

GREVIO's (Basis-)Evaluierungsbericht

über gesetzliche und weitere Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)

Österreich

nichtamtliche Übersetzung:
MMag.^a Felicitas Hueber
Sprachdienstleistungen, Wien

ExpertInnengruppe
für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen
und häuslicher Gewalt (GREVIO)

Sekretariat des Überwachungsmechanismus der Konvention des Europarates zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (27. September 2017)

Impressum

Medieninhaberin, Verlegerin und Herausgeberin:

Bundeskanzleramt Österreich

Bundesministerin für Frauen, Familien und Jugend

Sektion für Frauenangelegenheiten und Gleichstellung

Minoritenplatz 3, 1010 Wien

Homepage: www.bka.gv.at

Text und Gesamtumsetzung: Bundeskanzleramt, Abteilung III/4 – Gewaltprävention und Frauenspezifische Legistik

Barrierefrei zugängliche Version: Sektion III

Herstellung: Digital Print Center, BM.I

Wien, 2018

Copyright und Haftung:

Auszugsweiser Abdruck ist nur mit Quellenangabe gestattet, alle sonstigen Rechte sind vorbehalten. Es wird darauf verwiesen, dass alle Angaben in dieser Publikation trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr erfolgen und eine Haftung des Bundeskanzleramtes und der Autorin ausgeschlossen ist.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	5
Zusammenfassung	8
Einleitung.....	12
I. Zweck, Begriffsbestimmungen, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, allgemeine Verpflichtungen.....	14
A. Allgemeine Zwecke der Konvention	14
B. Geltungsbereich der Konvention und Definitionen (Artikel 2 und 3).....	15
C. Verpflichtungen der Staaten und Sorgfaltspflicht (Artikel 5).....	16
II. Ineinandergreifende politische Maßnahmen und Datensammlung	17
A. Umfassende und koordinierte politische Maßnahmen (Artikel 7).....	17
B. Finanzielle Mittel (Artikel 8).....	18
C. Nichtstaatliche Organisationen und Zivilgesellschaft (Artikel 9).....	21
D. Koordinierungsstelle (Artikel 10)	23
E. Datensammlung und Forschung (Artikel 11).....	24
III. Prävention	31
A. Bewusstseinsbildung (Artikel 13)	31
B. Bildung (Artikel 14).....	33
C. Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen (Artikel 15).....	34
D. Vorbeugende Interventionsprogramme und Täterarbeit (Artikel 16).....	36
E. Beteiligung des privaten Sektors und der Medien (Artikel 17)	38
IV. Schutz und Unterstützung.....	39
A. Zugang zu Information (Artikel 19)	39
B. Allgemeine Anlaufstellen (Artikel 20)	39
C. Spezialisierte Hilfseinrichtungen (Artikel 22); Schutzunterkünfte (Artikel 23); Hilfseinrichtungen für Opfer sexueller Gewalt (Artikel 25)	40
D. Telefonberatungsdienste (Artikel 24)	44
E. Schutz und Unterstützung für Kinder, die Zeuginnen von Gewalt wurden (Artikel 26).....	45
V. Materielles Recht	47
A. Zivilrecht.....	47
B. Strafrecht.....	51
VI. Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmaßnahmen.....	55

A. Soforthilfe, Prävention und Schutz (Artikel 50)	55
B. Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement (Artikel 51)	60
C. Betretungsverbote (Artikel 52) und einstweilige Verfügungen (Artikel 53)	61
D. Prozessbegleitung für Opfer (Artikel 55, Abs. 2)	63
E. Schutzmaßnahmen im Zuge von Ermittlungen und Gerichtsverfahren (Artikel 56)	64
VII. Migration und Asyl	66
A. Migration (Artikel 59)	66
B. Asylanträge aufgrund des Geschlechts (Artikel 60)	67
Schlussbemerkungen.....	72
Anhang I.....	75
Liste der Vorschläge und Schlussfolgerungen von GREVIO.....	75
Anhang II.....	84
Auflistung der anlässlich des Staatendialogs mit GREVIO anwesenden österreichischen VertreterInnen	84
Anhang III.....	85
Auflistung der staatlichen Behörden, öffentlichen Einrichtungen, öffentlichen Einrichtungen, NGOs und Einrichtungen der Zivilgesellschaft, mit denen GREVIO in Kontakt stand.....	85

Vorwort

Die ExpertInnengruppe für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO) ist ein unabhängiges Kontrollorgan für Menschenrechte mit der Aufgabe, die Umsetzung der Konvention des Europarates zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (nachfolgend „die Konvention“ genannt) durch die Vertragsparteien zu überwachen.

Sie besteht aus zehn unabhängigen und unparteilichen ExpertInnen, die aufgrund ihrer anerkannten Fachkenntnisse in den Bereichen Menschenrechte, Gleichstellung von Frauen und Männern, Gewalt gegen Frauen und / oder Unterstützung und Schutz von Opfern ausgewählt wurden.

Der satzungsgemäße Tätigkeitsbereich von GREVIO umfasst die Kontrolle der Umsetzung der Konvention durch die einzelnen Staaten (Evaluierungsverfahren), die Einleitung von Untersuchungen bei spezifischen Umständen in einem Vertragsstaat (Untersuchungsverfahren) und die Erstellung allgemeiner Empfehlungen zu den Themen und Ansätzen der Konvention.

Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis des ersten Basisevaluierungsverfahrens, das zusammen mit Monaco als einem der ersten beiden Vertragsstaaten in Österreich durchgeführt wurde. Der Bericht deckt alle Bereiche der Konvention ab¹ und bewertet damit die Einhaltung der Konvention durch die österreichische Gesetzgebung sowie die Vorgehensweisen bezüglich aller von der Konvention behandelten Themen. Angesichts des Geltungsbereiches der Konvention, wie in Artikel 2, Absatz 1 dargelegt, konzentriert sich das Basisevaluierungsverfahren auf Maßnahmen, die im Rahmen aller Formen von Gewalt gegen Frauen umgesetzt wurden, einschließlich häuslicher Gewalt, die Frauen unverhältnismäßig stark betrifft. Der Begriff „Gewalt gegen Frauen“ bezieht sich im vorliegenden Bericht auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen, die laut Kapitel V der Konvention einen Straftatbestand darstellen (oder gegebenenfalls in anderer Form mit Sanktionen geahndet) werden, d. h. psychische Gewalt, Stalking, körperliche Gewalt, sexuelle Gewalt, einschließlich Vergewaltigung, Zwangsheirat, weibliche Genitalverstümmelung, Zwangsabtreibung, Zwangssterilisierung und sexuelle Belästigung. Er umfasst außerdem häusliche Gewalt gegen Frauen, d. h. alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder PartnerInnen vorkommen, unabhängig davon, ob der Täter denselben Wohnsitz wie das Opfer hat / hatte oder nicht. Der Begriff „Opfer“ bezieht sich in diesem Bericht folglich auf eine Frau oder ein Mädchen, die zum Opfer einer Gewalttat wurde.

Ausgehend von dieser Bewertung werden im vorliegenden Bericht Maßnahmen vorgeschlagen, um die Umsetzung der Konvention zu unterstützen. GREVIO verwendet für die Formulierung dieser Schlussfolgerungen unterschiedliche Verben, die jeweils einer unterschiedlich hohen Dringlichkeit hinsichtlich der Umsetzung entsprechen. Diese lauten, in absteigender Priorität,

¹ Nicht Bezug genommen wird hier auf Kapitel VIII der Konvention, da GREVIO die Bewertung der Situation in den einzelnen Vertragsstaaten hier als weniger relevant erachtet.

„nachdrücklich auffordern“, „dringend empfehlen“, „empfehlen“ und „einladen“. Die Formulierung „nachdrücklich auffordern“ wird für jene Fälle verwendet, in denen GREVIO zufolge dringender Handlungsbedarf gegeben ist, um die Gesetzgebung oder Politik des betreffenden Staates in Einklang mit der Istanbul-Konvention zu bringen, oder um deren Umsetzung sicherzustellen. Die Formulierung „dringend empfehlen“ wird für jene Fälle verwendet, in denen GREVIO Unzulänglichkeiten aufzeigt, die in naher Zukunft beseitigt werden sollten, um eine umfassende Umsetzung der Konvention zu gewährleisten. Die dritte Stufe in der Reihe der Dringlichkeit wird durch das Verb „empfehlen“ ausgedrückt, womit Mängel von geringerer Priorität bezeichnet werden. Durch das Verb „einladen“ werden schließlich kleinere Lücken in der Umsetzung aufgezeigt, die die Vertragspartei möglichst schließen sollte, sofern die Möglichkeit dazu gegeben ist, oder es werden damit Vorschläge zum Ausdruck gebracht, die als Hilfestellung im Hinblick auf die Umsetzung der Konvention dienen sollen.

Das erste Basisevaluierungsverfahren besteht aus mehreren Schritten, durch die GREVIO die nötigen Informationen für die Erstellung des Berichts erhält. Es wird in Form eines vertraulichen Dialoges durchgeführt, aus dem länderspezifische Schlussfolgerungen und Anregungen für Verbesserungen hervorgehen sollen, die im nationalen Kontext des jeweiligen Vertragsstaates entwickelt werden. Diese Schritte umfassen:

- die Übermittlung eines Berichtes durch den jeweiligen Vertragsstaat, der auf Basis des von GREVIO ausgearbeiteten Fragebogens erstellt wurde (dieser Bericht wird – im Allgemeinen – veröffentlicht);
- einen Staatendialog mit VertreterInnen des jeweiligen Vertragsstaates über Themen, die sich aus dem Staatenbericht ergeben;
- einen Evaluierungsbesuch im jeweiligen Vertragsstaat, um sich mit VertreterInnen der Regierung und nichtstaatlichen Organisationen, die in diesem Bereich tätig sind, auszutauschen;
- eine Stellungnahme des Vertragsstaates, zum vorläufigen Bericht von GREVIO folgt;
- die gemeinsame Veröffentlichung des angenommenen GREVIO-Berichtes und der Stellungnahme der Vertragspartei.

Darüber hinaus sammelt GREVIO zusätzliche Informationen von unterschiedlichen Quellen, einschließlich Nichtregierungsorganisationen (NGOs), anderen VertreterInnen der Zivilgesellschaft, nationalen Menschenrechtsorganisationen, Organen des Europarates (Parlamentarische Versammlung, Kommissar für Menschenrechte und weitere relevante Organe) sowie von weiteren internationalen Vertragsorganen.

Die Analyse, Anregungen und Schlussfolgerungen des Berichtes über das Basisevaluierungsverfahren liegen ausschließlich in der Verantwortung von GREVIO. Der Bericht beschreibt die Ausgangssituation im Februar 2017. Sämtliche Entwicklungen ab diesem Datum sind weder in der Analyse erfasst, noch in die Ergebnisse und Schlussfolgerungen eingeflossen.

Gemäß Artikel 72, Absatz 2 der Konvention soll das nationale Parlament diesen Bericht von den Regierungsstellen erhalten. GREVIO empfiehlt der Regierung, diesen Bericht in die jeweilige(n) Amtssprache(n) übersetzen zu lassen und sicherzustellen, dass dieser weit verbreitet wird, und zwar nicht nur bei den betreffenden öffentlichen Institutionen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene, sondern insbesondere auch in der Regierung, den Ministerien und in der Justiz sowie bei den NGOs und weiteren Organisationen der Zivilgesellschaft, die im Bereich Gewalt gegen Frauen tätig sind.

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht bewertet die Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (nachfolgend „Istanbul-Konvention“) durch die österreichische Regierung.

Das Evaluierungsverfahren wurde von der ExpertInnengruppe für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO) durchgeführt, einem unabhängigen Kontrollorgan im Bereich Menschenrechte, das die Aufgabe hat, die Umsetzung der Konvention zu überwachen. Die Schlussfolgerungen von GREVIO stützen sich auf Informationen, die in mehreren Schritten im Rahmen des ersten Basisevaluierungsverfahrens, wie in Artikel 68 der Istanbul-Konvention vorgesehen, erhoben wurden. Diese umfassen sowohl schriftliche Berichte (einen Staatenbericht der österreichischen Regierung sowie einen Schattenbericht eines Zusammenschlusses österreichischer NGOs) als auch einen Staatendialog zwischen GREVIO und VertreterInnen der österreichischen Regierung zu ausgewählten Themenkomplexen sowie einen 5-tägigen Evaluierungsbesuch in Österreich. Eine Liste der Behörden, Einrichtungen und Personen, mit denen ein Austausch stattfand, ist in Anhang II und III aufgeführt.

Der Bericht hebt zahlreiche positive Maßnahmen im Bereich der Gesetzgebung und Politik in Österreich hervor und begrüßt das langjährige politische Engagement zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. GREVIO schätzt insbesondere die starke Führungsrolle, die Österreich in den letzten 20 Jahren durch die Einführung von Betretungsverboten und einstweiligen Verfügungen zum Schutz von Opfern häuslicher Gewalt eingenommen hat. Heute ist dieses System weithin anerkannt und wird im Allgemeinen als erfolgreich angesehen. Weitere Gesetzesänderungen in Österreich, insbesondere im Strafrecht, haben zu einem umfassenden Katalog von Straftatbeständen geführt und eine umfassende juristische und psychosoziale Prozessbegleitung für Opfer von Gewalt- und Sexualstraftaten möglich gemacht. Meldepflichten für medizinisches Fachpersonal wurden eingeführt, um Opfern das Anzeigen von Gewalterfahrungen zu erleichtern und sie besser zu unterstützen. Wenngleich eine Vereinheitlichung im Bereich der Datensammlung noch nicht erfolgt ist, so begrüßt GREVIO jedoch die bestehenden Impulse zur Verbesserung der Art und Weise, wie öffentliche Stellen und Behörden Daten zu Anzahl und Ergebnis in Fällen von Gewalt gegen Frauen erheben.

Dennoch stellte GREVIO bei einer Reihe von Punkten fest, dass Verbesserungen nötig sind, um eine umfassendere Umsetzung der Istanbul-Konvention zu gewährleisten. Diese beziehen sich weitgehend auf den starken Fokus der politischen Maßnahmen auf häusliche Gewalt, während alle anderen in der Konvention definierten Formen von Gewalt gegen Frauen deutlich weniger politische und finanzielle Unterstützung erhalten. Während es beispielsweise in allen neun Bundesländern gut funktionierende Hilfseinrichtungen für Opfer häuslicher Gewalt gibt, die von der Exekutive als geschätzte Partner angesehen werden, ist dies in Bezug auf Hilfseinrichtungen für Opfer von sexueller Gewalt und Vergewaltigung, Zwangsheirat und weiblicher Genitalverstümmelung nicht der Fall. Die Zusammenarbeit zwischen Regierungsstellen und Hilfseinrichtungen für Opfer von häuslicher Gewalt ist in vollem Umfang institutionalisiert und basiert auf einer Rechtsgrundlage, während die Vorgehensweise in Fällen von anderen Gewaltformen situ-

ationsabhängig variiert und häufig vom Engagement der zuständigen Fachpersonen abhängt. Insbesondere für Frauen mit Behinderungen und Frauen mit einem unsicheren oder beschränkten Aufenthaltsstatus wie AsylwerberInnen gestaltet sich der Zugang zu Hilfsangeboten schwierig. Außerdem scheinen präventive Maßnahmen vor allem auf häusliche Gewalt ausgerichtet zu sein und beschränken sich auf bewusstseinsbildende Maßnahmen in Form von Kampagnen und einmalig stattfindenden Veranstaltungen / Events. Es gibt keinerlei Maßnahmen zur langfristigen Prävention, bei denen die Mitglieder jener Gemeinschaften, die in Österreich Zwangsheirat und Genitalverstümmelung praktizieren, gezielt angesprochen und eingebunden werden. Dies trägt unter anderem dazu bei, dass diese Formen von Gewalt sehr selten angezeigt werden, was wiederum zu einer niedrigen Verurteilungsquote führt. Jene Frauen, die dennoch Hilfe suchen, treffen häufig auf weniger gut geschulte Exekutivbedienstete und haben nur wenige Hilfseinrichtungen zur Verfügung, wodurch deren Bedürfnisse nur unzureichend erfüllt werden.

Eine ähnliche Problematik betrifft Kinder, die ZeugInnen von häuslicher Gewalt geworden sind. Obwohl es grundsätzlich Anlaufstellen gibt, erhalten viele Kinder, die ZeugInnen von häuslicher Gewalt zwischen ihren Eltern werden, nicht die benötigte Betreuung. Zusätzlich ist das Alter ein entscheidender Faktor bei der Gewährung von Schutz vor häuslicher Gewalt, da Kinder über 14 Jahre nicht automatisch vom Schutz einer einstweiligen Verfügung, die zugunsten ihrer misshandelten Mutter erlassen wurde, profitieren. Stattdessen müssen die Kinder in ihrem eigenen Namen eine einstweilige Verfügung beantragen. Dieser Antrag kann von der Kinder- und Jugendhilfe für sie gestellt werden, was aber nur selten vorkommt, oder muss durch die Mutter als Erziehungsberechtigte erfolgen, was dieser aber in einer Krisensituation, in der sie selbst Misshandlung erfahren musste, möglicherweise zu viel abverlangt.

Die Verurteilungsquoten sind bei allen Formen von Gewalt gegen Frauen niedrig, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. In Fällen von häuslicher Gewalt und Stalking nutzen die österreichischen Gerichte häufig die Möglichkeit der diversionellen Maßnahmen. Dies bedeutet, dass ein Täter auf gerichtliche Anordnung hin ein Anti-Gewalt-Training absolvieren muss oder an einem außergerichtlichen Tatausgleich teilnimmt (sofern das Opfer zustimmt), 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 belangt werden. Dazu gehören Qualitätsmängel bei den Ermittlungsverfahren und der Beweiserhebung. Obwohl das hochentwickelte System der einstweiligen Verfügungen stark dazu beiträgt, Frauen vor Gewalt zu schützen, verdeckt es den Blick auf die mangelnde Strafverfolgung in Fällen häuslicher Gewalt.

Nach dem Höchstwert neu angekommener AsylwerberInnen in Österreich im Jahr 2015 scheint das österreichische Asylsystem nun problemlos zu funktionieren, und die Bundesregierung ist sich der Notwendigkeit bewusst, separate Unterkünfte und Unterstützungsmaßnahmen für allein reisende Asylwerberinnen bereitzustellen. Dennoch gibt es weiterhin Schwierigkeiten hinsichtlich der separaten Einvernahme von Asylwerberinnen sowie der Schulung der betreffenden SachbearbeiterInnen bezüglich geschlechtsspezifischer Verfolgung, was möglicherweise manche Asylwerberinnen davon abhält, wichtige Informationen über geschlechtsspezifische Verfolgung, die deren Antrag deutlich beschleunigen würden, offenzulegen.

Ein weiterer Problempunkt, den GREVIO in Bezug auf die umfassende und systematische 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 Mio. Euro für diese Aufgabe. Der größte Anteil davon fließt in die Finanzierung von Hilfseinrichtungen, insbesondere der neun Gewaltschutzzentren in ganz Österreich. Dies bedeutet, dass kein nennenswertes Budget für Maßnahmen wie die Umsetzung des *Nationalen Aktionsplans zum Schutz von Frauen vor Gewalt*, die Erarbeitung von politischen Maßnahmen, Präventionsarbeit, Datenerhebung, Forschung oder die Evaluierung von politischen Maßnahmen zur Verfügung steht. Vor dem Hintergrund der zusätzlichen Erweiterung der Aufgaben des Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen durch die Übertragung der Rolle als Koordinierungsstelle für die Umsetzung der Maßnahmen der Istanbul-Konvention – ohne Aufstockung personeller oder finanzieller Mittel – ist dies besonders besorgniserregend. Die Höhe der zur Verfügung gestellten finanziellen Ressourcen gibt Aufschluss darüber, wie viel Bedeutung einem politischen Themenfeld beigemessen wird. Die Tatsache, dass wichtige Aufgaben und politische Maßnahmen wie die Koordinierungsstelle und die Umsetzung des *Nationalen Aktionsplans zum Schutz von Frauen vor Gewalt* ohne eigene finanzielle Mittel umgesetzt werden sollen, lässt darauf schließen, dass hier das notwendige politische Engagement fehlt.

GREVIO begrüßt zwar die Ratifizierung der Istanbul-Konvention durch Österreich, kommt jedoch aufgrund der oben genannten Punkte zu dem Schluss, dass die politischen Maßnahmen Österreichs sowie die zur Verfügung gestellten Mittel nicht vollständig den Anforderungen eines umfassenden und koordinierten Ansatzes zur Prävention und Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen entsprechen. GREVIO schlägt daher folgende Kernpunkte zur Umsetzung durch die österreichische Regierung vor:

- die Einführung eines umfassenden Maßnahmenkatalogs in den Bereichen Prävention, Opferschutz und Strafverfolgung in Bezug auf alle 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 deren Ausstattung mit klar definierten Aufgaben und Kompetenzen und den notwendigen finanziellen und personellen Mitteln;
- die Verstärkung der bestehenden Anstrengungen zur Vereinheitlichung und zum Ausbau der Datensammlung in Bezug auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen in allen relevanten Bereichen, einschließlich Daten zur Prävalenz von Zwangsheirat und weiblicher Genitalverstümmelung in Österreich;
- die unverzügliche Schließung aller Lücken im Unterstützungs- und Beratungsangebot, um Opfern aller in der Istanbul-Konvention definierten Formen von Gewalt ein gleichwertiges Ausmaß an Hilfsangeboten zu bieten;
- die unverzügliche Beseitigung etwaiger rechtlicher oder praktischer Hürden, die derzeit Frauen mit körperlichen oder geistigen Behinderungen oder aufgrund ihres Aufenthaltssti-

tels daran hindern, Beratungsangebote in Anspruch zu nehmen und Frauenhäuser aufzusuchen;

- die Verbesserung der strafrechtlichen Verfolgung, um höhere Verurteilungsquoten in Bezug auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen zu erzielen und insbesondere die unverzügliche Einführung von Einschränkungen für die Anwendung von diversionellen Maßnahmen in Fällen von 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 relevanten Berufsgruppen, auf die Beseitigung rechtlicher und praktischer Hürden in Bezug auf den Schutz und die Beratung von Kindern aller Altersgruppen, die Opfer oder Zeuginnen von häuslicher Gewalt geworden sind, sowie auf die Möglichkeit für alle Asylwerberinnen in Österreich, ohne Anwesenheit anderer Familienmitglieder und von geschulten und einfühlsamen Sachbearbeiterinnen und Dolmetscherinnen angehört und betreut zu werden, damit diese Erlebnisse geschlechtsspezifischer Gewalt oder Verfolgung, die von Bedeutung für ihren Asylantrag sind, schildern können.

Einleitung

Österreich unterzeichnete die Istanbul-Konvention ohne Vorbringung von Einwänden zum ehestmöglichen Datum (11. Mai 2011). Damit zählt Österreich zu den ersten zehn Ländern, die die Konvention ratifizierten, wodurch diese am 1. August 2014 in Kraft treten konnte.

Die Istanbul-Konvention ist der weitreichendste internationale Vertrag im Bereich der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Deren umfassende Bestimmungen beinhalten weitreichende Präventions- und Schutzmaßnahmen sowie zahlreiche Verpflichtungen, die eine angemessene strafrechtliche Verfolgung in diesen schwerwiegenden Fällen der Menschenrechtsverletzung gewährleisten. Die Themen wurden erweitert, indem gefordert wird, dass die Hintergründe von Gewalt gegen Frauen (z. B. Geschlechterstereotypisierung, für die Frau schädliche Traditionen und allgemeine Formen der Ungleichbehandlung der Geschlechter) thematisiert werden.

