

(Grundlagen-) Evaluierungsbericht von GREVIO
über gesetzgeberische und andere Maßnahmen
zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats
zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen
und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)
DEUTSCHLAND

Zusammenfassung

Expertinnen- und Expertengruppe
zum Thema Gewalt gegen Frauen
und häusliche Gewalt (GREVIO)

Verabschiedet von GREVIO am 24. Juni 2022
Veröffentlicht am 7. Oktober 2022
GREVIO/Inf(2022)9

Sekretariat des Monitoring-Mechanismus des Übereinkommens des Europarats
zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt
www.coe.int/conventionviolence

Zusammenfassung¹

Der vorliegende Bericht enthält eine umfassende Bewertung der von den deutschen Behörden ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, auch bekannt als Istanbul-Konvention.

Sie wurde von GREVIO („Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence“ – die Expertinnen- und Expertengruppe zum Thema Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt) vorgenommen, einem unabhängigen Gremium des Europarats, das mit der Überwachung der Umsetzung der Istanbul-Konvention beauftragt ist. GREVIOs Schlussfolgerungen beruhen auf Informationen, die in einem mehrstufigen Evaluierungsverfahren gemäß Artikel 68 des Übereinkommens gesammelt wurden. Dazu gehören der Staatenbericht der deutschen Bundesregierung sowie Schattenberichte von SOLWODI e.V.; eine gemeinsame Stellungnahme von LebKom, Lessan, Terre des Femmes und dem End FGM European Network; dem Interventionsverbund Rheinland-Pfalz; DaMigra; dem Deutschen Juristinnenbund; dem Bündnis Istanbul-Konvention; dem Bündnis Nordisches Modell; ProAsyl; eine gemeinsame Stellungnahme der Flüchtlingsräte der Länder Bayern, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt und der Universität Göttingen sowie eine Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe. Zusätzlich fand im Herbst 2021 ein sechstägiger Evaluierungsbesuch in Deutschland statt. Die Behörden und Organisationen, mit denen GREVIO sich in diesem Zusammenhang ausgetauscht hat, sind in Anhang II aufgeführt.

Der vorliegende Bericht evaluiert die vielfältigen Maßnahmen, die die deutschen Behörden im Bereich der Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt getroffen haben. Einige der wichtigsten gesetzgeberischen Maßnahmen, die zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland beitragen, wie etwa das Gewaltschutzgesetz, sind bereits weit vor der Ausarbeitung der Istanbul-Konvention entstanden. Andere wichtige Bausteine für die Umsetzung der Konvention, wie das nationale Hilfefon und die Reform des Sexualstrafrechts wurden mit dem Ziel eingeführt, die Einhaltung der Istanbul-Konvention noch vor deren Inkrafttreten sicherzustellen. Darüber hebt der Bericht hervor, dass bis zum Jahr 2012 in Deutschland zwei aufeinanderfolgende, nationale Aktionspläne in Kraft waren, die speziell der Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen gewidmet waren und eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen vorsahen sowie die Stärkung der Koordinierung zwischen den verschiedenen Beteiligten. Die langjährige Erfahrung Deutschlands in der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Verbindung mit einer starken Frauenbewegung und vielfältigen Frauenrechtsorganisationen, die den Großteil der spezialisierten Fachberatungsstellen stellen und aktiv das Thema Gewalt gegen Frauen auf den verschiedenen politischen Ebenen thematisieren, hat zu einer Vielzahl vielversprechender Maßnahmen in den verschiedenen Bundesländern geführt. Dadurch spielte Deutschland eine führende Rolle bei der Ausarbeitung der Istanbul-Konvention und unterstützt diesen internationalen Vertrag weiterhin mit Nachdruck, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene.

¹ Es handelt sich um eine inoffizielle, deutsche Übersetzung des englischen Originals der Zusammenfassung des (Grundlagen-)Evaluierungsberichts von GREVIO, die vom Sekretariat des Monitoring-Mechanismus des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt erstellt wurde und GREVIO nicht bindet. Das englische Original kann unter www.coe.int/en/web/istanbul-convention/germany abgerufen werden.

