

Die Istanbul-Konvention und ihre Umsetzung in Österreich*

Kerstin Schinnerl

I. Einleitung

A. Einordnung und Ratifizierungsstand der Istanbul-Konvention

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt,¹ kurz Istanbul-Konvention (IK), wurde nach mehrjährigen Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten des Europarats am 11. Mai 2011 im Rahmen der jährlichen Minister:innenkonferenz in Istanbul zur Unterzeichnung aufgelegt und trat nach der zehnten Ratifizierung am 1. August 2014 in Kraft.

Die Istanbul-Konvention stellt in vielerlei Hinsicht einen menschenrechtlichen Meilenstein dar. Als einziges rechtlich verbindliches Menschenrechts-Instrument in Europa, das sich speziell Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt widmet, legt sie konkrete rechtliche Standards und weitreichende Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten fest.

Die Konvention ist im System des Europarats verortet, dessen zentrale Aufgabe in der Schaffung gemeinsamer rechtlicher Standards im Bereich der Menschenrechte sowie in der Überwachung ihrer Umsetzung liegt. Inhaltlich orientiert sie sich an der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR; seit Inkrafttreten der IK findet eine gegenseitige Befruchtung zwischen den beiden Instrumenten statt, in dem sich der EGMR und das Vertragsüberwachungsorgan der IK in ihren Auslegungen der jeweiligen Konvention auch aufeinander beziehen.

Aktuell haben 38 Staaten sowie die EU die Istanbul-Konvention ratifiziert.² Österreich gehörte zu den ersten dreizehn unterzeichnenden Staaten im Mai 2011; das Übereinkommen trat daher sofort nach der zehnten Rati-

* Die in diesem Artikel geäußerten Meinungen und Einschätzungen sind, sofern nicht anders angegeben, die der Autorin.

1 Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11.5.2011, SEV Nr 210.

2 Zum aktuellen Stand der Ratifizierungen siehe <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=210> (9.1.2026).

fizierung im August 2014 in Kraft. Der österreichische Nationalrat beschloss anlässlich der Genehmigung, dass dieser Staatsvertrag gemäß Art 50 Abs 2 Z 4 B-VG durch die Erlassung innerstaatlicher Gesetze zu erfüllen sei.³ Damit wurde klargestellt, dass die Bestimmungen der Konvention nicht unmittelbar anwendbar sind und somit keine unmittelbare Grundlage für gerichtliche Entscheidungen darstellen können. Da sich Österreich mit der Ratifizierung zur Umsetzung der in der Konvention enthaltenen Standards verpflichtet hat, müssen jedoch Gesetze im Licht der IK ausgelegt werden.

B. Grundlegende Ansätze der Istanbul-Konvention

Die IK verankert Gewalt gegen Frauen ausdrücklich als Menschenrechtsverletzung und als Form geschlechtsspezifischer Diskriminierung.⁴ In ihrer Präambel betont sie, dass Gewalt gegen Frauen Ausdruck historisch gewachsener ungleicher Machtverhältnisse zwischen Männern und Frauen ist, die zur Beherrschung und Diskriminierung von Frauen geführt und deren vollständige Gleichstellung behindert haben.⁵

Sie basiert weiter auf der Anerkennung der Tatsache, dass Gewalt gegen Frauen – abgesehen von einer persönlichen Ebene als individuelle Tat – auch strukturellen Charakter hat, sowie der Tatsache, dass Gewalt gegen Frauen einer der entscheidenden sozialen Mechanismen ist, durch den Frauen in eine untergeordnete Position gegenüber Männern gezwungen werden.⁶ Dieser Ansatz verdeutlicht, dass Gewalt gegen Frauen nicht nur auf individueller Ebene zu verstehen ist, sondern als strukturelles Phänomen, das in gesellschaftlichen Geschlechterverhältnissen verankert ist und diese gleichzeitig weiter aufrechterhält.⁷ Voraussetzung für die erfolgreiche Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen ist daher die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Frauen.

Obwohl die Istanbul-Konvention primär den Schutz von Frauen und Mädchen zum Ziel hat, bezieht sie sich auch auf Männer und Jungen

3 Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, BGBl III 2014/164 i d F BGBl III 2025/133.

4 Art 3 lit a IK.

5 Präambel der IK, Abs 10.

6 Ibid.

7 Vgl Erläuternder Bericht zur IK (der Konvention angeschlossen, SEV Nr 210) [Erläuternder Bericht], Rn 43.

als mögliche Opfer häuslicher Gewalt.⁸ Die Anwendung der Konvention auf Männer und Jungen ist allerdings nicht völkerrechtlich verpflichtend, sondern fakultativ.⁹

II. Inhalte der Istanbul-Konvention

A. Der Vier-Säulen-Ansatz

Die Konvention schafft für ihre Mitgliedstaaten umfassende rechtliche Verpflichtungen zur Ergreifung aufeinander abgestimmter Maßnahmen gegen alle Formen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Diese Verpflichtungen beziehen sich auf Maßnahmen zur Verhinderung von Gewalt, zum Schutz und zur Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und Mädchen und zur strafrechtlichen Verfolgung von Tätern,¹⁰ und zwar im Rahmen eines ganzheitlichen Maßnahmenpakets. Das normative Konzept der Istanbul-Konvention beruht auf einem integrierten Ansatz, der in vier miteinander verbundene Säulen unterteilt ist und als „4 P – Modell“ bezeichnet wird: Prävention (englisch: *prevention*), Schutz (englisch: *protection*), Strafverfolgung (englisch: *prosecution*) und ineinandergreifende politische Maßnahmen (englisch: *integrated policies*). Ein weiterer Teil der Konvention behandelt außerdem spezielle Verpflichtungen im Bereich Asyl und Migration.

1. Ineinandergreifende politische Maßnahmen (Kapitel II IK)

Nach Art 7 ff IK müssen die Vertragsstaaten umfassende, koordinierte und systematische Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt entwickeln, wofür die Zusammenarbeit verschiedener staatlicher sowie nicht-staatlicher Akteur:innen erforderlich ist. Dies soll unter anderem durch folgende, im zweiten Ka-

⁸ Vgl Art 3 lit b IK.

⁹ Art 2 Abs 2 IK.

¹⁰ Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt wird in der weit überwiegenden Anzahl von Fällen von Männern verübt (siehe zB Eurostat, Gender-based Violence Statistics, 2024, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Gender-based_violence_statistics [9.1.2026]). Dieser Artikel verwendet daher für die Bezeichnung der Täter die männliche Form.

pitel der Konvention enthaltenen, staatlichen Verpflichtungen gewährleistet werden: die Bereitstellung angemessener finanzieller und personeller Mittel,¹¹ die Anerkennung, Förderung und Unterstützung der Arbeit einschlägiger NGOs und anderer Zivilgesellschaftsorganisationen,¹² die Einrichtung einer oder mehrerer offizieller Stellen, die für die Koordinierung, Umsetzung, Überwachung und Bewertung der politischen und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der Konvention zuständig sind,¹³ und die Sammlung genau aufgeschlüsselter Daten über Fälle von allen in den Geltungsbereich des Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt sowie die Förderung von Forschung über Ursachen und Auswirkungen von Gewalt gegen Frauen.¹⁴

In der Praxis bedeutet dies zB, dass Staaten einen nationalen Aktionsplan oder eine ähnliche übergeordnete Strategie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt entwickeln müssen. Außerdem ist eine Kooperation und Koordination aller staatlichen und nicht-staatlichen Akteur:innen gefordert, wofür ein institutionalisierter Rahmen zu schaffen ist, da die Zusammenarbeit nicht von individuellen Initiativen oder zufälliger guter Kooperation einzelner Personen abhängen darf.¹⁵ Auf lokaler Ebene könnte eine solche zB durch die Bündelung verschiedener Unterstützungsangebote unter einem Dach verwirklicht werden.¹⁶ Darüber hinaus ist eine Koordinierung der einschlägigen Maßnahmen auf regionaler Ebene sowie zwischen den Bundesländern untereinander notwendig.