Im Rahmen der Konvention wurde ein Überwachungsmechanismus zur Evaluierung der erfolgten Umsetzung seitens der Vertragsstaaten entwickelt. Dieser Überwachungsmechanismus besteht aus zwei Säulen: der ExpertInnengruppe für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO), ein unabhängiges ExpertInnengremium, und dem Ausschuss der Vertragsparteien, eine politische Organisation, die aus offiziellen VertreterInnen der Vertragsstaaten der Konvention besteht.

Gemäß Artikel 68 der Konvention eröffnete GREVIO am 22. März 2016 brieflich ein Basis-evaluierungsverfahren für Österreich und übermittelte den Fragebogen. Die Reihenfolge der Berichterstattung an GREVIO basiert auf einer Kombination aus regionalen Gruppierungen und der Reihenfolge der Ratifizierung, wodurch Österreich einer der beiden ersten Vertragsstaaten ist, die evaluiert wurden. Die österreichische Regierung übermittelte infolge ihren Staatenbericht am 1. September 2016, innerhalb der von GREVIO festgelegten Frist. Nach einer ersten Prüfung des österreichischen Staatenberichtes und den zusätzlichen Informationen, die durch einen Zusammenschluss von NGOs übermittelt wurden, wurde am 9. November 2016 in Straßburg zwischen GREVIO und VertreterInnen Österreichs ein Staatendialog abgehalten. Eine Liste der VertreterInnen der österreichischen Regierung, die am Staatendialog teilnahmen, ist in Anhang II angeführt. In einem zweiten Schritt erfolgte von 28. November bis 2. Dezember 2016 ein Evaluierungsbesuch von GREVIO in Österreich. Zur Delegation gehörten:

- Marceline Naudi, zweite Vize-Präsidentin von GREVIO
- Vesna Ratković, Mitglied von GREVIO
- Sabine Kräuter-Stockton, Oberstaatsanwältin (Deutschland)
- Louise Hooper, Rechtsanwältin mit Schwerpunkt Gleichstellung und Asylrecht (Vereinigtes Königreich)
- Bridget T. O’Loughlin, Leiterin des Sekretariats des Überwachungsmechanismus der Istanbul-Konvention

- Johanna Nelles, Verwaltungsbeamtin im Sekretariat des Überwachungsmechanismus der Istanbul-Konvention

Während des Evaluierungsbesuches fanden Treffen mit VertreterInnen der Regierung sowie nichtstaatlichen Organisationen statt, die im Bereich der Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen tätig sind, einschließlich JuristInnen und ÄrztInnen. Eine Liste der Regierungsbehörden, NGOs und der anderen TeilnehmerInnen ist in Anhang III des Berichts angeführt. GREVIO ist dankbar für die wertvollen Informationen, die alle TeilnehmerInnen beigetragen haben.

Der Staatendialog und Evaluierungsbesuch wurde in enger Zusammenarbeit mit Marie-Theres Prantner vorbereitet, der stellvertretenden Leiterin der Abteilung für Gewaltprävention und frauenspezifische Legistik des Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen, die von GREVIO zur Ansprechperson für das Evaluierungsverfahren ernannt wurde. GREVIO bedankt sich ausdrücklich für die Kooperation und Unterstützung während des gesamten Evaluierungsverfahrens und den konstruktiven Ansatz der österreichischen Regierung.

Der Entwurf des vorliegenden Berichtes wurde von GREVIO am 16. Februar 2017 angenommen und am 17. März der österreichischen Regierung zur Stellungnahme übermittelt. Die Stellungnahme der österreichischen Regierung ging am 15. Mai 2017 ein und wurde von GREVIO bei der Erstellung des finalen Berichts berücksichtigt, der beim 11. Treffen (Straßburg, 26. – 29. Juni 2017) formell angenommen wurde.

Die gesamte Liste der Vorschläge und Schlussfolgerungen von GREVIO an die österreichische Regierung ist in Anhang I angeführt.

Gemäß Artikel 68, Absatz 11 der Konvention wurde der Bericht mit der Aufforderung an die österreichische Regierung übermittelt, ihre abschließende Stellungnahme bis 1. September 2017 zu übermitteln. Die Stellungnahme der österreichischen Regierung, die gemäß dieser Aufforderung übermittelt wurde, wurde im Dokument GREVIO/Inf(2017)11 veröffentlicht.

Im Zuge einer ersten Basisevaluierung prüfte GREVIO jegliche von der österreichischen Regierung unternommenen Maßnahmen in Bezug auf alle Aspekte der Konvention und wertete Daten aus den Jahren 2014 und 2015 aus. Der Kürze halber werden in diesem Bericht manche Bestimmungen genauer betrachtet als andere. Wenn auch alle Kapitel der Konvention (mit Ausnahme von Kapitel VIII) behandelt werden, so umfasste er dennoch nicht zu allen Bestimmungen detaillierte Überprüfungen und Schlussfolgerungen.

I. Zweck, Begriffsbestimmungen, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, allgemeine Verpflichtungen

A. Allgemeine Zwecke der Konvention

1. In Kapitel I der Istanbul-Konvention werden die allgemeinen Prinzipien dargelegt, die allen Artikeln der Kapitel II bis VII zugrunde liegen. Diese umfassen unter anderem, dass es ein grundlegendes Menschenrecht für jeden, insbesondere Frauen, ist, sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich frei von Gewalt zu leben, dass die Konvention ohne jegliche Form der Diskriminierung umgesetzt werden muss, und dass jegliche mögliche Formen der Diskriminierung und deren Folgen berücksichtigt werden sollten. Sie stellt des Weiteren klar, dass eine Geschlechterperspektive in die Umsetzung und die Bewertung der Auswirkungen der Konvention einbezogen werden muss.

2. Die österreichische Regierung ist seit langem im Bereich der Prävention und der Bekämpfung von häuslicher Gewalt gegen Frauen, insbesondere der häuslichen Gewalt, sehr engagiert. Bereits in der Vergangenheit wurde das politische Engagement in konkrete Maßnahmen umgesetzt und die Einführung der ersten Betretungsverbote im Jahr 1997 machte Österreich zu einem Vorreiter in der Bekämpfung von häuslicher Gewalt. Weitere Gesetzesänderungen folgten und viele wichtige politische Maßnahmen wurden unternommen, insbesondere im Bereich der finanziellen Mittel (siehe Kapitel II). Dieses Engagement auf nationaler Ebene findet international Beachtung und Nachahmung, und Österreich ist als starker Verfechter der Frauenrechte im Allgemeinen sowie für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen im Speziellen bekannt. Dies wurde beispielsweise bei den Verhandlungen im Rahmen der Istanbul-Konvention 2009 und 2010 umfassend unter Beweis gestellt. Die österreichische Regierung unterstützt den menschenrechtlichen Ansatz in der Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen uneingeschränkt, und GREVIO begrüßt diese starke Führungsrolle.

3. Die dem Bericht zugrunde liegenden Informationen und die von ExpertInnen aus der Praxis geschilderten Bedenken und Erfahrungen deuten jedoch darauf hin, dass die Unterstützung in der österreichischen Politik und Gesetzgebung in Bezug auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen einen Zenit erreicht hat und abnimmt. Bevor in den folgenden Kapiteln näher darauf eingegangen wird, gibt GREVIO folgende allgemeine Beobachtungen ab.

4. Nach der Einführung des Bundesgesetzes zum Schutz vor Gewalt in der Familie im Jahr 1997 konzentrierten sich die Bemühungen darauf, das Gesetz in vollem Umfang umzusetzen, insbesondere durch Schulungsmaßnahmen bei der Exekutive und die Gewährleistung der weiteren Betreuung der Opfer durch die Gewaltschutzzentren, deren Aufgabe die Unterstützung der einzelnen Opfer von häuslicher Gewalt darstellt. Zwei Jahrzehnte später wird dieses Gesetz von allen relevanten AkteurInnen allgemein als Erfolg erachtet und kontinuierlich angewendet sowie verbessert. Dennoch berichteten zahlreiche Hilfseinrichtungen und ExpertInnen, dass die Schulungsmaßnahmen bei der Exekutive und den Staatsanwaltschaften sowie die Unterstüt-

zung durch diese Behörden abnehmen, und dass ihre Arbeit im Allgemeinen weniger politische Unterstützung findet. Sie kommen zu dem Schluss, dass die seit 20 Jahren bestehende spezialisierte Gesetzgebung gewisse „Ermüdungserscheinungen“ aufweist, was sich auch durch die geringe Anzahl an Evaluierungsverfahren zeigt, die zur Überprüfung der Auswirkungen der politischen und gesetzgeberischen Maßnahmen im Bereich der Gewalt gegen Frauen im Allgemeinen durchgeführt werden. Ohne aussagekräftige Evaluierungen bleiben Erfahrungen von Frauen, die u. a. auch in Folge von unterschiedlichen Formen der Diskriminierung nicht die notwendige Unterstützung und Schutz vor Gewalt bekommen, ungehört. Dies ist umso wichtiger vor dem Hintergrund der Informationen über die praktischen, rechtlichen und administrativen Hürden, mit denen Frauen mit Behinderungen (insbesondere geistigen Behinderungen und psychischen Erkrankungen), Asylwerberinnen und Frauen mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus konfrontiert sind, wenn sie sich an Hilfseinrichtungen wie beispielsweise Schutzunterkünfte wenden. Es scheint daher, dass ein grundsätzlich gut funktionierendes System, das Schutz vor häuslicher Gewalt bietet, nicht in der Lage ist, den Anforderungen von Frauen mit besonderen Bedürfnissen oder einem besonderen Aufenthaltsstatus in Österreich gerecht zu werden.

5. GREVIO fordert die österreichische Regierung nachdrücklich dazu auf, Maßnahmen zu setzen, um die umfassende Einhaltung der Istanbul-Konvention in Bezug auf alle Frauen, einschließlich Frauen mit Behinderung, Asylwerberinnen und Frauen mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus zu gewährleisten.

B. Geltungsbereich der Konvention und Definitionen (Artikel 2 und 3)

6. Angesichts des Geltungsbereiches der Istanbul-Konvention, wie in Artikel 2, Absatz 1 angeführt, konzentriert sich das erste Basisevaluierungsverfahren auf Maßnahmen zur Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen, einschließlich der häuslichen Gewalt, die Frauen unverhältnismäßig stark betrifft. Der Begriff „Gewalt gegen Frauen“, der im Fragebogen und in diesem Bericht verwendet wird, bezieht sich auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen, die gemäß Kapitel V der Konvention einen Straftatbestand darstellen (oder gegebenenfalls in anderer Form mit Sanktionen geahndet werden). Diese umfassen psychische Gewalt, Stalking, körperliche Gewalt, sexuelle Gewalt, einschließlich Vergewaltigung, Zwangsheirat, weibliche Genitalverstümmelung, Zwangsabtreibung, Zwangssterilisierung und sexuelle Belästigung. Er umfasst außerdem häusliche Gewalt gegen Frauen, d. h. alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder PartnerInnen vorkommen, unabhängig davon, ob der Täter denselben Wohnsitz wie das Opfer hat / hatte oder nicht.

7. Vor dem Inkrafttreten der Istanbul-Konvention konzentrierten sich die meisten Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen in Österreich auf häusliche Gewalt im Sinne von Gewalt in der Familie oder im Haushalt. Obwohl es keine gesetzlich festgelegte Definition des Begriffs gibt, ist seine Bedeutung dennoch ausreichend umfassend, um sämtliche Arten von Beziehungen abzudecken. Eine Teildefinition ist im Bundesgesetz zum Schutz vor Gewalt in der Familie zu finden, der rechtlichen Grundlage für die Verhängung von Betretungsverboten sowie Kontakt- und Näherungsverboten. Diese können ausgesprochen werden, wenn es zu einem

körperlichen Angriff, der Androhung eines solchen oder einem die psychische Gesundheit erheblich beeinträchtigenden Verhalten gekommen ist, sei es durch den derzeitigen oder früheren Ehepartner oder Lebensgefährten oder andere Familienangehörige und unabhängig davon, ob der Täter denselben Wohnsitz wie das Opfer hat / hatte oder nicht.² Alle Rechtsvorschriften in Bezug auf häusliche Gewalt sind geschlechtsneutral und gelten für Opfer häuslicher Gewalt jeden Alters und Geschlechts. Der österreichische Gesetzgeber war sich jedoch bewusst, dass häusliche Gewalt eindeutig geschlechtsspezifisch ist und legte eine exklusive Rolle für die neun Gewaltschutzzentren in ganz Österreich fest, die, obwohl sie Beratungsstellen für alle Opfer häuslicher Gewalt sind, für ihre Geschlechterperspektive und ihren feministischen Hintergrund bekannt sind. Des Weiteren werden alle Exekutivbediensteten mit spezieller Schulung im Bereich der häuslichen Gewalt besonders hinsichtlich der geschlechtsspezifischen Aspekte bei häuslicher Gewalt und der Gewaltspirale geschult. GREVIO begrüßt den Ansatz, dass besonderes Augenmerk auf weibliche Opfer häuslicher Gewalt gelegt wird.

8. GREVIO lädt die österreichische Regierung angesichts des Fehlens einer umfassenden rechtlichen Definition von häuslicher Gewalt dazu ein, eine allgemein gültige rechtliche Definition der häuslichen Gewalt, die in Einklang mit Artikel 3 b der Istanbul-Konvention auch die wirtschaftliche Gewalt umfasst, festzulegen.

9. In den letzten Jahren, und insbesondere als die Istanbul-Konvention in Österreich in Kraft trat, wurden zahlreiche Rechtsvorschriften geändert, um weitere Formen von Gewalt gegen Frauen, die über häusliche Gewalt hinausgehen, zu berücksichtigen. Dabei handelte es sich vor allem um Zwangsheirat, weibliche Genitalverstümmelung sowie sexuelle Gewalt und Vergewaltigung. GREVIO erkennt zufrieden die Bemühungen der österreichischen Regierung an, das Strafrecht in Einklang mit der Konvention zu bringen, hält gleichzeitig aber fest, dass diese und andere in der Konvention definierten Formen von Gewalt, mit Ausnahme der häuslichen Gewalt, auf politischer und rechtlicher Ebene offenbar nicht dasselbe Ausmaß an Aufmerksamkeit erhalten.

10. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend, umfassende politische Maßnahmen in den Bereichen Prävention, Schutz und Strafverfolgung in Bezug auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen, insbesondere im Hinblick auf weibliche Genitalverstümmelung und Zwangsheirat, umzusetzen.

C. Verpflichtungen der Staaten und Sorgfaltspflicht (Artikel 5)

11. Die Aspekte hinsichtlich der Umsetzung von Artikel 5 der Konvention sind in den Kapiteln V und VI dieses Berichts enthalten.

² Bundesgesetz zum Schutz vor Gewalt in der Familie, § 1, Abs. 1 und 2, und § 382 b und § 382e der Exekutivordnung.

II. Ineinandergreifende politische Maßnahmen und Datensammlung

12. Kapitel II der Istanbul-Konvention beschreibt die Grundvoraussetzung für eine ganzheitliche Lösung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen: die Notwendigkeit von wirksamen, umfassenden und koordinierten politischen Maßnahmen auf nationaler Ebene, die durch die erforderlichen institutionellen, finanziellen und organisatorischen Strukturen unterstützt werden.

A. Umfassende und koordinierte politische Maßnahmen (Artikel 7)

13. Österreich kann auf eine lange Geschichte politischer Maßnahmen im Bereich der Gewalt gegen Frauen zurückblicken. Vorangetrieben durch die österreichische Frauenbewegung und unterstützt durch engagierte politische AkteurInnen, wurden in den 1970er-Jahren die ersten Frauenhäuser und Anlaufstellen für Opfer von Vergewaltigungen in Wien eröffnet. Von Beginn an unternahmen diese neuen Einrichtungen Anstrengungen im Bereich der Bewusstseinsbildung und arbeiteten eng mit wichtigen staatlichen Behörden, einschließlich der Exekutive, zusammen und legten damit das Fundament für eine interinstitutionelle Kooperation. Als in den 1980er-Jahren das Bewusstsein für das Ausmaß der von Männern ausgeübten Gewalt gegen Frauen stieg, entstanden immer mehr Hilfseinrichtungen von Frauen für Frauen. Basierend auf feministischen Interventionsprinzipien, waren die meisten Anlaufstellen auf Opfer häuslicher Gewalt und Vergewaltigung sowie auf die unmittelbaren Sicherheitsbedürfnisse von Frauen und ihren Kindern ausgerichtet. Dies bedeutete, einer großen Anzahl von Frauen und Kindern Sicherheit zu bieten. Doch im Zuge der Frauenhausbewegung stellte sich schnell heraus, dass der Umzug in ein Frauenhaus und der dortige Verbleib mit einem Bruch und großen Ängsten einherging, was dazu führte, dass eine Änderung der Vorgehensweise gefordert wurde.

14. Im Anschluss an Entwicklungen auf nationaler und internationaler Ebene Anfang der 1990er-Jahre und der Angelobung der ersten Frauenministerin zu dieser Zeit wurde eine interministerielle und interinstitutionelle Arbeitsgruppe gegründet, die in Folge das österreichische Bundesgesetz zum Schutz vor Gewalt in der Familie erarbeitete – die erste Rechtsvorschrift in Europa, die es ermöglichte, dem (vermeintlichen) Täter häuslicher Gewalt das Betreten des eigenen Wohnsitzes zu untersagen. Dieses seit 1997 geltende Gesetz wurde in Österreich zum Eckpfeiler in der Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Es diente als Modell für mehrere Mitgliedsstaaten des Europarates, in denen Betretungsverbote sowie einstweilige Verfügungen nun weithin genutzt werden, um Frauen und Kinder vor Missbrauch zu schützen. In den Artikeln 52 und 53 der Istanbul-Konvention wurden diese zu einem internationalen Standard erhoben, zu dessen Einhaltung nun alle Vertragsstaaten der Konvention verpflichtet sind.

15. GREVIO begrüßt die Vorreiterrolle, die die österreichische Regierung eingenommen hat, indem sie die Last vom Opfer auf den Täter verlagert hat. Außerdem stellt GREVIO zufrieden fest, dass Österreich das Bundesgesetz zum Schutz vor Gewalt in der Familie stetig verbessert und angepasst hat und damit auf Lücken und Probleme in der Umsetzung, die im Laufe der Jahre sichtbar wurden, reagiert hat (siehe Kapitel VI für weitere Details).

16. Zugleich entwickelte Österreich mehrere Aktionspläne und Strategien, wovon manche bundesweit Anwendung finden und andere auf ein bestimmtes Bundesland beschränkt sind. Unter den derzeit geltenden nationalen Aktionsplänen und Strategien hebt GREVIO insbesondere den *Nationalen Aktionsplan zum Schutz von Frauen vor Gewalt* (2014-16) (NAP) und die *Nationale Strategie zur schulischen Gewaltprävention* (2014-16) hervor. Indem die genannte Strategie den Aktionsplan insbesondere in Bezug auf Maßnahmen in den Bereichen Sexualerziehung, gesunde Sexualbeziehungen und Gleichstellung von Frauen und Männern ergänzt, verstärken diese beiden politischen Maßnahmen das Engagement Österreichs in der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Viele der vorgeschlagenen Maßnahmen entsprechen den Anforderungen der Istanbul-Konvention, insbesondere im Bereich des materiellen Rechts. GREVIO begrüßt diesen Schritt hin zu einer umfassenderen Kriminalisierung aller Formen von Gewalt (siehe Kapitel V für weitere Details). Darüber hinaus begrüßt GREVIO die Tatsache, dass im Rahmen des NAP bereits in einem der ersten Schritte die *interministerielle Arbeitsgruppe zum Schutz von Frauen vor Gewalt (IMAG)* institutionalisiert wurde, um umfassendere und besser koordinierte politische Maßnahmen zu gewährleisten.

17. GREVIO zeigt sich jedoch etwas darüber besorgt, dass der NAP viele einmalige Aktionen, Projekte und Forschungsinitiativen umfasst. Wenngleich diese Maßnahmen wichtig sind, so führen einzelne Maßnahmen von kurzer Dauer nicht zu einem nachhaltigen und umfassenden Lösungsansatz. Außerdem zielen die meisten Maßnahmen des NAP vorrangig auf häusliche Gewalt ab und vernachlässigen die anderen in der Istanbul-Konvention definierten Formen von Gewalt. Während die sowohl vor als auch nach Einführung des NAP geltenden politischen Maßnahmen und Gesetze in Österreich den starken politischen Willen der österreichischen Regierung zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt in all ihren Ausprägungen bezeugen, so scheinen andere Formen der Gewalt gegen Frauen weniger Beachtung zu finden.

18. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend, eine langfristige Planung bzw. Strategie zu entwickeln, die allen in der Istanbul-Konvention definierten Formen von Gewalt die nötige Bedeutung beimisst, und die eine kontinuierliche und langfristige Finanzierung nachhaltiger und umfassender Maßnahmen vorsieht.

B. Finanzielle Mittel (Artikel 8)

19. In Österreich werden Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene finanziert. Die Maßnahmen und Aktivitäten, die teilweise oder vollständig von öffentlicher Hand finanziert werden, umfassen bewusstseinsbildende Maßnahmen, Forschung, Vernetzungstreffen, Beratungs- und Hilfseinrichtungen, die von NGOs geführt werden (insbesondere die neun Gewaltschutzzentren in den Bundesländern), Täterarbeit sowie Prozessbegleitung für Opfer von Gewalttaten. Zahlreiche weitere Maßnahmen von öffentlichen Einrichtungen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen werden finanziert, darunter die Schulung von jeweils einem / einer Präventionsbeamten pro Polizeidienststelle, spezialisierte MitarbeiterInnen der Staatsanwaltschaften und eine nationale Telefonberatungsstelle für weibliche Gewaltopfer.

20. Durch die föderale Struktur des Landes war es der österreichischen Regierung nicht möglich, eine detaillierte Aussage darüber zu treffen, wie viel Budget diesem Bereich tatsächlich von allen Ministerien zur Verfügung gestellt wird. Es wurden jedoch Informationen über das Budget des Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen, das jährlich 10 Mio. Euro beträgt, übermittelt. Die Hälfte dieses Budgets wird für den Bereich Gewalt gegen Frauen eingesetzt, die andere Hälfte wird für allgemeine politische Maßnahmen im Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern verwendet. Folglich beträgt das Budget, das für bundesweite Maßnahmen im Bereich der Gewalt gegen Frauen zur Verfügung steht, 5 Mio. Euro pro Jahr. Der Großteil davon (3,6 Mio. Euro jährlich) wird für die Finanzierung der neun Gewaltschutzzentren in ganz Österreich aufgewendet. Weitere 1,06 Mio. Euro im Jahr 2014 und 1,96 Mio. Euro im Jahr 2015 wurden der Förderung eines Programmes für „ein friedliches Miteinander, Gewaltprävention und Integration“ gewidmet. In Summe schöpften diese beiden Budgetposten beinahe das gesamte Jahresbudget für den Bereich Gewalt gegen Frauen aus, wodurch fast kein Spielraum für Präventivmaßnahmen, Strategieplanung und Evaluierungen der Auswirkungen der bestehenden politischen oder anderer wichtiger Maßnahmen, beispielsweise im Bereich der Prävention, übrig war. Dies ist besonders besorgniserregend im Zusammenhang mit den zusätzlichen Zuständigkeiten des Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen, die dieses im Zuge seiner Funktion als Koordinierungsstelle gemäß der Verpflichtungen der Istanbul-Konvention übernommen hat, ohne dass eine Aufstockung der finanziellen oder personellen Mittel erfolgt ist (siehe unten).

