

Dr. Petra Volke
Richterin am OLG Köln

Gewalt gegen Frauen –

Die Istanbul-Konvention und die Rechtsprechung des EGMR



Organisiert im Rahmen des Programms „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft 2014–2020“ der Europäischen Kommission.

Das Ziel des Vortrages

- Vermittlung eines Eindrucks über das Ausmaß von Gewalt gegen Frauen und die Faktoren, die sie beeinflussen
- Verschaffung eines Überblicks über das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention = IK)
- Darstellung wichtiger Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) im Hinblick auf Gewalt gegen Frauen

Das Problem

Die **2014** veröffentlichte Studie „Gewalt gegen Frauen“ der Europäischen Grundrechtsagentur (FRA) und eine 2018 herausgegebene Studie der WHO kommen zu dem Ergebnis, dass rund **30 %** der Frauen in ihrem Leben (sexueller, körperlicher oder psychischer) Gewalt ausgesetzt sind

Opfer von Partnerschaftsgewalt sind zu über **81 %** Frauen. Die Hälfte von ihnen hat mit dem Tatverdächtigen in einem Haushalt gelebt

In Deutschland wurden im Jahr 2019 insg. 141.792 Opfer von Partnerschaftsgewalt; **115.000** der Opfer waren weiblich

Risikofaktoren für Partnerschaftsgewalt

- Selber erlebte und/oder Zeuge erlebter Gewalt
- Ein niedriges Niveau von Frauen mit Zugang zu bezahlter Arbeit
- Ein niedriges Niveau von Geschlechtergleichheit im gesellschaftlichen wie rechtlichen Rahmen
- Überzeugungen betreffend männlicher Überlegenheit, Familienehre und sexueller Reinheit
- Ein schwaches Rechtssystem betreffend die Bestrafung von sexueller Gewalt

Die Entstehung der Istanbul-Konvention

- Empfehlung des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten des Europarates zum **Schutz von Frauen vor Gewalt** (CoE Recommendation Rec(2002)5), die Empfehlung CM/Rec (2007)17 zu Normen und Mechanismen zur **Gleichstellung von Frauen und Männern**, die Empfehlung CM/Rec (2010)10 zur **Rolle von Frauen und Männern** in der Konfliktverhütung und -lösung
- eine **europaweite Kampagne** in den Jahren 2006 bis 2008, um Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen.
- **Dezember 2008**: Bildung einer Expertengruppe zur Ausarbeitung eines Entwurfs
- **11.05.2011**: Annahme durch die ersten 13 Mitgliedstaaten des Europarates in Istanbul

Parallele Maßnahmen der EU

- Gleichstellungsrichtlinie(n) (z. B.: 2004/113/EG)
- Richtlinie zur Entschädigung der Opfer von Straftaten (2004/80/EG)
- Menschenhandelsrichtlinie (2011/36/EU)
- Richtlinie über die Europäische Schutzanordnung (2011/99/EU)
- Opferschutzrichtlinie (2012/29/EU)
- EU-Leitlinien zu Gewalt gegen Frauen und Mädchen und zur Bekämpfung aller Formen ihrer Diskriminierung (2008)
- Daphne Programm(e)
- EU-Aktionspläne zur Gleichstellung der Geschlechter und zur Stärkung der Rolle der Frau in der Entwicklung (Außenmaßnahmen) (GAP I-III)

Gegenwärtiger Stand der Ratifizierung

- **Unterzeichnung** der IK durch **45 Staaten** des Europarates
- **Ratifizierung** durch **35 Mitgliedstaaten**
- Die **EU-Mitgliedstaaten** Lettland, Litauen, Tschechien, Slowakei, Ungarn und Bulgarien haben die IK nicht ratifiziert
- **Russland** und **Aserbaidshan** haben die IK weder unterzeichnet noch ratifiziert
- die **Türkei** hat die Konvention mit Wirkung zum 1. Juli 2021 gekündigt
- Das Vereinigte Königreich, Ukraine und Armenien haben die IK nicht ratifiziert
- **Zuletzt haben Liechtenstein (17.06.2021) und Moldawien (14.10.2021) die IK ratifiziert**