Weiters bedeuten die in Kapitel II IK enthaltenen Verpflichtungen in der Praxis, dass Staaten ausreichende Fördermittel für NGOs zur Verfügung stellen müssen, die zB gewaltbetroffene Frauen beraten und unterstützen.¹⁷ Vertragsparteien sind außerdem aufgefordert, die Arbeit dieser NGOs anzuerkennen, zB indem man ihren kompetenten Rat einholt und sie als Partnerinnen in die institutionsübergreifende Zusammenarbeit oder in die

11 Art 8 IK.

12 Art 9 IK.

13 Art 10 IK.

14 Art 11 IK.

15 Erläuternder Bericht, Rn 64.

16 Ein solches gebündeltes Unterstützungsangebot unter einem Dach (sogenanntes One-stop-shop-Modell) sollte idealerweise ärztliche und therapeutische Hilfe, spezialisierte Beratungsstellen, Beratung zu allgemeinen Sozialleistungen (zB für Wohnungsfragen oder Arbeitslosengeld), Jugendamt und Polizei inkludieren.

17 Erläuternder Bericht, Rn 66–68.

Umsetzung einer Strategie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt einbindet.¹⁸

Schließlich ist noch eine harmonisierte Datensammlung und Datenanalyse durch staatliche Stellen gefordert. Nur eine systematische und disaggregierte Erhebung kann eine fundierte Grundlage für eine evidenzbasierte Politikgestaltung bieten. Dabei gilt als Mindestanforderung für die Aufschlüsselung von Daten zu Opfern und Tätern die Untergliederung in Geschlecht, Alter, Art der Gewalttat und Beziehung zwischen Opfer und Täter sowie geographische Eingrenzung.¹⁹ Durch die systematische Datenerhebung soll nicht nur die Wirksamkeit bestehender Maßnahmen überprüfbar werden, sondern auch die Grundlage für die Weiterentwicklung einer wissenschaftlich gestützten, nachhaltigen Gewaltschutzstrategie geschaffen werden.

2. Prävention (Kapitel III IK)

Eine weitere zentrale Säule der Istanbul-Konvention ist die Prävention geschlechtsspezifischer Gewalt und häuslicher Gewalt. Art 12 ff IK verpflichten die Vertragsstaaten, gesellschaftliche Rollenbilder und Einstellungen zu verändern, die Gewalt gegen Frauen begünstigen. Dies beruht auf der Erkenntnis, dass „bestehende Verhaltensmuster von Frauen und Männern von Vorurteilen, Geschlechterstereotypen und geschlechtsspezifischen Bräuchen und Traditionen geprägt“ sind.²⁰ Die Vertragsparteien müssen deshalb einen langfristigen Mentalitäts- und Verhaltenswandel fördern, unter anderem durch folgende Maßnahmen: Förderung oder Durchführung regelmäßiger Kampagnen oder Programme zur Bewusstseinsbildung,²¹ Aufnahme der Themen Geschlechtergleichstellung und Gewalt gegen Frauen in Lehrpläne aller Bildungsstufen,²² Aus- und Fortbildung von Fachkräften, die mit Opfern oder Tätern arbeiten,²³ Einrichtung bzw Unterstützung von vorbeugenden Interventions- und Behandlungsprogrammen für Täter

18 Ibid, Rn 69.

19 Erläuternder Bericht, Rn 76.

20 Ibid, Rn 85.

21 Art 13 IK.

22 Art 14 IK.

23 Art 15 IK.

häuslicher und sexueller Gewalt²⁴ sowie die Ermutigung der Beteiligung des privaten Sektors und der Medien.²⁵

Im Detail verlangt die IK Bewusstseinsbildung sowohl in Bezug auf die Überwindung von Geschlechterstereotypen und Rollenklischees als auch auf das Wissen um die weite Verbreitung von Gewalt gegen Frauen in der Gesellschaft. Öffentlichkeitswirksame Kampagnen sollen die Allgemeinbevölkerung über die verschiedenen Formen von Gewalt informieren, die Frauen regelmäßig erleiden, sowie über die unterschiedlichen Erscheinungsformen häuslicher Gewalt. Dies hat zum Ziel, allen Mitgliedern der Gesellschaft dabei zu helfen, diese Gewalt zu erkennen, sich gegen sie auszusprechen und die Opfer zu unterstützen.²⁶

Die geforderten Maßnahmen im Bildungssystem beziehen sich auf formale und informelle Bildungs- und Erziehungseinrichtungen, also zB auch auf Freizeit-Vereine im Bereich Sport und Kultur.²⁷ Die Ausgestaltung des pädagogischen Materials für alle Unterrichtsstufen (Primär-, Sekundär- und Tertiärstufe) bleibt den Mitgliedstaaten überlassen und dieses soll den intellektuellen Fähigkeiten und dem Alter der Lernenden angepasst werden;²⁸ es sollen jedoch jedenfalls die Themenbereiche Gleichstellung von Frauen und Männern, Aufhebung von Rollenzuweisungen, gegenseitiger Respekt, gewaltfreie Konfliktlösung in zwischenmenschlichen Beziehungen, geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und das Recht auf die Unversehrtheit der Person enthalten sein.²⁹

Die Vertragsstaaten müssen weiters Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für einschlägige Fachkräfte schaffen; diese sollen Themen wie die Verhinderung und Aufdeckung von in der IK beschriebenen Gewaltformen, Gleichstellung von Frauen und Männern, Bedürfnisse und Rechte von Opfern und Verhinderung der sekundären Viktimisierung behandeln.³⁰ Zu den betroffenen Berufsgruppen zählen Bedienstete der Strafverfolgungsbehörden, Fachkräfte in den Bereichen Gesundheit, Sozialarbeit und Bildung, sowie Richter:innen, Staatsanwält:innen und Rechtsanwält:innen.³¹

24 Art 16 IK.

25 Art 17 IK.

26 Erläuternder Bericht, Rn 91.

27 Ibid, Rn 96.

28 Ibid, Rn 95.

29 Art 14 Abs 1 IK.

30 Art 15 Abs 1 IK.

31 Erläuternder Bericht, Rn 100.

Vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme sollen darauf abzielen, den Tätern von häuslicher bzw sexueller Gewalt aufzuzeigen, wie sie ihre Einstellungen und ihr Verhalten ändern können, um Rückfälle zu vermeiden.³² Programme betreffend häusliche Gewalt sollten Straftäter dazu ermutigen, die Verantwortung für ihre Taten zu übernehmen und über ihre Haltung gegenüber Frauen zu reflektieren. Diese Programme sollten außerdem in enger Zusammenarbeit mit Hilfsdiensten für Frauen, den Justiz- und Strafverfolgungsbehörden, der Bewährungshilfe und den Behörden für den Kinderschutz durchgeführt werden.³³ Sie können verpflichtend oder freiwillig vorgesehen sein.³⁴