21. Während das Bundesministerium für Gesundheit und Frauen nicht das einzige Bundesministerium ist, dem für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen Finanzmittel zugewiesen sind, so ist es das einzige Ministerium, das einen klaren Auftrag zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen hat.³ GREVIO ist der Meinung, dass dessen Auftrag zur Erarbeitung der politischen Agenda in diesem Bereich von angemessenen finanziellen und personellen Mitteln begleitet werden muss, und dass das Ministerium in der Lage sein muss, eine größere Bandbreite an Aufgaben, wie u. a. Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung und allgemeine Präventionsarbeit, zu übernehmen.

22. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend eine deutliche Erhöhung des Budgets, das dem Bundesministerium für Gesundheit und Frauen für seine Arbeit im Bereich der Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen zur Verfügung steht.

23. Ein weiterer Punkt im Zusammenhang mit den Fördermitteln ist die Finanzierung von spezialisierten Hilfseinrichtungen für weibliche Opfer von Gewalt. In Österreich gibt es zahlreiche Hilfseinrichtungen von NGOs, die ursprünglich aus der Frauenbewegung hervorgegangen sind. GREVIO begrüßt die Tatsache, dass die Mehrheit dieser Einrichtungen teilweise oder zur Gänze von Bund und / oder Ländern finanziert werden. GREVIO merkt jedoch auch an, dass die Förderbeträge und -systeme sehr unterschiedlich sind – sowohl was die öffentlichen Geber an-

³ Laut dem Staatenbericht Österreich (S. 3) übernimmt das Bundesministerium für Inneres denselben Betrag für die Finanzierung der neun Gewaltschutzzentren und das Bundesministerium für Justiz wendet pro Jahr etwa 5,25 Mio. Euro für Prozessbegleitung auf, die zwar ein wichtiges Angebot darstellt, aber nicht ausschließlich auf Opfer von Gewalt gegen Frauen beschränkt ist.

belangt als auch im Zusammenhang mit der Art der Leistung und der Rechtsgrundlage (sofern vorhanden). Während manche Einrichtungen wie die Gewaltschutzzentren und der nationale Telefonberatungsdienst im Bereich der Gewalt gegen Frauen vonseiten der Regierungsstellen Dreijahresverträge bekommen, wodurch eine gewisse Kontinuität sichergestellt wird, erhalten andere lediglich Verträge mit einer Laufzeit von ein oder zwei Jahren und die Fördermittel decken häufig nur die nötigsten operativen Kosten. Andere müssen sich zudem an drei verschiedene Behördenebenen (Bund, Land und Gemeinde) wenden, um sich die (häufig kurzfristigen) Fördermittel zu sichern. Bei anderen Einrichtungen, z. B. Frauenhäusern, hängt die Höhe der Fördermittel von der Auslastung ab, was bei geringer Auslastung zu finanziellen Engpässen führt und damit zwangsläufig Folgen für die (Weiter-)Führung des Betriebs und das Personal hat. Die Verpflichtung zur Förderung von Hilfseinrichtungen auf Gemeinde- und Landesebene sowie die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen fallen in den jeweiligen Zuständigkeitsbereich der neun Bundesländer. Spezialisierte Hilfseinrichtungen fordern immer wieder die Einführung einer einheitlichen Rechtsgrundlage für alle Hilfseinrichtungen, um eine Vereinheitlichung sowie ein adäquates Ausmaß und eine garantierte Laufzeit der Fördermittel für alle spezialisierten Hilfseinrichtungen sicherzustellen.

24. GREVIO merkt ebenfalls an, dass die meisten spezialisierten Hilfseinrichtungen für weibliche Opfer von Gewalt zwar staatliche Förderungen, einschließlich für Personalkosten, erhalten, diese den Bedarf jedoch bei weitem nicht decken. Schutzunterkünfte müssen Frauen, die Hilfe benötigen, regelmäßig aufgrund fehlender Kapazitäten abweisen, und aufgrund der geringen Personalressourcen können die meisten Beratungsleistungen nur in Form von kurzfristiger Krisenintervention anstelle von langfristiger Unterstützung angeboten werden. Administrative Aufgaben, Networking und Präventionsarbeit können die MitarbeiterInnen häufig nur in ihrer Freizeit erledigen. Die wenigen Hilfseinrichtungen für weibliche Opfer von spezifischen Formen von Gewalt wie Zwangsheirat, ehrbezogener Gewalt und weiblicher Genitalverstümmelung beklagen allgemein die fehlende finanzielle und politische Unterstützung, wodurch Bedenken aufgeworfen werden, dass sich die Fördermittel und das politische Engagement zu sehr auf Hilfseinrichtungen im Bereich der häuslichen Gewalt konzentrieren.

25. GREVIO ist daher angesichts der mangelnden Gesamtstrategie für die Bereitstellung von Hilfseinrichtungen in Österreich sowie der fehlenden Rechtsgrundlage zur Gewährung von Förderungen besorgt, dass die Bereitschaft von Bund und Ländern zu einer breit gefächerten aber in der Höhe beschränkten Finanzierung zu einem lückenhaften Angebot und einer Hierarchie unter den verschiedenen Arten von Einrichtungen führen könnte. Im Erläuternden Bericht zur Istanbul-Konvention wird dargelegt, dass die zur Verfügung gestellten Fördermittel angemessen sein müssen, um das festgelegte Ziel erreichen beziehungsweise die notwendigen Maßnahmen umsetzen zu können. Im Hinblick auf das Ziel der österreichischen Regierung, spezialisierte Hilfseinrichtungen für Opfer aller in der Konvention definierten Formen von Gewalt anzubieten, sind die derzeit zur Verfügung gestellten Fördermittel und das daraus resultierende Angebot an Hilfseinrichtungen offenbar nicht ausreichend.

26. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend, die nötige Rechtsgrundlage zu schaffen, um eine angemessene und kontinuierliche Finanzierung der unterschiedlichen spezialisierten Hilfseinrichtungen sicherzustellen.

C. Nichtstaatliche Organisationen und Zivilgesellschaft (Artikel 9)

27. Die meisten, wenn nicht sogar alle, Beratungsstellen und Hilfseinrichtungen für Opfer der in der Konvention definierten unterschiedlichen Formen von Gewalt werden von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) betrieben. Darunter sind Hilfseinrichtungen von Frauen für Frauen wie die auf Frauen spezialisierten NGOs, religiöse Organisationen wie die Caritas oder die Diakonie und andere gemeinnützige Organisationen. Außerdem wird die österreichische Bewährungshilfe, eine Einrichtung von zentraler Bedeutung im Bereich der häuslichen Gewalt, vom Verein *Neustart* geführt. Mit Ausnahme der religiösen Organisationen werden die NGOs, die im Bereich der Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen tätig sind, vorwiegend von der Bundes- und / oder jeweiligen Landesregierung finanziert (siehe oben).

28. Die zentrale Rolle dieser Einrichtungen hinsichtlich der Unterstützung und des Schutzes von Frauen, die Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind, wird in Österreich vollständig anerkannt. Die österreichische Regierung vertraut in hohem Maße insbesondere auf das spezifische Know-how und die Werte, die die auf Frauen spezialisierten NGOs im Lauf der Jahre entwickelt haben. Die langjährige Erfahrung in diesem Bereich wird allgemein von den öffentlichen Stellen sehr geschätzt und die etablierte Praxis der Finanzierung seitens des Bundes und der Länder hat mit Sicherheit zur Vertiefung des Fachwissens beigetragen und bewirkt, dass der Stellenwert der Einrichtungen heute so hoch ist. GREVIO stellt zufrieden fest, dass dies der bedeutenden Rolle der Zivilgesellschaft und der NGOs entspricht, die insbesondere in Artikel 9 der Istanbul-Konvention angestrebt wird.

29. Auf unterschiedlichen Arten und Ebenen wird mit den staatlichen Behörden, einschließlich der Exekutive, den Staatsanwaltschaften sowie der Kinder- und Jugendhilfe, zusammengearbeitet, mit manchen institutionalisierter als mit anderen. Das Sicherheitspolizeigesetz ermöglicht beispielsweise der Exekutive, das jeweils zuständige Gewaltschutzzentrum zu informieren, sobald ein Betretungsverbot ausgesprochen wurde,⁴ und die Exekutivbediensteten werden für diese Vorgehensweise geschult. Es stellt gleichzeitig die Rechtsgrundlage für die Gewaltschutzzentren dar, um die betroffenen Frauen und Kinder zu erreichen.⁵ Dies ist ein hervorragendes Beispiel einer institutionellen Kooperation in den Bereichen häusliche Gewalt und Stalking, zwei Formen von Gewalt, die in den Aufgabenbereich der Gewaltschutzzentren fallen. In ähnlicher Weise werden in Wien multi-institutionelle Fallkonferenzen (MARACs) getestet, während in ländlichen, weniger dicht besiedelten Bundesländern, wie der Steiermark, ein System zur Kooperation eingerichtet wurde, bei dem sich die ExpertInnen der Landesregierung und von NGOs aufgrund der niedrigeren Anzahl der Fälle statt im Monatsrhythmus im Bedarfsfall treffen. Zusätzlich zu der Kooperation in den konkreten Fällen häuslicher Gewalt erstreckt sich die Zusammenar-

⁴ § 56 Abs. 1 Sicherheitspolizeigesetz

⁵ § 25 Abs. 3 Sicherheitspolizeigesetz

beit zwischen den NGOs und der Regierung auch auf die Politikgestaltung. VertreterInnen der Zivilgesellschaft sind (aktuell und in der Vergangenheit) regelmäßig Teil von interministeriellen Arbeitsgruppen, um bestimmte Aspekte bei der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in Österreich zu verbessern. Außerdem werden jährlich zahlreiche Konferenzen und Netzwerktreffen organisiert, um allgemein den Informationsaustausch zwischen allen relevanten AkteurInnen in diesem Bereich zu erleichtern.

30. GREVIO kommt zu dem Schluss, dass NGOs und die Zivilgesellschaft in Österreich als anerkannte Partner der Regierung geschätzt werden und eine starke Stütze bei der Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen darstellen. Trotz dieser sehr positiven Einschätzung möchte GREVIO auf einige besorgniserregende Punkte hinweisen.

31. Im ersten Punkt wird zunächst festgehalten, dass Kooperationen offenbar am besten funktionieren, wenn sie auf einer Rechtsgrundlage basieren. Da dies jedoch nur auf die Gewaltschutzzentren zutrifft, werden Opfer von häuslicher Gewalt und Stalking mit größerer Wahrscheinlichkeit durch Hilfseinrichtungen erreicht als Opfer der anderen in der Konvention definierten Formen von Gewalt. Ohne die Verpflichtung, Opfer von sexueller Gewalt und Vergewaltigung, Zwangsheirat, weiblicher Genitalverstümmelung oder sexueller Belästigung an spezialisierte Hilfseinrichtungen für diese Formen von Gewalt zu verweisen, bleiben Kooperationen oder Überweisungen Einzelfälle. Hier wird es verabsäumt, Opfern dieser Formen von Gewalt die benötigte spezialisierte Unterstützung zu bieten. GREVIO ist der Meinung, dass die vorbildlichen Maßnahmen zum Schutz von Opfern einer der in der Istanbul-Konvention definierten Formen von Gewalt, und zwar häuslicher Gewalt, auch für Opfer der anderen Formen von Gewalt gegen Frauen umgesetzt werden sollten.

32. Im zweiten Punkt wird festgehalten, dass durch das starke Vertrauen in engagierte, von NGOs geführte spezialisierte Hilfseinrichtungen den Opfern zweifelsohne eine hochqualitative Unterstützung geboten wird, und dadurch die Verpflichtung zur Bereitstellung von Hilfseinrichtungen, wie in den Artikeln 22, 23 und 25 der Istanbul-Konvention gefordert, in gewisser Hinsicht erfüllt wird. Wenn die Höhe der staatlichen Fördermittel jedoch keine ausreichende Erfüllung der Bedürfnisse der Opfer durch die Hilfseinrichtungen ermöglicht, ist dieser Ansatz in Frage zu stellen. Zudem sind manche Einrichtungen im Rahmen der finanziellen Förderungen der Regierungsstellen vertraglich dazu verpflichtet, zusätzlich zur Beratungsarbeit auch bewusstseinsbildende Maßnahmen umzusetzen sowie Öffentlichkeitsarbeit zu leisten. Es ist zu hinterfragen, ob von einer überlasteten Beratungsstelle mit eingeschränkten personellen Kapazitäten zusätzlich Kommunikations- und Kampagnenarbeit verlangt werden kann. GREVIO ist der Ansicht, dass allgemeine bewusstseinsbildende Maßnahmen und Präventionsarbeit im Idealfall von Bund, Ländern oder Gemeinden durchgeführt werden sollten (siehe Kapitel III zur Prävention).

33. GREVIO lädt die österreichische Regierung dazu ein, wirkungsvolle Zusammenarbeit und Austausch zwischen den staatlichen Stellen und den spezialisierten Hilfseinrichtungen hinsichtlich aller Formen von Gewalt zu gewährleisten und angemessene Rahmenbedingungen für ausgelagerte Leistungen sicherzustellen, besonders hinsicht-

lich einer garantierten und stabilen finanziellen Förderung, so dass die NGOs die Bedürfnisse aller Opfer vollständig decken können.

D. Koordinierungsstelle (Artikel 10)

34. Nach dem Inkrafttreten der Istanbul-Konvention wurden in Österreich mehrere Schritte unternommen, um die Anforderungen der Konvention hinsichtlich der Einrichtung offizieller Stellen für die Koordinierung, Umsetzung, Beobachtung und Evaluierung der politischen Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu erfüllen. In einem ersten Schritt wurde 2014 die *interministerielle Arbeitsgruppe zum Schutz von Frauen vor Gewalt (IMAG)* erweitert, VertreterInnen der Landesregierungen und der Zivilgesellschaft aufgenommen und unter die formale Führung der Leiterin der Abteilung für Gewaltprävention und frauenspezifische Legistik des Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen gestellt. Die IMAG wird durch eine Geschäftsführerin unterstützt und ist somit institutionalisierter als bisher, jedoch wurde ihr kein eigenes Budget zugewiesen. Außerdem wurde eine Nationale Koordinierungsstelle zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen eingerichtet, die aus zwei Mitarbeiterinnen der Abteilung für Gewaltprävention und frauenspezifische Legistik des Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen besteht. Deren Aufgaben im Rahmen der Nationalen Koordinierungsstelle kommen zu ihrem normalen Arbeitspensum in der Abteilung hinzu, dasselbe gilt für die Abteilungsleiterin und deren Führungsrolle innerhalb der IMAG. Der Nationalen Koordinierungsstelle wurde kein eigenes Budget zugeteilt.

35. Während die Nationale Koordinierungsstelle offenbar für die Koordinierung der politischen Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Datensammlung, zuständig ist, so scheint die IMAG für die Evaluierung und Verbesserung von politischen Maßnahmen sowie die Prioritätensetzung verantwortlich zu sein.

36. GREVIO zeigt sich darüber besorgt, dass, anstelle der Schaffung einer oder mehrerer separater Stellen für die Umsetzung dieser vier Arbeitsbereiche der Koordinierung, Umsetzung, Beobachtung und Evaluierung, diese Aufgaben lediglich zum normalen Arbeitspensum einer bereits bestehenden Abteilung hinzugefügt wurden, ohne eine Aufstockung hinsichtlich Personal oder Budget vorzunehmen. Dies stellt die Effizienz solch eines Ansatzes in Frage und wirft unweigerlich Zweifel auf, ob die Nationale Koordinierungsstelle zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen seinen Aufgaben im erforderlichen Ausmaß nachkommen kann. Es mag zwar einfacher erscheinen, eine klar definierte Aufgabe wie die Führung der IMAG zu einem bestehenden Tätigkeitsprofil hinzuzufügen, dennoch weist GREVIO auf die Einschränkungen hin, die der Ad-Hoc-Charakter von Arbeitsgruppen zwangsläufig mit sich bringt.

37. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend, die Rolle der Koordinierungsstelle an eine oder mehrere institutionalisierte Regierungsstellen zu übertragen, diese mit klaren und weithin kommunizierten Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen auszustatten sowie ihnen die entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen zuzuweisen.

E. Datensammlung und Forschung (Artikel 11)

1. Datensammlung

38. Für die Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt sind evidenzbasierte politische Maßnahmen nötig. Die Erfassung systematischer, vergleichbarer Daten aller relevanten administrativen Quellen sowie Informationen über die Prävalenz jeglicher Formen von Gewalt gegen Frauen sind dafür von größter Bedeutung.

39. Die 2014 von der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) durchgeführte *Studie über die Prävalenz von Gewalt gegen Frauen in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU)* sowie die 2011 vom Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend in Auftrag gegebene nationale Prävalenzstudie *Gewalt in der Familie und im nahen sozialen Umfeld* liefern hinreichende Belege für die Prävalenz von körperlicher, sexueller und psychischer Gewalt sowie sexueller Belästigung in Österreich. 20 % der Frauen in Österreich haben seit ihrem 15. Lebensjahr körperliche und / oder sexuelle Gewalt erlebt. 29 % der schwerwiegendsten Fälle passierten im häuslichen Umfeld.⁶ Im Gegensatz dazu wurde die Prävalenz anderer Formen von Gewalt gegen Frauen, insbesondere der weiblichen Genitalverstümmelung und Zwangsheirat, in Österreich noch nie erhoben. Einzelberichte, die vor allem aus dem Gesundheitswesen stammen, belegen, dass diese Formen von Gewalt gegen Frauen in Österreich vorkommen, wobei deren tatsächliches Ausmaß unklar ist. Es ist davon auszugehen, dass die Anzahl dieser Gewaltfälle durch den Zustrom von MigrantInnen und AsylwerberInnen in den letzten Jahren gestiegen ist, wodurch evidenzbasierte politische Maßnahmen wichtiger denn je sind.

40. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend Maßnahmen zur Beobachtung der Prävalenz von Gewaltformen gegen Frauen, insbesondere der Zwangsheirat und weiblichen Genitalverstümmelung, die bisher noch nicht erfasst wurden.

41. Hinsichtlich der behördlichen Datenerfassung gibt es im Zuge der bewährten politischen Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in Österreich zahlreiche relevante behördliche Datenquellen, die bei der Erarbeitung eines systematischen Ansatzes zur Datenerfassung einbezogen werden sollten. Neben den klassischen Datenquellen der Exekutive und der Strafjustiz umfassen diese auch Zivilgerichte aufgrund der Ausstellung von zivilrechtlichen einstweiligen Verfügungen, die Bewährungshilfe *Neustart* aufgrund der Umsetzung diversionseller Maßnahmen, die unterschiedlichen von der österreichischen Regierung beauftragten Einrichtungen, die psychosoziale Unterstützung sowie Rechtsbeistand bieten, Männerberatungsstellen aufgrund der Täterarbeit, alle relevanten spezialisierten Hilfseinrichtungen für Opfer, den Gesundheitssektor aufgrund seiner neuen Rolle bei der Opferidentifizierung sowie die Gleichbehandlungskommissionen aufgrund ihrer Rolle im Umgang mit Fällen sexueller Belästigung. Des Weiteren ist das österreichische Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl eine weitere wichtige Datenquelle im Hinblick auf die Anzahl der aufgrund von geschlechtsspezifischer Verfolgung gestellten Asylanträge sowie deren Ausmaß an Anerkennung.

⁶ Daten aus der Erhebung der FRA zum Thema Gewalt gegen Frauen, 2014.

42. Die Informationen, die für die Erstellung des vorliegenden Berichts herangezogen wurden, zeigen deutlich, dass die meisten der beteiligten Institutionen bereits zur Datenerfassung mancher oder aller in der Konvention definierten Formen von Gewalt beitragen, wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß. GREVIO begrüßt alle Maßnahmen, die zu einer umfassenden und kohärenten Datenerfassung beitragen, sowie die intensiven Bemühungen einiger Behörden hinsichtlich der Erstellung von mehr vergleichbaren Datenkategorien und ist sich der Herausforderungen, die diese Aufgabe in einem föderalen System mit vielschichtigen politischen Maßnahmen und der Beteiligung von verschiedenen Regierungsstellen und NGOs mit sich bringt, in vollem Maße bewusst. Nichtsdestotrotz möchte GREVIO auf die Chancen hinweisen, die die Ratifizierung der Istanbul-Konvention in diesem Bereich mit sich bringt, insbesondere die Rolle der Koordinierungsstelle bei der Koordinierung der Datensammlung und -analyse sowie deren Verbreitung (Artikel 10, Absatz 1). Es gibt zahlreiche Instrumente zur Unterstützung von Regierungsstellen, die die Datensammlung im Bereich der Gewalt gegen Frauen verbessern möchten. Mit deren Hilfe soll eine breite Wissensbasis geschaffen werden, auf die die Behörden zurückgreifen können.⁷ Vor diesem Hintergrund möchte GREVIO die folgenden dringlichen Schlussfolgerungen für künftige Maßnahmen seitens ausgewählter AkteurInnen aussprechen.

2. Exekutive

43. In der Polizeilichen Kriminalstatistik Österreichs werden jährlich die Strafdelikte erfasst, die bei der Exekutive zur Anzeige gebracht werden, sowie die Anzahl der aufgeklärten Strafdelikte und die Aufklärungsquote in Prozent. Sie enthält außerdem Informationen über die Anzahl der Tatverdächtigen und die Anzahl der Opfer nach Geschlecht. Das Alter der Opfer und Tatverdächtigen wird in Altersgruppen eingeteilt, das genaue Alter sowie das Geschlecht werden jedoch nicht angegeben. Die Datenerfassung erfolgt auf Basis der im österreichischen Strafgesetzbuch definierten Straftatbestände. Bei den meisten Sexual- und Gewaltdelikten werden zusätzliche Informationen über die Täter-Opfer-Beziehung erfasst. Die für diesen Zweck angewandten Datenkategorien sind: (i) Bekanntschaftsverhältnis, (ii) Familie in Hausgemeinschaft, (iii) Familie ohne Hausgemeinschaft, (iv) keine Beziehung, (v) unbekannt und (vi) Zufallsbekanntschaft. Diese sechs Kategorien wurden im Lauf der Zeit eingeführt und sollen die spezifischen Hintergründe von Straftaten beleuchten. GREVIO begrüßt die Bemühungen für eine systematische Erfassung der Täter-Opfer-Beziehung, kommt jedoch zu dem Schluss, dass die Kategorien noch nicht spezifisch genug definiert sind, um daraus Schlussfolgerungen über die tatsächliche Beziehung zwischen den involvierten Personen ziehen zu können. Der Begriff „Familie“ deckt z. B. intergenerative Beziehungen zwischen Vater und Tochter ebenso ab wie intime Beziehungen zwischen Intimpartnern und würde auch Straftaten zwischen Geschwistern umfassen. Daher geben die gesammelten Daten keinen Aufschluss darüber, wie viele der Fälle tatsächlich der Gewalt zwischen Intimpartnern zugerechnet werden müssen und wie viele im Vergleich dazu beispielsweise eine Kindesmisshandlung darstellen. GREVIO ist der Ansicht, dass

⁷ Siehe beispielsweise die folgenden Publikationen des Europarates: *Ensuring data collection and research on violence against women and domestic violence: Article 11 of the Istanbul Convention – A collection of papers on the Istanbul Convention* (2015); *Administrative data collection on domestic violence in Council of Europe member states*, (2008).

das Beziehungsverhältnis in spezifischere Kategorien unterteilt werden muss, um die Anzahl der Fälle von häuslicher Gewalt, nach Definition der Istanbul-Konvention, sichtbar zu machen (statt diese zu verschleiern).