Der Beitritt der EU zur IK

- **2017** erfolgte die Unterzeichnung der IK durch die EU. Alle Mitgliedsländer der EU haben die IK mittlerweile unterzeichnet, 21 auch ratifiziert
- Am **09.07.2019** beantragte das EU-Parlament nach Art. 218 Abs. 11 AEUV ein Gutachten des Gerichtshofes der EU zum Beitritt der EU zur IK Im Jahr **2020** erklärte das **EU-Parlament** die Ratifizierung zur Priorität
- Am **11.03.2021** erfolgte der **Schlussantrag** des Generalanwaltes Gerard Hogan zum Gutachtenverfahren (ECLI:EU:C:2021:198). Demnach ist ein Beitritt der EU zur IK auch ohne Ratifikation der IK durch alle EU-Mitgliedsstaaten möglich.
- **EuGH vom 06.10.2021**: der Rat der EU kann die beiden Teilgebiete der IK, in denen die EU Kompetenzen hat (Zusammenarbeit in Strafverfolgung, sowie Asyl und Non-Refoulement) auch mit qualifizierter Mehrheit entscheiden und muss nicht auf einen "common accord" aller Mitgliedstaaten warten.

Bedenken einiger Mitgliedstaaten

- Indirekte Einführung eines **Dritten Geschlechts**
- **Modifikation** der verfassungsmäßigen Definition **der Ehe**
- Die IK vertrete einen „**extremen Liberalismus**“, wodurch „**nationale Werte korrodiert**“ würden
- Die Wortwahl „**gender**“ im Konventionstext **diene versteckten ideologischen Zielen**, u.a. dem, biologische Geschlechter aufzuheben
- **nationale Gesetze** böten einen ausreichenden Schutz von Frauen vor häuslicher Gewalt

Gliederung

- Die IK umfasst insgesamt zwölf Kapitel
- Kap. I umfasst die Zweck- und Begriffsbestimmungen
- Kap. II-VI beinhalten die vier Säulen zum Schutz von Frauen
- Kap. VII-XII beantworten Fragen zu Migration und Asyl, der internationalen Zusammenarbeit, Überwachungsmechanismen (GREVIO), Verhältnis zu anderen völkerrechtlichen Übereinkünften und Schlussbestimmungen

Kapitel I

Zweck- und Begriffsbestimmungen

Grundlagen der IK sind folgende Erkenntnisse

- Verurteilung aller Formen von Gewalt gegen Frauen
- Gleichstellung von Männern und Frauen als wesentliches Element der Verhütung von Gewalt gegen Frauen
- Gewalt gegen Frauen als Ausdruck historisch gewachsener ungleicher Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern, die zur Beherrschung der Frauen durch die Männer geführt hat
- strukturellen Charakter von Gewalt gegen Frauen als geschlechtsspezifische Gewalt und Mittel in bewaffneten Konflikten
- Gewalt gegen Frauen als schwere Menschenrechtsverletzung, die ein Haupthindernis für das Erreichen der Gleichstellung darstellt

Zweck der Konvention, Art. 1

- 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;
- umfassende politische und sonstige Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung aller Opfer von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt;
- die Förderung der internationalen Zusammenarbeit im Hinblick auf die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt;
- Unterstützung von Organisationen und Strafverfolgungsbehörden.