Die Ermutigung des privaten Sektors und der Medien bezieht sich auf die Förderung von Kultur und Medien hinsichtlich der durch sie vermittelten Rollenbilder und der Darstellung von Gewalt gegen Frauen in den Medien. Akteur:innen sollen unter anderem dazu angeregt werden, ethische Verhaltenskodizes einzuführen, um bei der Beschreibung von Gewalt gegen Frauen Sensationsberichterstattung sowie die Reproduktion von sexistischen Stereotypen zu unterlassen.³⁵

Insgesamt betont die IK in Bezug auf Präventionsmaßnahmen den Wert der gezielten Einbeziehung von Männern und Jungen, um patriarchale Strukturen nachhaltig zu verändern.³⁶

3. Schutz der Opfer (Kapitel IV IK)

Die nächste Säule der Istanbul-Konvention betrifft den umfassenden Schutz und die Unterstützung der Opfer von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Um die vielfältigen Folgen von Gewalt zu bewältigen, verpflichten Art 18 ff IK die Vertragsstaaten, alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um Opfer zu unterstützen, zu begleiten und vor weiteren Gewalttaten, sekundärer Viktimisierung und wirtschaftlicher Abhängigkeit zu schützen. Unter anderem müssen Staaten den Zugang zu relevanten Informationen für Opfer sicherstellen,³⁷ allgemeine Hilfsdienste,³⁸ spezialisier-

32 Ibid, Rn 102.

33 Ibid, Rn 104.

34 Ibid.

35 Erläuternder Bericht, Rn 107.

36 Art 12 Abs 4 IK.

37 Art 19 IK.

38 Art 20 IK.

te Opferschutzeinrichtungen³⁹ und Frauenhäuser⁴⁰ zur Verfügung stellen, eine rund um die Uhr erreichbare und kostenlose Hotline für Gewaltopfer einrichten,⁴¹ spezifische Hilfseinrichtungen für Opfer sexueller Gewalt schaffen⁴² und Kinder auch als Zeug:innen von Gewalt schützen und unterstützen.⁴³

In der Praxis müssen die Vertragsparteien sicherstellen, dass Opfer von in der IK enthaltenen Gewaltformen über die ihnen zur Verfügung stehenden Hilfsdienste und juristischen Mittel informiert werden. Dies beruht auf der Überzeugung, dass Opfer, die gerade einen Übergriff erlitten haben, nicht immer in der Verfassung sind, sich proaktiv umfassend zu informieren.⁴⁴

Die Verpflichtung, allgemeine öffentliche Hilfsdienste zur Verfügung zu stellen und dafür Sorge zu tragen, dass Opfer Zugang zu diesen Diensten haben, betrifft unter anderem die Unterstützung bei der Arbeitssuche, öffentliche Aus- und Weiterbildungsdienste, öffentliche Stellen für psychologische und rechtliche Beratung, Unterstützung betreffend Wohnen und finanzielle Hilfe, zB aus Sozialleistungen.⁴⁵

Ergänzend zu dieser Unterstützung, die langfristig angelegt ist und sich auf die Allgemeinbevölkerung bezieht, verlangt die IK außerdem von den Vertragsparteien, verschiedene spezialisierte Hilfsdienste einzurichten. Diese spezialisierten Dienste sind auf die speziellen und unmittelbaren Bedürfnisse der Opfer bestimmter Formen von Gewalt gegen Frauen oder häusliche Gewalt zugeschnitten.⁴⁶ Konkret verlangt die IK als solche spezialisierten Dienste, die Bereitstellung geeigneter und leicht zugänglicher Schutzunterkünfte (insb Frauenhäuser) für Opfer und ihre Kinder,⁴⁷ den Betrieb einer Telefonberatung mit einer in der breiten Öffentlichkeit bekannten Nummer, die rund um die Uhr erreichbar, kostenlos, in verschiedenen Sprachen und mit hierfür ausgebildetem Personal besetzt ist,⁴⁸ und die Schaffung eigener Unterstützungszentren für Opfer sexueller Gewalt, die

39 Art 22 IK.

40 Art 23 IK.

41 Art 24 IK.

42 Art 25 IK.

43 Art 26 IK.

44 Erläuternder Bericht, Rn 124.

45 Ibid, Rn 126.

46 Ibid, Rn 125 und 131.

47 Art 23 IK.

48 Art 24 IK.

unter anderem die sofortige medizinische Versorgung und Sicherung der für die Strafverfolgung benötigten Beweise sowie psychologische Betreuung anbieten.⁴⁹ Alle diese Dienste müssen diskriminierungsfrei, in ausreichender Anzahl vorhanden und geografisch angemessen verteilt sein.⁵⁰

Weiters verpflichtet die IK die Vertragsstaaten sicherzustellen, dass bei der Bereitstellung von Schutz- und Hilfsdiensten die Rechte und Bedürfnisse von Kindern, die Zeug:innen von Gewalt geworden sind, gebührend berücksichtigt werden, was unter anderem die altersgerechte psycho-soziale Beratung umfasst.⁵¹ Als Zeug:innen werden nach der Konvention nicht nur Kinder verstanden, die bei der Begehung der Gewalttat unmittelbar anwesend waren, sondern auch diejenigen Kinder, die durch Schreie und andere Geräusche Gewalt indirekt miterlebt haben oder allgemein den längerfristigen Auswirkungen dieser Gewalt ausgesetzt sind.⁵² Dies beruht auf der Erkenntnis, dass das – wenn auch nur indirekte – Miterleben von Gewalt zwischen den Eltern und sonstigen Familienmitgliedern schwerwiegende Auswirkungen auf die Kinder hat (unter anderem Angstzustände auslöst, Ursache für Traumata ist und der Entwicklung schadet).⁵³

4. Strafverfolgung (Kapitel V und VI IK)

In den Art 29 ff widmet sich die IK der strafrechtlichen Erfassung, Ermittlung und Verfolgung von geschlechtsspezifischen Gewaltdelikten, wobei Kapitel V materiellrechtliche Aspekte behandelt, während sich Kapitel VI mit der Rolle von Polizei und Justiz in der Ermittlung und Verfolgung von Straftaten bzw dem Ergreifen von Schutzmaßnahmen für Opfer befasst.

Grundlegendes Ziel der unter dieser vierten Säule zusammengefassten Kapitel ist die opferzentrierte Gestaltung der Strafverfolgung: unter anderem soll die strafrechtliche Ermittlung und Verfolgung von Tätern der unter die IK fallenden Formen von Gewalt auch dann ermöglicht werden, wenn das Opfer nicht oder nicht mehr aussagen möchte;⁵⁴ weiters sollen die Opfer durch behördliche Anordnungen vor weiterer Gewalt durch die Täter

49 Art 25 IK.

50 Art 22 Abs 1 iVm Art 4 Abs 3 IK. Siehe auch Erläuternder Bericht, Rn 135 und 142.

51 Art 26 Abs 2 IK.

52 Erläuternder Bericht, Rn 144.

53 Erläuternder Bericht, Rn 143.

54 Zur amtswegigen Verfolgung von Delikten siehe Art 55 IK.

geschützt und soll in Ermittlungs- und Gerichtsverfahren eine mögliche sekundäre Viktimisierung verhindert werden.