44. Die österreichische Exekutive zeichnet auch die Daten aller angezeigten Vorfälle mittels einer Elektronischen Dienst-Dokumentation (EDD) auf. In diesem System sind Informationen über die Art der Straftat, die Anzahl der betroffenen Personen sowie die für die Bearbeitung des Vorfalls benötigte Anzahl an Arbeitsstunden erfasst. Ebenfalls dokumentiert wird die Anzahl der von der Exekutive ausgesprochenen Betretungsverbote. Aufgrund von Systemumstellungen ist diese Information allerdings erst ab dem Jahr 2016 öffentlich zugänglich. GREVIO stellt fest, dass viele dieser Anstrengungen zur Datenerfassung internen Dokumentationszwecken dienen (wie die Aufzeichnung der aufgewendeten Arbeitsstunden) statt zum Zweck evidenzbasierter politischer Maßnahmen. Im Rahmen der Konvention wird jedoch die Einrichtung von Datensystemen gefordert, die über die internen Dokumentationszwecke der einzelnen Behörden hinausgehen.

45. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend:

- a. **Datenkategorien für die Exekutive zu entwickeln, die eine genauere Dokumentation der Opfer-Täter-Beziehung ermöglichen;**
- b. **sicherzustellen, dass diese sowie sämtliche andere von den verschiedenen Einrichtungen angewandten Datenkategorien institutionsübergreifend vereinheitlicht werden;**
- c. **häusliche Gewalt gegen Frauen und den geschlechtsspezifischen Charakter anderer Gewaltformen im jährlichen Bericht der Polizeilichen Kriminalstatistik sichtbar zu machen und diese Daten der Öffentlichkeit besser zugänglich zu machen. Dies würde auch bedeuten, dass Informationen über die Anzahl der Tötungsdelikte an Frauen, die von Männern aufgrund ihres Geschlechts getötet wurden (geschlechtsspezifische Tötung von Frauen), sichtbar gemacht werden;**
- d. **sicherzustellen, dass Informationen über sämtliche Interventionen und Maßnahmen seitens der Exekutive wie die Verhängung von Betretungsverböten auf vergleichbare Weise elektronisch dokumentiert werden, so dass sie für evidenzbasierte politische Maßnahmen genutzt werden können, anstatt ausschließlich internen Dokumentationszwecken zu dienen.**

3. Strafjustiz

46. Auf der Ebene der Strafgerichte werden Daten über Geschlecht, Alter und Nationalität von Tätern und Opfern gesammelt. Die Datenerfassung erfolgt wie bei der Exekutive auf Basis der im österreichischen Strafgesetzbuch definierten Straftatbestände. Der Vorbehalt hierbei ist jedoch, dass sich die Einschätzung der Fakten seit der polizeilichen Ermittlung geändert haben könnte, was es schwierig macht, einen einzelnen Fall über die verschiedenen Schritte eines Strafverfahrens hinweg nachzuverfolgen.

47. Es gibt Pläne zur Einführung einer „eindeutigen Personenkennzahl“, um sicherzustellen, dass Fälle institutionsübergreifend nachverfolgt werden können, und zwar anhand des ent-

sprechenden Täters und nicht anhand der Straftat. GREVIO begrüßt diese Pläne, denn das würde bedeuten, dass zum einen die so dringend benötigten Daten gesammelt würden, und zum anderen Informationen im Fall von Wiederholungstätern leichter abrufbar wären.

48. Ähnlich wie bei der Datenerfassung der Exekutive umfassen die in der Strafjustiz angewandten Datenkategorien ebenfalls Angaben zur Täter-Opfer-Beziehung. Obwohl die Liste der kategorisierten Straftatbestände umfassender ist, gibt es lediglich zwei Kategorien für die Beziehung: „mit FAM“ und „ohne FAM“, wobei „FAM“ allgemein für eine familiäre Beziehung steht. Dieser Begriff ist nicht ausreichend spezifisch, denn er deckt sämtliche familiäre Beziehungen ab, die zu vielfältig sind, um die Datenkategorie sinnvoll für die Politikgestaltung nutzen zu können. Zudem kann anhand dessen nicht zwischen aktuellen und vergangenen PartnerInnen unterschieden werden, und ob Täter und Opfer zusammen leben oder gelebt haben.

49. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend:

- a. **Datenkategorien für die Anwendung im Rahmen der Zivilgerichtsbarkeit zu entwickeln, die eine genauere Dokumentation der Täter-Opfer-Beziehung ermöglichen;**
- b. **sicherzustellen, dass diese sowie sämtliche andere Datenkategorien der unterschiedlichen öffentlichen Stellen und Behörden institutionsübergreifend vereinheitlicht werden;**
- c. **die bestehenden Pläne zur Einführung einer „eindeutigen Personenkennzahl“ umzusetzen, um eine institutionsübergreifende Nachverfolgung der Täter und der ihnen angelasteten Straftaten bei den unterschiedlichen öffentlichen Stellen und Behörden zu ermöglichen.**

4. Zivilgerichtsbarkeit

50. Zivilrechtliche einstweilige Verfügungen⁸ werden von Zivilgerichten erlassen, es gibt jedoch offenbar keine systematische, elektronische Datenaufzeichnung über deren Anzahl und Dauer sowie die beteiligten Personen. Daher ist es nicht möglich genaue Aussagen über die Gesamtzahl der einstweiligen Verfügungen, die jeweilige Form der Gewalt (häusliche Gewalt oder Stalking) oder die Opfer (Kind, weibliches oder männliches Opfer von häuslicher Gewalt) zu treffen. Diese Lücke im Rahmen der Datensammlung wurde der österreichischen Regierung bereits durch den Bericht über Österreich des Menschenrechtskommissars des Europarates, Nils Muižnieks, aus dem Jahr 2012 zur Kenntnis gebracht.

51. GREVIO wiederholt die Beobachtungen des Menschenrechtskommissars des Europarates in seinem Bericht aus dem Jahr 2012 über Österreich und empfiehlt der österreichischen Regierung daher, sicherzustellen, dass im Rahmen der Datensammlung durch die Zivilgerichte die Anzahl der verhängten Betretungsverbote, die Spezifikation der zugrunde liegenden Gewaltform sowie das Geschlecht, das Alter und die Beziehung der involvierten Personen zueinander erfasst werden.

⁸ Eine detaillierte Beschreibung des österreichischen Systems der polizeilichen Betretungsverbote sowie der zivilrechtlichen einstweiligen Verfügungen ist in Kapitel VI aufgeführt.

5. Gleichbehandlungskommission

52. In Österreich wurden mehrere Gleichbehandlungskommissionen eingerichtet, um u. a. in Fällen sexueller Belästigung am Arbeitsplatz entscheiden zu können.⁹ Es gibt eigene Kommissionen für den privaten und öffentlichen Sektor sowie für Bundesbedienstete. Sie bestehen parallel zu den Strafgerichten, Opfer können eine oder auch beide der Institutionen in Anspruch nehmen. Die Gleichbehandlungskommissionen sind rechtlich verpflichtet, dem österreichischen Parlament alle zwei Jahre Bericht zu erstatten, darunter auch über die Anzahl der eingelangten Anfragen bezüglich Information und Beratung sowie die Anzahl der behandelten Fälle unterschieden nach deren Art. Derzeit enthalten die Daten dieser Kommissionen über die unterschiedlichen Fälle keine Angaben über das Geschlecht, wodurch keine Informationen über die Anzahl der Beschwerden wegen sexueller Belästigung, die von Frauen im Vergleich zu Männern eingereicht werden, möglich sind. In den zweijährlichen Berichten wird lediglich angegeben, wie viele Beschwerden insgesamt von Frauen eingebracht wurden, jedoch ohne Information über die Art der Beschwerde.¹⁰

53. GREVIO begrüßt die Absicht des Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen, die im Rahmen der Gleichbehandlungskommissionen angewandten Datenkategorien in Einklang mit den im Rahmen der Istanbul-Konvention definierten Anforderungen zu bringen, und empfiehlt der österreichischen Regierung, sicherzustellen, dass die Fälle nach Art des Verstoßes, Geschlecht, Alter, Täter-Opfer-Beziehung und Ausgang des Verfahrens kategorisiert werden.

6. Gesundheit

54. Seit 2010 sind öffentliche und private Krankenanstalten einer gewissen Größe gesetzlich dazu verpflichtet, Opferschutzgruppen einzurichten, die dazu dienen sollen, Opfer vorwiegend häuslicher Gewalt, aber auch der anderen in der Konvention definierten Formen von Gewalt, zu identifizieren.¹¹ Sobald Opfer beziehungsweise gefährdete Frauen identifiziert wurden, erhalten sie medizinische und psychologische Unterstützung und werden an spezialisierte Hilfseinrichtungen verwiesen. Jeglicher Verdacht auf eine schwerwiegende Straftat (schwere Körperverletzung oder Totschlag / Tötung) muss der Exekutive oder der Staatsanwaltschaft gemeldet werden. Ein Verdacht auf emotionale oder körperliche Misshandlungen oder sexuellen Missbrauch von Minderjährigen oder Erwachsenen mit eingeschränkter Entscheidungsfähigkeit muss ebenfalls gemeldet werden. Es besteht keine Pflicht zur Datensammlung. Während manche Krankenhäuser zwar vermutlich Daten für ihre eigenen internen Dokumentationszwecke erfassen, fällt es jedoch in den Aufgabenbereich der neun Landesregierungen, diese Daten anzufordern, was bisher noch nicht geschehen ist.

⁹ Dies ist Teil der Verpflichtungen im Rahmen des EU-Antidiskriminierungsrechts, wie u. a. zu finden in Kapitel II der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000, die einen allgemeinen Rahmen für die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf festlegt.

¹⁰ Siehe z. B. [Gleichbehandlungsbericht für die Privatwirtschaft 2012 und 2013, Teil I - Gleichbehandlungskommission](#), S. 9, 124 und 168; abgerufen am 3. Januar 2017, abrufbar unter:

www.bmb.gv.at/frauen/gleichbehandlung/gbb_priv_2012_2013_T01.pdf?5oc6bp

¹¹ Siehe § 8e Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten (KAKuG).

55. Infolgedessen sind keine vergleichbaren oder systematischen Informationen darüber verfügbar, wie viele Opfer in Krankenhäusern identifiziert wurden, welche Form von Gewalt der Grund war und wie den Opfern geholfen wurde. Es ist daher unmöglich zu evaluieren, ob die Opferschutzgruppen in den Krankenhäusern, in denen es diese gibt,¹² die gewünschte Wirkung haben und ihr Ziel erreichen.

56. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung, Maßnahmen zur Verbesserung der systematischen und vergleichbaren Datenerfassung in allen Krankenhäusern, mit oder ohne Opferschutzgruppen, hinsichtlich der Anzahl der Opfer der verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen, deren Geschlecht, Alter sowie der Täter-Opfer-Beziehung, zu ergreifen.

7. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

57. Wie von Eurostat gefordert, werden vom Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl Daten gesammelt. Die Datenkategorien in Bezug auf Asylanträge sind (i) minderjährig oder nicht minderjährig, (ii) Geschlecht, (iii) Herkunftsland und (iv) Ausgang der Asylentscheidung. Fluchtgründe oder Gründe für die Asylgewährung werden nicht erfasst, da dies weder als umsetzbar erachtet wird, noch als relevant für die Bearbeitung von Asylanträgen, was die Hauptaufgabe des Amts darstellt.

58. GREVIO empfiehlt dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl die Einführung eines Systems zur Datenerfassung, in dem Asylanträge auf Basis der geschlechtsspezifischen Verfolgung sowie deren Ergebnisse dokumentiert werden.

8. Forschung

59. Von 2011 bis 2015 wurden in Österreich acht Forschungsprojekte im Bereich Gewalt gegen Frauen durchgeführt. Vier der Projekte wurden von der Bundesregierung beauftragt, die anderen vier waren Teil europäischer Forschungsprojekte, wie dem Programm DAPHNE III, und wurden größtenteils durch Forschungszuschüsse der EU finanziert. Fünf dieser Projekte konzentrierten sich auf häusliche Gewalt und nahmen Bezug auf die Erfahrungen von Frauen mit psychischer Gewalt, Verurteilungen bei Tötungsdelikten in Partnerschaften, Täterarbeit, Restorative Justice in Fällen häuslicher Gewalt und einstweilige Verfügungen im Zusammenhang mit Opfern mit besonderen Bedürfnissen. Bei den anderen drei Forschungsprojekten lag der Schwerpunkt auf spezifischen Opfergruppen, wie älteren Frauen, Frauen mit Behinderungen sowie Hausangestellten, denen sexuelle Gewalt widerfahren ist.

60. GREVIO stellt anerkennend fest, dass die zuvor genannten Forschungsprojekte einen wichtigen Einblick in spezifische Aspekte von Gewalt gegen Frauen geben, merkt jedoch auch an, dass die meisten Projekte sich auf häusliche Gewalt beziehen und offenbar bei keinem der

¹² GREVIO wurde informiert, dass noch nicht alle Krankenhäuser bislang Opferschutzgruppen eingerichtet haben, siehe Kapitel IV

Projekte eine Evaluierung der aktuellen politischen oder gesetzgeberischen Maßnahmen vorgenommen wurde.

61. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung, die bestehenden politischen und gesetzgeberischen Maßnahmen verstärkt zu evaluieren, um bewerten zu können, inwieweit diese umgesetzt wurden und auf die Bedürfnisse der Opfer eingegangen werden konnte. Des Weiteren empfiehlt GREVIO der österreichischen Regierung, Formen von Gewalt gegen Frauen, wie weibliche Genitalverstümmelung und Zwangsheirat oder andere traditionelle, für die Frau nachteilige Praktiken, die bisher noch nicht miteinbezogen wurden, im Zuge von Forschungsprojekten gezielt zu behandeln.

III. Prävention

62. Dieses Kapitel enthält einige allgemeine und spezifischere Verpflichtungen im Bereich der Prävention. Diese umfassen frühzeitige Präventivmaßnahmen wie z. B. die Änderung von sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Frauen und Männern, die Beseitigung von Vorurteilen und Geschlechterstereotypen sowie Maßnahmen zur Einbindung der gesamten Gesellschaft, einschließlich Männern und Jungen, mit dem Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern und der Prävention von Gewalt gegen Frauen. Außerdem werden spezifischere Präventivmaßnahmen wie Bewusstseinsbildung und Kampagnen aufgegriffen, mit deren Hilfe eine angemessene Schulung des betreffenden Fachpersonals sowie Bildungsmaßnahmen in Schulen und anderen Einrichtungen gewährleistet sowie nicht zuletzt Maßnahmen wie Täterprogramme umgesetzt werden sollen, um einer weiteren Viktimisierung vorzubeugen.

A. Bewusstseinsbildung (Artikel 13)

63. Der Staatenbericht Österreichs bezieht sich auf zahlreiche bewusstseinsbildende Maßnahmen, die 2014 und 2015 auf Bundes- und Landesebene durchgeführt wurden. Die meisten der aus öffentlichen Mitteln (mit-)finanzierten Maßnahmen wurden von nichtstaatlichen AkteurInnen umgesetzt. Zusätzlich zu den Aktivitäten und Events, die im Rahmen der weltweiten Kampagnen wie *16 Tage gegen Gewalt an Frauen* und *One Billion Rising* stattfanden, wurden Kunstwettbewerbe, Plakatkampagnen, Aktionen zur Bekanntmachung des Telefonberatungsdienstes für von Gewalt betroffenen Frauen und Kampagnen im Hinblick auf Gesetzesänderungen des Sexualstrafrechts durchgeführt. Dabei wurden ebenfalls Date-Rape-Drogen, sexuelle Gewalt, häusliche Gewalt und das Bild der „Männlichkeit“ sowie positive männliche Rollenbilder thematisiert. Die Zielgruppen waren breit gefächert: von der breiten Öffentlichkeit bis hin zu Kindern im Schulalter, ÄrztInnen, Fachpersonal im Gesundheitswesen sowie MigrantInnen, junge Menschen und JournalistInnen.

64. Zusätzlich wurden zahlreiche Informationen über die unterschiedlichen Formen von Gewalt gegen Frauen, die zur Verfügung stehenden Hilfseinrichtungen und andere Beratungsmöglichkeiten von unterschiedlichen Bundesministerien sowie den spezialisierten Hilfseinrichtungen selbst (teilweise in mehreren Sprachen) online zur Verfügung gestellt. Die spezialisierten Hilfseinrichtungen unternehmen häufig Aktivitäten zur Bewusstseinsbildung, die aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, und zu denen sie teilweise im Rahmen ihrer staatlichen Förderung verpflichtet sind.

65. GREVIO begrüßt die vielseitigen Bemühungen, die die unterschiedlichen Formen von Gewalt gegen Frauen sichtbar machen und sowohl die breite Öffentlichkeit als auch die involvierten Berufsgruppen sensibilisieren sollen. GREVIO lobt die österreichische Regierung besonders für die umfassende und gut konzipierte Kampagne *GewaltFREI leben*, die wiederholt im Austausch mit GREVIO während des Evaluierungsbesuches von mehreren AkteurInnen erwähnt wurde, und die allgemein als eine wichtige und erfolgreiche Initiative erachtet wurde. GREVIO ist der Meinung, dass alle der bisher behandelten Themen Maßnahmen zur Bewusst-

seinsbildung verdienen, und dass die Kampagnen zweifelsohne ihren Beitrag dazu geleistet haben. Dennoch wurde scheinbar keine der genannten Kampagnen und Aktivitäten evaluiert, wodurch es nicht möglich ist, Schlussfolgerungen hinsichtlich ihrer konkreten Auswirkungen zu ziehen.

66. GREVIO erachtet es als äußerst wichtig, bewusstseinsbildende Maßnahmen auf die Ursachen von Gewalt gegen Frauen sowie vermeintlich zunehmende anti-feministische Einstellungen auszuweiten. Dies wurde bei mehreren Gesprächen im Rahmen des Evaluierungsbesuches von GREVIO angesprochen. Es herrschte der Eindruck, dass das Engagement in der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, das anfangs sichtbar und stark ausgeprägt war, inzwischen abgenommen hat. Obwohl einige Maßnahmen weiterhin umgesetzt werden, so sind die Motivation und Überzeugung zurückgegangen, wodurch es schwieriger wird, Ressourcen für Kampagnen zu gewinnen und die notwendige Arbeit durchzuführen.

67. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung, die geschlechtsspezifische Ungleichbehandlung als eine der Grundursachen von Gewalt gegen Frauen anzuerkennen, und Maßnahmen zur Verbesserung der Gleichstellung von Frauen und Männern nicht nur durch die Gesetzgebung, sondern auch durch Maßnahmen der Bewusstseinsbildung, Sensibilisierung der Öffentlichkeit und durch einen kulturellen Wandel zu setzen.

68. GREVIO wurde berichtet, dass alle neun Bundesländer in Österreich ein Budget für bewusstseinsbildende Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen auf Landesebene zur Verfügung stellen, jedoch gibt es keine Angaben über die Höhe der gesamten Fördermittel für diesen Zweck. Aus Gesprächen mit dem Bundesministerium für Gesundheit und Frauen ging jedoch hervor, dass das eigene Budget kaum Spielraum für groß angelegte Kampagnen zur Bewusstseinsbildung zulässt, woraus GREVIO schlussfolgert, dass dies einer der Gründe für die Übertragung dieser Aufgabe an spezialisierte Hilfseinrichtungen ist, von denen die meisten von NGOs geführt werden. So sehr GREVIO befürwortet, dass spezialisierte Hilfseinrichtungen bei der Erarbeitung und Umsetzung von politischen Maßnahmen eingebunden werden, so ist sie jedoch auch der Ansicht, dass einige bewusstseinsbildende Maßnahmen von der Bundesregierung gesteuert und umgesetzt werden sollten, um eine größere Reichweite zu erzielen. Im Vergleich zu Frauen aus anderen EU-Ländern, sind österreichische Frauen am wenigsten über Kampagnen zum Thema Gewalt gegen Frauen in ihrem Land informiert¹³, was auf eine dringende Notwendigkeit öffentlicher Sensibilisierungsmaßnahmen schließen lässt.

69. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend, den unterschiedlichen Bundesministerien eine stärkere Rolle im Zuge der Erarbeitung, der Umsetzung und Evaluierung von öffentlichen Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung zu übertragen, um sicherzustellen, dass Kampagnen und Programme, darunter auch über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, regelmäßig österreichweit durchgeführt werden. GREVIO weist

¹³ Laut der Erhebung der FRA hat nur jede fünfte Frau (20%) in Österreich kürzlich eine Kampagne zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen gesehen oder gehört. Siehe S. 162 *Violence against women: An EU-wide survey, Main results [Gewalt gegen Frauen: eine EU-weite Umfrage, Hauptergebnisse]*, 2014.

außerdem explizit darauf hin, dass dafür ein entsprechendes Budget zur Verfügung gestellt werden müsste.

B. Bildung (Artikel 14)

70. Die Kompetenzen im formalen Bildungsbereich sind in Österreich auf Bundes- und Landesebene aufgeteilt. Während die frühkindliche Bildung im Kindergarten in den Zuständigkeitsbereich der Landesregierungen der neun Bundesländer fällt, obliegt die primäre und sekundäre Bildung dem Bundesministerium für Bildung. Der tertiäre Bildungsbereich fällt in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Wissenschaft.

71. Manche Bundesländer haben Richtlinien und Standards für eine geschlechtersensible Bildung entwickelt, es ist jedoch nicht bekannt, inwieweit diese das Thema Gewalt gegen Frauen in altersentsprechender Form für Kindergärten umfassen. In den Lehrplänen der primären und sekundären Bildungsstufe sind Inhalte betreffend der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie der gewaltfreien Konfliktlösung in zwischenmenschlichen Beziehungen vorgeschrieben. Entsprechendes Unterrichtsmaterial zu diesen sowie anderen diesbezüglich relevanten Themen wird für LehrerInnen zur Nutzung auf freiwilliger Basis zur Verfügung gestellt. Das aus öffentlicher Hand finanzierte Zentrum POLIS – Politik Lernen in der Schule¹⁴ bietet viele unterschiedliche Materialien mit Hintergrundinformationen, darunter Informationen über internationale Standards, wie die Istanbul-Konvention, Vorschläge für altersentsprechendes Lesematerial und weiterführende Informationen sowie Erklärungen zu den Themen und wie diese im Unterricht vermittelt werden können. Die Themenbereiche umfassen Gewalt gegen Frauen und Kinder, geschlechtsspezifische Gewalt gegen Kinder und Jugendliche mit Behinderung, weibliche Genitalverstümmelung, Zwangsheirat, Gleichstellung von Frauen und Männern, Frauenrechte sind Menschenrechte, Jungen und das Bild der Männlichkeit, Mobbing in der Schule sowie Frauen und bewaffnete Konflikte. Das Material zielt auf unterschiedliche Altersgruppen zwischen der zweiten und der achten Schulstufe und darüber hinaus ab. Laut den GREVIO zur Verfügung gestellten Daten wird dieses Material regelmäßig von LehrerInnen und anderen Personen online aufgerufen. Am größten ist die Nachfrage offenbar nach Material zu den Themen Mobbing in der Schule, Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Frauenrechte sind Menschenrechte.¹⁵ In den Jahren 2014 bis 2016 wurden insgesamt 6.500 Druckexemplare aller verfügbaren Materialien LehrerInnen und MultiplikatorInnen in ganz Österreich zur Verfügung gestellt.