Geltungsbereich der IK, Art. 2

Die IK findet Anwendung auf

- alle Formen der Gewalt gegen Frauen
- Weibliche Opfer häuslicher Gewalt
- Frauen, die Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt wurden oder dessen Gefahr laufen

Sie ist anzuwenden

- In Friedenszeiten
- In Situationen bewaffneter Konflikte

Begriffsbestimmungen, Art. 3

- **Gewalt gegen Frauen** stellt eine **Menschenrechtsverletzung** und eine Form der **Diskriminierung** dar und
- **Bezeichnet alle Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt**, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen führen oder führen können
- **„häusliche Gewalt“** = alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen beziehungsweise Partnern vorkommen

Inhaltliche Konsequenz

im Ergebnis werden folgende Formen von Gewalt unterschieden:

- Gewalt durch einen Partner oder früheren Partner inkl. häuslicher Gewalt
- Jeder sexuelle Kontakt ohne Zustimmung, ohne die Notwendigkeit einer Penetration
- Sexuelle Belästigung
- Zwangsheirat (führt zu Vergewaltigungssituationen)
- Zwangsabtreibung
- Zwangssterilisation
- Verstümmelung weiblicher Genitalien
- Menschenhandel

Kapitel II

Die vier Säulen der Konvention

Die vier Säulen der Konvention

- Integrativer Ansatz und Datensammlung, Art. 7-11
- Prävention, Art. 12-17
- Schutz und Unterstützung, Art. 18-28
- effektiver Rechtsschutz im zivil- wie strafrechtlichen Bereich, Art. 29-58

Der integrative Ansatz, Art. 7-11

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet,

- wirksames zwischenbehördliches Handeln sicherstellen, Art. 7 Abs. 2
- alle einschlägigen Akteure (Regierungsstellen, nationale, regionale und lokale Parlamente/Behörden, nationale Menschenrechtsinstitutionen und zivilgesellschaftliche Organisationen) mit einzubeziehen und zu unterstützen, Art. 7 Abs. 3, Art. 9
- Finanzielle Unterstützung für Hilfsleistungen zu leisten, Art. 8
- Forschung und Datensammlung zu betreiben, Art. 11

Prävention

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- **Einwirkung** auf Einstellungen, Geschlechterrollen und Klischees, die Gewalt gegen Frauen gesellschaftlich akzeptabel machen (Art. 12)
- **Bewusstseinsbildung**: die Öffentlichkeit für die verschiedenen Formen von Gewalt und ihrer traumatischen Natur zu sensibilisieren (Art. 13);
- **Bildung** (Art. 14): in allen Bildungsbereichen Unterrichtsmaterial zum Thema Gleichstellung in die Lehrpläne aufzunehmen;
- **Fort- und Weiterbildung**, Art. 15
- **Vorbeugende** Interventions- und Behandlungsprogramme, Art. 16
- **Zusammenarbeit** mit Nichtregierungsorganisationen, den Medien sowie der Privatwirtschaft, um die Öffentlichkeit zu sensibilisieren (Art. 17)

Schutz und Unterstützung, Art. 18-28

- Wirksame Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und verschiedenen Behörden
- Zusammenarbeit staatlicher Stellen mit NGO's
- Information über und Zugang zu allg. und speziellen Hilfsdiensten
- Einrichtung ausreichender Schutzunterkünfte
- Medizinische und psychologische Hilfe für Opfer und kindliche Zeugen
- Kostenfreie Telefonberatung
- Schutz der Rechte minderjähriger Zeugen
- Einrichtung eines Meldesystems und Schutz von Meldenden

Effektiver Rechtsschutz im Zivil- und strafrechtlichen Bereich, Art. 29-58

- Opfer mit angemessenen **zivilrechtlichen Rechtsbehelfen** gegenüber dem Täter beziehungsweise der Täterin auszustatten, Art. 19 Abs. 1
- **Unter Strafe stellen und angemessene Bestrafung** von körperlicher wie psychischer Gewalt, Stalking, Zwangsabtreibungen oder -sterilisierungen und sexuelle Belästigung (Art. 33-36, 38)
- **Gewährleistung** effektiver polizeilicher Ermittlungen und strafrechtlicher Verfolgung bei Straftaten nach der IK (Art. 45, 46, 49),
- **Sicherstellung**, dass kulturelle, traditionelle und religiöse Überzeugungen oder angebliche Ehrvorstellungen der Täter nicht als Rechtfertigung für Gewalttaten jeglicher Art anerkannt werden;

