

03.

Empfehlungen des Europarates zur Umsetzung der Istanbul-Konvention

Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zählen zu den schwersten geschlechtsspezifischen Menschenrechtsverletzungen in Europa.

Eine europaweite Studie der EU-Grundrechtsagentur (FRA) zeichnet ein schockierendes Bild des enormen Ausmaßes an Gewalt an Frauen: Eine von drei Frauen hat seit ihrem 15. Lebensjahr körperliche oder sexuelle Gewalt erlebt, das sind 62 Millionen Frauen in der EU.¹¹

Vor diesem Hintergrund arbeitete der Europarat von 2008 bis 2010 an einer Konvention, um rechtlich bindende und einheitliche Standards sowie politische Maßnahmen gegen Gewalt an Frauen und häusliche Gewalt zu setzen. In den Verhandlungen zur Istanbul-Konvention konnte Österreich wertvolle Erfahrungen einbringen, denn die österreichischen Gewaltschutzmaßnahmen gelten als Vorbild in Europa und sind international anerkannt.¹²

Im Jahr 2011 wurde das Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom Ministerkomitee des Europarates in Istanbul angenommen, daher die Bezeichnung Istanbul-Konvention. Sie ist ein bindender völkerrechtlicher Vertrag und gilt weltweit als das umfassendste Instrument zur Bekämpfung von Gewalt an Frauen und häuslicher Gewalt. Österreich hat die Konvention im Jahr 2013 mit Parlamentsbeschluss ratifiziert und sich zur Umsetzung aller in der Konvention enthaltenen Maßnahmen verpflichtet.

Europaweit haben 30 Länder die Istanbul-Konvention ratifiziert und 15 haben sie unterzeichnet.¹³ Im Juni 2017 hat die Europäische Union (EU) mit ihrer Unterzeichnung der Konvention ein wichtiges Zeichen gegen Gewalt an Frauen und häusliche Gewalt in der gesamten EU gesetzt. Der EU-Beitritt zur Konvention soll unter der österreichischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2018 erfolgen.

Die Mitgliedsstaaten anerkennen durch ihre Unterzeichnung die Tatsache, dass geschlechtsspezifische Gewalt „der Ausdruck historisch gewachsener ungleicher Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern ist und zur Beherrschung und Diskriminierung der Frau durch den Mann sowie zur Verhinde-

rung der vollständigen Gleichstellung der Frau geführt haben“.¹⁴ Dieses Bekenntnis geht einher mit der staatlichen Verpflichtung zur Umsetzung von gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen, um das Recht auf ein gewaltfreies Leben für alle im Staatsgebiet lebenden Personen zu gewährleisten.

Überwachung der Konventionsumsetzung

Die Verwirklichung der Standards, die in der Konvention gesetzt werden, bedarf der umfassenden und koordinierten politischen und rechtlichen Umsetzung in den jeweiligen Mitgliedsstaaten. Gemäß Istanbul-Konvention soll jeder Vertragsstaat eine zuständige Koordinierungsstelle einrichten. Diese Funktion hat in Österreich die Bundesministerin für Frauen, Familien und Jugend inne.

Mit der Novellierung des Bundesministeriengesetzes im Jänner 2018 übernahm das Bundeskanzleramt die bislang im Bundesministerium für Gesundheit und Frauen angesiedelte Sektion Frauen und Gleichstellung und somit auch die Koordinierungsfunktion der Konventionsumsetzung.

Im Europarat sind der Ausschuss der Vertragsstaaten und ein unabhängiges Komitee mit dem Namen GREVIO (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence) dafür zuständig, die Umsetzung der Konvention in den Mitgliedsstaaten zu begleiten und zu überwachen.¹⁵