Hierfür ist zunächst erforderlich, dass die Vertragsparteien bestimmte Straftatbestände einführen, die das in den Artikeln 33 bis 39 IK beschriebene vorsätzliche Verhalten abdecken, und zwar psychische Gewalt,⁵⁵ Nachstellung (Stalking),⁵⁶ körperliche Gewalt,⁵⁷ sexuelle Gewalt einschließlich Vergewaltigung,⁵⁸ Zwangsheirat,⁵⁹ weibliche Genitalverstümmelung (FGM)⁶⁰ sowie Zwangsabtreibung und Zwangssterilisierung.⁶¹ In Bezug auf sexuelle Belästigung⁶² sieht die IK jedoch ausnahmsweise keine verpflichtende Kriminalisierung vor, sondern überlässt den Vertragsstaaten, ob diese über strafrechtliche Sanktionen oder mittels sonstiger juristischer Sanktion geregelt wird.⁶³

Betreffend die Definition sexueller Gewalt ist besonders hervorzuheben, dass Straftatbestände alle nicht einvernehmlichen sexuellen Handlungen umfassen sollen, also auf das Fehlen der freiwilligen Zustimmung abstellen müssen, statt Gewaltanwendung oder Drohung als Tatbestandselemente zu enthalten.⁶⁴ Damit setzte die IK neue Standards im europäischen Sexualstrafrecht.

Grundsätzlich sollen alle strafrechtlichen Bestimmungen aus der IK ohne Unterscheidung nach dem Geschlecht des Opfers oder des Täters definiert werden, was die Vertragsparteien jedoch nicht davon abhalten soll, weitere (zusätzliche) Bestimmungen einzuführen, die speziell auf das Geschlecht abzielen.⁶⁵ Körperliche Gewalt kann also zB als allgemeine Körperverletzung kriminalisiert sein, ohne dass es eines eigenen Straftatbestandes für die Begehung im Kontext häuslicher Gewalt oder als geschlechtsspezifische Tat bedarf.

Ebenfalls in Kapitel V IK geregelt ist die Berücksichtigung von erlebter geschlechtsspezifischer bzw häuslicher Gewalt in Obsorge- bzw Kontakt-

55 Art 33 IK.

56 Art 34 IK.

57 Art 35 IK.

58 Art 36 IK.

59 Art 37 IK.

60 Art 38 IK.

61 Art 39 IK.

62 Art 40 IK.

63 Erläuternder Bericht, Rn 155.

64 Art 36 Abs 2 IK.

65 Erläuternder Bericht, Rn 153. Dies könnte zB für die Einführung eines spezifischen Tatbestandes „Femizid“ relevant sein.

rechtsverfahren betreffend Kinder.⁶⁶ Hierzu regelt die relevante Bestimmung, dass in den Geltungsbereich der IK fallende gewalttätige Vorfälle – sowohl solche, die gegen das Kind selbst als auch gegen den anderen Elternteil gerichtet waren – bei Entscheidungen in diesen familienrechtlichen Verfahren berücksichtigt werden müssen und dass die Ausübung der Obsorge bzw des Kontaktrechts nicht die Rechte und die Sicherheit der Kinder oder des anderen Elternteils gefährden darf.⁶⁷

Kapitel VI IK enthält danach ausführliche Vorgaben für Vertragsparteien zur Gewährleistung einer unverzüglichen und angemessenen Reaktion der Strafverfolgungsbehörden, wenn diese Kenntnis über eine der oben beschriebenen Straftaten erlangen. Diese müssen beispielsweise proaktiv Beweise erheben⁶⁸ sowie Gefährdungsanalysen vornehmen und ein damit einhergehendes Gefahrenmanagement betreiben.⁶⁹ Für den Schutz der Opfer vor weiterer Gewalt durch den Täter muss durch Eilschutzanordnungen⁷⁰ (zB Wegweisungen und Betretungsverbote) und/oder längerfristige Schutzanordnungen⁷¹ (zB Kontakt- und Näherungsverbote in einstweiligen Verfügungen) gesorgt werden.

Darüber hinaus müssen die Vertragsparteien bestimmte Maßnahmen zum Schutz der Rechte und Interessen der Opfer, insb ihrer besonderen Bedürfnisse als Zeug:innen in Ermittlungs- und Gerichtsverfahren, vorsehen, zB die Möglichkeit zur abgesonderten Einvernahme (ohne Anwesenheit des Täters im selben Raum), zur Vermeidung eines Zusammentreffens zwischen Opfern und Tätern in den Räumlichkeiten der Gerichte und zur Verständigung der Opfer im Fall einer Freilassung oder Flucht eines zuvor festgenommenen bzw verhafteten Täters.⁷² Weitere Bestimmungen, die den Schutz der Opfer vor sekundärer Viktimisierung während des Verfahrens sicherstellen sollen, betreffen die Möglichkeit für NGOs bzw Berater:innen den Opfern während der Verfahren beizustehen⁷³ und den Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung für Opfer der unter die IK fallenden Formen von Gewalt.⁷⁴

66 Art 31 IK.

67 Ibid iVm Erläuternder Bericht, Rn 175.

68 Art 49 iVm Art 50 IK.

69 Art 51 IK.

70 Art 52 IK.

71 Art 53 IK.

72 Art 56 Abs 1 lit b, g, i IK.

73 Art 55 Abs 2 IK.

74 Art 57 IK.

5. Migration und Asyl (Kapitel VII IK)

Wie oben bereits kurz erwähnt, steht Kapitel VII (Art 59 ff) IK außerhalb des Konzepts der vier Säulen, da es sich der besonderen Situation von Migrantinnen und Asylwerberinnen widmet. Dem zugrunde liegt die Anerkennung der Tatsache, dass Migrantinnen (einschließlich Migrantinnen ohne Papiere) und Asylwerberinnen zwei Untergruppen von besonders schutzbedürftigen Frauen im Hinblick auf geschlechtsspezifische Gewalt bilden, da sie einem größeren Risiko von gegen sie gerichteter Gewalt ausgesetzt sind und sie auf ähnliche strukturelle Schwierigkeiten und Hindernisse bei der Bekämpfung dieser Gewalt treffen.⁷⁵

Während selbstverständlich die gesamte Konvention auch auf in den Vertragsparteien der Konvention aufhältige Migrantinnen und Asylwerberinnen anwendbar ist,⁷⁶ enthält Kapitel VII IK mehrere speziell auf diese Gruppen anwendbare Bestimmungen. So verpflichtet die Konvention die Vertragsstaaten etwa, Opfern häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt, deren Aufenthaltsstatus von dem ihrer Partner abhängt, im Falle einer Scheidung oder Trennung unter bestimmten Umständen einen eigenständigen Aufenthaltstitel zu gewähren.⁷⁷ Zudem fordert die IK die Anerkennung von geschlechtsspezifischer Gewalt als möglichen Asylgrund und die geschlechtersensible Gestaltung von Asylverfahren.⁷⁸ Schließlich verbietet das Non-Refoulement-Gebot die Zurückweisung von Frauen in Staaten, in denen ihnen Gewalt droht.⁷⁹

75 Erläuternder Bericht, Rn 298.

76 Siehe Art 4 Abs 3 IK (Diskriminierungsverbot bei der Durchführung der Konvention).

77 Art 59 IK.

78 Art 60 IK. Die Relevanz dieser Bestimmung wurde kurz nach dem Beitritt der EU zur IK bereits durch ein EuGH-Urteil verdeutlicht, in dem der Gerichtshof ausführte, dass bei der Auslegung der die Flüchtlingseigenschaft begründenden Verfolgungsgründe auch die Istanbul-Konvention berücksichtigt werden muss und dass daher Frauen, die vor geschlechtsspezifischer Gewalt fliehen, als verfolgte „bestimmte soziale Gruppe“ angesehen werden können (siehe EuGH 16.1.2024, C-621/21, WS/Bulgarien).

