

GREVIO-Bericht der ersten Grundlagenevaluierung Österreichs

Zusammenfassung¹

Dieser Bericht bewertet die Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (hiernach „Istanbul-Konvention“) durch die österreichische Regierung.

Das Evaluierungsverfahren wurde durch die Expertengruppe des Europarates zum Thema Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (GREVIO) durchgeführt. Dies ist ein unabhängiges Expertengremium mit der Aufgabe, die Umsetzung des Übereinkommens durch die Vertragsstaaten zu überwachen. GREVIOs Schlussfolgerungen stützen sich auf Informationen, die in mehreren Schritten im Rahmen des ersten (Grundlagen-) Evaluierungsverfahrens wie in Artikel 68 der Istanbul-Konvention vorgesehen erhoben wurden. Hierbei handelt es sich sowohl um schriftliche Darreichungen (Staatenbericht erstellt durch die österreichische Regierung einerseits und Schattenbericht eines Zusammenschlusses österreichischer Nichtregierungsorganisationen andererseits), als auch um einen Staatendialog zwischen GREVIO und Vertretern der österreichischen Regierung zu ausgewählten Themenkomplexen sowie einem 5-tägigen Evaluierungsbesuch in Österreich. Alle öffentlichen Behörden und Stellen sowie Vertreter der Zivilgesellschaft, mit denen GREVIO sich ausgetauscht hat, sind in Anhang II und III aufgeführt.

Der Bericht hebt eine Reihe positiver Maßnahmen in Österreich hervor und begrüßt das langjährige politische Engagement zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. GREVIO preist insbesondere die starke Führungsrolle, die Österreich in den letzten 20 Jahren bei der Einführung und Weiterentwicklung eines Betretungsverbots (Wegweisung) für Täter häuslicher Gewalt eingenommen hat. Heute ist dieses System der Wegweisung überaus anerkannt und wird im Allgemeinen als erfolgreich angesehen. Weitere Gesetzesänderungen, insbesondere im Strafrecht, haben zu einem umfassenden Katalog von Straftatbeständen geführt und weitreichende juristische und psycho-soziale Prozessbegleitung für Opfer von Gewalt- und Sexualstraftaten möglich gemacht. Berichterstattungspflichten für Personal im Gesundheitswesen wurden eingeführt, um Opfern das Anzeigen von Gewalterfahrungen zu erleichtern und sie besser zu unterstützen. GREVIO begrüßt außerdem die bestehenden Impulse zur besseren Harmonisierung der Art und Weise, wie öffentliche Stellen und Behörden Daten zu Anzahl und Ergebnis in Fällen von Gewalt gegen Frauen erheben.

Dennoch ist GREVIO auf eine Reihe von Punkten aufmerksam geworden, in denen Verbesserungen notwendig sind, um eine umfassendere Umsetzung der Istanbul-Konvention zu gewährleisten. Diese drehen sich hauptsächlich um die übermäßige Fokussierung politischer und rechtlicher Maßnahmen auf den Themenkomplex häusliche Gewalt, während die Bekämpfung anderer Gewaltformen deutlich weniger politische und finanzielle Unterstützung bekommt. Während beispielsweise alle neun Bundesländer gut aufgestellte Interventionsstellen zur Beratung und Unterstützung von Opfern häuslicher Gewalt vorweisen können, die aktiv mit der Polizei kooperieren, ist

¹ Inoffizielle Übersetzung aus dem englischen Original.

dies in Bezug auf Gewaltformen wie sexuelle Gewalt und Vergewaltigung, Zwangsheirat und weibliche Genitalverstümmelung nicht der Fall.

Die Zusammenarbeit zwischen Regierungsstellen und Unterstützungseinrichtungen für Opfer von häuslicher Gewalt ist stark institutionalisiert und basiert auf einer Rechtsgrundlage. Beratungsstellen für andere Gewaltopfer sind dahingegen für die Zusammenarbeit mit beispielsweise Polizei und Justiz auf weniger etablierte Strukturen und den guten Willen einzelner Mitarbeiter angewiesen. Insbesondere für Frauen mit Behinderungen und Asylsuchende bestehen weiterhin Schwierigkeiten mit dem Zugang zu Hilfsangeboten. Außerdem scheinen sich vorbeugende Maßnahmen hauptsächlich auf die Prävention von häuslicher Gewalt zu konzentrieren, die sich oft auf bewusstseinsbildende Maßnahmen wie Kampagnen oder einmalige Events beschränken.

