



## Vortrag von Johanna Nelles

Exekutiv-Sekretärin der Konvention zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)

# Die Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland: Der Evaluierungsbericht von GREVIO

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# GREVIOs Grundlagen- EVALUIERUNGSBERICHT zu DEUTSCHLAND

Basiert u.a. auf: Staatenbericht; 10 NGO-Berichten;  
Evaluierungsbesuch im September 2021

Tenor: Vielzahl an vielversprechenden Ansätzen auf kommunaler oder  
Länderebene – jedoch fehlt ein bundesweiter, strategischer Rahmen sowie eine  
nationale Koordinierungsstelle für die Umsetzung der Istanbul-Konvention

Straftatbestände gemessen an Vorgaben der Istanbul-Konvention recht gut  
ausgestaltet, aber umfassendere Anwendung frei von Geschlechterstereotypen  
und durch spezialisiertere Strafverfolgungsbehörden und zügiger notwendig

Vulnerable Gruppen: größere Notwendigkeit zur Berücksichtigung spezifischer  
Bedürfnisse, Zugang zu Hilfesystem und Recht verbessern, Mitsprache, NGOs  
einbeziehen

## THE FOUR PILLARS OF THE ISTANBUL CONVENTION

Council of Europe Convention  
on preventing and combating violence  
against women and domestic violence



# Bewertungsebenen GREVIOs

„GREVIO urges“ = fordert dazu auf

“GREVIO strongly encourages” = appelliert nachdrücklich

„GREVIO encourages“ = appelliert

“GREVIO invites” = empfiehlt



# Fehlende Gesamtstrategie zur Umsetzung der Konvention

- Seit Inkrafttreten der IK keine bundesweite Gesamtstrategie, keine Festlegung gemeinsamer Definitionen, kein strategischer Rahmen zum Gewaltschutz, der dem geschlechtsspezifischen Charakter der verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen gebührende Bedeutung beimisst.
- Landesaktionspläne ja, aber variieren stark und kein Ersatz für fehlende Strategie auf Bundesebene – durch fehlende nationale Koordinierungsstelle verschärft

## Konsequenz:

- Mängel im Schutz von Frauen vor Gewalt, keine umfassender Ansatz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention, keine gemeinsamen Definitionen, keine gemeinsamen Ansätze zur Prävention, große Unterschiede in der Aus- und Weiterbildung von Fachkräften, behördenübergreifender Ansatz, bei dem das Opfer im Mittelpunkt steht ist kein nationaler Standard, erhebliche Unterschiede in Gefährdungsabschätzung

# Ineinandergreifende politische Maßnahmen: Artikel 7-11

- Vielzahl guter, lokaler oder regionaler Beispiele für behörden- und NGO-übergreifende Zusammenarbeit, jedoch ist dies nicht die nationale Norm. **Ganzheitlicher Ansatz für alle Gewaltformen erforderlich, sowie Erfassung der existierenden Ansätze, um darauf aufzubauen**
- Frauenhäuser sowie Fachberatungsstellen benötigen nachhaltige Finanzierung – **Finanzierung insgesamt nicht ausreichend, Umdenken erforderlich**
- relevante Stellen (z.B. Justiz, Staatsanwaltschaft, Gesundheitssektor und Soziale Arbeit) erheben Daten nicht immer auf denselben Kriterien basierend oder nach Geschlecht, Alter und Beziehung von Opfer und Täter, Tatort und Art der Gewaltausübung aufgeschlüsselt
- Keine harmonisierte Datensammlung zwischen Justiz und Strafverfolgungsbehörden (**keine Verlaufsstatistik**), keine Daten zu Schnittstelle Gesundheitssystem und Gewaltprävention/Gewaltschutz – keine ausreichende Grundlage für evidenzbasierte Politikgestaltung
- **NGOs und Zivilgesellschaft:** Anerkennung der Vorreiterrolle der Frauenrechtsorganisationen im Bereich Gewaltschutz und Aufforderung der Miteinbeziehung in Politikgestaltung – gilt auch für die, die sich für die Rechte von vulnerablen Gruppen einsetzen!

# Nationale Koordinierungsstelle

IK verlangt eine oder mehrere nationale Koordinierungsstellen zur:

- **Koordinierung und Umsetzung**
- **Monitoring und Evaluierung**

von Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller von der IK erfassten Gewaltformen. Pläne zur Verankerung der Monitoring- und Evaluierungsfunktion beim Deutschen Institut für Menschenrechte, Einrichtung einer Koordinierungsstelle angekündigt

## Beispiele zur Umsetzung in anderen Ländern:

1. Spanien: 39 Stellen, Haushalt von 32 mio EUR jährlich, Mandat zur Koordinierung und Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen wie in IK definiert
2. Malta: sehr inklusiver Ansatz plus umfassendes Mandat und Finanzierung

## Anforderungen von GREVIO:

- Trennung der Funktionen „Koordinierung und Umsetzung“ einerseits und der Funktionen „Evaluierung und Monitoring“ andererseits
- ausreichende Finanzierung und auch Institutionalisierung
- ressortübergreifendes Koordinierungsmandat und Bekanntmachung
- Kooperation mit Zivilgesellschaft



# Prävention Artikel 12-17

- Viele lokale Sensibilisierungskampagnen, aber auch nationale – z.B. „Stärker als Gewalt“, zielen jedoch meist auf häusliche bzw sexuelle Gewalt ab, weniger auf Rolle der Täter

- Keine umfassende Präventionsstrategie, die alle Formen von Gewalt gegen Frauen miteinbezieht – wie weibliche Genitalverstümmelung, Zwangsheirat, etc.