72. Die konkreten Auswirkungen dieses Materials sind zwar schwierig zu messen, dennoch lobt GREVIO die österreichische Regierung dafür, dass den LehrerInnen so umfassende und detaillierte Materialien zur Verfügung gestellt werden. Es wäre jedoch wünschenswert, dass diese Themen verpflichtend in die Lehrpläne integriert werden. GREVIO begrüßt zudem die Bemühungen der Bundesregierung im Rahmen der *Nationalen Strategie zur schulischen Gewaltprä-*

¹⁴ POLIS ist eine zentrale Serviceeinrichtung im Bereich Bildung, die Unterrichtsmaterial zu den Themen Demokratie, Staatsbürgerschaft und politische Bildung produziert und verbreitet.

¹⁵ Jeweils mehr als 2.000 Aufrufe innerhalb von zwei Jahren (2014-2016). Im selben Zeitraum wurde die Broschüre über Gewalt gegen Frauen und Kinder online 681 Mal aufgerufen.

vention (2014-16), LehrerInnen fortzubilden sowie über die SchulleiterInnen eine noch weitreichendere Nutzung der POLIS-Materialien sicherzustellen. Außerdem merkt GREVIO positiv an, dass LehrerInnen formell dazu verpflichtet sind, die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern in den Unterricht einzubauen. Auch dadurch kann sichergestellt werden, dass das verfügbare Material umfassender genutzt wird.

C. Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen (Artikel 15)

73. Laut Artikel 15 der Konvention soll für alle Angehörigen der Berufsgruppen, die mit Opfern oder Tätern der verschiedenen Gewalttaten zu tun haben, ein Angebot an Aus- und Fortbildungsmaßnahmen geschaffen werden. Die wichtigsten Themen im Zuge dieser Bildungsmaßnahmen sind die Prävention und Erkennung von Gewalt, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Bedürfnisse und Rechte der Opfer sowie die Verhinderung der sekundären Viktimisierung. Der von GREVIO erstellte Fragebogen listet in einer beigefügten Tabelle jene Berufsgruppen auf, die GREVIO zufolge in diesem Zusammenhang relevant sind und die diese Aus- und Fortbildungsmaßnahmen benötigen.¹⁶ Vor diesem Hintergrund ergeben die Informationen, die GREVIO durch den Staatenbericht Österreichs sowie während des Evaluierungsbesuches erhalten hat, ein gemischtes Bild, was das Ausmaß der Ausbildungsmaßnahmen im Bereich Gewalt gegen Frauen für die Angehörigen der entsprechenden Berufsgruppen anbelangt.

74. GREVIO ist sich bewusst, dass die in Artikel 15 definierten Standards sehr hoch sind, und welche Herausforderungen damit verbunden sind. Es begrüßt die Schritte, die die österreichische Regierung bereits unternommen hat, um das Thema Gewalt gegen Frauen im Rahmen der Ausbildungsmaßnahmen systematisch in die Lehrpläne einzubinden, insbesondere in Bezug auf die Exekutive sowie den Gesundheitssektor. Obwohl die Lehrpläne für die unterschiedlichen Berufsgruppen im Gesundheitsbereich noch keine einheitlichen und verpflichtenden Module zur Identifizierung von Opfern der unterschiedlichen Formen von Gewalt gegen Frauen beinhalten, so ist dies infolge des Nationalen Aktionsplans und dem Arbeitsprogramm der *interministeriellen Arbeitsgruppe zum Schutz von Frauen vor Gewalt (IMAG)* bereits auf der politischen Agenda. Die Rechtsvorschriften für die unterschiedlichen Berufsgruppen (ÄrztInnen, KrankenpflegerInnen, PsychotherapeutInnen etc.) gehen bereits auf die Bedeutung der Bewusstseinsbildung im Bereich der unterschiedlichen Formen von Gewalt gegen Frauen und die spezifischen Bedürfnisse der Opfer ein. Im Zuge der Kampagne *GewaltFREI* leben wurden zahlreiche Bedienstete im Gesundheitswesen sowie mittlere Führungskräfte in Krankenhäusern geschult und Richtlinien für die Dokumentation von Verletzungen im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt entwickelt.

¹⁶ Diese umfassen zumindest PolizistInnen sowie andere Exekutivbedienstete, StaatsanwältInnen, RichterInnen, SozialarbeiterInnen, ÄrztInnen, KrankenpflegerInnen, Hebammen, PsychologInnen (insbesondere in der Beratung tätige sowie PsychotherapeutInnen), Staatsbedienstete in den Bereichen Immigration und Asyl, pädagogische Fachkräfte und SchulleiterInnen, JournalistInnen sowie andere Medienfachleute, und SoldatInnen.

75. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend, für alle Bediensteten im Gesundheitswesen verpflichtende und einheitliche Ausbildungsmodule zum Thema Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt einzuführen.

76. Bei der Exekutive gibt es zahlreiche Aus- und Fortbildungsmaßnahmen. Häusliche Gewalt und ihr geschlechtsspezifischer Charakter sind Teil des verpflichtenden Moduls über Menschenrechte im Rahmen der zweijährigen Grundausbildung aller PolizeischülerInnen. Da Fälle häuslicher Gewalt sowie Betretungsverbote einen beträchtlichen Teil der Arbeit der Exekutive ausmachen, sind die spezifischen Eigenheiten dieser Form von Gewalt und die entsprechenden Maßnahmen seitens der Polizei ein wichtiges Element in der Grundausbildung. Je nach Dienstgrad und Einsatzbereich erhalten einige Exekutivbedienstete eine entsprechend umfassendere Schulung. PräventionsbeamtInnen erhalten beispielsweise eine kurze Schulung zum Thema Zwangsheirat sowie weibliche Genitalverstümmelung und PräventionsbeamtInnen für häusliche Gewalt werden intensiv geschult, wie Tätern gegenüber, die von ihrem Wohnsitz weggewiesen wurden, Verwarnungen ausgesprochen werden sollten. Fortbildungen sind verpflichtend und werden alle drei Monate zu jeweils unterschiedlichen Themen organisiert. Häusliche Gewalt wird ein- bis zweimal pro Jahr behandelt und die Fortbildungsseminare werden in der Regel von MitarbeiterInnen der spezialisierten Hilfseinrichtungen gehalten. Mit Besorgnis wurde von den spezialisierten Hilfseinrichtungen angemerkt, dass die Fördermittel für solche Fortbildungsmaßnahmen reduziert wurden.

77. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend, die Finanzierung der Fortbildungsmaßnahmen zu allen in Artikel 15 der Istanbul-Konvention genannten Themen, die von spezialisierten Hilfseinrichtungen für die Exekutive durchgeführt werden, nachhaltig sicherzustellen.

78. GREVIO geht aufgrund der erhaltenen Informationen davon aus, dass JuristInnen von allen involvierten Berufsgruppen in Österreich jene mit dem geringsten Schulungsangebot in Bezug auf Gewalt gegen Frauen, Gleichstellung von Frauen und Männern, Rechte und Bedürfnisse der Opfer sowie Prävention der sekundären Viktimisierung ist. Diese Themen werden in keinem der verpflichtenden Kurse im Rahmen des Studiums der Rechtswissenschaften erwähnt. Erst im richterlichen Vorbereitungsdienst, der vierjährigen Ausbildung für RichterInnen sowie StaatsanwältInnen, werden relevante Themen wie der Umgang mit Opfern sowie sexuelle und andere Formen von Gewalt gegen Kinder in spezifischen Seminaren abgedeckt. Es gibt jedoch kein solches Seminar zum Thema Gewalt gegen Frauen als Form der geschlechtsspezifischen Gewalt oder Gleichstellung von Frauen und Männern. GREVIO begrüßt die Forderung, die an die Präsidenten der Oberlandesgerichte in Österreich herangetragen wurde, Schulungen entsprechend der Vorgaben der Istanbul-Konvention in die Ausbildungsprogramme zu integrieren, und ist optimistisch, dass diese in naher Zukunft zu zielgerichteteren Seminaren in Bezug auf die Standards der Konvention führen werden. Bis dahin soll ein zweiwöchiges Pflichtpraktikum in einem der neun Gewaltschutzzentren diese Lücke füllen. GREVIO begrüßt dieses wichtige Schulungsangebot für angehende RichterInnen und StaatsanwältInnen, merkt jedoch an, dass dieses Praktikum auch in einer anderen sozialen Einrichtung absolviert werden kann, d. h. dass diese Erfahrung keineswegs verpflichtend für alle vorgesehen ist. Des Weiteren wird diese

Lücke auch in der späteren Laufbahn von RichterInnen und StaatsanwältInnen nicht im Rahmen von Fortbildungsmaßnahmen geschlossen. Obwohl jährlich Seminare zu den Themen Gleichbehandlung, Gewalt und Opferschutz angeboten werden, so gibt es keinerlei Anreizprogramme oder verpflichtende Vorgaben, diese zu besuchen.

79. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend, verpflichtende Ausbildungsprogramme zu allen in Artikel 15 der Istanbul-Konvention genannten Themen für JuristInnen zu schaffen.

80. Die für Immigration und Asyl zuständigen Staatsbediensteten sind eine weitere Berufsgruppe, die nur sehr wenig zu den in Artikel 15 genannten Themen geschult wird. Im Rahmen der Schulungsmaßnahmen für das Personal des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl, die intern abgehalten werden, gibt es ein Modul über „gefährdete Gruppen“, das offenbar die Themen geschlechtsspezifische Gewalt und humanitärer Schutz oberflächlich behandelt. Spezifische Schulungen gibt es darüber, wie Opfer von Menschenhandel identifiziert werden können.

81. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend die Erarbeitung eines Schulungshandbuchs zur Identifikation von Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt im Zuge von Asylverfahren und zur Vorgehensweise bei der Zuerkennung von Asyl oder subsidiärem Schutz sowie die Umsetzung verpflichtender Schulungen für Bedienstete im Bereich Immigration und Asyl.

D. Vorbeugende Interventionsprogramme und Täterarbeit (Artikel 16)

82. In Österreich gibt es für Täter häuslicher Gewalt sowie für Sexualstraftäter unterschiedliche Programme und Betreuungsmöglichkeiten im Rahmen der Täterarbeit.

1. Programme für Täter häuslicher Gewalt

83. Im Fall von häuslicher Gewalt wird Täterarbeit zum einen durch Männerberatungszentren und andere Beratungsstellen, wie dem *Verein für Männer- und Geschlechterthemen Steiermark* in Graz, die *Männerberatung Wien* und die *Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie*, angeboten und zum anderen durch die österreichische Bewährungshilfe, die der Verein Neustart anbietet. Während der Verein Neustart fast ausschließlich mit verurteilten Tätern im Bereich häuslicher Gewalt zu tun hat, die aufgrund einer gerichtlichen Anordnung ein Täterprogramm absolvieren müssen, ist das Spektrum der Teilnehmer bei den Programmen in den Beratungszentren breiter und es nehmen Männer auf freiwilliger oder verpflichtender Basis teil. Was die Teilnehmerzahlen anbelangt, so wurden 2015 von *Neustart* 34 Anti-Gewalt-Trainings mit insgesamt 334 Gewalttätern abgehalten.

84. Ein Thema, auf das seit dem Inkrafttreten der Konvention besonders geachtet wird, ist die systematische Einführung der Opferschutzorientierung in die Täterarbeit, einschließlich eines geschlechtsspezifischen Verständnisses häuslicher Gewalt und einer engen Kooperation mit den Hilfseinrichtungen für Frauen, um die Sicherheit sowie die Einhaltung der Menschenrechte der betroffenen Frauen zu gewährleisten. Eine Arbeitsgruppe wurde eingerichtet, um die beste-

henden Programme im Rahmen der Täterarbeit sowie deren Arbeitsweise zu erfassen und nationale Standards für die opferschutzorientierte Täterarbeit zu entwickeln.¹⁷ Die Ausarbeitung dieser Standards ist noch nicht fertiggestellt, jedoch wurde eine Kooperation zwischen *Neustart* und einigen Hilfseinrichtungen für Frauen bereits offiziell beschlossen. Dies ist ein wichtiger Schritt, da die Hilfseinrichtungen für Frauen, deren frühere oder derzeitige Partner oder Ehemänner bei *Neustart* Bewährungshilfe bekommen, nun regelmäßig über den Fortschritt und die Kooperationsbereitschaft der Täter informiert werden sowie sämtliche weitere Informationen erhalten, die für die Sicherheit der Frauen von Bedeutung sind. Ein erheblicher Widerspruch hierbei ist jedoch, dass der Täter seine Zustimmung geben muss, damit dieser Informationsaustausch stattfinden kann. GREVIO ist sich der Bedeutung des Datenschutzes zwar bewusst, zeigt sich aber besorgt über die Tatsache, dass hier im Grunde genommen die Datenschutzbelange des Täters über die Gewährleistung der Sicherheit der Opfer häuslicher Gewalt sowie deren Kinder gestellt werden.

85. Ein weiterer besorgniserregender Punkt, den GREVIO im Zusammenhang mit Täterarbeit im Bereich häuslicher Gewalt aufzeigt, ist die Tatsache, dass eine verpflichtende Teilnahme sehr stark von der Verurteilungsquote bei Straftaten im Bereich häuslicher Gewalt abhängt. Da die meisten Teilnehmer aufgrund einer strafrechtlichen Verurteilung an einem solchen Programm teilnehmen und die Verurteilungsquote in Fällen häuslicher Gewalt sehr niedrig ist (siehe Kapitel VI zur Strafverfolgung), bedeutet dies, dass nur ein sehr kleiner Anteil der Täter tatsächlich teilnimmt. GREVIO ist der Ansicht, dass mehr Bemühungen unternommen werden sollten, um höhere Teilnehmerzahlen zu erreichen.

86. In Anlehnung an die in Artikel 16 in den Absätzen 1 und 3 enthaltene Verpflichtung, besonders im Hinblick auf die Gewährleistung der Sicherheit der Opfer häuslicher Gewalt, empfiehlt GREVIO der österreichischen Regierung:

- a. die Bemühungen zu verstärken, um eine systematische Opferschutzorientierung im Rahmen der Täterarbeit sicherzustellen;
- b. alles zu unternehmen, um sicherzustellen, dass mehr Täter häuslicher Gewalt an Programmen im Bereich der Täterarbeit teilnehmen.

2. Programme für Sexualstraftäter

87. Während Täter in Fällen von sexueller Gewalt als Teil von häuslicher Gewalt in Programme mit Schwerpunkt häusliche Gewalt aufgenommen werden, erhalten Täter aller anderen Sexualdelikte Unterstützung in Form von spezifischen Programmen für Sexualstraftäter, die von der österreichischen Bewährungshilfe *Neustart* angeboten werden. Es handelt sich dabei um Einzelsitzungen mit einem / einer geschulten SozialarbeiterIn von *Neustart*, an denen Täter infolge einer gerichtlichen Anordnung teilnehmen, häufig als Teil mehrerer Anordnungen von Maßnahmen wie Anti-Gewalt-Programmen oder Alkoholentzug. Die Einzelsitzungen sind sehr intensiv und finden regelmäßig sowie in enger Kooperation mit den Gerichten statt. Den im

¹⁷ Bundesarbeitsgemeinschaft opferschutzorientierte Täterarbeit (BAG).

Staatenbericht Österreichs angeführten Informationen zufolge arbeitet der Verein *Neustart* pro Jahr durchschnittlich mit etwa 600 Sexualstraftätern. Manche der Männerberatungsstellen bieten ebenfalls Täterarbeit für Sexualstraftäter an, die als Selbstmelder oder infolge einer Zuweisung durch verschiedene Institutionen, wie Gerichte, Jugendämter oder der Exekutive, teilnehmen.

E. Beteiligung des privaten Sektors und der Medien (Artikel 17)

88. Um die Qualität der Berichterstattung über Gewalt gegen Frauen zu verbessern, wurden im Rahmen der Kampagne *GewaltFREI leben* Richtlinien für JournalistInnen entwickelt. Diese Richtlinien sind nun im Intranet des Österreichischen Rundfunks (ORF) abrufbar. Außerdem wurden 2014 im Rahmen der Kampagne Workshops für Studierende des Studiengangs Journalismus durchgeführt.

89. Ein weiteres Ziel der Kampagne war die verstärkte Einbindung des privaten Sektors in den Bereich der Prävention von Gewalt gegen Frauen und des Schutzes von Frauen. Infolgedessen bietet nun der Betriebsrat der österreichischen Einzelhandelskette *Billa* seinen Angestellten, die von häuslicher Gewalt betroffen sind, Informationsmaterial an, und des Arbeitsmarktservice Österreich schult seine BeraterInnen gezielt zum Thema häusliche Gewalt.

90. **GREVIO begrüßt die Initiativen, die im privaten Sektor und von öffentlichen Medienunternehmen ergriffen wurden, und lädt die österreichische Regierung dazu ein, den privaten Sektor weiterhin zu ermutigen, eine aktive Rolle in der Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in all ihren Ausprägungen zu übernehmen. GREVIO bezieht sich in diesem Punkt auf eine Publikation im Zusammenhang mit Artikel 17 der Istanbul-Konvention bezüglich dessen Umsetzung.¹⁸**

¹⁸ [Encouraging the participation of the private sector and the media in the prevention of violence against women and domestic violence: Article 17 of the Istanbul Convention](http://edoc.coe.int/en/violence-against-women/6804-encouraging-the-participation-of-the-private-sector-and-the-media-in-the-prevention-of-violence-against-women-and-domestic-violence-article-17-of-the-istanbul-convention.html) [Förderung der Beteiligung des privaten Sektors und der Medien bei der Prävention von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt: Artikel 17 der Istanbul Konvention], Europarat, Straßburg 2016, verfügbar unter: <http://edoc.coe.int/en/violence-against-women/6804-encouraging-the-participation-of-the-private-sector-and-the-media-in-the-prevention-of-violence-against-women-and-domestic-violence-article-17-of-the-istanbul-convention.html>

IV. Schutz und Unterstützung

91. Das Ziel von Kapitel IV der Istanbul-Konvention ist ein breit gefächertes, professionelles und opferschutzorientiertes Unterstützungsnetzwerk für alle Frauen, denen eine der in der Konvention definierten Formen von Gewalt widerfahren ist. In Österreich gibt es dafür etliche spezialisierte und allgemeine Hilfseinrichtungen sowie Bestrebungen seitens der Regierung und anderer AkteurInnen, um zu gewährleisten, dass Opfer ungehinderten Zugang haben oder an die richtigen Stellen verwiesen werden.

A. Zugang zu Information (Artikel 19)

92. Informationen über verfügbare Unterstützungsangebote und rechtliche Maßnahmen werden in verschiedenen Formen zur Verfügung gestellt. Die meisten der im vorangegangenen Kapitel erwähnten öffentlichen bewusstseinsbildenden Maßnahmen trugen zu einem hohen Bekanntheitsgrad der vorhandenen Anlaufstellen in Österreich bei.¹⁹ Die Informationen wurden vom Bundesministerium für Gesundheit und Frauen sowie von den Anlaufstellen selbst auch online zugänglich gemacht, häufig in mehreren Sprachen. Des Weiteren entwickelte das Bundesministerium für Gesundheit und Frauen eine Handy-App, die den NutzerInnen eine unverzügliche Kontaktaufnahme mit der Exekutive, der *Frauenhelpline* und den verschiedenen Anlaufstellen ermöglicht. Außerdem können in der App auch die Gewalterfahrungen in Form eines „Tagebuchs“ aufgezeichnet werden.

93. Sobald ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet wurde, haben die Exekutive und die Staatsanwaltschaften die rechtliche Verpflichtung, die Opfer über ihre Rechte im Rahmen der Ermittlungen zu informieren. Sollte ihnen eine kostenlose psychosoziale und juristische Prozessbegleitung zustehen (siehe unten), müssen die Opfer vor der ersten Befragung darüber aufgeklärt werden. Opfer von Sexualdelikten müssen zudem darüber informiert werden, dass sie das Recht haben, von einer / einem Exekutivbediensteten desselben Geschlechts vernommen zu werden.

94. GREVIO lädt die österreichische Regierung dazu ein, weiterhin Informationen für Opfer von Gewalt gegen Frauen bereitzustellen und zu gewährleisten, dass auch für SprecherInnen von Minderheitensprachen alle Informationen verfügbar sind.

B. Allgemeine Anlaufstellen (Artikel 20)

95. In Österreich wurden zahlreiche Bemühungen unternommen, um das Thema Gewalt gegen Frauen in die Hilfs- und Unterstützungsangebote von sozialen Einrichtungen einfließen zu lassen. Besondere Erwähnung verdienen die zahlreichen Familienberatungsstellen in ganz Österreich, von denen einige Beratung für Opfer von verschiedenen Formen von Gewalt gegen

¹⁹ Laut einer Studie der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) kennen nur 3 % der österreichischen Frauen keine Institution oder Organisation, die Opfer von Gewalt gegen Frauen unterstützt (S. 163).

Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt, Vergewaltigung und sexueller Gewalt sowie Kindesmissbrauch, anbieten. Ein weiteres interessantes Beispiel ist das von der Stadt Wien durchgeführte Wohnbauprogramm. Dieses Programm bietet Sozialwohnungen mit leistbaren Mieten für Menschen mit besonderen Bedürfnissen, insbesondere weibliche Opfer von häuslicher Gewalt, oder Migrantinnen, die sich nach einer Trennung oder Scheidung keine eigene Wohnung leisten können. Dies ist ein entscheidender Schritt für die Unterstützung von Frauen beim Aufbau eines neuen Lebens in Sicherheit, da viele Frauen aufgrund der fehlenden finanziellen Mittel dazu gezwungen sind, zu ihren gewalttätigen Partnern und Ehemännern zurückzukehren.

96. Darüber hinaus möchte GREVIO die Bemühungen zur Einbeziehung des öffentlichen Gesundheitswesens bei der aktiven Kontaktaufnahme zu Opfern häuslicher Gewalt sowie der Erfüllung ihrer Bedürfnisse hervorheben. Das Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten enthält eine rechtliche Verpflichtung zur Einrichtung von Kinderschutzgruppen (für Kinder als Opfer von häuslicher Gewalt und Missbrauch) sowie Opferschutzgruppen (für erwachsene Opfer).²⁰ Auch wenn diese noch nicht von allen betreffenden Krankenhäusern in ganz Österreich eingerichtet wurden, ist sie eine wichtige Maßnahme, die fortgeführt und evaluiert werden muss, um ihren Erfolg zu messen. Das Gesundheitswesen ist häufig die erste Anlaufstelle für Opfer häuslicher Gewalt, die sich bis zu diesem Zeitpunkt noch niemandem anvertraut haben. Wenn sichergestellt wird, dass die richtigen Fragen gestellt und die Opfer an die richtigen Stellen überwiesen werden, kann dies dazu beitragen, die Gewaltspirale zu durchbrechen. Laut österreichischem Ärztegesetz sind ÄrztInnen dazu verpflichtet, Todesfälle oder schwere Verletzungen an die Exekutive und die Staatsanwaltschaft zu melden, wenn der Verdacht besteht, dass diese durch eine Straftat verursacht wurden.²¹ Eine ähnliche Verpflichtung enthält das Österreichische Gesundheits- und Krankenpflegegesetz für Pflegepersonen, wenn auch mit einigen Ausnahmen.²²

97. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend, die in § 8e des Bundesgesetzes über Krankenanstalten und Kuranstalten verankerte rechtliche Verpflichtung zur Einrichtung von Kinder- und Opferschutzgruppen bundesweit umzusetzen sowie die Umsetzung zu kontrollieren und evaluieren.