Der Prozess der Überprüfung eines Mitgliedsstaates setzt sich aus mehreren Komponenten zusammen. Zunächst wird der Staat aufgefordert, einen offiziellen Staatenbericht zu verfassen. Dieser basiert auf einem Fragebogen, der von GREVIO erstellt und an den Staat übermittelt wird.¹⁶ Der Staatenbericht soll dem GREVIO-Komitee Informationen über die Umsetzungsmaßnahmen des jeweiligen Landes liefern. Gleichzeitig lädt GREVIO VertreterInnen der Zivilgesellschaft (Frauenorganisationen, Migrantinneneinrichtungen, Menschenrechtsorganisationen, etc.) ein, ihre Erfahrungen mit den Umsetzungsmaßnahmen zur Verfügung zu stellen und Berichte und Daten über die Situation betreffend Gewalt an Frauen und häusliche

11. FRA Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2014). S. 9.

12. Logar (2014). S. 353.

13. Stand 30.4.2018.

14. Präambel Istanbul-Konvention

15. GREVIO Website: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio> (30.04.2018).

16. GREVIO-Fragebogen unter: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805c95b0> (02.05.2018).

Gewalt zu übermitteln. In weiterer Folge stattet das GREVIO-Komitee dem jeweiligen Land einen Besuch ab, um sich vor Ort ein Bild über die Umsetzungsmaßnahmen machen zu können. Außerdem tauscht sich das GREVIO-Komitee bei diesen Besuchen mit den zuständigen Umsetzungsstellen und NGO-VertreterInnen aus und besucht Einrichtungen.

Diese Informationen bilden die Grundlage für den Evaluierungsbericht des GREVIO-Komitees, welcher zunächst an den Mitgliedsstaat zur Stellungnahme übermittelt wird. Im Anschluss daran wird der Evaluierungsbericht gemeinsam mit der Stellungnahme des überprüften Staates veröffentlicht. Darauf aufbauend erstellt der Ausschuss aller Vertragsstaaten einen Empfehlungskatalog, dieser beruht auf dem Evaluierungsbericht und der staatlichen Stellungnahme.¹⁷

Empfehlungen des GREVIO-Komitees zur österreichischen Umsetzung der Istanbul-Konvention

Österreich war gemeinsam mit Monaco eines der beiden ersten Länder, die auf ihre Umsetzung der Istanbul-Konvention hin überprüft wurden. Die Evaluierungsperiode dauerte von September 2016 bis September 2017 und fand ihren Abschluss in der Veröffentlichung des GREVIO-Evaluierungsberichts am 27. September 2017.

Ein umfassender NGO-Schattenbericht wurde in die Evaluierung einbezogen. Der Schattenbericht wurde von Zivilgesellschaftsorganisationen erstellt, die über einen Zeitraum von sechs Monaten ihr Fach- und Hintergrundwissen über Gewaltschutz- und Gleichstellungsmaßnahmen ausgetauscht haben. Aus dieser Zusammenarbeit entstand ein 125 Seiten umfassender Bericht mit dem Titel „Austrian NGO-Shadow Report to GREVIO“.¹⁸

Die im Schattenbericht veröffentlichte zivilgesellschaftliche Perspektive beleuchtet die Gewaltschutzmaßnahmen umfassend und zeigt auch Problembereiche und Verbesserungsmöglichkeiten auf. Dies machte es dem GREVIO-Komitee möglich, zusätzliche Aspekte in die Evaluierung einzubeziehen. Der Bericht enthält neben Informationen zur Situation der Opfer in Österreich und Erläuterungen zu Herausforderungen in den jeweiligen Bereichen auch konkrete Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen.¹⁹ Der Schattenbericht lieferte den GREVIO-Expertinnen somit einen zusätzlichen Einblick in die österreichische Umsetzung der Istanbul-Konvention. Das GREVIO-Komitee kam nach seiner Überprüfung in vielerlei Hinsicht zu ähnlichen Einschätzungen wie die VerfasserInnen des Schattenberichtes.