Darüber hinaus begrüßt der vorliegende Bericht eine Reihe von gesetzgeberischen Maßnahmen im Bereich des Strafrechts, die vor und nach der Ratifizierung der Istanbul-Konvention ergriffen wurden. Insbesondere sei die Einführung des Straftatbestandes der Vergewaltigung und sexueller Gewalt erwähnt, der auf der fehlenden Zustimmung des Opfers basiert. Der Bericht hebt positiv hervor, dass die Sexualstrafrechtsreform von umfangreichen Sensibilisierungskampagnen begleitet wurde, die zu einer breiten öffentlichen Debatte zu diesem Thema geführt haben. Darüber hinaus hat die ausdrückliche Kriminalisierung verschiedener Formen des technologiebasierten Missbrauchs wie Cyberstalking, die unerlaubte Aufnahme von Bildern privater Körperteile, die Weitergabe von Bildern im Internet und die Verwendung von Stalker-Software im deutschen Recht in den letzten Jahren zu einem soliden Strafrechtskatalog zur digitalen Gewalt gegen Frauen beigetragen. Außerdem wurden mit dem „Lagebild Partnerschaftsgewalt“ des Bundeskriminalamts erhebliche Anstrengungen unternommen, um das Ausmaß der Gewalt in Partnerschaften sichtbar zu machen, indem seit 2016 die Anzahl der angezeigten Straftaten, begleitet von einer Analyse, veröffentlicht werden. Dieses Lagebild richtet sich nicht nur an ein Fachpublikum, sondern an die breite Bevölkerung mit dem Ziel, die Öffentlichkeit für das Thema Gewalt gegen Frauen in Partnerschaften zu sensibilisieren.

Allerdings stellt der Bericht auch fest, dass seit dem Inkrafttreten der Istanbul-Konvention im Jahr 2018 auf Bundesebene kein politisches Dokument oder nationale Strategie erarbeitet worden ist, das allgemein gültige Definitionen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt festlegt und bundesweite Ziele zur Umsetzung der Konvention setzt, die die Rechte der Opfer in den Mittelpunkt stellen und dem geschlechtsspezifischen Charakter der verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen gebührende Bedeutung beimisst. Während auf Landesebene nahezu flächendeckend Aktionspläne verabschiedet worden sind, die verschiedene Formen von Gewalt gegen Frauen abdecken und als Leitfaden für entsprechende Maßnahmen dienen, variieren diese in Umfang und Definitionen jedoch zum Teil erheblich. Aktionspläne auf Länderebene sind zweifellos wichtig, können aber ein umfassendes politisches Dokument auf Bundesebene nicht ersetzen, in dem allgemeine Grundsätze und Definitionen festgelegt werden und das somit einen strategischen Rahmen für die von allen relevanten Stellen zu treffenden Maßnahmen bildet.

Der Mangel an einem bundesweiten strategischen Rahmen für die Umsetzung der Istanbul-Konvention wird dadurch verschärft, dass bis heute keine nationale Koordinierungsstelle gemäß Artikel 10 benannt oder eingerichtet worden ist – eine Kernforderung der Konvention, die es in Deutschland noch umzusetzen gilt. Eine stärkere Koordinierung der Umsetzung der Istanbul-Konvention ist dringend erforderlich, um verbleibende Defizite zu beheben, wie zum Beispiel das uneinheitliche Aus- und Fortbildungsniveau der verschiedenen Fachkräfte, die sich mit gewaltbetroffenen Frauen beschäftigen, sowie das Fehlen systematischer Bemühungen zur Förderung ihrer wirtschaftlichen Selbstbestimmung, unter anderem durch Arbeitsvermittlung und Bereitstellung von Sozialwohnungen.

Die Kombination aus dem Fehlen einer nationalen Koordinierungsstelle und einer langfristigen, umfassenden Strategie, die ein bundesweites, wirksames und koordiniertes Maßnahmenpaket bieten würde, führt zu Mängeln im Schutz und in der Unterstützung von Frauen, die Opfer von Gewalt sind. Besonders deutlich wird dies durch die mangelnde Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Behörden und einer mangelhaften Risikoabschätzung für gewaltbetroffene Frauen. GREVIO weist im vorliegenden Bericht auf die dringende Notwendigkeit der Einführung einer systematischen und geschlechtersensiblen Risikoabschätzung hin, sowie eines Sicherheitsmanagements als Standardverfahren für den Umgang mit gewaltbetroffenen Frauen durch alle beteiligten Stellen. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit Maßnahmen, die im Rahmen des Gewaltschutzgesetzes ergriffen werden, und erfordert einen effektiven, behördenübergreifenden Ansatz, der die Rechte und die Sicherheit gewaltbetroffener Frauen und eventuell betroffener Kinder gewährleistet.