C. Spezialisierte Hilfseinrichtungen (Artikel 22); Schutzunterkünfte (Artikel 23); Hilfseinrichtungen für Opfer sexueller Gewalt (Artikel 25)

98. In Österreich besteht ein breit gefächertes Angebot an verschiedenen spezialisierten Hilfseinrichtungen und viele davon werden vollständig oder teilweise von Bund und / oder Ländern finanziert. GREVIO würdigt die österreichische Regierung für diese langjährige Praxis und schätzt das bereits vor Inkrafttreten der Konvention vorhandene beträchtliche Ausmaß an Hilfsangeboten.

²⁰ § 8e Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten (KAKuG).

²¹ Siehe § 54 Abs. 4-6 Bundesgesetz über die Ausübung des ärztlichen Berufes und die Standesvertretung der Ärzte (ÄrzteG 1998).

²² Siehe § 7 Österreichisches Gesundheits- und Krankenpflegegesetz (KAKuG).

99. In den Artikeln 22, 23 und 25 setzt die Konvention neue Maßstäbe bezüglich des Umfangs, der geografischen Verteilung und der Art der anzubietenden Leistungen (kurz-, mittel- und langfristig) sowie hinsichtlich der behandelten Gewaltformen (alle in der Istanbul-Konvention definierten Formen von Gewalt). Vor diesem Hintergrund lenkt GREVIO die Aufmerksamkeit auf einige besorgniserregende Punkte.

1. Ungleichheit zwischen Anlaufstellen für häusliche Gewalt und Anlaufstellen für andere Formen von Gewalt gegen Frauen

100. In erster Linie stellt GREVIO einen starken Kontrast zwischen Anlaufstellen für Opfer von häuslicher Gewalt und Anlaufstellen für Opfer von anderen Gewaltformen hinsichtlich deren Anzahl, Umfang und regionaler Verteilung fest. Während jedes der neun Bundesländer in Österreich beispielsweise über das vorgeschriebene Gewaltschutzzentrum für Opfer von häuslicher Gewalt und Stalking verfügt, gibt es nur in fünf Bundesländern eine Fachberatungsstelle für Opfer von sexueller Gewalt und Vergewaltigung. Der Hauptgrund dafür ist das Fehlen einer angemessenen und / oder ausreichend langfristigen Finanzierung für diese Einrichtungen.

101. Für sexuelle Belästigung scheint es keine bestimmten spezialisierten Hilfseinrichtungen zu geben, wenn auch die meisten Anlaufstellen für sexuelle Gewalt Beratung für Opfer von sexueller Belästigung anbieten. Des Weiteren variiert das Ausmaß der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Institutionen. Opfer von häuslicher Gewalt werden beispielsweise an die richtigen Stellen verwiesen, andere Opfer jedoch nicht. Während die Exekutive die Verpflichtung hat, durch die Weitergabe von Informationen die Betreuung von Opfern häuslicher Gewalt durch ein Gewaltschutzzentrum zu gewährleisten, gibt es keine entsprechende Verpflichtung bei Opfern anderer Gewaltformen. GREVIO wurde darauf aufmerksam, dass infolgedessen die Exekutive dazu neigt, viele Vergewaltigungsopfer an Gewaltschutzzentren zu verweisen. Dies führt einerseits zu Verunsicherung seitens der Opfer, die bei einer entsprechenden spezialisierten Einrichtung besser aufgehoben wären, sowie andererseits zu Spannungen zwischen den verschiedenen Einrichtungen.

102. Migrantinnen erhalten bei den unterschiedlichen Informations- und Beratungsstellen allgemeine Informationen über das Leben in Österreich sowie Adressen von Anlaufstellen, die Hilfe und Unterstützung anbieten. Für spezifische Formen von Gewalt, zum Beispiel weibliche Genitalverstümmelung, gibt es nur zwei Anlaufstellen, die beide ihren Sitz in Wien haben (*Afrikanische Frauenorganisation und Frauengesundheitszentrum FEM*). Für Frauen und Mädchen, die von Zwangsheirat betroffen sind, gibt es ebenfalls nur zwei Beratungsstellen: *Orient Express* mit Sitz in Wien und die Beratungsstelle *DIVAN der Caritas* Steiermark in Graz. Österreichweit gibt es für Frauen, die vor dieser Form von Gewalt Schutz suchen, nur 10 Plätze in Notunterkünften und diese werden alle von *Orient Express* in Wien angeboten. Die Beratungsstelle *DIVAN* scheint die einzige spezialisierte Einrichtung in Österreich zu sein, die zusätzlich zu ihrer Beratung zum Thema Zwangsheirat auch psychologische und rechtliche Beratung bei ehrbezogenen Formen von Gewalt anbietet.

103. Es ist schwierig zu bewerten, in welchem Maße die oben angegebenen Hilfseinrichtungen die Nachfrage decken, da über die Prävalenz der weniger häufigen Formen von Gewalt gegen Frauen in Österreich (Zwangsheirat, weibliche Genitalverstümmelung oder sogenannte ehrbezogene Formen von Gewalt) keine Daten vorliegen. Die Fachberatungsstellen weisen jedoch darauf hin, dass die Anzahl der Fälle sowie der Beratungsbedarf steigen. Es ist nicht nur die steigende Anzahl der AsylwerberInnen sowie Flüchtlinge in Österreich, die das Problem der Zwangsheirat stärker in den Fokus rückt, sondern die Beratungsstellen zeigen in diesem Zusammenhang auch auf, dass Migrantinnen der zweiten Generation Unterstützung suchen.

104. Das ist ein klarer Hinweis darauf, dass diese Form von Gewalt stärker berücksichtigt werden muss, unter anderem durch ein größeres Beratungsangebot. Präventive Maßnahmen wie Workshops in Schulen, wofür das Budget unlängst gekürzt wurde, müssen fortgesetzt und intensiviert werden. Ein umfassender und koordinierter Ansatz zur Prävention und Bekämpfung von Zwangsheirat und weiblicher Genitalverstümmelung wäre erforderlich. Dabei sollten verschiedene Akteure und Einrichtungen miteinbezogen werden, in erster Linie die Migrationsgemeinschaften, die diese Praktiken weiterhin betreiben.

2. Uneingeschränkter Zugang zu den Angeboten

105. Des Weiteren stellt GREVIO fest, dass trotz der umfassenderen Hilfsangebote im Bereich der häuslichen Gewalt der Zugang dazu noch immer nicht für alle hilfsbedürftigen Frauen gewährleistet ist. Österreichweit gibt es 30 Frauenhäuser in denen insgesamt ca. 760 Frauen und Kinder untergebracht werden können. Trotzdem mussten im Jahr 2015 aus Platzgründen 353 Frauen abgewiesen werden. Gemäß der im erläuternden Bericht der Istanbul-Konvention (Absatz 135) festgesetzten Bestimmung muss pro 10.000 Einwohner für eine Familie eine sichere Unterkunft in einem spezialisierten Frauenhaus verfügbar sein. Schätzungen von NGOs zufolge müssten bei Anwendung dieser Quote 68 zusätzliche Schutzunterkünfte geschaffen werden. Insbesondere in ländlichen Gebieten gibt es keine Schutzunterkünfte. ExpertInnen der spezialisierten Hilfseinrichtungen gaben an, dass diese Lücke nicht notwendigerweise die Einrichtung von zusätzlichen voll ausgestatteten Frauenhäusern erfordere, sondern dass für manche ländliche Gebiete sichere vorübergehende Unterkünfte in kleinem Umfang hilfreich sein könnten. Dadurch bekämen Frauen die nötige Zeit, um über ihre nächsten Schritte zu entscheiden (Umzug in eine weiter entfernte Schutzunterkunft oder Rückkehr nach Hause).

106. Nicht alle Schutzunterkünfte nehmen Jungen über 14 Jahre zusammen mit ihren Müttern auf. GREVIO kann die Argumentation hinter dieser Altersgrenze zwar nachvollziehen, sie hält jedoch manche Frauen möglicherweise davon ab, eine von Missbrauch geprägte Beziehung zu verlassen. Die Situation von Frauen mit Behinderungen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind, erscheint noch besorgniserregender, da Schutzunterkünfte allenfalls für Frauen mit eingeschränkter Mobilität ausgestattet sind, nicht jedoch für Frauen mit Behinderung oder Bedarf an medizinischer und persönlicher Betreuung. Frauen mit psychischen Erkrankungen oder Suchtproblemen haben normalerweise keinen Zugang zu Schutzunterkünften, da die Unterstützung die sie benötigen, die fachlichen Kompetenzen und die personellen Kapazitäten von Schutzunterkünften für häusliche Gewalt übersteigen. Bis zuletzt gibt es offenbar keine adäquate Unter-

stützung für Opfer von häuslicher Gewalt mit medizinischen Bedürfnissen, psychischen Erkrankungen oder Suchtproblemen. Eine weitere Gruppe von Frauen, die keinen ungehinderten Zugang zu Schutzunterkünften für Opfer von häuslicher Gewalt und möglicherweise zu anderen Angeboten hat, sind Asylwerberinnen. Ihr Aufenthaltsstatus in Österreich hat Einfluss auf die Fördermittel, die eine Schutzunterkunft für deren Aufnahme erhält. Einige Schutzunterkünfte erhalten ihre finanziellen Mittel auf einer Basis von Tagessätzen, die von öffentlicher Hand für Bezieherinnen der Mindestsicherung ohne ausreichendes Einkommen bezahlt werden. Ohne den Anspruch auf diese finanzielle Grundversorgung durch den Staat werden die Kosten für den Aufenthalt einer Frau in einer Schutzunterkunft nicht vom Staat getragen. Infolgedessen sind Asylwerberinnen von der Aufnahme in einer Schutzunterkunft ausgeschlossen, da es kaum andere Finanzierungsmöglichkeiten gibt.

107. GREVIO ist besorgt über das ungleiche Ausmaß an Hilfsangeboten für die unterschiedlichen in der Istanbul-Konvention definierten Formen von Gewalt. Zusätzlich zu der daraus resultierenden hierarchischen Einteilung der Opfer erhält eine beträchtliche Anzahl an Opfern keine spezifische Betreuung. GREVIO fordert die österreichische Regierung nachdrücklich dazu auf, grundsätzlich dafür zu sorgen, dass die spezialisierten Hilfseinrichtungen die Bedürfnisse der Opfer, unabhängig von der Form der erfahrenen Gewalt oder deren jeweiliger Lebensumstände und den damit einhergehenden Problemen, erfüllen. Konkret fordert GREVIO die österreichische Regierung nachdrücklich zu folgenden Maßnahmen auf:

- a. **Ausarbeitung einer Gesamtstrategie für die Bereitstellung von Hilfseinrichtungen, auf Basis einer Bedarfsanalyse hinsichtlich der Anzahl, Art und geografischen Lage der Einrichtungen, die von Opfern aller verschiedenen Formen von Gewalt benötigt werden;**
- b. **Sicherstellung der Verfügbarkeit von Beratungsstellen für sexuelle Gewalt (einschließlich Vergewaltigung) in jedem der neun Bundesländer;**
- c. **Einrichtung von weiteren spezialisierten Hilfseinrichtungen für Opfer von Zwangsheirat und weiblicher Genitalverstümmelung;**
- d. **Einrichtung von entsprechenden Anlaufstellen, einschließlich Schutzunterkünften, für weibliche Opfer von häuslicher Gewalt mit psychischen Erkrankungen sowie geistigen oder körperlichen Behinderungen mit Bedarf an medizinischer Betreuung oder Unterstützung;**
- e. **Sicherstellung des Zugangs zu entsprechenden Anlaufstellen, einschließlich Unterkünften, für Opfer von häuslicher Gewalt mit Suchtproblemen;**
- f. **Abschaffung von Förderungsvoraussetzungen und anderen bürokratischen Hürden, die Asylwerberinnen und Frauen ohne Aufenthaltstitel den Zugang zu den Anlaufstellen und Schutzunterkünften verwehren sowie Sicherstellung derselben Möglichkeiten für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte; und**
- g. **Sicherstellung der finanziellen und personellen Ressourcen für die Umsetzung der oben angeführten Punkte.**

108. Die Fördermittel decken bei vielen spezialisierten Einrichtungen lediglich den Grundbetrieb sowie die Personalkosten ab und unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Höhe und Dauer abhängig von der Art des Angebots und der Förderquelle (siehe Kapitel II).

109. Einige Anlaufstellen äußerten gegenüber GREVIO wiederholt Bedenken bezüglich der Tatsache, dass einem, häufig von Frauen zum Ausdruck gebrachten, längerfristigen Beratungsbedarf nicht nachgekommen werden kann. Gewaltschutzzentren beispielsweise können nach eigener Einschätzung die unmittelbaren Bedürfnisse der Frauen, die von Missbrauch geprägte Beziehungen verlassen, erfüllen oder unmittelbar nach Verhängung eines Betretungsverbots und / oder Erlass einer einstweiligen Verfügung Betreuung und Beratung anbieten. Jedoch stuften sie ihre Unterstützung als langfristig nicht ausreichend ein, da die Anzahl der Beratungseinheiten pro Opfer aufgrund der finanziellen Mittel beschränkt ist. Folglich sind Frauen nicht mehr in der Obhut der Gewaltschutzzentren, wenn sie mit wichtigen Entscheidungen konfrontiert werden, beispielsweise mit der Einwilligung in einen außergerichtlichen Tatausgleich oder der Verhandlung über Sorgerechtsangelegenheiten.

110. Traumahilfe ist ein weiteres weitgehend als unzureichend eingestuftes Angebot, da für langfristige Traumaberatung keine ausreichenden Fördermittel zur Verfügung stehen. Da viele Opfer mit Bedarf an Traumahilfe ausländische Wurzeln haben und möglicherweise nicht genügend Deutschkenntnisse mitbringen, wären für eine effektive psychologische Betreuung oder Traumaberatung in vielen Fällen DolmetscherInnen erforderlich. Auch für diese Art von Unterstützung gibt es kaum genügend Fördermittel. Siehe auch Kapitel II.

111. GREVIO fordert die österreichische Regierung dazu auf, den längerfristigen Bedürfnissen aller weiblichen Opfer und deren Kindern nachzukommen, indem eine dauerhafte Finanzierung in angemessener Höhe gewährleistet wird.

D. Telefonberatungsdienste (Artikel 24)

112. Es gibt in Österreich mehrere gebührenfreie Telefonberatungsdienste, die rund um die Uhr erreichbar sind. Drei davon sind in ganz Österreich verfügbar. Im Hinblick auf die Konvention ist der wichtigste davon die *Frauenhelpline*, die seit 1998 besteht und auf Opfer von häuslicher Gewalt in all ihren Formen, Stalking sowie Zwangsheirat spezialisiert ist. Sie wird vom Verein *Autonome Österreichische Frauenhäuser* betrieben und vollständig vom Bundesministerium für Gesundheit und Frauen finanziert. Während die Dienste zu jeder Zeit auf Deutsch und Englisch angeboten werden, ist Beratung in anderen Sprachen wie Bosnisch, Kroatisch, Serbisch, Arabisch, Dari, Farsi, Russisch und Türkisch nur einmal pro Woche verfügbar. Zweck dieses Telefonberatungsdienstes ist es, als erste Anlaufstelle für Opfer zu dienen. Er bietet Krisenintervention sowie Informationen über und die Weiterverweisungen an spezialisierte Hilfseinrichtungen.

113. Zusätzlich gibt es einen bundesweiten Notruf für alle Gewaltopfer, den *Opfer-Notruf des Weißen Rings*, sowie den österreichweiten Notruf Rat auf Draht für Kinder und Jugendliche, die Gewalt erfahren haben.

E. Schutz und Unterstützung für Kinder, die ZeugInnen von Gewalt wurden (Artikel 26)

114. Gemäß der in diesem Artikel festgesetzten Bestimmung muss gewährleistet werden, dass die Anlaufstellen für direkte Opfer auch den Bedürfnissen und Rechten von Kindern, die ZeugInnen von häuslicher Gewalt, Vergewaltigung, sexueller Belästigung oder anderen in der Konvention definierten Formen von Gewalt wurden, gerecht werden. Obwohl dies am häufigsten bei häuslicher Gewalt der Fall ist, darf die Tatsache, dass Kinder auch ZeugInnen von anderen Gewaltformen werden können, nicht außer Acht gelassen werden.

115. Studien haben gezeigt, dass Kinder, die zu Hause ZeugInnen von tätlichen Angriffen eines Elternteils auf den anderen wurden, häufig emotionale Probleme und kognitive Störungen sowie Ansichten zum Thema Gewalt entwickeln, die einer langfristigen Behandlung bedürfen.²³

116. Die österreichischen spezialisierten Hilfseinrichtungen sind sich dieser Tatsache in vollem Maße bewusst und die österreichischen Kinder- und Jugendhilfeträger sind angewiesen, direkten und indirekten Opfern von häuslicher Gewalt das gleiche Recht auf Unterstützung zuzuerkennen. Die Exekutive hat im Zuge von standardisierten Dienstanweisungen die Verpflichtung, die Kinder- und Jugendhilfe über alle Fälle von häuslicher Gewalt, bei denen Kinder als ZeugInnen oder direkte Opfer involviert sind, zu informieren. Sie ist die erste Anlaufstelle, die Hilfe anbietet. Die Möglichkeiten dieser öffentlichen Einrichtung reichen von der Ermittlung der angemessensten Vorgehensweise, über die Beantragung von einstweiligen Verfügungen im Namen von gefährdeten Kindern bis hin zur Anordnung einer Teilnahme an einem Anti-Gewalt-Programm durch den gewalttätigen Elternteil. Des Weiteren kann sie Kinder an Fachberatungsstellen, zum Beispiel eines der vielen von NGOs geführten Kinderschutzzentren, weiterverweisen. In der Praxis entscheidet sich die Kinder- und Jugendhilfe eher für Weiterverweisungen als für eine der weitreichenderen Maßnahmen.

117. Frauenorganisationen, wie die Gewaltschutzzentren, würden im Idealfall gerne Beratung für Frauen und deren Kinder gleichermaßen anbieten, müssen jedoch Kindern, die zu direkten Opfern wurden, gegenüber indirekten Opfern den Vorrang geben, da die Fördermittel nicht für beide ausreichen. Für viele Kinder, die ZeugInnen einer Gewalttat wurden, heißt das, dass sie Unterstützung bei einer anderen Anlaufstelle suchen müssen (z. B. in einem Kinderschutzzentrum). In der Praxis ist dies vor allem für jüngere Kinder eine Hürde im Unterstützungsprozess, da deren Besuch von Beratungssitzungen davon abhängt, ob die Mutter in der Lage ist, Termine für ihr Kind zu vereinbaren und einzuhalten (zusätzlich zu ihren eigenen), was in Krisensituationen häufig schwer zu bewerkstelligen ist. Von NGOs geführte Kinderschutzzentren gaben an, dass die Ausfallsraten auch in den Fällen hoch sind, in denen die Mütter es befüworten, dass ihre Kinder Beratung in Anspruch nehmen. Leider werden viele Kinder, die ZeugInnen von häuslicher Gewalt wurden, erst später in einem höheren Alter von LehrerInnen und

²³ Edleson, Jeffrey L.: ["Problems associated with children's witnessing of domestic violence"](http://vawnet.org/sites/default/files/materials/files/2016-09/AR_Witness.pdf), in: VAW Net, unter: http://vawnet.org/sites/default/files/materials/files/2016-09/AR_Witness.pdf (abgerufen am 6. Januar 2017).

Familienmitgliedern an sie verweisen, wenn die emotionalen und sonstigen Probleme ganz offenkundig geworden sind und eine Behandlung eindeutig erforderlich ist.

118. Für Kinder, die mit ihren Müttern in Schutzunterkünften untergebracht sind, ist psychosoziale Betreuung und Beratung üblicherweise verfügbar, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. In einer der österreichischen Schutzunterkünfte wurde kürzlich ein männlicher Sozialarbeiter / Berater eingestellt, um speziell für Jungen, die Zeugen von häuslicher Gewalt gegen ihre Mütter geworden sind, ein männliches Vorbild und einen Zuhörer anbieten zu können. Die von Schutzunterkünften angebotene Beratung beschränkt sich auf die übliche, durch Landesgesetze geregelte maximale Aufenthaltsdauer von sechs Monaten in der Schutzunterkunft, was die Kontinuität der Beratung in Frage stellt. Eine weitere Einschränkung ist der Umstand, dass Jungen, die älter als 14 Jahre sind, nicht immer gemeinsam mit ihren Müttern in den Schutzunterkünften aufgenommen werden, wodurch sie von deren Schutz und der dort verfügbaren Beratung ausgeschlossen werden.

119. Probleme, die für Kinder im Zusammenhang mit einstweiligen Verfügungen entstehen können, werden in Kapitel VI behandelt.

120. Gemäß der in Artikel 26 der Istanbul-Konvention festgesetzten Verpflichtung empfiehlt GREVIO der österreichischen Regierung, es den Gewaltschutzzentren zu ermöglichen, Kindern, die ZeugInnen von Gewalt wurden, frühzeitige Hilfe und Unterstützung zukommen zu lassen, um ihnen vermeidbares emotionales Leid zu ersparen.

V. Materielles Recht

121. Kapitel V der Istanbul-Konvention befasst sich mit einer Reihe von Maßnahmen des materiellen Rechts, sowohl im Bereich des Zivilrechts als auch im Bereich des Strafrechts. Das Ziel ist es, für alle Vertragsparteien der Konvention die nötigen rechtlichen Rahmenbedingungen zur Prävention von Gewalt gegen Frauen zu schaffen, sie vor einer weiteren Viktimisierung zu schützen sowie eine rigorose Intervention und Verfolgung durch die Exekutive zu garantieren. Im Sinne einer Schwerpunktsetzung behandelt dieser Abschnitt des Berichts einige, aber nicht alle, Maßnahmen aus Kapitel V der Konvention.

A. Zivilrecht

122. Das österreichische Zivilrecht enthält mehrere Maßnahmen zur Unterstützung von Opfern der unterschiedlichen in der Konvention definierten Gewaltformen. Manche sind einer bestimmten Gewaltform zuzuordnen, beispielsweise einstweilige Verfügungen bei häuslicher Gewalt und Stalking, während andere an die Rolle des Opfers einer gewalttätigen Straftat gebunden sind, unabhängig von der Art der Gewalttat. Um die Reihenfolge der Konvention einzuhalten, behandelt dieser Abschnitt zivilrechtliche Maßnahmen, die es Opfern ermöglichen, Klage gegen den Staat aufgrund von Versäumnissen beim Schutz von Personen vor Schaden einzureichen (Artikel 29 der Istanbul-Konvention), Schadenersatz und Entschädigung (Artikel 30) sowie die Themen Sorge- und Besuchsrecht im Kontext häuslicher Gewalt (Artikel 31). Obwohl es sich aus fachlicher Sicht um eine zivilrechtliche Maßnahme handelt, wird das Thema der einstweiligen Verfügungen, die als Schutzverfügung dienen, in Kapitel VI behandelt.

