

Das Übereinkommen von Istanbul: ein Instrument zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul) ist das erste Instrument in Europa, mit dem rechtlich bindende Standards festgelegt werden, um geschlechtsspezifischer Gewalt gezielt vorzubeugen, die Opfer von Gewalt zu schützen und die Täter zu bestrafen. Nachdem das Übereinkommen im Juni 2017 im Namen der EU unterzeichnet wurde, bedarf es noch der Zustimmung des Europäischen Parlaments, damit der Beitritt der EU zum Übereinkommen wirksam werden kann. Da der Rat noch kein förmliches Ersuchen um Zustimmung unterbreitet hat, nahm das Europäische Parlament im September 2017 eine vorläufige EntschlieÙung an und überprüfte im April und im November 2019 die Fortschritte zum Beitritt der EU. Der Beitritt der EU zum Übereinkommen von Istanbul gehört zu den Prioritäten der neuen EU-Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025.

Initiative des Europarats

Gewalt – einschließlich Straftaten, von denen Frauen unverhältnismäßig stark betroffen sind, etwa Vergewaltigung, Stalking und häusliche Gewalt – ist ein eindeutiger Verstoß gegen die Menschenrechte und verletzt die Menschenwürde, die Gleichheit der Geschlechter und die Selbstachtung. Das Thema geschlechtsspezifische Gewalt erregt seit mehreren Jahrzehnten internationale Aufmerksamkeit, und es sind Fortschritte erzielt worden. Auch wenn in einigen Staaten Europas bereits Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen erlassen worden waren, gab es vor 2014 kein umfassendes europäisches Regelwerk mit festgelegten Standards für die Prävention, den Schutz, die Strafverfolgung und die angemessene Bereitstellung von Dienstleistungen, um auf die Bedürfnisse von Opfern und gefährdeten Personen einzugehen. Mit dem Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt ([Übereinkommen von Istanbul](#)), das 2011 angenommen wurde und 2014 in Kraft trat, steht nunmehr ein solches Regelwerk zur Verfügung.

[Jede dritte Frau](#) (33 %) in der EU ist nach ihrem 15. Lebensjahr mindestens einmal Opfer körperlicher und/oder sexueller Gewalt geworden. 75 % aller berufstätigen oder in Führungspositionen stehenden Frauen haben sexuelle Belästigung erlebt, und jede zehnte Frau hat im Zusammenhang mit neuen Technologien sexuelle Belästigung erlebt oder wurde Opfer von Stalking.

Weshalb kann geschlechtsspezifische Gewalt mit dem Übereinkommen von Istanbul wirksam bekämpft werden?

Das Übereinkommen, das aus den Arbeiten des Europarats zur Überwachung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen und zur Ermittlung von Gesetzeslücken und bewährten Verfahren hervorgegangen ist, sieht ein breites Spektrum an Maßnahmen vor. Diese reichen von Verpflichtungen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit und zur Erhebung von Daten bis hin zu Maßnahmen zur strafrechtlichen Verfolgung der verschiedenen Formen von Gewalt. Im Unterschied zu anderen [völkerrechtlichen Abkommen](#) zur Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt sieht das Übereinkommen von Istanbul vor, dass umfassende und koordinierte politische Strategien der nationalen und staatlichen Stellen, die in den Bereichen [Prävention](#), strafrechtliche Verfolgung und Schutz tätig sind, umgesetzt werden.

Mit dem Übereinkommen wird Folgendes sichergestellt:

- **Definition und Unterstrafestellung** verschiedener Formen von Gewalt gegen Frauen, einschließlich physischer, sexueller und psychischer Gewalt, Nachstellung (Stalking), sexueller Belästigung, Genitalverstümmelung bei Frauen und Mädchen, Zwangsheirat, Zwangsabtreibung und Zwangssterilisation;
- **Gewaltprävention** durch die Verpflichtung der Parteien, in Sensibilisierungs- und Aufklärungskampagnen, in die Aus- und Fortbildung von Experten in enger Abstimmung mit den Opfern sowie in Behandlungsprogramme für Täter zu investieren und die Rolle der Medien bei der Beseitigung von Geschlechterstereotypen zu stärken;
- **Schutz der Opfer** durch die Verpflichtung der Vertragsparteien, geeignete Unterstützungsdienste anzubieten, etwa eine kostenlose Telefonberatung, Schutzunterkünfte, medizinische, psychologische und rechtliche Beratung sowie Hilfe bei der Wohnungssuche und in finanziellen Angelegenheiten;
- **Verpflichtung der Vertragsparteien**, Daten über geschlechtsspezifische Straftaten zu erheben;
- **Berücksichtigung von Asyl und Migration**, da geschlechtsspezifische Gewalt bei der Feststellung des Flüchtlingsstatus als eine Form der Verfolgung anerkannt werden muss;
- **Verfolgung eines grenzübergreifenden Ansatzes**, wonach die Vertragsstaaten mit dem Übereinkommen verpflichtet werden, ihre Gerichtsbarkeit auf Straftaten auszuweiten, die von ihren Staatsangehörigen im Ausland begangen wurden;

EPRS Das Übereinkommen von Istanbul: ein Instrument zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen

- **Einführung einer Definition** für den Begriff „Geschlecht“, wonach dieser „die gesellschaftlich geprägten Rollen, Verhaltensweisen, Tätigkeiten und Merkmale, die eine bestimmte Gesellschaft als für Frauen und Männer angemessen ansieht“ bezeichnet im Gegensatz zur üblichen Definition, die auf dem biologischen Geschlecht einer Person beruht;
- **Erfassung** von Jungen und Männern genauso wie Mädchen und Frauen als potenzielle Opfer von insbesondere häuslicher Gewalt und Zwangsheiraten.

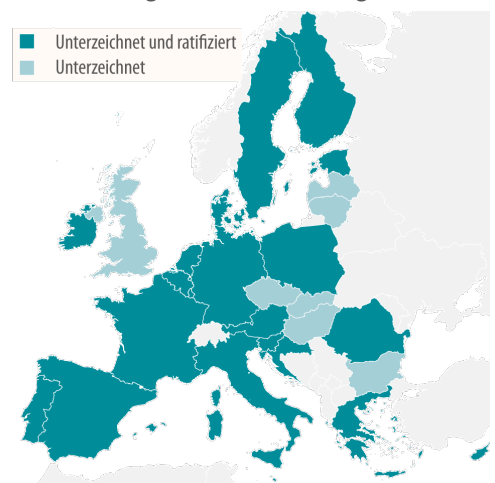
Durchführungsmechanismus

Um eine wirksame Durchführung des Übereinkommens sicherzustellen, wurde ein auf zwei Säulen beruhender [Überwachungsmechanismus](#) geschaffen. Dieser besteht aus einer unabhängigen Expertengruppe ([GREVIO](#)), die Berichte über die Themen des Übereinkommens erstellt, und einem [Ausschuss der Vertragsparteien](#), der Folgemaßnahmen zu den Berichten der GREVIO ergreift und Empfehlungen an betroffene Parteien richtet. Zwei Arten von Überwachungsverfahren sind vorgesehen. Erstens gibt es ein länderspezifisches [Bewertungsverfahren](#), das mit einem [Berichtsentwurf](#) beginnt und mit einem [Abschlussbericht und Schlussfolgerungen](#) abschließt, die von der GREVIO angenommen werden. Zweitens kann die GREVIO eine [dringliche Untersuchung](#) einleiten, wenn verlässliche Informationen darauf hindeuten, dass Maßnahmen erforderlich sind, um bei einer unter das Übereinkommen fallenden Form von Gewalt ein schwerwiegendes, massives oder anhaltendes Muster zu verhindern.