79 Art 61 IK.

III. Überprüfungsmechanismus der Istanbul-Konvention

A. Struktur und Funktionsweise des Monitoringsystems

Der Überprüfungsmechanismus der Istanbul-Konvention setzt sich aus zwei verschiedenen, aber miteinander interagierenden Gremien zusammen: einer Gruppe von unabhängigen Expertinnen und Experten (GREVIO) und dem Ausschuss der Vertragsparteien (CoP).

Diese institutionelle Zweiteilung erlaubt eine Kombination aus fachlicher Expertise und politischer Repräsentation. Während GREVIO als unabhängiges Expert:innengremium agiert, das die Umsetzung der Konvention in den einzelnen Staaten evaluiert, fungiert das CoP als politisches Organ, das auf der Grundlage der GREVIO-Berichte verbindliche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten ausspricht.

1. GREVIO

GREVIO besteht derzeit aus 15 Mitgliedern, die vom Minister:innenkomitee des Europarats aus einer Liste von durch die Vertragsparteien nominierten Kandidat:innen gewählt werden. Die Mitglieder werden für vier Jahre ernannt und handeln in persönlicher Eigenschaft, damit unabhängig und unparteiisch.⁸⁰ Sie werden zwar von staatlicher Seite nominiert, dürfen jedoch keine Regierungsinteressen vertreten.

Sie sollen einschlägige Stellen auf dem Gebiet der Gewalt gegen Frauen und der häuslichen Gewalt vertreten und müssen über anerkannte Fachkenntnisse verfügen.⁸¹ In der Praxis ist es wünschenswert, dass in GREVIO Mitglieder verschiedener relevanter Berufsgruppen vertreten sind, zB aus den Feldern Sozialarbeit, Wissenschaft, Gesundheit, Polizei und Justiz. Österreich war seit Inkrafttreten der Konvention zweimal in GREVIO vertreten.⁸²

Das Mandat von GREVIO umfasst drei Funktionen: die länderspezifische Überwachung der Umsetzung der Konvention (Evaluierungsverfahren), die Formulierung Allgemeiner Empfehlungen zu einzelnen Artikeln,

80 Art 66 Abs 4 lit e IK.

81 Art 66 Abs 4 lit a und d IK.

82 In der Erstkomposition von GREVIO (2015 bis 2019) mit *Rosa Logar*, seit 2023 bis voraussichtlich 2027 mit *Helmut Tichy*, siehe <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/members2> (9.1.2026).

Themen oder Konzepten der Konvention (*General Recommendations*) und die Einleitung von Sonderuntersuchungen (*special inquiry procedures*) bei Hinweisen auf akute schwerwiegende und systematische Verletzungen der Konvention.⁸³

In der (noch jungen) Geschichte GREVIOs hat dieses bisher eine Allgemeine Empfehlung, und zwar zur digitalen Dimension von Gewalt gegen Frauen,⁸⁴ veröffentlicht, aber noch keine Sonderuntersuchung eingeleitet.

2. Ausschuss der Vertragsparteien (Committee of the Parties, CoP)

Das CoP besteht als politisches Organ aus Vertreter:innen aller Vertragsstaaten der Konvention.⁸⁵ Neben anderen Aufgaben, zB der Wahl der GREVIO-Mitglieder, beschließt das CoP auf Grundlage des GREVIO-Evaluierungsberichts verbindliche Empfehlungen an die evaluierte Vertragspartei zu besonders drängenden Umsetzungslücken.⁸⁶ In der Praxis hat das CoP bisher diejenigen Schlussfolgerungen aus den Evaluierungsberichten als Empfehlungen ausgesprochen, die von GREVIO mit den Worten „*urges*“ und/oder „*strongly recommends*“ versehen wurden.⁸⁷

Die Vertragsstaaten erhalten in der Regel eine Frist von drei Jahren, um die Empfehlungen umzusetzen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Danach müssen die Regierungen dem CoP über ihre Fortschritte berichten; auf Basis dieser Berichterstattung beschließt das CoP schließlich Schlussfolgerungen zur Umsetzung der Empfehlungen, die ebenfalls veröffentlicht werden.⁸⁸ Falls weiterhin erhebliche Defizite bestehen, kann das CoP weitere ergänzende Empfehlungen erlassen und den Auftrag zur Nachbesserung, üblicherweise innerhalb von zwei Jahren, geben.

83 Art 68 Abs 13 IK.

84 General Recommendation No 1 on the digital dimension of violence against women, angenommen am 20.10.2021, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/grevio-rec-no-on-digital-violence-against-women/1680a49147> (9.1.2026).

85 Art 67 IK.

86 Vgl 68 Abs 12 IK.

87 Die GREVIO-Evaluierungsberichte erscheinen auf Englisch und Französisch; es gibt daher keine offizielle deutschsprachige Fassung. In der Übersetzung des ersten GREVIO-Evaluierungsberichts zu Österreich wurden diese Ausdrücke in einer nichtamtlichen Übersetzung des Bundeskanzleramts mit „fordert nachdrücklich auf“ bzw. „empfiehlt dringend“ übersetzt. Siehe <https://www.bmfwf.gv.at/frauen-und-gleichstellung/gewalt-gegen-frauen/istanbul-konvention-gewalt-gegen-frauen.html> (9.1.2026).

88 Siehe zB für Österreich: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/austria> (9.1.2026).

Dieses zweistufige Verfahren, also einerseits die fachliche Evaluierung durch GREVIO und andererseits die politische Follow-up-Kontrolle durch das CoP, gilt als innovatives Modell der menschenrechtlichen Überprüfungsmechanismen. Es ermöglicht sowohl eine inhaltlich fundierte Bewertung als auch politischen Druck auf Staaten.

B. Evaluierungsverfahren: Basisevaluierung und thematische Überprüfung

Die Evaluierung der Umsetzung der IK durch die Vertragsparteien erfolgt in mehrjährigen Zyklen. Die Grundlagenevaluierung (*baseline evaluation*) stellt eine umfassende Bestandsaufnahme der Umsetzung aller Verpflichtungen der Konvention dar. Das Grundlagen-Evaluierungsverfahren begann 2016 mit der Überprüfung von Staaten, in denen die IK bereits 2014 in Kraft getreten war, und ist in Bezug auf neuere Mitgliedstaaten nach wie vor im Gange.

Seit 2023 läuft die erste thematische Evaluierungsrunde mit dem Schwerpunkt „*Building trust by delivering support, protection and justice*“. Dabei werden 19 ausgewählte Artikel der Konvention vertieft überprüft, die besonders relevant dafür sind, das Vertrauen von Opfern in das Gewaltschutz-, Unterstützungs- und Rechtssystem bzw die verschiedenen involvierten Institutionen und Akteur:innen zu steigern. Die erste thematische Evaluierungsrunde erstreckt sich laut vorläufigem Zeitplan über den Zeitraum 2023 bis 2031.⁸⁹

Evaluierungsverfahren werden in den jeweiligen Ländern durch die Übermittlung eines detaillierten Fragebogens von GREVIO an die Regierungen der Vertragsparteien in Gang gesetzt; dieser dient als Grundlage für die nationale Berichterstattung (Staatenbericht). Parallel dazu können Nichtregierungsorganisationen und andere zivilgesellschaftliche Akteur:innen sog Schattenberichte einreichen, um ergänzende Informationen oder kritische Perspektiven beizutragen und auf Umsetzungslücken bzw -mängel aus ihrer Sicht aufmerksam zu machen. Zusätzlich führt GREVIO eine eigene Faktenerhebung durch und sammelt Informationen aus verschiedenen anderen Quellen, wie zB von nationalen Menschenrechtsinstitutionen, Organen des Europarats (zB parlamentarische Versammlung und Menschenrechtskommissar) und anderen internationalen Menschenrechtsghremien. Zur direkten Erhebung zusätzlicher Informationen vor Ort

