

Ausschuss der Vertragsstaaten

Übereinkommen des Europarats
zur Verhütung und Bekämpfung von
Gewalt gegen Frauen und häuslicher
Gewalt

(Istanbul-Konvention)

**Empfehlung zur Umsetzung des Übereinkommens des
Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt
gegen Frauen und häuslicher Gewalt durch Deutschland**

IC-CP/Inf(2022)8

Verabschiedet am 6. Dezember 2022

Veröffentlicht am 12. Dezember 2022

Der Ausschuss der Vertragsstaaten des Übereinkommens zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (im Folgenden als „Übereinkommen“ bezeichnet), handelnd gemäß Artikel 68 Absatz 12 des Übereinkommens;

Gestützt auf den Zweck des Übereinkommens, Frauen vor allen Formen von Gewalt zu schützen und Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhüten, zu verfolgen und zu beseitigen; einen Beitrag zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zu leisten und eine echte Gleichstellung von Frauen und Männern, auch durch die Stärkung der Rechte der Frauen, zu fördern; einen umfassenden Rahmen sowie umfassende politische und sonstige Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung aller Opfer von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu entwerfen; die internationale Zusammenarbeit im Hinblick auf die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu fördern; Organisationen und Strafverfolgungsbehörden zu helfen und sie zu unterstützen, um wirksam mit dem Ziel zusammenzuarbeiten, einen umfassenden Ansatz für die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt anzunehmen;

In Anbetracht der Bestimmungen in Artikel 66 Absatz 1 des Übereinkommens hinsichtlich der Überwachungsfunktion der Expertengruppe für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (im Folgenden als „GREVIO“ bezeichnet);

Gestützt auf die Geschäftsordnung des Ausschusses der Vertragsstaaten;

Gestützt auf die von Deutschland am 12. Oktober 2017 hinterlegte Ratifizierungsurkunde;

Nach Prüfung des Basisevaluierungsberichts hinsichtlich der Umsetzung des Übereinkommens durch Deutschland, der von GREVIO bei seiner 27. Tagung (20.-24. Juni 2022) verabschiedet wurde, sowie die am 30. September 2022 von der Bundesregierung vorgelegten Ausführungen;

Unter Berücksichtigung der in Kapitel I des Übereinkommens genannten übergeordneten Prioritäten (Zweck und Geltungsbereich des Übereinkommens, Begriffsbestimmungen, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, Sorgfaltspflicht und geschlechtersensible politische Maßnahmen);

In Anbetracht der herausragenden Bedeutung der in Kapitel II des Übereinkommens genannten Bestimmungen, insbesondere die Verpflichtungen, (1) eine ganzheitliche Reaktion auf Gewalt gegen Frauen sicherzustellen, indem eine Reihe umfassender und abgestimmter politischer Maßnahmen entwickelt werden, die durch wirksame behördenübergreifende Zusammenarbeit umgesetzt werden; (2) eine oder mehrere Koordinierungsstellen, wie in Artikel 10 des Übereinkommens gefordert, einzurichten und mit einem umfassenden Mandat auszustatten; (3) eingeführte politische und sonstige Maßnahmen und Mandate zur Verhütung und Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen mit angemessenen Mitteln auszustatten, einschließlich staatlicher und nichtstaatlicher spezialisierter Hilfsdienste; und (4) einschlägige statistische Daten zu sammeln, die mindestens nach Geschlecht, Alter, Art der Gewalt, Beziehung des Täters oder der Täterin zum Opfer und geografischer Lage aufgeschlüsselt sind;

In Begrüßung der von den deutschen Behörden ergriffenen Maßnahmen und des erreichten Fortschritts bei der Umsetzung des Übereinkommens, insbesondere:

- Deutschlands langjähriger Bemühungen zur Verhütung und Bekämpfung von häuslicher Gewalt, insbesondere auf Grundlage des Gewaltschutzgesetzes;
- Bemühungen zur Bewusstseinsbildung und Information durch gezielte bundesweite und regionale Kampagnen zu häuslicher Gewalt und verschiedenen von der Istanbul-Konvention erfassten Formen von Gewalt gegen Frauen;
- des soliden Rechtsrahmens, der auf die verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen Anwendung findet, einschließlich seiner digitalen Dimension durch die ausdrückliche Kriminalisierung verschiedener Formen des technologiegestützten Missbrauchs wie Cyberstalking;
- der vor der Ratifizierung erfolgten Änderung des Strafgesetzbuchs, mit der durch Aufnahme der Idee der fehlenden freiwilligen Zustimmung in den Straftatbestand der Vergewaltigung und der sexuellen Gewalt die Vorgaben des Übereinkommens umgesetzt wurden;