Es fehlt daher an Langzeitprävention, die speziell auf diejenigen Teile der Gesellschaft abzielen und diese gezielt in die Präventionsarbeit einbinden, die Zwangsheirat und Genitalverstümmelung praktizieren. Dies trägt unter anderem dazu bei, dass diese Formen von Gewalt sehr selten angezeigt werden, was wiederum zu einer niedrigen Anzahl an Strafurteilen führt. Diejenigen Frauen, die dennoch Hilfe suchen, treffen oft auf wenig speziell geschulte Strafverfolger und es stehen ihnen sehr viel weniger spezialisierte Unterstützungsangebote zur Verfügung.

Ähnlich ergeht es Kindern, die Zeuge von häuslicher Gewalt geworden sind. Obwohl grundsätzlich vorhanden, erhält eine große Anzahl von Kindern, die in einem Umfeld häuslicher Gewalt leben und Hilfe benötigen, um das Erlebte zu verarbeiten, keine psychologische oder anderweitige Beratung/Betreuung. Zusätzlich ist das Alter von 14 Jahren ein entscheidender Faktor in der Gewährung von Schutz vor häuslicher Gewalt, da Kinder älter als 14 nicht automatisch von dem Schutz eines Betretungsverbot für ihre Schule profitieren, das aufgrund Gewalt gegenüber ihrer Mutter ausgesprochen wurde. Stattdessen benötigen sie ein Betretungsgebot in ihrem eigenen Namen – eine Maßnahme, die den Jugendämtern generell zusteht, von der sie aber selten Gebrauch machen, und die einer Mutter in einer Krisensituation vielleicht zu viel abverlangt.

Verurteilungsraten sind für alle Formen von Gewalt gegen Frauen niedrig – aus unterschiedlichen Gründen. In Fällen häuslicher Gewalt und Stalking nutzen österreichische Strafverfolgungsbehörden häufig das Instrument der diversionellen Maßnahmen. Dies bedeutet, dass Maßnahmen wie Tausch (wenn das Opfer zustimmt) oder Anti-Gewalt-Training angeordnet werden, und zwar anstelle einer strafrechtlichen Verurteilung, nicht zusätzlich zu einer solchen. Der vorliegende Bericht erörtert weitere Gründe dafür, dass Täter häuslicher Gewalt oder anderer Formen von Gewalt gegen Frauen nur selten strafrechtlich Verantwortung übernehmen müssen. Hierzu gehören Probleme bei polizeilichen Ermittlungen sowie der Beweiserhebung im Ermittlungsverfahren. Obwohl das hochentwickelte System von polizeilichen Betretungsverboten und gerichtlichen einstweiligen Verfügungen zum Schutz vor Gewalt stark dazu beiträgt, Frauen vor Gewalt zu schützen, verstellt es den Blick auf eine mangelnde Strafverfolgung von Fällen häuslicher Gewalt.

Nach dem Höchststand neu angekommener Asylsuchender in Österreich in 2015 scheint das österreichische Asylsystem problemlos zu funktionieren, und die Bundesregierung ist sich der Notwendigkeit bewusst, separate Unterkünfte und Unterstützungsmaßnahmen für allein reisende asylsuchende Frauen vor zu halten. Dennoch ergeben sich weiterhin Schwierigkeiten damit, Frauen tatsächlich ohne mitreisende Familienangehörige anzuhören und Asylanhörer und Sachbearbeiter zu Themen wie geschlechts-spezifische Gewalt zu schulen. Dies führt wohl möglich dazu, dass einige Asyl

suchende Frauen sich nicht in der Lage sehen, ihre geschlechts-spezifischen Gewalterfahrungen zu schildern, wie es für ihr Verfahren notwendig wäre.