89 Der aktuelle Zeitplan ist zu finden unter: <https://rm.coe.int/provisional-timetable-for-the-1st-thematic-evaluation-round-procedure-/1680aa0e4c> (9.1.2026).

führt GREVIO danach einen – üblicherweise einwöchigen – Länderbesuch durch, bei dem Treffen mit Regierungsstellen, Behörden, NGOs, anderen relevanten zivilgesellschaftlichen Vertreter:innen (wie zB Wissenschaftler:innen oder Anwält:innen) abgehalten werden und bei Bedarf auch Vor-Ort-Besuche (zB in Polizeistationen, Gerichten, Gesundheitseinrichtungen, Frauenhäusern...) stattfinden können. Anschließend erstellt GREVIO einen umfassenden Evaluierungsbericht, der zunächst in zwei Lesungen innerhalb des Gremiums verabschiedet und dann veröffentlicht wird. Danach wird dieser an das CoP übermittelt, das auf Basis des Berichts und nach Maßgabe der von GREVIO festgestellten Dringlichkeit wie oben beschrieben offizielle Empfehlungen an die betroffene Vertragspartei ausspricht.

C. Bedeutung des Überprüfungsmechanismus der IK

Die Expert:innen-Gruppe GREVIO ist nicht bloß ein Kontrollorgan, sondern legt wie jeder menschenrechtlicher *monitoring body* die Istanbul-Konvention aus und entwickelt sie damit weiter. Durch seine Schlussfolgerungen und thematischen Schwerpunkte kann GREVIO Impulse für nationale Gesetzgebungsprozesse und die politische Agenda der Mitgliedstaaten setzen. In einigen Vertragsstaaten, darunter Österreich, kam es aufgrund der GREVIO-Berichte bzw der vom CoP ausgesprochenen Empfehlungen zu konkreten Verbesserungen im Gewaltschutz, die direkte positive Auswirkungen für Betroffene haben.⁹⁰

Evaluierungsberichte und Allgemeine Empfehlungen von GREVIO besitzen zwar keinen bindenden Charakter im Sinne des Völkerrechts, entfalten jedoch politische und moralische Autorität. Die Veröffentlichung der Berichte und Empfehlungen erhöht die Transparenz und übt zugleich politischen Druck auf die Regierungen aus, Fortschritte zu erzielen.

Insgesamt stellt der Überprüfungsmechanismus der IK ein ausdifferenziertes System dar, das auf einer Kombination von Expert:innenwissen, partizipativem Monitoring und politischem Follow-up basiert. Damit geht die Istanbul-Konvention über klassische internationale Vertragsüberwachungssysteme hinaus und schafft eine Struktur, die nicht nur auf Kontrolle, sondern auf kontinuierliche Verbesserung und Kooperation zielt.

90 Siehe zB unten in Kapitel IV. C. 1.

IV. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Österreich

A. Allgemeine Bewertung und Kontext

Österreich zählt zu den ersten Staaten, die sich der Umsetzung der Istanbul-Konvention verpflichtet haben, und gilt seit langem als Vorreiter im Bereich des Gewaltschutzes. Bereits in den 1990er-Jahren wurden mit den Wegweisungs- und Betretungsverboten,⁹¹ sowie der Einführung von Interventionsstellen und Gewaltschutzzentren institutionelle Strukturen geschaffen, die später als Modell für andere europäische Staaten dienten.

Die Ratifizierung der Istanbul-Konvention im Jahr 2013 und ihr Inkrafttreten im August 2014 waren dennoch Meilensteine, da sich Österreich damit verpflichtete, die bestehenden Strukturen in ein umfassendes, völkerrechtlich verbindliches Schutzsystem zu integrieren und weiter zu verbessern. In diesem Rahmen wurde Österreich zwischen 2016 und 2017, zeitgleich mit Monaco, als erster Staat einer GREVIO-Evaluierung unterzogen und erhielt Anfang 2018 die darauf aufbauenden ersten Empfehlungen des CoP. Die erste thematische Evaluierung Österreichs fand zwischen 2023 und 2024 statt, wobei die offiziellen Empfehlungen des CoP 2025 ergingen.

Der Grundlagen-Evaluierungsbericht (2017)⁹² und der erste thematische Evaluierungsbericht (2024)⁹³ bieten ein differenziertes Bild: Während GREVIO wiederholt die Vorreiterrolle Österreichs und die Kontinuität seiner Gewaltschutzpolitik hervorhebt, werden zugleich strukturelle Defizite und unzureichende Fortschritte in zentralen Bereichen kritisiert. In beiden Berichten wurden von GREVIO auch Themen und Informationen aufgegriffen, die von relevanten NGOs und Zivilgesellschaftsorganisationen im Zuge des Evaluierungsprozesses eingebracht wurden.⁹⁴

91 Geregelt in §§ 38a ff Sicherheitspolizeigesetz (SPG), BGBl 1991/566 idF BGBl I 2025/54.

92 GREVIO, Baseline Evaluation Report on Austria, 27.9.2017 [GREVIO-Bericht 2017].

93 GREVIO, First thematic evaluation report on Austria (“Building trust by delivering support, protection and justice”), 10.9.2024 [GREVIO-Bericht 2024].

94 Siehe zB *NGO Coalition*, Austrian NGO Shadow Report to GREVIO, 2016 und *Alliance Living Free of Violence*, NGO Report to GREVIO, 2023 (beide abrufbar unter: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/austria> (9.1.2026)).

B. Ergebnisse der Grundlagen-Evaluierung (GREVIO-Bericht 2017)

1. Positive Entwicklungen

Im Grundlagen-Evaluierungsbericht 2017 wurden mehrere Aspekte der österreichischen Gewaltschutzpolitik positiv hervorgehoben. Besonders begrüßt wurde das langjährige politische Engagement zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, insb die führende Rolle Österreichs betreffend die Einführung von Betretungsverboten und einstweiligen Verfügungen zum Schutz von Opfern häuslicher Gewalt.⁹⁵ Im Zusammenhang damit wurde auch die rechtlich verankerte institutionelle Kooperation zwischen Exekutive und Gewaltschutzzentren gelobt, die ermöglicht, dass Polizeibeamt:innen nach ausgesprochenen Betretungsverboten sofort das zuständige Gewaltschutzzentrum informieren, welches wiederum die Opfer kontaktieren und diesen proaktiv Unterstützung anbieten kann.⁹⁶

Als weitere positive Punkte hob GREVIO unter anderem Gesetzesänderungen im Strafrecht hervor, insb die Schaffung des Straftatbestands der „Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung“ (§ 205a StGB) zur Umsetzung von Art 36 IK,⁹⁷ sowie die umfassende Möglichkeit der juristischen und psychosozialen Prozessbegleitung für Opfer von Gewalt- und Sexualstraftaten.⁹⁸

2. Festgestellte Lücken und Mängel

Trotz dieser Fortschritte identifizierte GREVIO bei seiner Grundlagen-Evaluierung eine Reihe wesentlicher Umsetzungsdefizite der IK in Österreich. Der GREVIO-Bericht 2017 kritisierte zB den übermäßigen Fokus auf häusliche Gewalt, während andere in der Konvention genannte Gewaltformen – wie sexuelle Gewalt, Zwangsheirat, weibliche Genitalverstümmelung oder Stalking – deutlich weniger politische Aufmerksamkeit und damit finanzielle Unterstützung erhielten.⁹⁹