Die EU und das Übereinkommen von Istanbul

Mit Stand vom November 2020 haben alle EU-Mitgliedstaaten das Übereinkommen unterzeichnet und 21 Mitgliedstaaten (BE, DK, DE, EL, EE, ES, FR, HR, IE, IT, CY, LU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, FI und SE) haben es ratifiziert, wohingegen die polnische Regierung ihre Austrittsabsicht erklärt hat. Das Übereinkommen sieht zudem vor, dass neben den Mitgliedstaaten auch die EU im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Vertragspartei werden kann. Zu den potenziellen [Vorteilen](#) eines solchen Beitritts gehören eine bessere Datenerfassung, die Bereitstellung eines kohärenteren Rechtsrahmens und eine Verbesserung der Unterstützung und des Schutzes für die Opfer. Im Jahr 2015 legte die Kommission einen [Fahrplan](#) für den Beitritt der EU zum Übereinkommen vor. Im Jahr 2016 folgten dann zwei [Vorschläge](#) für Beschlüsse des Rates: einer über die [Unterzeichnung](#) und einer über den [Abschluss](#) (die Ratifizierung) des Übereinkommens im Namen der EU. Im Mai 2017 verabschiedete der Rat auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen zwei Beschlüsse über die Unterzeichnung. Der erste bezog sich auf die Artikel des Übereinkommens, die die [Zusammenarbeit in Strafsachen](#) betreffen, der zweite auf die Artikel [zu Asyl und zum Verbot der Zurückweisung](#). Das Übereinkommen wurde kurz darauf, am 13. Juni 2017, im Namen der EU [unterzeichnet](#). Der nächste Schritt – der förmliche Beitritt der EU zum Übereinkommen – erfordert einen Beschluss des Rates nach vorheriger Zustimmung des Europäischen Parlaments. Die Vollendung des Beitritts der EU zum Übereinkommen gehört weiterhin zu den Prioritäten der [EU-Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025](#).

Übereinkommen von Istanbul – Stand der Ratifizierung unter den EU-Mitgliedstaaten



Quelle: Europarat, [Unterschriften und Ratifikationsstand des Vertrags 210](#) (Stand: November 2020).

Standpunkt des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament hat zum Thema Gewalt gegen Frauen seit jeher klar Stellung bezogen und [wiederholt gefordert](#), dass die EU dem Übereinkommen von Istanbul beitrifft und dass die einzelnen Mitgliedstaaten dieses ratifizieren. Bevor es förmlich um seine Zustimmung zum Abschluss des Übereinkommens durch die EU ersucht wird, [befasst](#) sich das Europäische Parlament weiter mit dem Thema. Am 12. September 2017 nahm es eine [vorläufige Entschließung](#) an, die auf einem gemeinsam von dem Ausschuss für bürgerliche Freiheiten (LIBE) und dem Ausschuss für die Rechte der Frauen (FEMM) ausgearbeiteten Bericht beruht. In einer [Entschließung](#) vom 4. April 2019 beschloss das Parlament anschließend, den Europäischen Gerichtshof um die Vorlage eines Gutachtens zu ersuchen, um die Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Vereinbarkeit der Vorschläge für den Beitritt und des Verfahrens mit den Verträgen auszuräumen, insbesondere was die Rechtsgrundlage für die Beschlüsse und die sich daraus ergebende Aufspaltung in zwei Beschlüsse angeht. Das Gutachten nach der [Sitzung](#) des Gerichtshofs vom 6. Oktober 2020 steht noch aus. In seiner [Entschließung](#) vom November 2019 forderte das Europäische Parlament den Rat auf, die Ratifizierung des Übereinkommens durch die EU auf der Grundlage eines breit angelegten Beitritts ohne Beschränkungen dringend abzuschließen, und verurteilte Kampagnen gegen das Übereinkommen, die auf einer vorsätzlichen [Fehlinterpretation](#) beruhen. In einer kürzlich für das Europäische Parlament ausgearbeiteten [Untersuchung](#) werden die Folgen einer nicht erfolgenden Ratifizierung des Übereinkommens bewertet. *Dies ist eine aktualisierte Fassung einer [Mitteilung des EPRS aus der Reihe „Auf einen Blick“](#), die im Dezember 2019 veröffentlicht wurde.*

Dieses Dokument wurde für die Mitglieder und Bediensteten des Europäischen Parlaments erarbeitet und soll ihnen als Hintergrundmaterial für ihre parlamentarische Arbeit dienen. Die Verantwortung für den Inhalt dieses Dokuments liegt ausschließlich bei dessen Verfasser/n. Die darin vertretenen Auffassungen entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird. © Europäische Union, 2020.