## **“Dublin Declaration”: Selbstverpflichtung September 2022**

- GREVIO unterstreicht Wichtigkeit des Empowerment von Mädchen und Frauen, sowie der Miteinbeziehung von Jungen und Männern in die Präventionsarbeit

- Bildungsbereich: uneinheitliches Bild – größerer Austausch erforderlich

- Aus- und Weiterbildung relevanter Fachkräfte zu versch. Formen von Gewalt gegen Frauen nicht systematisch – Richter:innen, Staatsanwält:innen; Polizist:innen; Sozialarbeiter:innen; etc.

- Täterprogramme: Programme sollten flächendeckend eingeführt sowie Standards verpflichtend werden; Auswirkung der Täterprogramme sollte evaluiert werden

- Aktivere Unterstützung der Privatwirtschaft und der Medien in Gewaltprävention

# Opferschutz und Unterstützung

Bundesweites Hilfetelefon: positives Beispiel – rund um die Uhr verfügbar, speziell geschulte Berater:innen, 19 Sprachen

Stärkere behördenübergreifende Zusammenarbeit gefordert (Polizei, StA, Justiz, Gesundheitsbehörden, Sozialbehörden), unter Miteinbeziehung von Frauenberatungsstellen

„One-Stop-Shop“-Modelle für gewaltbetroffene Frauen und Kinder nur vereinzelt vorhanden

Mehr Programme zur Förderung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit von gewaltbetroffenen Frauen, sowie Wohnmöglichkeiten, Ausbildung, Empowerment

Bessere Einbeziehung im Gesundheitssektor:

- kaum systematisches Screening, um gewaltbetroffene Frauen zu erkennen
- Barrieren für Frauen mit Behinderung und Asylbewerberinnen



# Opferschutz und Unterstützung

Vielzahl von Unterstützungsdiensten für Frauen (hpts. NGOs) in Bezug auf alle von der Istanbul-Konvention erfassten Formen von Gewalt; jedoch variiert die Art, Anzahl und Qualität stark

Vor allem Lücken im ländlichen Bereich und für Asylbewerberinnen, Frauen mit Behinderung, Opfer von Zwangsheirat, junge Frauen und Mädchen, in Bezug auf digitale Gewalt gegen Frauen

Teils mangelnde finanzielle Unterstützung von Beratungsdiensten

Frauenhäuser: gravierende Lücken – zu wenige Plätze, komplexe Finanzierungsanforderungen, Wohnsitzauflagen; fehlende Qualitätsstandards

- Gewaltbetroffene Frauen fallweise von Obdachlosigkeit bedroht!

Anzahl an Krisenzentren für Opfer von Vergewaltigung und sexueller Gewalt: starke regionale Unterschiede, dringender Ausbau erforderlich

- Kostenlose, anonyme Spurensicherung für Vergewaltigungsoffer gesetzlich verankert, jedoch (noch) nicht umgesetzt

# GREVIO Bericht zu Deutschland zum Thema Sorgerecht und Umgangsrecht:

Kindeswohl als zentraler Begriff, aber keine Daten über Anzahl der Fälle, in denen Sorge- und oder Umgangsrechte aufgrund von Gewalt in der Partnerschaft eingeschränkt wurden

Keine bundesweiten Richtlinien/Leitfäden, die die Verpflichtung der Richterschaft klar festlegen, häusliche Gewalt bei der Entscheidung über Sorge- und Umgangsrecht von Eltern und Kindern zu berücksichtigen

Mangel an behördenübergreifendem Informationsaustausch

Schutzanordnungen zugunsten gewaltbetroffener Mütter haben keinen Einfluss auf das Umgangsrecht des Täters mit seinem Kind – außer die Anordnung betrifft das Kind direkt

Sorge- und Umgangsrechtsregelungen ermöglichen dem Täter Aufrechterhaltung der Gewalt gegen die Mutter

Konzepte wie “elterliche Entfremdung” werden entgegen wissenschaftlicher Erkenntnisse verwendet

Mediation ist in Fällen von Partnerschaftsgewalt de facto nicht immer ausgeschlossen; keine ausreichenden Schutzvorkehrungen vorhanden

# Materielles Strafrecht

## **Positive Entwicklungen:**

Umfassende Reform aller Sexualdelikte (Kriminalisierung sexueller Handlungen gegen den erkennbaren Willen des Opfers)