- **Bereitstellung besonderer Schutzmaßnahmen** für Opfer von Gewalt und Zeugen während der polizeilichen Ermittlungen und Strafverfahren, sie nicht zu beschuldigen und ihnen das Recht zur Privatsphäre bewilligen (Art. 54-58);
- Einführung einer **unmittelbaren Handlungspflicht** für Polizei- und Strafverfolgungsbehörden bei Hilferufen bei Gewalt gegen Frauen und **ordnungsgemäßer Umgang** mit entsprechenden Gefahrensituationen (Art. 50);
- Sicherzustellen, dass bei Fragen des **Sorge- oder Umgangsrechts** Vorfälle nach der IK bei der Entscheidung berücksichtigt werden, Art. 31 Abs. 1
- Regelung zum Sorge- und Umgangsrecht dürfen die Rechte und die Sicherheit von Opfern nicht gefährden

Kapitel III

Die IK und die Rechtsprechung des EGMR

Zu unterscheiden sind:

1. Der Einfluss der
Rechtsprechung des EGMR auf
den Wortlaut und den Inhalt der
IK

2. Der Einfluss der IK auf die
Rechtsprechung des EGMR

Wichtige Urteile des EGMR vor Unterzeichnung der IK

- **M.C. v. Bulgaria, no. 39272/98**

- Verletzung von Art. 3 und 8 EMRK, weil der Staat seiner positiven Verpflichtung zur Unter Strafe Stellung und effektiver Verfolgung von nicht einvernehmlichen Geschlechtsverkehr nicht nachgekommen ist. Hier: keine ausreichende Ermittlung, ob einvernehmlicher Sexualverkehr vorgelegen hat oder nicht

- **Kontrová v. Slovakia, no. 7510/04**

- Verletzung von Art. 2 EMRK, weil die Polizeibehörden die Kinder der Bf'in vor Gewalt durch den Kindesvater nicht geschützt haben und dieser die Kinder töten konnte

- **Opuz v. Turkey, no 33401/02**

- Verletzung von Art. 2 durch Mord der Mutter der Bf'in und Verletzung von Art. 3 durch mangelnden Schutz der Bf'in vor Gewalt durch den Ehemann. Erstmalig stellte der Gerichtshof eine Verletzung von Art. 14 i.V.m. Art. 2, 3 fest, weil häusliche Gewalt in der Türkei hauptsächlich Frauen betrifft und die generelle und diskriminierende Gleichgültigkeit des Justizsystems ein Klima erschaffe, das häusliche Gewalt fördere. Entsprechend sei die von der Bf'in und ihrer Mutter erduldeten Gewalt geschlechtsspezifisch und damit diskriminierend.

- **Osman v. UK, 23452/94, 28.10.1998**

- Verletzung von Art. 6, da keine ausreichenden präventiven Schutzmaßnahmen vor Gewalt installiert waren

Einfluss der IK auf die Rechtsprechung des EGMR

- **Halime Kılıç v. Turkey, no. 63043/11, 28.06.2016**

- Verletzung von Art. 2 und Art. 14 i.V.m. Art. 2, weil der Staat seiner positiven Verpflichtung nicht nachgekommen ist, die Verstöße des Ehemanns der Bf'in gegen die ihm ggü. erlassenen Maßnahmen zu ahnden, so dass er seine Tochter ermorden konnte. Der GH hat insbesondere festgestellt, dass der mangelnde Schutz des Kindes nicht akzeptabel sei und die Behörden, indem sie die wiederholte Gewalt des Ehemanns ignorierten, ein Klima geschaffen haben, welches häusliche Gewalt unterstützt

- **Talpis v. Italy, no. 41237/14, 02.03.2017**

- Verletzung von Art. 2, 3 und Art. 14 i.V.m. Art. 2, weil die Behörden ihrer positiven Verpflichtung zum Schutz der Bf'in vor häuslicher Gewalt nicht nachgekommen sind und eine Diskriminierung vorliegt, weil die angewandte Gewalt ihre Grundlage in dem Geschlecht der Bf'in hat

