-2023> (abgerufen am 27.09.2023)

Gewaltschutzkonzept für die Unterkünfte des Wohnungslosen- und Flüchtlingsbereiches der Landeshauptstadt München (2021), <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/6482933> (abgerufen am 28.08.2023)

Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg e.V. (2022), Hilfen für wohnungslose Frauen in Baden-Württemberg: Grundsätze – Anforderungen – Standards https://liga-bw.de/wp-content/uploads/2022/04/220317_ligabw_wohnungslosefrauen.pdf

Klartext Wohlfahrt: Hilfen im wohnungsnotfall für Frauen bedarfsgerecht ausbauen, https://liga-bw.de/wp-content/uploads/2022/10/220928_ligbw_klartextwohlfahrt_wohnungsnotfall-frauen.pdf (abgerufen am 27.09.2023)

Rabe, Heike; Leisering, Britta (2018): Die Istanbul-Konvention. Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/die-istanbul-konvention> (abgerufen am 28.08.2023)

Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2020): Rahmenkonzept Gewaltschutz. Gewaltschutzkonzept für die Einrichtungen der Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII in der ZBS Niedersachsen, Regionalvertretung Osnabrück, <https://www.zbs-niedersachsen.de/publikationen/> (abgerufen am 28.08.2023)

Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2019): Eckpunktpapier. Mindeststandards an eine menschenwürdige Unterbringung in Notunterkünften für den Personenkreis wohnungsloser Frauen im Bereich der Regionalvertretungen Oldenburg und Osnabrück der ZBS Niedersachsen, <https://www.zbs-niedersachsen.de/publikationen/> (abgerufen am 28.08.2023)