Wichtige Gesetzesänderungen wie die Einführung des Straftatbestands des Cyberstalking vorgenommen, um der zunehmenden Bedeutung der digitalen Dimension von Gewalt gegen Frauen Rechnung zu tragen

## **Aber:**

psychische Gewalt – nicht alle denkbaren Tatbestände derzeit kriminalisiert; eher seltene Strafverfolgung

Kein spezifischer Straftatbestand, der typischen Verhaltensablauf häuslicher Gewalt abdeckt – Abfolge geringfügiger Straftaten, die einzeln nicht die Schwelle für amtswegige Strafverfolgung überschreiten, jedoch in Summe sehr wohl (ähnliches Problem bei sexueller Belästigung, weil kein verbales oder non-verbales Verhalten erfasst)

# Strafverfolgung und Schutz durch Polizei/Justiz

Mehr Anzeigen nach Änderung des Sexualstrafrechts – jedoch keine Erhöhung der Ressourcen, lange Verfahrensdauer

→ generell geringe Verurteilungsraten, stereotype Rollenbilder, Täter-Opfer-Umkehr, zu geringe Spezialisierung bei Polizei, StA und Justiz, keine Priorisierung, zu wenig Forensik bei häuslicher Gewalt

Videoaufzeichnungen von Zeugenaussagen, etwa für Vergewaltigungsopfer, sowie andere Opferschutzmaßnahmen sollten mehr genutzt werden

Von Eilschutzanordnungen wird nicht genügend Gebrauch gemacht; Kinder sollten ebenfalls umfasst sein

Anwendung des Gewaltschutzgesetzes sollte auch in Einrichtungen für Frauen mit Behinderung sowie Asylbewerberinnen sichergestellt sein

Keine systematischen und geschlechtersensiblen Risikoabschätzungen; Sicherheitsmanagement gehört nicht zum Standardverfahren (weder bei häuslicher Gewalt noch bei anderen Gewaltformen), keine systematische Rückbetrachtung, keine ausreichende psycho-soziale Prozessbegleitung

# Migration und Asyl

- Frauen, deren Aufenthaltsstatus von ihrem gewalttätigen Ehepartner abhängt, haben nicht immer die Möglichkeit, einen eigenständigen Aufenthaltstitel zu erlangen
- Asylbewerberinnen sollten systematisch über ihre Rechte informiert werden (Rechtsberatung, eigener Asylantrag, weibliche Dolmetscherinnen und Beamtinnen im BAMF, etc)
- Entscheidungsträger:innen benötigen Schulungen über geschlechtsspezifische Gewalt und Verfolgungsgründe
- Gravierende Sicherheitsbedenken für Frauen und Mädchen, die in Sammelunterkünften für Asylbewerber:innen untergebracht sind
- Für gewaltbetroffene Asylbewerberinnen muss Zugang zu NGO-Beratungsdiensten in Sammelunterkünften gewährleistet sein

# DIE ROLLE DER NATIONALEN PARLAMENTE

## Artikel 70 der Istanbul-Konvention:

- Vertragsstaaten sollen ihren nationalen Parlamenten GREVIO-Berichte vorlegen
- Parlamente sollen eingeladen werden, am Monitoring der Maßnahmen zur Umsetzung der IK teilzunehmen



# Überprüfung der Umsetzung der IK

## GREVIO:

Group of Experts on  
Action against  
Violence against  
Women and  
Domestic Violence.

**15 Mitglieder** in  
persönlicher  
Eigenschaft, sind  
unabhängig und  
unparteiisch

Überwachung und  
Unterstützung der  
Umsetzung der Konvention  
in den Mitgliedsstaaten  
durch unabhängige Berichte



Monitoring-  
Mechanismus  
der Istanbul  
Konvention



## Vertrags- staatenkomitee

Bestehend aus  
staatlichen  
Vertreter:innen der  
**37 Vertragsstaaten**

Überwachung der Umsetzung der  
Konvention durch verbindliche  
Empfehlungen auf Grundlage der  
GREVIO-Berichte mit Umsetzungs-  
verpflichtung innerhalb 3 Jahre



# Zum Nachlesen

## **GREVIO-Bericht zu Deutschland:**

<https://rm.coe.int/report-on-germany-for-publication/1680a86937> (engl.)

<https://www.bmfsfj.de/resource/blob/160138/6ba3694cae22e5c9af6645f7d743d585/grevio-staatenbericht-2020-data.pdf> (deutsch)

## **Überblick Umsetzung nach Artikel geordnet (engl.):**

<https://rm.coe.int/prems-010522-gbr-grevio-mid-term-horizontal-review-rev-february-2022/1680a58499>

## **Konventionstext und erläuternder Bericht:**

<https://rm.coe.int/1680462535> (deutsch)  
<https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/text-of-the-convention> (engl.)





# Webseite der Istanbul-Konvention und Kontakt

**[www.coe.int/conventionviolence](http://www.coe.int/conventionviolence)**

**[conventionviolence@coe.int](mailto:conventionviolence@coe.int)**