- einer Vielzahl vielversprechender Praktiken zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt auf Ebene der 16 Bundesländer, einschließlich regionaler Aktionspläne zur Umsetzung der Istanbul-Konvention;
- der Einrichtung eines bundesweiten Hilfetelefons für weibliche Betroffene aller von der Istanbul-Konvention erfassten Formen von Gewalt, das rund um die Uhr qualifizierte Beratung und Unterstützung in vielen verschiedenen Sprachen bietet;
- der Bemühungen des Bundeskriminalamts, das Ausmaß an Gewalt in der Partnerschaft durch die jährliche Veröffentlichung kontextbasierter gesammelter und analysierter statistischer Daten für ein breites Publikum sichtbar und zugänglich zu machen;
- der Möglichkeit, in Situationen unmittelbarer Gefahr den Täter oder die Täterin häuslicher Gewalt des gemeinsamen Wohnraums zu verweisen, anwendbar in einer Vielzahl von Fällen, in denen Frauen von Gewalt bedroht sind;
- der Verfügbarkeit von geschulten Sonderbeauftragten für geschlechtsspezifische Verfolgung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

A. Empfiehlt der Bundesregierung vor dem Hintergrund der in der vorstehenden Präambel dargelegten Ausführungen, die folgenden Maßnahmen, die im Basisevaluierungsbericht¹ von GREVIO als sofort erforderlich identifiziert wurden, zu ergreifen:

1. Übernahme bundesweit gültiger Definitionen der in Artikel 3 der Istanbul-Konvention genannten Begriffe (Ziffer 10) und die Verbesserung der Umsetzung der Istanbul-Konvention in Bezug auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen, und zwar über die häusliche und die sexuelle Gewalt hinaus, um auf jene gegenwärtig von politischen Maßnahmen, Programmen und Unterstützungsdiensten weniger berücksichtigte Formen zu reagieren (Ziffer 11);
2. Entwicklung einer langfristigen, umfassenden Strategie, die ein landesweites, wirksames, umfassendes und koordiniertes Maßnahmenpaket zur Verhütung und Bekämpfung aller von der Istanbul-Konvention erfassten Formen von Gewalt bietet, wobei die Rechte der Opfer in den Mittelpunkt aller Maßnahmen gestellt werden und dem geschlechtsspezifischen Charakter der verschiedenen Formen solcher Gewalt, einschließlich häuslicher Gewalt, gebührende Bedeutung beigemessen wird (Ziffer 34); und, auf der Grundlage einer solchen nationalen Strategie oder eines solchen politischen Dokuments, Verstärkung von Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt, die Frauen betrifft, die intersektioneller Diskriminierung ausgesetzt sind oder sein könnten, und Sensibilisierung dieser Frauengruppen für ihre Rechte auf Schutz- und Unterstützungsdienste (Ziffer 17);
3. Schärfung des Bewusstseins der öffentlichen Bediensteten, die mit Opfern von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu tun haben, für die Notwendigkeit, ihrer Sorgfaltspflicht zur Verhütung, Untersuchung, Bestrafung und Wiedergutmachung für Opfer jeglicher Form von Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fällt, ohne Diskriminierung aufgrund eines der in Artikel 4 Absatz 3 der Istanbul-Konvention aufgeführten Gründe nachzukommen (Ziffer 21);
4. Sicherstellung angemessener personeller und finanzieller Ressourcen für alle Strategien, Maßnahmen und Rechtsvorschriften zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und für die mit ihrer Umsetzung beauftragten Institutionen und Einrichtungen, einschließlich der von zivilgesellschaftlichen Einrichtungen bereitgestellten spezialisierten Unterstützungsdienste; Einführung separater Haushalts- und Finanzierungslinien; Einführung angemessener langfristiger Finanzierungsstrukturen für die Bereitstellung von Fachdiensten; und Durchführung einer Bewertung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen der staatlichen Ausgaben für die politischen und sonstigen Maßnahmen zur Bekämpfung der verschiedenen Formen von Gewalt (Ziffer 42);

¹ In Klammern ist die Ziffer angegeben, in der die Vorschläge und Empfehlungen von GREVIO im Bericht aufgeführt sind.