Ein weiterer Problempunkt den GREVIO in Bezug auf die umfassende Umsetzung der Istanbul-Konvention in Österreich sieht, bezieht sich auf das Thema der zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel. Das dem Bundesministerium für Gesundheit und Frauen als zuständige Stelle für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zugewiesene Budget beträgt € 5 Millionen für diese Aufgabe. Der größte Anteil davon ist für die Finanzierung verschiedener Beratungsstellen, insbesondere der neun Interventionsstellen, ausgewiesen. Dies bedeutet, dass kein nennenswertes Budget für Maßnahmen wie die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans, die Erarbeitung von politischen Handlungsempfehlungen, der Präventionsarbeit, Datenerhebung oder die wissenschaftliche Evaluierung von Gesetzen zur Verfügung steht. Vor dem Hintergrund der neuerlichen Erweiterung der Aufgaben des Bundesministerium für Gesundheit und Frauen durch die Übertragung der Rolle als Koordinierungsstelle für die Umsetzung der Maßnahmen der Istanbul-Konvention – ohne Aufstockung von Personal oder finanzieller Mittel – ist dies besonders besorgniserregend. Die Höhe der zur Verfügung gestellten finanziellen Ressourcen gibt Aufschlüsse darüber, wie viel Bedeutung einem politischen Themenfeld zugestanden wird. Die Tatsache, dass wichtige Aufgaben wie die Koordinierungsstelle und die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans gegen Gewalt gegen Frauen ohne eigene finanzielle Mittel umgesetzt werden sollen, lässt darauf schließen, dass hier die notwendige politische Unterstützung fehlt.

In Anerkennung der Ratifizierung der Istanbul-Konvention durch Österreich zieht GREVIO aus dem oben gesagten den Schluss, dass Österreichs politische Handlungsansätze und – maßnahmen sowie die zur Verfügung gestellten Mittel nicht vollständig den Vorschriften eines umfassenden und koordinierten Ansatzes zur Prävention und Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen entsprechen. GREVIO schlägt daher folgende Kernpunkte vor zur Umsetzung durch die österreichische Regierung:

- Die Einführung eines umfassenden Maßnahmenkatalogs in den Bereichen Prävention, Opferschutz und Strafverfolgung in Bezug auf all Formen von Gewalt gegen Frauen, insbesondere in Bezug auf weibliche Genitalverstümmelung und Zwangsheirat;
- Die Institutionalisierung der Koordinierungsstelle wie in Artikel 10 der Istanbul-Konvention vorgesehen, sowie ihre Ausstattung mit klar definierten Funktionen und Kompetenzen und der notwendigen finanziellen Mitteln und Personal;
- Die Erweiterung der bestehenden Anstrengungen zur Harmonisierung und Ausbau der Datenerhebung zu allen Formen von Gewalt gegen Frauen in allen relevanten Bereichen, inklusive zur Prävalenz von Zwangsheirat und weiblicher Genitalverstümmelung in Österreich;
- Die unverzügliche Schließung aller Lücken im Unterstützung- und Beratungsangebot, um Opfern aller Gewaltformen gleichwertige Hilfsangebote zukommen zu lassen;
- Die unverzügliche Aufhebung etwaiger rechtlicher oder praktischer Hürden, die aktuell Frauen mit körperlichen oder geistigen Behinderungen oder aufgrund ihres Aufenthaltstitels daran hindern, Beratungsangebote und Frauenhäuser aufzusuchen;
- Die Stärkung der Strafjustiz, um bessere Verurteilungsraten in Bezug auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen zu erzielen und insbesondere die unverzügliche Einführung von Ausnahmen für diversionelle Maßnahmen in Fällen häuslicher Gewalt und Stalking.

Darüber hinaus spricht GREVIO in diesem Bericht eine Reihe zusätzlicher Themenfelder an, in denen Verbesserungen notwendig sind, um die Anforderungen des Übereinkommens gänzlich zu erfüllen. Diese beziehen sich, unter anderem, auf die Intensivierung der Aus- und Weiterbildung aller einschlägigen Berufsgruppen, auf die Aufhebung rechtlicher und praktischer Beschränkungen in Bezug auf Schutz und Beratung von und für Kinder aller Altersgruppen, die Opfer oder Zeuge von häuslicher Gewalt geworden sind, sowie auf die Möglichkeit für alle Asyl suchenden Frauen in Österreich, ohne Anwesenheit anderer Familienmitglieder und durch weibliche Sachbearbeiter und Übersetzer angehört zu werden, damit diese Erlebnisse geschlechts-spezifischer Gewalt, die von Bedeutung für ihren Fall sind, schildern können.