Konkret stellte GREVIO fest, dass es – im Unterschied zu den gut funktionierenden Hilfseinrichtungen für Opfer häuslicher Gewalt in allen Bun-

95 GREVIO-Bericht 2017, Rn 2 und 171.

96 Ibid, Rn 29.

97 Ibid, Rn 140.

98 GREVIO-Bericht 2017, Rn 182–184.

99 Ibid, Rn 100–104, 107.

desländern – nur in fünf der neun Bundesländer spezialisierte Einrichtungen für Opfer sexueller Gewalt gab und die Unterstützung von Opfern von Zwangsheirat und FGM noch weniger flächendeckend verfügbar war.¹⁰⁰ Die Zusammenarbeit zwischen Regierungsstellen und Hilfseinrichtungen war – ebenfalls im Unterschied zur institutionalisierten Kooperation bei häuslicher Gewalt – in Fällen von anderen Gewaltformen häufig vom Engagement der zuständigen Fachpersonen abhängig und die Vorgehensweise variierte von Fall zu Fall.¹⁰¹ Auch die präventiven Maßnahmen wurden als zu einseitig bewertet: Sie konzentrierten sich vor allem auf häusliche Gewalt und beschränkten sich darüber hinaus auf bewusstseinsbildende Maßnahmen in Form von vorübergehenden Kampagnen und einmalig stattfindenden Veranstaltungen, während langfristige Strategien zur Überwindung von Geschlechterstereotypen fehlten.¹⁰²

Ein weiteres von GREVIO festgestelltes Problem war die unzureichende Betreuung von Kindern, die Zeug:innen häuslicher Gewalt wurden, unter anderem, da Gewaltschutzzentren keine Ressourcen zu ihrer Betreuung hatten.¹⁰³

Weiters übte GREVIO Kritik an der verhältnismäßig seltenen Verhängung von Untersuchungshaft, auch bei schwerer Gewalt, und an den niedrigen Verurteilungsquoten bei Fällen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.¹⁰⁴ Als Ursachen identifizierte GREVIO unter anderem Qualitätsmängel bei der Beweiserhebung, etwa eine unzureichende Sicherstellung von Beweismitteln aus allen verfügbaren Quellen oder das übermäßige Stützen auf ausschließlich die Aussage des Opfers, sowie ein häufiges Zurückgreifen der Gerichte auf die Möglichkeit diversioneller Erledigung in Fällen von häuslicher Gewalt und Stalking (insb – bei Zustimmung des Opfers – durch einen außergerichtlichen Tatausgleich).¹⁰⁵

Schließlich monierte GREVIO, dass die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel für Gewaltschutz und -prävention insgesamt nicht ausreichend waren. Das damalige Bundesministerium für Gesundheit und Frauen verfügte über ein Jahresbudget von rund fünf Millionen Euro für Gewaltschutzmaßnahmen, wovon der Großteil in die Finanzierung von

100 Ibid, Rn 100.

101 Ibid, Rn 103.

102 Ibid, Rn 63–69.

103 GREVIO-Bericht 2017, Rn 117.

104 Ibid, Rn 154–155, 158–161.

105 Ibid.

Hilfseinrichtungen, insb der neun Gewaltschutzzentren, floss. Für die Erarbeitung von politischen Maßnahmen, Präventionsarbeit, Datenerhebung, Forschung oder die Evaluierung von gesetzten Maßnahmen blieben daher kaum Mittel.¹⁰⁶ GREVIO interpretierte dies als Anzeichen für die geringe Priorität, die den Themenfeldern Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt auf politischer Ebene eingeräumt wurde.¹⁰⁷

C. Ergebnisse der ersten thematischen Evaluierung (GREVIO-Bericht 2024)

1. Verbesserungen seit 2017

Im ersten thematische Evaluierungsbericht (2024) attestierte GREVIO Österreich in mehreren Bereichen bedeutende Fortschritte. Zu den wichtigsten Entwicklungen zählten die bundesweite Ausweitung spezialisierter Opferschutzeinrichtungen für sexuelle Gewalt, die nunmehr in allen neun Bundesländern vorhanden sind,¹⁰⁸ die Verabschiedung des Gewaltschutzgesetzes 2019, mit dem polizeiliche Eilschutzanordnungen um ein ausdrückliches Kontaktverbot ergänzt wurden,¹⁰⁹ die Verbesserung der institutionellen Gefährdungsanalyse durch die Wiedereinführung der Multi-Agency Risk Assessment Conferences (MARACs),¹¹⁰ und die Neueinführung einer verpflichtenden Gewaltpräventionsberatung für Täter häuslicher Gewalt im Zusammenhang mit polizeilichen Betretungsverboten.¹¹¹

2. Fortbestehende Defizite

Trotz der Fortschritte stellte GREVIO in seinem thematischen Evaluierungsbericht weiterhin erhebliche Defizite in der Umsetzung der IK fest. Besonders betont wurde die Notwendigkeit, eine integrierte, ressortüber-

106 GREVIO-Bericht 2017, Rn 20.

107 Ibid, „Executive Summary“, 7 (englische Version).

108 GREVIO-Bericht 2024, Rn 114. GREVIO hielt hierzu allerdings auch fest, dass die forensische Dokumentation von sexuellen Gewalttaten nach wie vor nicht flächendeckend gewährleistet war, da sog „Gewaltambulanzen“ bisher nur in sechs Bundesländern eingeführt wurden (siehe ebenfalls Rn 114).

109 GREVIO-Bericht 2024, Rn 160.

110 Ibid, Rn 85.

111 Ibid, Rn 73–74.

greifende Gesamtstrategie zu entwickeln, die von politischen Legislaturperioden unabhängig ist und Maßnahmen zu allen von der IK abgedeckten Formen von Gewalt, insb auch zu sexueller Gewalt, enthält.¹¹² Weiters kritisierte GREVIO das Fehlen verpflichtender Fortbildungsmaßnahmen für Richter:innen und Staatsanwält:innen zu Fragen des Gewaltschutzes und der Istanbul-Konvention. GREVIO forderte in diesem Zusammenhang „dringende Maßnahmen“, um sicherzustellen, dass justizielle Entscheidungen auf einem ausreichenden Verständnis geschlechtsspezifischer Gewalt beruhen.¹¹³

Ein besonders sensibler Problembereich betraf Obsorge- und Kontaktrechtsverfahren. GREVIO bemängelte diesbezüglich, dass Frauen, die von einem Betretungs- und Annäherungsverbot geschützt werden oder mit ihren Kindern in einem Frauenhaus leben, trotzdem von Familiengerichten verpflichtet werden können, Kontakte zwischen den Kindern und dem gewalttätigen Elternteil zu ermöglichen. Damit werde Art 31 IK, der die Berücksichtigung gewalttätiger Vorfälle bei Entscheidungen über Obsorge und Kontaktrechte verlangt, nicht ausreichend umgesetzt.¹¹⁴

Auch im Bereich der polizeilichen Schutzmaßnahmen wurden Defizite festgestellt, da trotz der Erweiterung des Anwendungsbereichs von Eilschutzanordnungen (im Sinne eines Annäherungsverbots statt wie früher eines statischen Betretungsverbots für bestimmte Orte) weiterhin keine Verpflichtung zur Verständigung von Schulen oder Kindergärten durch die Polizei besteht.¹¹⁵