5. Benennung oder Einrichtung einer oder mehrerer Koordinierungsstellen auf nationaler Ebene, die vollständig institutionalisiert und beauftragt sind, alle in Artikel 10 der Istanbul-Konvention genannten Aufgaben zu erfüllen, sowie mit den notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet sind (Ziffer 49), und zum einen die Gewährleistung der Koordinierung und Umsetzung von politischen und sonstigen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen und zum anderen die Sicherstellung deren unabhängiger Überwachung und Bewertung (Ziffer 50);
6. Sicherstellung, dass die von allen einschlägigen Interessenträgern (Strafverfolgungsbehörden, Justizbehörden sowie Gesundheits- und Sozialdienste) erhobenen Daten nach Geschlecht und Alter des Opfers und des Täters oder der Täterin, ihrer Beziehung, ihrer geografischen Lage und Art der Gewalt aufgeschlüsselt sind, und dass die Datenerhebung zwischen den Strafverfolgungsbehörden und dem Justizsektor harmonisiert wird, um die Behandlung von Fällen entlang der Strafrechtskette zu analysieren (Ziffer 66);
7. Gewährleistung, dass alle Fachkräfte, die mit Opfern oder Tätern oder Täterinnen aller in den Geltungsbereich der Istanbul-Konvention fallenden Formen von Gewalt zu tun haben, eine systematische und obligatorische Erstausbildung und Fortbildung erhalten, um sämtliche Formen von Gewalt gegen Frauen zu erkennen und darauf zu reagieren, wobei der Schwerpunkt auf den Menschenrechten der Opfer, ihrer Sicherheit, ihren individuellen Bedürfnissen und ihrer Stärkung sowie auf der Verhinderung einer sekundären Viktimisierung liegt (Ziffer 102);
8. Verstärkung von Bemühungen auf allen relevanten Ebenen, um die Bereitstellung von Diensten für die Opfer aller Formen von Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fallen, in behördenübergreifende Kooperationsstrukturen einzubetten, die sämtliche einschlägigen Akteure, einschließlich spezialisierter Frauenunterstützungsdienste, einbeziehen und die im Einklang mit verpflichtenden Protokollen und Leitlinien für die Zusammenarbeit arbeiten, basierend auf einem geschlechtsspezifischen Verständnis von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und mit dem Schwerpunkt auf den Menschenrechten und der Sicherheit der Opfer sowie auf ihrer Befähigung und wirtschaftlichen Unabhängigkeit (Ziffer 135);
9. Entwicklung spezieller Programme, die auf die besonderen Bedürfnisse von Opfern von Gewalt gegen Frauen in den Bereichen Beschäftigung, Ausbildung und Wohnen ausgerichtet sind, um ihre Genesung, ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit und Selbstbestimmung zu gewährleisten; sowie Sensibilisierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sozialsystems, wie z. B. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jugendämter, für die Formen von Gewalt gegen Frauen und die negativen Folgen für Kinder, die Zeugen von Gewalt sind (Ziffer 147);
10. Sicherstellung, dass das Angebot an spezialisierten Unterstützungsdiensten den Bedürfnissen der Opfer entspricht, insbesondere denen von asylsuchenden Frauen und Mädchen, Frauen mit Behinderungen, Mädchen und jungen Frauen, Roma- und Sinti-Frauen und LGBTI-Frauen, unabhängig von der Form der Gewalt, die sie erfahren haben (Ziffer 168);
11. Erhöhung der Zahl der verfügbaren Schutzräume mit dem Ziel einer angemessenen geografischen Verteilung über das ganze Land, und Sicherstellung, dass alle Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, unabhängig von ihrem Status nach dem Sozialgesetzbuch oder anderen Faktoren – insbesondere Mädchen unter 18 Jahren, LGBTI-Frauen, Frauen mit Söhnen über einem bestimmten Alter, Frauen mit vielen Kindern, Frauen mit Behinderungen, Frauen, die vor Gewalt im Namen der „Ehre“ fliehen, asylsuchende Frauen und solche mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus – kostenlosen Zugang zu speziellen Schutzräumen für Opfer von häuslicher Gewalt haben; darüber hinaus die Beachtung des Grundsatzes, dass nur die Unterbringung in speziellen, nach Geschlechtern getrennten und spezialisierten Einrichtungen die Anforderungen der Istanbul-Konvention erfüllen kann und dass Obdachlosenunterkünfte keinen Ersatz darstellen können (Ziffer 177);