Der Bericht des GREVIO-Komitees stellt einen guten und umfassenden Überblick über den Status-Quo der Konventionsumsetzung in Österreich dar. Im Bericht wird betont, dass Österreich seit 20 Jahren europaweit eine Vorreiterrolle im Gewaltschutzbereich zukommt. Der Bericht erkennt das österreichische Engagement zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen ausdrücklich an. Als besonders erfolgreiche Maßnahmen werden das Betretungsverbot (Wegweisung) für Täter häuslicher Gewalt sowie die juristische und psychosoziale Prozessbegleitung für Opfer von Gewalt erwähnt.²⁰

Allerdings ist GREVIO auch der Ansicht, dass das einstige Engagement, ein effektives System des Gewaltschutzes aufzubauen, in Österreich derzeit zu schwinden scheint.²¹ Im GREVIO-Bericht finden sich Worte der Besorgnis über schwindendes politisches und gesetzgeberisches Interesse am Bereich Gewaltschutz und Gewaltprävention. Begründet wird dies u.a. mit rückläufiger politischer Unterstützung, einem Rückgang bei Schulungen und kaum Evaluierungs- und Verbesserungsanstrengungen.²² Es fehle außerdem auch am Einbezug der Gewaltbetroffenen selbst und so ist es schwierig herauszufinden, bei welchen Opfern Maßnahmen nicht greifen. Auch notwendiger Anpassungsbedarf wird dadurch oftmals verkannt. Gleichzeitig wird betont, dass es dem österreichischen Gewaltschutzbereich nicht immer gelingt, alle Betroffenen im Blickfeld zu haben und ihnen volle Hilfe und Schutz angedeihen zu lassen. Dies betrifft vor allem Opfer mit Behinderungen, Betroffene mit prekärem Aufenthaltsstatus und asylsuchende Gewaltopfer.

In Österreich gibt es kaum Untersuchungen über bestehende Maßnahmen gegen Gewalt an Frauen und häusliche Gewalt, in denen die Erfahrungen der Betroffenen berücksichtigt werden. Die Sichtweise der Betroffenen einzubeziehen, ist jedoch unerlässlich, um herauszufinden, welche Maßnahmen sinnvoll sind, welche Maßnahmen vielleicht nicht greifen und dadurch eventuell notwendige Anpassungen vornehmen zu können.

Das GREVIO-Expertinnenkomitee identifiziert Problemfelder und Lücken in der Konventionsumsetzung Österreichs und formuliert insgesamt 45 Empfehlungen an die österreichische Regierung. Diese GREVIO-Empfehlungen sind im Anhang zu finden und auch an anderen Stellen in diesem Tätigkeitsbericht wird darauf verwiesen.

Im Folgenden wird vor allem auf Empfehlungen zu den grundlegenden Kapiteln der Istanbul-Konvention eingegangen.

17. Eine Übersichtsgrafik zum Evaluierungsmechanismus finden Sie hier: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b7b77> (02.05.2018).

18. GREVIO Shadow Report NGO Coalition (2016).

19. Sticker (2017), S. 25–30.

20. Council of Europe/GREVIO Secretariat (2017), S. 14–15.

21. ebd. S. 11.

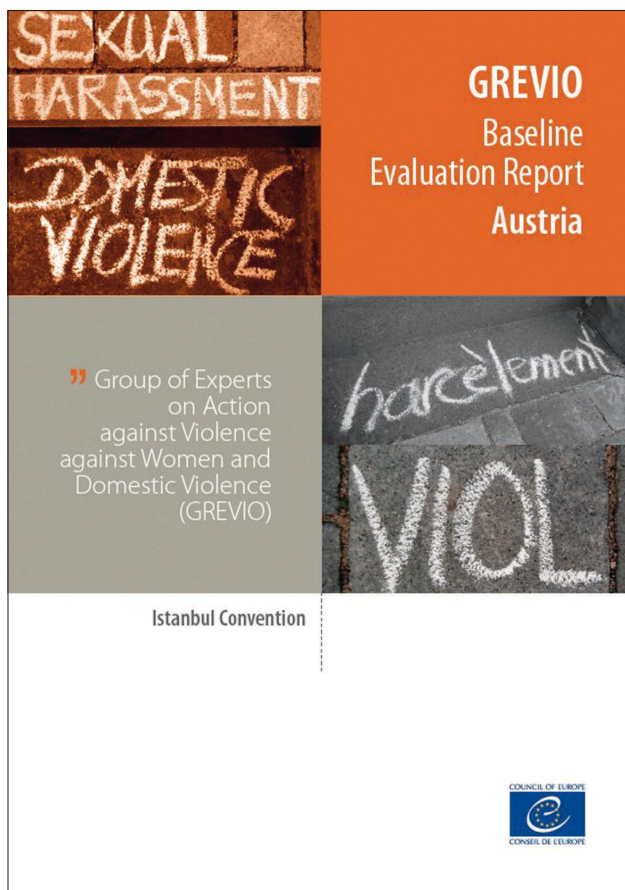
22. ebd.