Während der Bericht klar auf die bei den lokalen Behörden liegende Verantwortung für die Bereitstellung von Schutz und Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen hinweist, stellt er fest, dass die verfügbaren allgemeinen Hilfsdienste sowie Fachberatungsstellen in Art und Anzahl von Bundesland zu Bundesland erheblich variieren. Gleiches gilt für das Ausmaß der behördenübergreifenden Zusammenarbeit. Diese Mängel in Schutz und Unterstützung treffen junge Frauen und Mädchen besonders hart, aber auch Frauen mit Behinderungen, die in Einrichtungen leben, sowie Frauen und Mädchen, die Opfer von Vergewaltigung und/oder sexueller Gewalt geworden sind.

Darüber hinaus bestehen in Deutschland nach wie vor erhebliche Sicherheitsbedenken für Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind, da es in vielen Landesteilen an Frauenhäusern mangelt, und es zum Teil große Hürden für die Aufnahme von Frauen und Kindern gibt. Komplexe Finanzierungsanforderungen und Einschränkungen, wie etwa für Frauen mit Behinderungen und Frauen mit unsicherem Aufenthaltsstatus, aber auch Beschränkungen aufgrund des Alters und der Anzahl mitgebrachter Kinder führen dazu, dass viele Frauen und Kinder keine sichere Unterkunft finden. Folglich sehen viele gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder sich mit der schwierigen Entscheidung konfrontiert, zum Täter zurückzukehren oder Obdachlosigkeit zu riskieren. Es besteht daher dringender Handlungsbedarf, um die Zahl der verfügbaren Frauenhausplätze zu erhöhen und eine angemessene geografische Verteilung über das ganze Land zu gewährleisten. Gleichzeitig gilt es, den Betrieb von Frauenhäusern auf der Grundlage von landesweiten Qualitätsstandards zu garantieren, die mit allen relevanten Beteiligten zu vereinbaren sind.

Der GREVIO-Bericht führt außerdem aus, dass Deutschland seit vielen Jahren ein Zielland für Asylbewerber und -bewerberinnen ist, und sich in bemerkenswerter Weise um ihre Aufnahme bemüht, weist jedoch auch auf die anhaltenden Sicherheitsbedenken für Frauen und Mädchen in Sammelunterkünften hin. Diese bieten nicht die Bedingungen, unter denen Frauen und Mädchen, die vor geschlechtsspezifischer Verfolgung geflohen sind, ihre Erlebnisse verarbeiten können, um sie im Rahmen einer Asylanhörnung vorzubringen. Zu den größten Problemen in den Sammelunterkünften gehören unsichere Waschräume, unverschließbare Zimmer oder Schlafräume, die nicht nach Geschlechtern getrennt sind, schlechte Beleuchtung, fehlende Rückzugsräume, Missbrauch durch Sicherheitspersonal, mangelhafter Umgang mit Vorfällen von Belästigung und Missbrauch durch männliche Bewohner, sowie der Nichtdurchsetzung von Schutzanordnungen gegen misshandelnde (Ehe)partner. Das Screening von Asylbewerberinnen auf besondere Vulnerabilität und deren Weiterverweisung an Fachberatungsstellen müssen verstärkt werden und fester Bestandteil standardisierter Protokolle zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt in Asylaufnahmeeinrichtungen werden.

Des Weiteren besagt der Bericht, dass die deutschen Behörden dringend sicherstellen müssen, dass die Ausübung von Umgangs- oder Sorgerecht nach häuslicher Gewalt nicht die Rechte und die Sicherheit der gewaltbetroffenen Frau oder ihrer Kinder gefährdet. Dies ist eine Verpflichtung unter Artikel 31 der Istanbul-Konvention. Expertinnen und Experten (wie etwa Richterinnen und Richter; Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kinder- und Jugendhilfe), die über Umgangs- und Sorgerecht entscheiden, müssen den negativen Auswirkungen von Gewalt auf Kinder, die Zeugen von Misshandlungen eines Elternteils gegen den anderen werden, stärkere Beachtung schenken. In alternativen Streitbeilegungsverfahren im Familienrecht muss das Bewusstsein der Beteiligten um das Machtgefälle in von Gewalt geprägten Beziehungen geschärft werden, um sicherzustellen, dass Scheidungsvereinbarungen oder Mediation nicht die Sicherheit von gewaltbetroffenen Frauen oder deren Kinder gefährden.