Ein weiterer besorgniserregender Befund betraf die anhaltend hohe Zahl an Femiziden in Österreich. GREVIO hielt diesbezüglich fest, dass eine Ursachenerforschung in Form einer Studie bereits im Gange sei, forderte Österreich aber auf, die Verhinderung von Femiziden weiterhin als Priorität auf der Agenda der Bundesregierung zu behandeln.¹¹⁶

112 GREVIO-Bericht 2024, Rn 17–21.

113 Ibid, Rn 61–63, 68.

114 GREVIO-Bericht 2024, Rn 121–125.

115 Ibid, Rn 163–164.

116 Ibid, Rn 8–10.

3. Neue Gewaltformen und gesellschaftliche Trends

Erstmals nahm der thematische Evaluierungsbericht auch sog „Trends“ bei geschlechtsspezifischer Gewalt in den Blick. Hervorgehoben wurde in diesem Segment, dass Österreich gut auf zunehmende Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt – wie etwa frauenfeindliche Hasskommentare oder Belästigung im Internet – reagiert habe. GREVIO würdigte diesbezüglich die österreichischen Bemühungen um gesetzliche Regelungen und Schulungsinitiativen zu diesem Thema.¹¹⁷

Zugleich wurde auf den beunruhigenden Trend hingewiesen, dass das Alter von Tätern sexueller Gewalt sinkt, was GREVIO unter anderem auf den Konsum von Gewaltpornografie im Internet zurückführt. GREVIO begrüßte diesbezüglich die Einführung spezifischer präventiver Interventions- und Behandlungsprogramme für jugendliche Straftäter, die von NGOs angeboten werden, unterstrich aber die Notwendigkeit von Schutzmaßnahmen und der Sensibilisierung der Eltern für die leichte Verfügbarkeit von Gewaltpornografie im Internet und deren schädliche Auswirkungen auf die Psyche von Kindern.¹¹⁸ Außerdem hielt GREVIO fest, dass Bemühungen verstärkt werden müssten, um Kinder altersgerecht über das Konzept der freiwilligen Einwilligung in sexuellen Beziehungen aufzuklären und ihnen die negativen Auswirkungen von Gewaltpornografie und die Folgen des Teilens intimer Bilder von sich selbst und anderen bewusst zu machen.¹¹⁹

V. Zusammenfassung

Als weitreichendster internationaler Vertrag im Bereich der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt ist die IK ein menschenrechtlicher Meilenstein. Sie begreift Gewalt gegen Frauen nicht nur als individuelles Fehlverhalten, sondern als Ausdruck struktureller Geschlechterungleichheit und als Menschenrechtsverletzung. In Österreich, einem der ersten Unterzeichnerstaaten, ist die Konvention seit 1. August 2014 in Kraft.

Kern der IK ist das Vier-Säulen-Modell aus Prävention, Opferschutz, Strafverfolgung und ineinandergreifenden politischen Maßnahmen. Dieses

117 Ibid, Rn 3.

118 GREVIO-Bericht 2024, Rn 5–6.

119 Ibid, „Executive Summary“, 4 (englische Version).

Modell etabliert einen systemischen Ansatz, der Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt als gesamtgesellschaftliches Phänomen versteht und zu dessen Bewältigung koordinierte, langfristige Maßnahmen in verschiedenen Bereichen und auf allen Ebenen verlangt. Die Konvention fordert damit nicht nur die Schaffung von Rechtsnormen, sondern auch die Verbesserung institutioneller Praktiken und die Förderung eines gesellschaftlichen Mentalitätswandels betreffend Geschlechterstereotypen und tradierte Rollenbilder.

Zentral für die Umsetzung der IK ist der Aufbau koordinierter politischer Strukturen, die enge Zusammenarbeit zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen sowie die ausreichende Finanzierung der zur Umsetzung der Konvention notwendigen Maßnahmen. Ebenso verlangt die Konvention die Harmonisierung von Datenerhebungen und die Entwicklung evidenzbasierter Strategien. Im Bereich der Prävention liegt der Schwerpunkt auf langfristiger Bewusstseinsbildung, geschlechtersensibler Bildung, der Schulung von Fachkräften und der Förderung von Täterprogrammen. Der Opferschutz umfasst sowohl die Gewährleistung des Zugangs zu allgemeinen Hilfsdiensten als auch die Schaffung spezialisierter Unterstützungsangebote wie Frauenhäuser, Notruftelefone und Unterstützungseinrichtungen für Opfer sexueller Gewalt. Im Bereich Strafverfolgung setzt die IK neue Standards, unter anderem durch die Definition sexueller Gewalt als nicht einvernehmliche Handlungen und durch verschiedene Verpflichtungen für Vertragsparteien, die die Rechte und Interessen der Opfer ins Zentrum der Ermittlungs- und Gerichtsverfahren rücken.

Der Überwachungsmechanismus der IK, bestehend aus der Expert:innenengruppe GREVIO und dem CoP, verbindet unabhängige fachliche Expertise mit politischem Follow-up betreffend die Umsetzung der Empfehlungen, die aus den Evaluierungsverfahren hervorgegangen sind.

Die Umsetzung der IK in Österreich baut auf einer bereits seit den 1990er-Jahren etablierten Gewaltschutzarchitektur auf. Österreich gilt als Pionierstaat in Bezug auf die früh etablierten Instrumente der polizeilichen Wegweisungen bzw. Betretungsverbote und das System der rechtlich verankerten Gewaltschutzzentren, weist aber trotz weitestgehender rechtlicher Übereinstimmung mit den Vorgaben der Konvention weiterhin strukturelle Defizite in der Praxis auf. Der erste GREVIO-(Grundlagen-)Bericht (2017) bestätigte die Vorreiterrolle und das langjährige politische Engagement Österreichs im Bereich des Gewaltschutzes, identifizierte jedoch Mängel insb. in Bezug auf die ausreichende Finanzierung von Maßnahmen zur Umsetzung der Konvention, die Strafverfolgungspraxis, sowie den übermäßigen

Fokus auf häusliche Gewalt und der damit verbundenen weniger fortgeschrittenen Ausgestaltung der Präventions-, Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen in Bezug auf alle anderen Formen von Gewalt gegen Frauen. Der zweite GREVIO-Bericht (2024) im Zuge einer thematisch fokussierten Evaluierung stellte weitere Verbesserungen fest, etwa die Ausweitung spezialisierter Einrichtungen für Opfer sexueller Gewalt und die Verbesserung bestehender Schutzinstrumente, hob jedoch weiterhin bestehende Lücken hervor, insb das Fehlen einer ressortübergreifenden Gesamtstrategie, unzureichende Schulungen der Justiz und die nicht ausreichende Berücksichtigung vorangegangener Gewalt in Obsorge- und Kontaktrechtsverfahren mit damit einhergehender sekundärer Viktimisierung und weiterer Gefährdung der Sicherheit der Opfer und/oder Kinder.

Der Überprüfungsmechanismus der IK trägt entscheidend dazu bei, Fortschritte und Defizite sichtbar zu machen und durch politisches Follow-up Anreize zur Verbesserung der rechtlichen und praktischen Situation in Bezug auf geschlechtsspezifische Gewalt zu schaffen. Die Umsetzung der Istanbul-Konvention ist keineswegs ein mit ihrer Ratifizierung abgeschlossener Prozess, sondern eine kontinuierliche Verpflichtung zur Weiterentwicklung nationaler Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.