Nicht-Diskriminierung und generelle Verpflichtungen

- ▶ GREVIO drängt die österreichischen Behörden, die Maßnahmen der Konvention für ALLE Opfer von Gewalt an Frauen und häuslicher Gewalt zugänglich zu machen. Insbesondere sollen auch Frauen mit Behinderungen, Asylsuchende und Opfer von Gewalt mit prekärem Aufenthaltsstatus Schutz und Unterstützung erhalten.
- ▶ Der Bericht betont weiter, dass ein Set von umfassenden Maßnahmen in den Bereichen Prävention, Schutz und Strafverfolgung für ALLE Formen von Gewalt an Frauen erstellt und umgesetzt werden soll, einschließlich Zwangsverheiratung und weiblicher Genitalverstümmelung.

Umfassende und koordinierte politische und rechtliche Maßnahmen mit ausreichender Finanzierung

- ▶ Der Bericht fordert, dass Österreich einen langfristigen Plan/eine langfristige Strategie entwickeln und umsetzen soll, der/die alle Formen der Gewalt, die von der Konvention umfasst sind, enthält. Dies erfordert einen umfassenden und koordinierten Nationalen Aktionsplan (NAP).
- ▶ GREVIO empfiehlt weiter, dass dieser umfassende langfristige Plan auf ständiger und fortlaufender Finanzierung beruht, die nachhaltige und umfassende Maßnahmen möglich macht.
- ▶ Der Bericht enthält auch die Empfehlung zur signifikanten Erhöhung der finanziellen und personellen Mittel der Koordinierungsstelle, der Koordinierungsstelle der Bundesministerin für Frauen, Familien und Jugend.
- ▶ Im Kontext der Ratifizierung der Istanbul-Konvention im österreichischen Parlament obliegt es der Koordinierungsstelle, die Umsetzung der Konvention zu begleiten. Diese Koordinationsfunktion ist enorm wichtig für die effektive Realisierung der Maßnahmen. Mit einem jährlichen Budget von € 10 Millionen für Maßnahmen der Gleichstellung und der Gewaltprävention ist diese Sektion allerdings massiv unterfinanziert.
- ▶ Weiters umfasst der GREVIO-Bericht Empfehlungen in Bezug auf die adäquate und beständige Finanzierung der spezialisierten Hilfseinrichtungen sowie eine rechtliche Basis, die die Finanzierung für diese Einrichtungen sicherstellt.



Die vollständige Liste der GREVIO-Empfehlungen finden Sie im Anhang dieses Tätigkeitsberichts.

Der GREVIO-Bericht ist abrufbar unter: <https://rm.coe.int/grevio-report-austria-1st-evaluation/1680759619>.

Resümee

Abschließend gilt es festzuhalten, dass der Evaluierungsbericht zur Istanbul-Konvention Österreich in vielen Bereichen ein gutes Zeugnis ausstellt. Durch die Gewaltschutzmaßnahmen und ihre Institutionalisierung hat Österreich eine weltweite Vorreiterrolle in der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt eingenommen.

Es wird allerdings auch klar, dass es noch immer bedenkliche Lücken und erheblichen Verbesserungsbedarf im Gewaltschutz gibt. Viele davon erkennt und benennt der Evaluierungsbericht des Expertinnenkomitees.