1. Zivilverfahren gegen den Staat – Erfüllung der Sorgfaltspflicht (Artikel 29)

123. Ein grundlegendes Ziel der Konvention ist die Aufhebung der Straffreiheit von Gewalttaten gegen Frauen. Dies erfordert nicht nur, dass die einzelnen Gewalttäter durch das Strafgesetz und andere Maßnahmen zur Rechenschaft gezogen werden, sondern dass es auch andere juristische Möglichkeiten gibt, um jegliches Fehlverhalten durch staatliche AkteurInnen zu hinterfragen und dagegen vorzugehen. Wenn staatliche Behörden, Institutionen oder Staatsbedienstete gegen die Sorgfaltspflicht bezüglich der Prävention, Untersuchung und Ahndung von Gewalttaten verstoßen (Artikel 5 der Konvention), müssen diese von den Opfern und / oder deren Angehörigen zur Verantwortung gezogen werden können. Dies wird in Österreich durch das Amtshaftungsgesetz ermöglicht. Die geschädigte Partei hat die Möglichkeit einer Klage gegen eine staatliche Behörde oder Institution – nicht jedoch gegen Staatsbedienstete – und kann Schadenersatz zugesprochen bekommen. Die Hauptvoraussetzung dafür ist, dass die Handlung oder das Versäumnis eine Gesetzeswidrigkeit darstellt. Das bedeutet, dass die Entscheidung einer / eines einzelnen Staatsbediensteten für oder gegen eine bestimmte Maßnahme – zum Beispiel für oder gegen die Verhängung einer Untersuchungshaft – einen Verstoß gegen ein österreichisches Gesetz darstellen muss. Diese hohe Anforderung ist in einzelnen Fällen jedoch schwer zu beweisen. In Fällen von häuslicher Gewalt oder Stalking, die häufig mit einer Bedro-

hung von Leib oder Leben des Opfers einhergehen, ist die Beurteilung durch die Exekutivbediensteten entscheidend für den Schutz von Menschenleben – es sei denn, es kommen multi-institutionelle Instrumente zur Gefährdungsanalyse, z. B. MARACs, zum Einsatz, die eine gemeinsame Beurteilung der Risikofaktoren auf Basis eines umfassenderen Bildes ermöglichen.

124. Wenn diese Instrumente nicht zur Verfügung stehen oder eine MARAC-Sitzung für den jeweiligen Fall nicht angemessen erscheint bzw. wenn die Staatsanwaltschaft oder Justizbediensteten nicht an einer MARAC-Sitzung teilnehmen oder deren Ergebnisse nicht berücksichtigen, hängt die Auswahl der Maßnahmen zum Opferschutz maßgeblich von der Beurteilung der Situation durch die Exekutivbediensteten vor Ort sowie von deren Entscheidung für oder gegen ein Betretungsverbot wie auch von deren Vorgehensweise bei der Beweissicherung ab.

125. Entscheidungen, die sich negativ auf die Sicherheit von Opfern und deren Kindern auswirken, sind seltener einem vorsätzlich unrechtmäßigen und gesetzwidrigen Verhalten geschuldet, als das Ergebnis begrenzter Bestrebungen zur Beurteilung der Gesamtsituation, persönlicher Überzeugungen und Einstellungen sowie einer generellen Tendenz, Gewalt zu bagatellisieren. Die Entscheidung darüber, ob diese Versäumnisse eine Gesetzwidrigkeit darstellen oder nicht, obliegt den Gerichten nach Beurteilung etlicher Kriterien. Die österreichischen Gerichte gestehen einzelnen Staatsbediensteten tendenziell eine große Ermessensfreiheit zu und es kommt in der Folge selten zum Vorwurf einer Kompetenzüberschreitung oder eines Versäumnisses. Eine weitere Problematik besteht in der Tatsache, dass Entscheidungen über Schutzmaßnahmen, wie die Verhängung einer Untersuchungshaft, nicht von einer / einem einzelnen Bediensteten getroffen werden, sondern das Ergebnis einer ganzen Handlungskette sind. Der Nachweis einer gesetzwidrigen Handlung einer Einzelperson ist in diesem Kontext sehr schwierig.

126. GREVIO weist in diesem Zusammenhang auf die Möglichkeit von Disziplinarmaßnahmen nach dem Beamten-Dienstrechtsgesetz hin, auch wenn diese keine zivilrechtlichen Maßnahmen darstellen. Sie können zusätzlich zu allen zivilrechtlichen Maßnahmen gegen den Staat veranlasst oder als Einzelmaßnahmen eingesetzt werden. In Fällen von Amtsmissbrauch oder geschlechterstereotypen, frauenfeindlichen, sexistischen oder rassistischen Verhaltensweisen oder Einstellungen von Staatsbediensteten gegenüber Opfern, die ihre Unterstützung erhalten sollten, sind Disziplinarmaßnahmen ein wichtiges Instrument, das zur Anwendung kommen sollte.

127. GREVIO lädt die österreichische Regierung dazu ein, im Fall von Fehlverhalten oder Versäumnissen durch Staatsbedienstete den Einsatz von Disziplinarmaßnahmen nach dem Beamten-Dienstrechtsgesetz zu erwägen, um im Zusammenhang mit Fällen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt eine angemessene Vorgehensweise sicherzustellen.

2. Schadenersatz und Entschädigung (Artikel 30)

128. In Österreich haben Opfer die Möglichkeit, Schadenersatzansprüche gegenüber dem Täter geltend zu machen – entweder als Teil des Strafverfahrens oder in einem gesonderten Zi-

vilverfahren. Wenn vom Täter kein Schadenersatz erzielt werden kann, besteht nach dem Verbrechenopfergesetz ein Anspruch auf staatliche Hilfeleistungen für Opfer von rechtswidrigen, vorsätzlichen Handlungen, die zu Körperverletzung, Gesundheitsschädigung oder Tod geführt haben, und die eine mit einer mindestens sechsmonatigen Freiheitsstrafe bedrohte Straftat darstellen. Bei psychischen Traumata als Folge von Straftaten besteht nach diesem System kein Anspruch auf Entschädigung, sofern daraus kein gesundheitlicher Schaden entstanden ist.

129. Die möglichen Hilfeleistungen umfassen den Ersatz des Verdienstentganges sowie finanzielle Unterstützung für Langzeitbehandlungen, medizinische Betreuung, Psychotherapie oder psychosoziale Krisenintervention für bis zu zehn Beratungseinheiten. Des Weiteren kann zusätzlich oder gesondert eine Pauschalentschädigung für Schmerzgeld zuerkannt werden. Diese variiert zwischen 2.000 Euro und 4.000 Euro bei schweren Körperverletzungen sowie zwischen 8.000 Euro und 12.000 Euro bei Körperverletzungen mit schweren Dauerfolgen. Rund 75 % aller im Jahr 2014 eingereichten Anträge wurde stattgegeben. In tatsächlichen Zahlen sind dies etwa 1.200 Anträge, bei einem ausgeglichenen Geschlechterverhältnis. Von den 600 Anträgen von weiblichen Gewaltopfern bezog sich die Mehrheit (70 %) auf sexuelle Gewalt und 30 % auf schwere Körperverletzung. Die Mehrheit der zuerkannten Entschädigungen waren Einmalzahlungen. 150 Anträge führten zu monatlichen Ersatzleistungen für Verdienstentgang. Die Abwicklung dauert durchschnittlich zwischen sechs und sieben Monate.

130. GREVIO begrüßt zwar die generelle Möglichkeit der Entschädigung, merkt aber an, dass einige Kriterien des Verbrechenopfergesetzes (VOG) manche Opfer von der Antragsberechtigung ausnehmen. Migrantinnen, die Opfer von häuslicher oder sexueller Gewalt wurden, haben beispielsweise keinen Anspruch nach dem VOG, wenn sie sich zum Zeitpunkt der Straftat unrechtmäßig in Österreich aufhielten oder wenn ihr Herkunftsland eine vergleichbare Entschädigungsregelung vorsieht. Ausländische Verbrechenopfer auf die Entschädigungsregelungen in ihren Heimatländern zu verweisen, stellt in der Realität eine unüberwindbare Hürde dar, wenn sich ausländische Opfer häuslicher Gewalt, die der Misshandlung ausschließlich oder vorwiegend in Österreich ausgesetzt waren, erst über rechtliche Entschädigungsregelungen in ihren Heimatländern informieren müssen, ehe sie von den in der österreichischen Gesetzgebung verankerten Möglichkeiten Gebrauch machen können. Des Weiteren hat eine Frau, die im Zuge des Strafverfahrens auf die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen gegenüber dem Täter verzichtet, keinerlei Ansprüche mehr auf staatliche Entschädigungen.²⁴ Wenn Opfer mit der Frage konfrontiert werden, ob sie im Zuge des Strafverfahrens Schadenersatzansprüche gegenüber dem Täter geltend machen möchten oder nicht, sind sie häufig nicht über die Auswirkungen ihrer Entscheidung auf ihren Anspruch auf staatliche Entschädigungen informiert – trotz der Bestrebungen, Opfer über die Möglichkeit einer Entschädigung aufzuklären. Außerdem kann, im Fall von durch häusliche Gewalt getrennten Familien, eine finanzielle Belastung für die gesamte Familie, einschließlich des Opfers, entstehen, wenn der Täter, aufgrund von Regressforderungen des Staates für jede Art von direkt an das Opfer ausbezahlten Hilfeleistungen, keinen Unterhalt mehr zahlen kann.

²⁴ Siehe § 8 Abs. 3 Bundesgesetz über die Gewährung von Hilfeleistungen an Opfer von Verbrechen (VOG).

131. Generell ist GREVIO der Ansicht, dass von der Möglichkeit der Zuerkennung von Schadenersatz im Zuge von Strafverfahren häufiger Gebrauch gemacht werden sollte. Dadurch würde der Aufwand der Anstrengung eines Zivilverfahrens, das stets das Risiko von anfallenden Gerichtskosten birgt, vermieden.

132. GREVIO lädt die österreichische Regierung dazu ein, im Zuge von Strafverfahren häufiger Schadenersatz zuzuerkennen und sicherzustellen, dass alle Opfer der in der Istanbul-Konvention definierten Formen von Gewalt Anspruch auf Entschädigung haben.

3. Sorge- und Besuchsrecht (Artikel 31)

133. Entscheidungen bezüglich Sorge- und Besuchsrecht bedürfen bei Familien mit Misshandlungshintergrund einer sorgfältigen Abwägung der verschiedenen beteiligten Interessen. Dies gilt umso mehr in Ländern wie Österreich, die sich im Allgemeinen in Richtung eines geteilten Sorgerechts bewegt haben. Im Bestreben, FamilienrichterInnen bei dieser schwierigen Aufgabe zu unterstützen, wurde im Jahr 2013 eine Bestimmung im Österreichischen Bürgerlichen Gesetzbuch (ABGB) festgesetzt, in der die Faktoren aufgelistet wurden, die bei Entscheidungen im Sinne des Kindeswohls zu berücksichtigen sind (§ 138 ABGB). Darunter findet sich folgender Punkt: „die Vermeidung der Gefahr für das Kind, Übergriffe oder Gewalt selbst zu erleiden oder an wichtigen Bezugspersonen mitzuerleben“. Ebenso wird darin auf die Wichtigkeit „verlässliche[r] Kontakte des Kindes zu beiden Elternteilen [...] sowie sichere[r] Bindungen des Kindes zu diesen Personen“ hingewiesen. Auch wenn diese beiden Punkte gegeneinander abgewogen werden müssen und sich in der Realität widersprechen können, wenn Kinder ZeugInnen von Gewalttaten ihres Vaters gegen ihre Mutter geworden sind, hält GREVIO es für erforderlich, eine solide Rechtsgrundlage zu schaffen, mit deren Hilfe die Zuerkennung des Sorgerechts an misshandelnde Elternteile verhindert werden soll. Gleichermäßen rigoros sollte diese bei Entscheidungen über ein Besuchsrecht für den misshandelnden Elternteil angewendet werden.

134. JuristInnen haben jedoch wiederholt angegeben, dass diese Bestimmung im Gerichtswesen kaum bekannt ist und dass die Misshandlung eines Elternteils durch den anderen bei solchen Entscheidungen nicht immer als Kriterium herangezogen wird. GREVIO wurde von Fällen berichtet, in denen aufrechte einstweilige Verfügungen bei Gerichtsentscheidungen nicht berücksichtigt wurden. Einem Vater wurde beispielsweise ein Besuchsrecht eingeräumt, obwohl er die Mutter des Kindes misshandelt hatte und beide Angelegenheiten in die Kompetenz des Familiengerichts fallen. In anderen Fällen wusste man zwar von einstweiligen Verfügungen, aber Besuchsrechte wurden trotzdem eingeräumt, um den Kontakt zu beiden Elternteilen aufrecht zu erhalten.

135. In Österreich besteht die Möglichkeit einer Besuchsbegleitung, wofür in manchen Teilen Österreichs sogenannte Besuchscafés eingerichtet wurden, um die Sicherheit der Kinder zu gewährleisten. Frauenberatungsstellen und JuristInnen äußerten ihre Bedenken hinsichtlich der eingeschränkten Ausbildung und Kompetenzen der BesuchsbegleiterInnen, obgleich die Bemühungen zugunsten einer besseren Ausbildung verstärkt wurden. Insgesamt 54 Mitarbeiter haben bereits die seit November 2015 durchgeführten Schulungen besucht.

136. Um zufriedenstellende Entscheidungen in den verschiedenen Sorgerechtsfragen zu erleichtern, erhalten FamilienrichterInnen Unterstützung durch eine Gruppe von ExpertInnen (SozialarbeiterInnen, PsychologInnen und PädagogInnen), als Teil einer neuen Institution, der sogenannten Familiengerichtshilfe. Diese im Jahr 2013 gegründete Institution kann von einzelnen RichterInnen angefordert werden, um (i) bei Sorgerechtsstreitigkeiten zu einer einvernehmlichen Lösung zu verhelfen, (ii) auf Anweisung der Richterin / des Richters bestimmte Sachverhalte mit Einfluss auf die Entscheidung zu prüfen, und (iii) Stellungnahmen aus Sicht des Kindeswohls als Basis für die Entscheidung des Gerichts abzugeben. GREVIO begrüßt diesen Schritt und erhofft sich dadurch mehr Rücksicht auf die Sicherheit und Entwicklungsbedürfnisse von Kindern, die ZeugInnen von Gewalt zwischen den Elternteilen wurden. Offenbar sind sowohl FamilienrichterInnen als auch MitarbeiterInnen der Familiengerichtshilfe häufig junge Fachpersonen am Beginn ihrer beruflichen Karriere. Angehörige der Zivilgesellschaft äußerten Bedenken hinsichtlich deren Berufserfahrung sowie deren (geringer) Entlohnung und der daraus resultierenden Motivation, nachhaltige Lösungen in Sorgerechtsangelegenheiten bei langwierigen Fällen von häuslicher Gewalt zu finden.

137. GREVIO ist der Ansicht, dass Kinder, die ZeugInnen von häuslicher Gewalt zwischen ihren Eltern wurden, ebenso große Schäden davontragen können wie Kinder, die selbst misshandelt wurden. Der negative Einfluss auf Menschen, die in ihrer Kindheit und Jugend ZeugInnen von häuslicher Gewalt wurden, ist hinreichend dokumentiert und sehr häufig machen Männer, die ihre Ehefrauen oder Partnerinnen misshandeln, auch vor ihren Kindern nicht Halt. Die Misshandlung eines Elternteils durch den anderen ist deshalb ein wichtiger Indikator, der entsprechende Maßnahmen zur Folge haben sollte. Während GREVIO bei den MitarbeiterInnen der Anlaufstellen ein großes Bewusstsein für diese Tatsache festgestellt hat, ist dies bei den Angehörigen des Justizwesens und bei Exekutivbediensteten weniger stark wahrnehmbar.

138. Angesichts der Tragweite von Artikel 31 der Istanbul-Konvention, empfiehlt GREVIO der österreichischen Regierung in Bezug auf Sorgerechtsentscheidungen dringend eine Intensivierung der Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit und Erfüllung der Bedürfnisse von Kindern, die ZeugInnen von häuslicher Gewalt wurden.

B. Strafrecht

139. Das österreichische Strafgesetz regelt die Mehrheit der in der Konvention enthaltenen Bestimmungen. Mit Ausnahme der psychischen Gewalt werden alle in den Artikeln 33 bis 40 der Konvention vorgeschriebenen Straftatbestände von einer oder mehreren Bestimmungen des Strafgesetzes abgedeckt und sind entweder Teil einer spezifischen Straftat oder stellen einen eigenständigen Straftatbestand dar. Einige davon wurden bereits lange vor Verfassung der Konvention in Kraft gesetzt, was erneut Österreichs innovative Vorgehensweise auf diesem Gebiet zeigt. Der Straftatbestand der „fortgesetzten Gewaltausübung“ (§ 107b des Strafgesetzbuchs (StGB)) etwa wurde im Jahr 2009 geschaffen, um diese in Fällen von häuslicher Gewalt typische Verhaltensweise abzudecken. Anstatt bei einer von Missbrauch geprägten Beziehung die einzelnen Vorfälle gesondert zu betrachten, ermöglicht dieser Straftatbestand den Exekutivbe-

diensteten einen Täter für die Fortführung der häuslichen Gewalt strafrechtlich haftbar zu machen.

140. Seit Inkrafttreten der Konvention war Österreich eine der ersten Vertragsparteien, die eine Anpassung ihres Strafgesetzes an die Anforderungen aus Artikel 36 der Istanbul-Konvention vorgenommen haben: die Kriminalisierung aller nicht einvernehmlichen sexuellen Handlungen. Zusätzlich zum Straftatbestand der Vergewaltigung (§ 201 StGB) der Gewalt, Entziehung der persönlichen Freiheit oder Drohung mit gegenwärtiger Gefahr für Leib oder Leben voraussetzt, wurde mit Januar 2016 der Paragraph „Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung“ (§ 205a) in Kraft gesetzt. Dieser neue Paragraph umfasst Fälle von Geschlechtsverkehr oder eine gleichzusetzende geschlechtliche Handlung „gegen den Willen einer Person“, „unter Ausnützung einer Zwangslage“ oder „nach vorangegangener Einschüchterung“. Dies ist ein wichtiger Schritt, um Vergewaltiger haftbar zu machen, ungeachtet der Tatsache, dass sie, aus welchen Gründen auch immer, keinen Gebrauch von Gewalt oder Drohung machen mussten, um ihr Opfer gefügig zu machen. Klarerweise hängt der Erfolg dieses neuen Paragraphen sehr stark von dessen rigoroser Anwendung durch die Staatsanwaltschaften und Gerichte ab. GREVIO merkt jedoch an, dass durch diesen neuen Paragraphen ausschließlich nicht einvernehmliche sexuelle Handlungen, die ein bestimmtes Ausmaß überschreiten, d. h. ein Eindringen in den Körper oder eine gleichzusetzende Handlung, abgedeckt werden. Er umfasst keine sexuellen Handlungen geringeren Ausmaßes, welche jedoch grundsätzlich von § 218 des österreichischen Strafgesetzbuchs abgedeckt werden, sofern sie das Berühren der Geschlechtsorgane beinhalten. Sexuelle Berührungen oder jegliche andere sexuelle Handlungen unter Anwendung von Gewalt oder gefährlicher Drohung, ausgenommen das Eindringen in den Körper, werden durch § 202 des Strafgesetzbuchs abgedeckt.

141. GREVIO merkt auch an, dass es hier einen, wenn auch geringen, Unterschied zwischen sexuellen Handlungen gegen den Willen des Opfers (österreichische Gesetzgebung) und nicht einvernehmlichen sexuellen Handlungen (Konvention) gibt. Das heißt beispielsweise, dass das österreichische Strafgesetz keine Strafverfolgung in Fällen, in denen das Opfer sich passiv verhält, aber nicht einwilligt, vorsieht. Um eine Bestrafung durch die österreichische Justiz nach sich zu ziehen, muss das Opfer seine Ablehnung verbal oder andersartig zum Ausdruck bringen.

142. Ein vorsätzliches Verhalten im Bereich der sexuellen Gewalt, das gegenwärtig nicht von der österreichischen Gesetzgebung geregelt wird, ist die Veranlassung einer Person zur Durchführung nicht einvernehmlicher sexuell bestimmter Handlungen mit einer dritten Person (Artikel 36, Absatz 1c). Dieser Absatz behandelt Situationen, in denen nicht der Täter selbst die sexuelle Handlung vornimmt, sondern das Opfer dazu bringt, sexuelle Handlungen mit einer dritten Person zu begehen, z. B. als Bestandteil der Kontrolle und des Missbrauchs in Fällen von Gewalt durch den Intimpartner. Das Ausmaß der kriminellen Absichten ist hier größer als beim Straftatbestand der Anstiftung und Beihilfe. Diese Bestimmung würde nicht nur die Absicht zur Beihilfe bei der Begehung einer Straftat, zum Beispiel einer Vergewaltigung, und die Absicht der Vergewaltigung an sich, abdecken, sondern auch die Absicht, beides zu verursachen. Das in Artikel 36, Absatz 1c behandelte vorsätzliche Verhalten umfasst, anders ausgedrückt, nicht nur die

Anstiftung und Beihilfe zu einem Verbrechen, sondern auch die böswillige Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung einer Frau.

143. GREVIO lädt die österreichische Regierung dazu ein, eine strafrechtliche Bestimmung zu verfassen, die das in Artikel 36, Absatz 1c der Istanbul-Konvention beschriebene vorsätzliche Verhalten abdeckt.

144. Trotz der Bemühungen, das österreichische Strafgesetz mit der Konvention in Einklang zu bringen, stellt die psychische Gewalt, wie sie in Artikel 33 der Konvention definiert ist, nach dem österreichischen Strafgesetz keinen eigenständigen Straftatbestand dar. Die Straftatbestände der Nötigung (§§ 105 und 106), gefährlichen Drohung (§ 107) und Belästigung im Wege einer Telekommunikation oder eines Computersystems (§ 107c) kommen zwar offenbar zur Anwendung, jedoch sind Gewaltanwendung oder die Androhung einer schweren Gewalttat bzw. im Fall von Cyber-Mobbing, mittels eines Computersystems einer Person zu schaden, dafür eine Voraussetzung. Psychische Gewalt, wie sie in der Konvention definiert ist, kommt jedoch als Mittel zur Kontrolle des Opfers sowohl im Frühstadium einer Spirale aus Gewalt und Misshandlung als auch während des gesamten Verlaufs zum Einsatz. Sie geht weder zwangsweise mit der Androhung einer schweren Gewalttat einher, noch zielt sie notwendigerweise darauf ab, einer Person mittels Internet zu schaden oder diese online bloßzustellen, wodurch keiner der oben genannten Straftatbestände voll und ganz zutrifft. Frauen, die Tag für Tag von ihren Partnern isoliert, kontrolliert, eingeschüchtert und bedroht werden, würden dies eher melden, wenn sie wüssten, dass das von ihnen Erlebte eine Straftat darstellt. Ohne Straftatbestand, der dieses Verhalten ausreichend abdeckt, sind der Exekutive die Hände gebunden (siehe Kapitel VI). In Ermangelung eines ausreichenden Straftatbestands als Basis für eine Ermittlung scheint die österreichische Exekutive auf Betretungsverbote als Maßnahme zur Eskalationsprävention auszuweichen. GREVIO begrüßt die Bemühungen, die Gewaltspirale in einem frühen Stadium zu durchbrechen und die Prävention aktiv zu fördern. Nichtsdestotrotz definiert die Konvention psychische Gewalt als Straftat, welcher nicht nur mit präventiven sondern auch mit strafrechtlichen Maßnahmen entgegengetreten werden muss.

145. GREVIO lädt die österreichische Regierung dazu ein, den eigenständigen Straftatbestand der psychischen Gewalt zu schaffen, um gegen diese, in Artikel 33 der Konvention beschriebene, kriminelle Handlung in angemessenerer Weise vorgehen zu können.