12. Einrichtung einer ausreichenden Anzahl von Frauennotrufen oder Fachberatungsstellen für sexualisierte Gewalt in angemessener geografischer Verteilung, die für Opfer von Vergewaltigung und/oder sexueller Gewalt zugänglich sind und die Teil eines behördenübergreifenden Konzepts für die Bereitstellung von Diensten sind. Diese Stellen sollten allen kurz-, mittel- und langfristigen Bedürfnissen der Opfer gerecht werden und eine sofortige medizinische Versorgung, qualitativ hochwertige gerichtsmedizinische Untersuchungen, psychologische und rechtliche Unterstützung sowie die Überweisung an spezialisierte Dienste bieten und auf der Grundlage von Protokollen für einschlägige Fachkräfte arbeiten, die bundesweit entwickelt und zur Anwendung gebracht werden sollten (Ziffer 191);
 13. Sicherstellung, dass alle einschlägigen Berufsgruppen, einschließlich Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jugendämter, Beschäftigte der Justiz, Gerichtssachverständige und Kinderpsychologinnen und Kinderpsychologen, wenn sie über Sorge- und Umgangsrecht entscheiden, sich der negativen Auswirkungen von Gewalt eines Elternteils gegen den anderen auf die Kinder hinreichend bewusst sind und diese gebührend berücksichtigen, und wissen, dass es für die sogenannte „elterliche Entfremdung“ und ähnliche Konzepte keine wissenschaftliche Grundlage gibt; Einführung eines Verfahrens, mit dem die Fälle auf eine Vorgeschichte von Gewalt eines Elternteils gegen den anderen untersucht werden und festgestellt wird, ob diese angezeigt wurde, auch bei Fällen, die an eine außergerichtliche Einigung verwiesen werden (Ziffer 228); Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Familiengerichten und spezialisierten Diensten, die Opfer und ihre Kinder in Verfahren zum Sorge- und Umgangsrecht unterstützen (Ziffer 229); Sicherstellung, dass das Verbot der verpflichtenden Streitbeilegung und Mediation im Straf- und Zivilrecht in Fällen, die eine der unter die Istanbul-Konvention fallenden Formen von Gewalt betreffen, in der Praxis angewandt wird, und Schärfung des Bewusstseins der an Gerichtsverfahren beteiligten Fachleute für die Machtungleichgewichte in gewalttätigen Beziehungen (Ziffer 288) und systematische Berücksichtigung der Sicherheitsbedenken von Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt sind, und ihren Kindern im Einzelfall, wenn über Umgangsrechte für die Dauer von Anordnungen nach dem Gewaltschutzgesetz entschieden wird (Ziffer 324);
 14. Sicherstellung, dass in Fällen aller Formen von Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fallen, eine systematische und geschlechtersensible Risikobewertung und ein Sicherheitsmanagement zum Standardverfahren aller beteiligten Stellen werden, insbesondere im Zusammenhang mit Maßnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz, und Sicherstellung, dass ein wirksamer behördenübergreifender Ansatz für eine solche Risikobewertung gewählt wird, um die Menschenrechte und die Sicherheit des einzelnen Opfers zu gewährleisten und gleichzeitig die Rechte und Bedürfnisse von Kindern, die Zeugen von Gewalt in Paarbeziehungen sind, angemessen zu berücksichtigen (Ziffer 311);
 15. Sicherstellung, dass alle asylsuchenden Frauen und Mädchen eine angemessene und sichere Unterbringung erhalten, u.a. durch das Screening auf Gefährdungen und die Umsetzung von Standardprotokollen zur Verhütung von und zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt in Aufnahmeeinrichtungen, und dass sie Zugang zu spezialisierten Unterstützungsdiensten und zur Beratung über Erfahrungen mit geschlechtsspezifischer Gewalt erhalten (Ziffer 369).
- B. Bittet die Bundesregierung, bis zum 4. Dezember 2025 gegenüber dem Ausschuss der Vertragsstaaten Bericht über die Maßnahmen zu erstatten, die zur verbesserten Umsetzung des Übereinkommens in den oben genannten Bereichen ergriffen wurden.
- C. Empfiehlt, dass die Bundesregierung Maßnahmen zur Umsetzung der weiteren im Basisevaluierungsbericht von GREVIO aufgeführten Schlussfolgerungen ergreift.