Österreich ist verpflichtet, dem Bericht entsprechend zu handeln und die Maßnahmen der Istanbul-Konvention umzusetzen. Die Wiener Interventionsstelle wird sich nach Kräften an der Umsetzung beteiligen. Zu diesem Zweck arbeitet die Wiener Interventionsstelle im Bündnis „Allianz Gewaltfrei leben“ mit.

Allianz Gewaltfrei leben

Im Rahmen der Evaluierungsphase haben sich über 30 österreichische Zivilgesellschaftsorganisationen zusammengeschlossen und einen NGO-Schattenbericht für das GREVIO-Komitee erstellt. Nach der Publikation des GREVIO-Berichtes hat das Bündnis beschlossen als Allianz Gewaltfrei leben weiterzuarbeiten, um koordiniert für die Umsetzung der Istanbul-Konvention und der GREVIO-Empfehlungen zu handeln. Die Konvention sieht auch vor, dass die Vertragsstaaten effektive Kooperationen mit NGOs, die im Bereich der Prävention von Gewalt an Frauen und häuslicher Gewalt aktiv sind, etablieren und deren Arbeit anerkennen, ermutigen und unterstützen.

Die Wiener Interventionsstelle ist den Menschenrechten, den Opfern, dem Schutz und der Unterstützung von Gewaltbetroffenen verpflichtet. Aus diesem Grund wirkt sie, im Interesse der Betroffenen, an der Allianz mit.

Die gemeinsame Zusammenarbeit vieler Organisationen, Institutionen, Stellen und Personen ermöglicht es, dass das Vorhaben der effektiven Prävention von Gewalt an Frauen und häuslicher Gewalt gelingen kann.

Literatur

BMGF/ Bundesministerium für Gesundheit und Frauen (2016): GREVIO. 1. Staatenbericht Österreich Wien, 2016 Download: http://www.bmgf.gv.at/cms/home/attachments/1/7/4/CH1573/CMS1467384168858/grevio_1._staatenbericht_oesterreich_august_20161.pdf. Zugriff am 25.05.2018.

Europäische Union (2013): European Added Value of a Directive on combatting violence against women. ANNEX II Economic aspects and legal perspectives for action at EU level. Research paper by Prof. Sylvia Walby and Philippa Olive. Brüssel, 2013. PE 504.467. II-1. EAVA 3/2013. Download: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/etudes/join/2013/504467/IPOL-JOIN_ET\(2013\)504467\(ANN02\)_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/etudes/join/2013/504467/IPOL-JOIN_ET(2013)504467(ANN02)_EN.pdf). Zugriff am 25.05.2018.

Europarat (2011): Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht, Deutsch: Download: <https://www.interventionsstelle-wien.at/downloads/uebereinkommendeseuroparats.pdf>. Zugriff am 25.05.2018.

FRA Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2014): Gewalt gegen Frauen: eine EU-weiter Erhebung. Ergebnisse auf einen Blick, Vienna. Download: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_de.pdf. Zugriff am 25.05.2018.

Council of Europe/GREVIO Secretariat (2017): GREVIO Baseline Evaluation Report Austria, Strasbourg. Download <https://rm.coe.int/grevio-report-austria-1st-evaluation/1680759619>. Zugriff am 25.05.2018.

GREVIO Shadow Report NGO Coalition (Hg.) (2016): Austrian NGO-Shadow Report to GREVIO. Coordination: Association of Austrian Autonomous Women's Shelters and Domestic Abuse Intervention Centre Vienna. Vienna. Download: https://www.interventionsstelle-wien.at/download/GREVIO-Schattenbericht_2016.pdf. Zugriff am 25.05.2018.

Logar, Rosa (2014): Die Istanbul-Konvention. Rechtsnormen zur Verhinderung von Gewalt gegen an Frauen und häuslicher Gewalt in Europa. In: *juridikum*, 3/2014, 349-359. Download: <https://www.interventionsstelle-wien.at/downloads/istanbulkonvention.pdf>. Zugriff am 25.05.2018.

Sticker, Maja (2017): GREVIO-Evaluierung zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Österreich, in: Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie, Tätigkeitsbericht 2016, Wien.