Kurt v. Austria, no. 62903/15 (GC), 15.06.2021 - I

Sachverhalt

- Juni 2010: Wegweisung und Gewaltschutzanordnung gg. Ehemann (E.) wg. Gewalt ggü. Bf'in
- Januar 2011: Verurteilung von E. wegen Körperverletzung
- 22.05.2012: Bf'in meldet Vergewaltigung, Würgen und Bedrohung sowie Schlagen der 2 Kinder; diese bestätigen Schläge in einer Anhörung
- Am gleichen Tag: GewaltschutzAO, Beschlagnahme des Wohnungsschlüssels, Befragung von E. Parallel wurde ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet
- 25.05.2012: E. erschießt den Sohn in der Schule und begeht Selbstmord

Kurt v. Austria – Allgemeine Grundsätze

Bei der Verpflichtung des Staates, präventive Maßnahmen zum Schutz des Lebens zu ergreifen, geht es um die **Wahl der Mittel**, nicht um das Ergebnis. Bei **häuslicher Gewalt** heißt das:

- sofortige Reaktion bei dem Vorwurf häuslicher Gewalt
- Sorgfältige und umfassende Tatsachen- und Kontextermittlung
- Selbstständige und pro-aktive Risikoermittlung, ggf. anhand standardisierter Checklisten
- entsprechende (Zusatz-)Ausbildung und Bewusstseinsbildung
- Kommunikation zwischen verschiedenen, mit den Betroffenen befassten Stellen, bei Kindern auch die Schulen
- Anwendung von Schutzmaßnahmen, falls ein erhöhtes Risiko von Gewalt besteht

Kurt v. Austria – Subsumtion

Vorliegend haben die Behörden selbstständig, pro-aktiv und umfassend gehandelt, weil

- Umfassende Vernehmung von Beteiligten
- Umfassende Kenntnis des bisherigen Gewaltverlaufs
- Waffenbesitz von E. kontrolliert
- Die maßgeblichen Risikofaktoren wurden erkannt
- Speziell geschulte Polizisten haben die Gefahrenprognose gemacht
- Eine gesonderte Gefahrenanalyse für die Kinder hätte zu keinem anderen Ergebnis geführt

Volodina v. Russia II, no. 40419/19, 14.09.2021

- Verstoß gegen Art. 8, weil die Behörden trotz des bestehenden rechtlichen Rahmens für die strafrechtliche Verfolgung von Internet-Gewalt zunächst nicht bereit waren, strafrechtliche Ermittlungen aufzunehmen und diese dann so langsam durchgeführt haben, dass die Straftaten schließlich verjährt waren
- Die russische Gesetzeslage ist unzureichend, um Opfer häuslicher Gewalt zu schützen, da diese keine Wegweisungen und Gewaltschutzanordnungen erlangen können.
- Soweit strafrechtliche Maßnahmen möglich sind, hängen diese von der Einleitung eines Verfahrens ab und sind, wenn sich die Behörden weigern, strafrechtlich zu ermitteln, ineffektiv
- Achtung: Urteil ist noch nicht rechtskräftig (Möglichkeit auf Antrag auf Verweis an die Große Kammer binnen 3 Monaten nach Urteilsverkündung)

Quellennachweis

1. Für die angegebenen Zahlen:

- <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/frauen-vor-gewalt-schuetzen/haeusliche-gewalt>
- https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14_en.pdf.
- <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>.

2. Für die IK und ihr Verhältnis zur EU

- <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/internationale-organisationen/euoparat/istanbul-konvention/2458630>.
- https://en.wikipedia.org/wiki/Istanbul_Convention#Criticism
- <https://www.treffpunkteuropa.de/die-bekampfung-von-gewalt-gegen-frauen-wird-zum-politischen-streitpunkt?lang=fr>

3. Rechtsprechung des EGMR

- www.hudoc.echr.coe.int
- „factsheets“ des EGMR zu häuslicher Gewalt und Gewalt gegen Frauen:
<https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/echr-case-law>.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit !

Petra Volke