GREVIO begrüßt die Ratifizierung der Istanbul-Konvention durch Deutschland und die Bemühungen zu ihrer Umsetzung, hat jedoch dringenden Handlungsbedarf in weiteren Bereichen identifiziert, um die Konvention vollständig umzusetzen, und stellt dazu die folgenden Anforderungen an die deutschen Behörden:

- auf der Grundlage einer nationalen Strategie oder eines politischen Dokuments Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen jene Frauen zu verstärken, die von intersektioneller Diskriminierung betroffen sind;
- die geschlechtsspezifische Dimension der Gewalt gegen Frauen in die Ausarbeitung von Gesetzen, politischen Leitlinien und Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen einzubeziehen, die auf einem Verständnis des Zusammenhangs zwischen Gewalt gegen Frauen und den strukturellen Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern basieren;
- Maßnahmen zu ergreifen, um die Zahl der Anzeigen zu den verschiedenen Formen von Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fallen, bei den Strafverfolgungsbehörden zu erhöhen;
- eine umfassendere strafrechtliche Verfolgung, insbesondere von Fällen körperlicher Gewalt im Zusammenhang mit Partnerschaftsgewalt, zu gewährleisten, unter anderem durch die Festlegung von strikten Leitlinien für die strafrechtliche Verfolgung der Täter und die Sicherung forensischer Beweise;
- die Bearbeitungszeit bei den Strafverfolgungsbehörden zu verkürzen, damit gewaltbetroffene Frauen und Mädchen zeitnahe zu ihrem Recht bekommen;
- dafür zu sorgen, dass die von allen Beteiligten (Strafverfolgungsbehörden, Justizbehörden, Gesundheits- und Sozialdienste) erhobenen Daten nach Geschlecht und Alter des Opfers und des Täters, ihrer Beziehung zueinander, dem Tatort und der Art der Gewalt aufgeschlüsselt werden und dass die Datenerhebung zwischen den Strafverfolgungsbehörden und dem Justizsektor harmonisiert wird, um die Fälle von der Anzeigenerstattung über die Strafverfolgung bis zu Gericht analysieren zu können;
- Einführung eines Überprüfungsmechanismus für Tötungsdelikte, um alle Fälle von geschlechtsspezifischen Tötungen von Frauen mit dem Ziel zu analysieren, mögliche Mängel in den behördlich angeordneten Maßnahmen in Fällen von Gewalt gegen Frauen aufzudecken;
- häufiger von Eilschutzmaßnahmen unter dem Gewaltschutzgesetz Gebrauch zu machen, um das Recht auf Sicherheit von gewaltbetroffenen Frauen und ihrer Kinder zu gewährleisten, u. a. dadurch, dass Eilschutzmaßnahmen auch in Bezug auf Kinder ausgesprochen werden, und dass die Praxis beendet wird, dem gewalttätigen Elternteil für die Dauer von Eilschutzmaßnahmen ein Umgangsrecht mit seinem Kind zu gewähren;
- mehr ganzheitliche und flächendeckende Unterstützung für Kinder, die Zeugen einer der von der Istanbul-Konvention erfassten Formen von Gewalt gegen Frauen wurden, idealerweise im Rahmen von „One-Stop-Shop“-Diensten (d.h. die Bündelung aller Dienste an einem Ort);
- die Bemühungen zu verstärken, durch eine nachhaltige öffentliche Finanzierung und auf der Grundlage anerkannter Standards die Einrichtung spezieller Interventions- und Behandlungsprogramme für Täter häuslicher Gewalt und für Sexualstraftäter auszuweiten;
- allen gewaltbetroffenen Frauen in Deutschland, die Beantragung eines eigenständigen Aufenthaltstitels zu ermöglichen, der unabhängig von der Art des Aufenthaltstitels ihres gewalttätigen Ehepartners ist;
- Frauen und Mädchen, die im Ausland zwangsverheiratet wurden, die Möglichkeit zu geben, von ihrem Recht auf Rückkehr nach Deutschland Gebrauch zu machen;
- landesweit einheitliche Leitlinien für Verfahren und Kriterien zur Identifizierung von Asylbewerberinnen, die Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind, zu erstellen; und

-
- für eine angemessene Aus- und Fortbildung, der mit dem Asylverfahren befassten Fachkräfte zum Thema geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen zu sorgen.

Darüber hinaus hat GREVIO weitere Bereiche identifiziert, in denen Verbesserungen erforderlich sind, um den Verpflichtungen der Istanbul-Konvention vollständig nachzukommen. Diese betreffen unter anderem die Notwendigkeit, Anreize zur Beteiligung der Privatwirtschaft, einschließlich des Informationstechnologiesektors an der Prävention von Gewalt gegen Frauen zu setzen; das Strafgesetzbuch weiter an die Anforderungen der Istanbul-Konvention anzugleichen, insbesondere in Bezug auf die Kriminalisierung von psychischer Gewalt sowie verbaler und nonverbaler sexueller Belästigung; und weitere Maßnahmen zu treffen, um gewaltbetroffene Frauen über die auf internationaler Ebene verfügbaren Beschwerdemechanismen besser zu informieren.