146. Das österreichische Strafgesetzbuch enthält eine umfassende Liste mit besonderen Erschwerungsgründen (§ 33 StGB), die den Anforderungen der Istanbul-Konvention in vollem Umfang entspricht. Durch diese haben Straftaten gegen Leib oder Leben sowie Sexualdelikte gegen eine derzeitige oder frühere Ehefrau oder Partnerin ein größeres Strafmaß zur Folge.

147. GREVIO begrüßt insbesondere den Umstand, dass die individuellen Beweggründe des Täters für seine Taten, zum Beispiel Geschlechtsterror und Frauenhass, das Ausmaß der Straftat erschweren können. Wenn diese Erschwerungsgründe konsequent und adäquat angewendet werden, sind sie ein interessantes Beispiel für die Sicherstellung, dass geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen strafrechtliche Konsequenzen zur Folge hat.

148. Zusätzlich ziehen manche im österreichischen Strafgesetzbuch geregelten Straftatbestände ein härteres Strafmaß nach sich, wenn das Opfer beispielsweise durch eine physische oder psychische Erkrankung vulnerabel bzw. wehrlos ist (siehe „fortgesetzte Gewaltausübung“ in § 107b Abs. 3 StGB).

VI. Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmaßnahmen

149. Die volle Strafbarkeit aller Gewalttaten gegen Frauen erfordert eine angemessene Vorgehensweise seitens der Exekutive und der Strafjustiz. Kapitel VI der Istanbul-Konvention enthält eine Reihe von Maßnahmen zur Sicherstellung von strafrechtlichen Ermittlungen, Strafverfolgungen und Verurteilungen hinsichtlich der unterschiedlichen in der Konvention definierten Formen von Gewalt.

A. Soforthilfe, Prävention und Schutz (Artikel 50)

1. Anzeige bei der Exekutive sowie deren Ermittlungen

150. Alle österreichischen Exekutivbediensteten sind entsprechend ausgebildet und geschult, um allen Formen von Gewalt entgegenzutreten zu können. Es existieren die erforderlichen Strukturen für eine unverzügliche Reaktion auf Notrufe durch die Exekutivbediensteten, auch in Zusammenhang mit den verschiedenen in der Konvention definierten Gewaltformen. Hinsichtlich der Angemessenheit der Vorgehensweise im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen sowie der Beweiserhebung möchte GREVIO einige Punkte ansprechen.

151. Die Sensibilisierung der Exekutivbediensteten für die Merkmale von häuslicher Gewalt ist der österreichischen Regierung ein großes Anliegen. Nach wie vor konzentrieren sich die meisten Ermittlungen auf die Aussagen des Opfers und es gibt kaum systematische Beweiserhebungen am Tatort (Beweisfotos von Verletzungen oder anderen Anzeichen von Gewalt, Aussagen von Nachbarn etc.). Diese Tatsache übt großen Druck auf die Opfer aus, da diesen häufig erst nachträglich bewusst gemacht wird, wie wichtig ihre Rolle im Laufe der Ermittlungen und gleichermaßen während des Strafverfahrens ist. In Ermangelung anderer Beweise hängt eine strafrechtliche Verurteilung größtenteils von ihrer Aussage ab.

152. Um die Beweissicherung in Krankenhäusern zu gewährleisten, wurden mit der Einführung eines Dokumentationsbogens für Verletzungen bereits einige Schritte unternommen. Dieser entstand als Teil eines Projektes des Bundesministeriums für Inneres in Zusammenarbeit mit ExpertInnen aus dem Gesundheitswesen (*MedPol*). Eines der Ziele dieses Projekts ist es, die Dokumentation von forensischen Beweisen in Fällen von häuslicher und sexueller Gewalt zur gängigen Praxis zu machen und zu standardisieren, um diese vor Gericht als Beweismittel nutzen zu können. GREVIO begrüßt diesen Schritt zwar, merkt jedoch an, dass diese Formulare noch nicht in ganz Österreich konsequent verwendet werden.

153. GREVIO ist der Ansicht, dass die Exekutive und die Staatsanwaltschaften größere Bemühungen bei der Sicherstellung von Beweismitteln aus allen verfügbaren Quellen anstreben sollten, um zu erreichen, dass Verbrechen als Officialdelikte effektiv verfolgt werden können (vgl. Artikel 55).

154. Ein weiteres relevantes Thema für das Ermittlungsstadium von Fällen häuslicher Gewalt ist die Untersuchungshaft. Die österreichische Strafprozessordnung sieht die Verhängung einer Untersuchungshaft für drei spezifische Gründe vor: (i) Fluchtgefahr, (ii) Verdunkelungsgefahr oder (iii) Gefahr der neuerlichen Begehung einer Straftat, sofern diese mit einer Freiheitsstrafe von mehr als sechs Monaten bedroht ist. Aus den GREVIO vorliegenden Informationen geht hervor, dass die Staatsanwaltschaften nicht häufig davon Gebrauch machen, da selten einer der drei Gründe als zutreffend erachtet wird. Die spezialisierten Hilfseinrichtungen und Beratungsstellen haben jedoch bereits wiederholt aufgezeigt, dass sich die Staatsanwaltschaften sogar in Fällen schwerer Gewalt und gefährlicher Drohung, in denen Frauen und ihre Kinder eindeutig in Gefahr sind, auf (zivilrechtliche) einstweilige Verfügungen verlassen, um deren Sicherheit zu gewährleisten, anstatt eine Untersuchungshaft zu verhängen. Ungeachtet dessen, ob die Gründe hierfür nun in einem übermäßigen Verlass auf das System der Betretungsverbote und einstweiligen Verfügungen, in einer mangelhaften Beurteilung der Risiken für die einzelnen Opfer oder in allgemeinen Ansichten zum Thema häusliche Gewalt und der Ernsthaftigkeit der in diesem Kontext ausgesprochenen Drohungen liegen, ist GREVIO der Ansicht, dass diese Vorgehensweise überdacht werden sollte.²⁵ Dass dies dringend erforderlich ist, zeigt auch ein anderer, kürzlich eingetretener Fall, bei dem eine Frau während eines aufrechten Betretungsverbotes zu Tode kam, weil keine Untersuchungshaft verhängt wurde, obwohl diese mehrmals von dem mit dem Fall betrauten Opferschutzzentrum gefordert wurde.²⁶

155. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend:

- a. **weitere Maßnahmen zu ergreifen, um die Beweiserhebung in Fällen von häuslicher Gewalt, Stalking, Zwangsheirat, weiblicher Genitalverstümmelung, Vergewaltigung und sexueller Gewalt zu verbessern, sodass die Abhängigkeit von der Aussage des Opfers vermindert wird;**
- b. **die Maßnahmen zur Beurteilung des tatsächlichen Risikos einer erneuten Tatbegehung in Fällen von häuslicher Gewalt zu verstärken, sodass, falls erforderlich, ein angemessener Einsatz der Untersuchungshaft möglich ist.**

156. Hinsichtlich der Ermittlungen bei Fällen von sexueller Gewalt und Vergewaltigung, begrüßt GREVIO die Tatsache, dass die österreichische Gesetzgebung den Opfern das Recht einräumt, von Exekutivbediensteten desselben Geschlechts befragt zu werden. Angesichts einer

²⁵ Im Jahr 2007 wurde Österreich vom *Komitee zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* eines Verstoßes gegen das Recht auf Leben und auf körperliche und psychische Unversehrtheit für schuldig befunden, da seitens der Behörden in zwei Fällen keine Untersuchungshaft verhängt worden war bzw. die Gesundheit und das Leben der beiden Frauen in keiner anderen Art und Weise ausreichend geschützt worden waren (Mitteilungen Nr. 5 und 6 aus dem Jahr 2005). Das Komitee empfahl der Republik Österreich als Vertragsstaat der *Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* „sicherzustellen, dass straf- und zivilrechtliche Möglichkeiten dann ausgeschöpft werden, wenn ein Täter in einer Situation von häuslicher Gewalt eine gefährliche Bedrohung für das Opfer darstellt; sowie weiters sicherzustellen, dass bei allen Maßnahmen, die getroffen werden, um Frauen vor Gewalt zu schützen, die Sicherheit der Frauen gebührend berücksichtigt wird, unter Betonung dessen, dass die Rechte des Täters nicht an die Stelle der Menschenrechte von Frauen auf Leben und auf physische und psychische Integrität treten“ (siehe CEDAW/C/39/D/5/2005 Absatz 12.3 b und CEDAW/C/39/D/6/2005 Absatz 12.3 b).

²⁶ Information über den Mord an einer Klientin am 16. Dezember 2016, zur Verfügung gestellt von einem Gewaltschutzzentrum.

Frauenquote von 14 % bei den Bediensteten der österreichischen Polizei ist dies jedoch schwer zu gewährleisten. Auch wenn die Exekutive aktiv versucht, die Anzahl der Frauen in ihren Reihen zu erhöhen, merkt GREVIO an, dass eine lange Wartezeit auf eine Befragung durch eine weibliche Bedienstete die Aussagebereitschaft von Vergewaltigungsopfern reduzieren könnte. Ferner haben vier von neun Bundesländern keine spezialisierten Beratungsstellen für sexuelle Gewalt und es gibt keine Vergewaltigungskrisenzentren für forensische Untersuchungen und Beweissicherung. Stattdessen werden Vergewaltigungsopfer nach ihrer Anzeige bei der Exekutive zur Untersuchung an Krankenhäuser überwiesen. Bei beiden Stellen hängt die Qualität der Aussage sowie der Beweismittel vom Spezialisierungsgrad und der Sensibilisierung der diensthabenden Fachperson ab.

157. Vergewaltigung und sexuelle Gewalt gehören zu den Verbrechen mit der höchsten Dunkelziffer. GREVIO fordert die österreichische Regierung nachdrücklich dazu auf, sich stärker für einen sensiblen Umgang mit Opfern, die Vergewaltigungen und andere Formen von sexueller Gewalt anzeigen, einzusetzen. So zum Beispiel durch Einrichtung von Vergewaltigungskrisenzentren oder Hilfseinrichtungen für von sexueller Gewalt Betroffene mit speziell ausgebildeten MitarbeiterInnen in allen neun Bundesländern.

2. Die Rolle der Staatsanwaltschaften und die Verurteilungsquoten

158. Die Qualität der Ermittlungen und die gesicherten Beweise beeinflussen maßgeblich den Umfang und das Ergebnis der Strafverfolgung sowie die Anzahl der Verurteilungen. Die von der österreichischen Regierung zur Verfügung gestellten Daten zeigen ein gemischtes Bild. Obgleich sie die Verurteilungsquote nicht einschließen, da die Fälle nicht von der Anzeige eines Verbrechens bis zur Urteilsverkündung verfolgt werden können, zeigen die verfügbaren Daten eindeutig eine geringe Anzahl an Verurteilungen. Hinsichtlich des Straftatbestands der „fortgesetzten Gewaltausübung“ (§ 107b StGB), wurden im Jahr 2014 insgesamt 937 Fälle bei der Exekutive angezeigt, von denen nur ein einziger unaufgeklärt blieb. In 924 Fällen, bei denen insgesamt 1.166 Frauen zu Opfern dieser Straftaten wurden, erhoben die Staatsanwaltschaften Anklage. Die Hälfte dieser Straftaten (465 Fälle) ereignete sich innerhalb der Familie. Im selben Jahr (2014) kam es zu 190 Verurteilungen von ausschließlich männlichen Tätern. Die Hälfte davon betraf Fälle von Gewalt in der Familie.²⁷ Es gibt viele Gründe für die Tatsache, dass nicht alle angezeigten Fälle zu einer Verurteilung führen und die mangelnde Verfügbarkeit von gerichts- tauglichen Beweisen ist augenscheinlich einer davon. Darüber hinaus mündeten nicht alle Fälle von „fortgesetzter Gewaltausübung“ in eine Verurteilung nach § 107b des Strafgesetzbuchs, da die verfügbaren Beweise zu einer Verurteilung aufgrund der Erfüllung eines anderen Straftatbestands (u. a. Drohung, Nötigung, Körperverletzung) führen könnten. Nichtsdestotrotz möchte GREVIO die hohe Anzahl an Fällen von „fortgesetzter Gewaltausübung“ ansprechen, die von der Exekutive aufgeklärt und den Staatsanwaltschaften übergeben wurden, jedoch im Allgemeinen in viel weniger Fällen zu einer Verurteilung führten.

²⁷ Im Jahr 2015 war die Anzahl an Verurteilungen leicht gesunken (171 Verurteilungen, davon 69 in Fällen von Gewalt in der Familie).

159. Die Verurteilungsquote in Stalking-Fällen scheint ebenso niedrig zu sein, auch wenn die Ursache hier bereits in der geringen Anzahl an Fällen, die den Staatsanwaltschaften von der Exekutive übergeben werden, begründet liegt. Ungefähr 30 % der Fälle wurden entweder nicht aufgeklärt oder von den Staatsanwaltschaften abgewiesen und es kam nur sehr selten zu einer Verurteilung. Im Jahr 2014 wurden von 2196 Stalking-Fällen 1908 von der Polizei aufgeklärt und 1656 von den Staatsanwaltschaften übernommen. Die zuletzt genannte Zahl betraf eine Anzahl von insgesamt 2045 weiblichen Opfern. Im Jahr 2014 wurden 239 männliche Täter verurteilt, im Vergleich zu 214 Verurteilungen im Jahr 2015.

160. Die von der österreichischen Regierung genannten Gründe für diese niedrige Verurteilungsquote beziehen sich in erster Linie auf die Schwierigkeiten bei der Erhebung von konkreten Beweisen, die eine Verurteilung ermöglichen können. Die meisten Formen von Gewalt gegen Frauen werden von einem Familienmitglied oder Intimpartner begangen, was bedeutet, dass die Opfer ein Recht auf Aussageverweigerung haben. Wenn Opfer, insbesondere in Fällen von häuslicher Gewalt, ihre Aussage vor Gericht verweigern, gibt es häufig keine zusätzlichen Beweise, die eine Verurteilung begründen könnten. Die Staatsanwaltschaften können die Exekutive mit weiteren Ermittlungen beauftragen, was aber in Fällen von häuslicher Gewalt oder Stalking selten vorkommt. Infolgedessen stuft sie die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Gerichtsfahrens auf Basis der begrenzten Anzahl von verfügbaren Beweisen als gering ein und entscheidet sich gegen ein solches. GREVIO stellt eine besorgniserregende Tendenz zu einer relativ strengen Beurteilung dieser Erfolgsaussichten in Fällen von Gewalt gegen Frauen und eine daraus resultierende Verminderung der Anzahl an eröffneten Gerichtsverfahren fest.

161. Die Anzahl der angezeigten Fälle von Gewalt gegen Frauen und die Anzahl der ausgesprochenen Verurteilungen werfen Fragen bezüglich der Rolle der Staatsanwaltschaften hinsichtlich der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflicht nach § 5 Abs. 2 der Istanbul-Konvention auf. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend, sicherzustellen, dass die Staatsanwaltschaften alle verfügbaren Maßnahmen ergreifen, um eine Strafverfolgung aller in der Istanbul-Konvention definierten Formen von Gewalt zu gewährleisten.

3. Diversionelle Maßnahmen

162. Des Weiteren stellt GREVIO einen allgemeinen Mangel an Bestrebungen zur Erreichung von Verurteilungen bei Fällen von Gewalt gegen Frauen fest. Obwohl eine strafrechtliche Verfolgung nicht die einzige Maßnahme ist, die bei Fällen von Gewalt gegen Frauen ergriffen werden sollte, ist es wichtig, dass Straftaten gerichtlich geahndet werden, um das Vertrauen in das Rechtssystem zu stärken und die Botschaft auszusenden, dass Gewalt gegen Frauen inakzeptabel ist. Verurteilungsquoten von 10 bis 20 % hingegen haben den gegenteiligen Effekt und werden nicht dazu beitragen, die Anzahl der Anzeigen zu erhöhen. Ein Gleichgewicht zwischen den Rechten von Opfern und Tätern sowie zwischen repressiven Maßnahmen und Restorative-Justice-Verfahren muss hergestellt werden. Die österreichischen Staatsanwaltschaften verfügen über vier verschiedene Arten von diversionellen Maßnahmen, die sie dem Täter, unter bestimm-

ten Umständen, auferlegen können.²⁸ Diese umfassen die Zahlung eines Geldbetrags, die Erbringung einer gemeinnützigen Leistung, die Festsetzung einer Probezeit mit oder ohne weiteren Auflagen (z. B. Besuch von Beratungssitzungen) und den außergerichtlichen Tatausgleich. Diese Maßnahmen werden vom Verein *Neustart*, von dem auch Bewährungshilfe angeboten wird, betreut. Durch die Einhaltung dieser diversionellen Maßnahmen kann ein Fall ohne strafrechtliche Verurteilung bzw. sogar ohne eine Gerichtsverhandlung abgeschlossen werden.

163. GREVIO ist besorgt über die häufige Anwendung von diversionellen Maßnahmen bei angezeigtten Fällen von häuslicher Gewalt und Stalking als Folge der Bestimmung des § 198 der Strafprozessordnung. Die daraus resultierende geringe Anzahl an strafrechtlichen Verurteilungen widerspricht der Auffassung und den Grundsätzen der Istanbul-Konvention, deren Ziel eine effektive Strafverfolgung aller Formen von Gewalt gegen Frauen ist. Im Hinblick auf eine Aufhebung der Straffreiheit aller Gewalttaten gegen Frauen fordert GREVIO die österreichische Regierung nachdrücklich auf, Einschränkungen für die Anwendung von diversionellen Maßnahmen in Fällen von häuslicher Gewalt und Stalking einzuführen.

164. Obgleich sie nicht in einheitlicher Art und Weise zur Anwendung kommen, werden diversionelle Maßnahmen in ganz Österreich häufig in Fällen von häuslicher Gewalt und Stalking angeordnet. Während sich diese in manchen Bundesländern auf einen außergerichtlichen Tatausgleich und die Festsetzung einer Probezeit beschränken, werden andernorts auch Geldstrafen und gemeinnützige Arbeit verordnet. Es gibt zwar keine Daten über die Gesamtanzahl der Fälle von häuslicher Gewalt mit diversioneller Erledigung, aber der Verein *Neustart* betreut jährlich ca. 1.500 Fälle von häuslicher Gewalt, die mit einem außergerichtlichen Tatausgleich abgeschlossen werden. Ebenfalls betreut werden Fälle von häuslicher Gewalt, bei denen eine Probezeit festgesetzt wurde (entweder als diversionelle Maßnahme oder im Anschluss an eine Freiheitsstrafe). Dies lässt darauf schließen, dass eine relativ große Anzahl von Fällen häuslicher Gewalt diversionell erledigt wird. Um diese Vermutung zu stützen, wären jedoch konkrete Daten vonnöten.

165. GREVIO lädt die österreichische Regierung dazu ein, Daten über die Anzahl der diversionell erledigten Fälle von Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt, zu sammeln – aufgeteilt nach Art der Maßnahmen.

4. Der außergerichtliche Tatausgleich als diversionelle Maßnahme

166. Der außergerichtliche Tatausgleich ist bei Fällen von häuslicher Gewalt ein kontroverses Thema – eine Tatsache, deren sich die österreichische Regierung und der Verein *Neustart* bewusst sind. Ein genauerer Blick auf die österreichische Praxis zeigt, dass in dem System offenbar Schutzmaßnahmen vorgesehen sind, um die Willensfreiheit der Opfer sicherzustellen. So haben Opfer die Möglichkeit, ihre Zustimmung zu einer Mediation zu verweigern und der Verein *Neustart* kontrolliert alle zum Tatausgleich zugewiesenen Fälle von häuslicher Gewalt auf ihre

²⁸ Siehe § 198 Strafprozessordnung (StPO).

Angemessenheit. Durchschnittlich werden trotz einer Zustimmung des Opfers jährlich etwa 50 Fälle abgelehnt, weil sich im Zuge der Prüfung durch den Verein *Neustart* herausgestellt hat, dass Druck auf das Opfer ausgeübt oder die Gewalt weiter fortgesetzt wurde.

167. Während GREVIO diese Vorsichtsmaßnahme des Vereins *Neustart* sowie dessen großes Bewusstsein für die Dynamik und die geschlechtsspezifischen Eigenschaften von häuslicher Gewalt begrüßt, weist GREVIO nochmals darauf hin, dass die Absicht von Artikel 48 der Konvention das Verbot von alternativen Streitbeilegungsverfahren in Fällen von häuslicher Gewalt ist, wenn diese Verfahren verpflichtend sind und anstelle eines kontradiktorischen Gerichtsverfahrens zum Einsatz kommen.

168. GREVIO zeigt sich besorgt über die Tatsache, dass das österreichische System der alternativen Streitbeilegung im Strafrecht als Ersatz für Strafverfahren und Strafurteile dient, anstatt parallel dazu eingesetzt zu werden. Diese Vorgehensweise könnte das wahre Ausmaß der häuslichen Gewalt verschleiern und vermitteln, dass es sich nicht um ein verurteilungswürdiges Verbrechen handle, was den Absichten der Istanbul-Konvention widerspricht. Bezüglich der Anwendung von Restorative-Justice-Verfahren weist GREVIO darauf hin, dass die Prinzipien der Herstellung der Gerechtigkeit für die Opfer sowie die Aufhebung der Straffreiheit für Täter sichergestellt werden müssen. Diese Prinzipien werden aufgrund der in § 198 der österreichischen Strafprozessordnung festgelegten Verpflichtung zur Anwendung von diversionellen Maßnahmen nicht in ausreichendem Maße erfüllt.

169. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend, dafür zu sorgen, dass in Fällen von Gewalt gegen Frauen die Strafverfolgung nicht durch einen außergerichtlichen Tausch ersetzt wird.

B. Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement (Artikel 51)

170. Kürzlich wurde vom Bundesministerium für Inneres ein Instrument zur Gefährdungsanalyse für die Exekutive entwickelt. Das Ziel ist die Standardisierung der Gefährdungsanalyse in Fällen von häuslicher Gewalt. Im Rahmen eines Probetriebs wurde das Instrument in einigen Bundesländern getestet und ist nun für die österreichweite Implementierung freigegeben. Zusätzlich wurden in einigen Teilen Österreichs multi-institutionelle Gefährdungsanalyseverfahren oder -instrumente in Form von regelmäßigen Sitzungen oder Fallkonferenzen eingeführt. In manchen Polizeibezirken werden MARACs (multi-institutionelle Fallkonferenzen), an denen die Vertreter von verschiedenen Einrichtungen regelmäßig teilnehmen, abgehalten. In der Steiermark wird die Gefährdungsanalyse hauptsächlich vom Gewaltschutzzentrum mit Unterstützung von *DyRIAS* (Dynamische Risiko Analyse Systeme) durchgeführt. Dieses computerbasierte System wird aufgrund seiner Genauigkeit hoch geschätzt. Die Exekutive und die Staatsanwaltschaften nehmen dessen Ergebnisse sehr ernst und verhängen auf dieser Basis nun häufig eine Untersuchungshaft.

C. Betretungsverbote (Artikel 52) und einstweilige Verfügungen (Artikel 53)

171. Seit der Einführung von Betretungsverböten im Jahr 1997 ist Österreich für seine führende Rolle auf diesem Gebiet bekannt. Wie eingangs erwähnt, folgten zahlreiche Staaten auf der ganzen Welt, einschließlich einiger Mitgliedsstaaten des Europarats, diesem Beispiel. Ferner wurden die in Artikel 52 und 53 der Konvention festgelegten Bestimmungen maßgeblich vom österreichischen Modell der Betretungsverböte und einstweiligen Verfügungen beeinflusst. GREVIO begrüßt diese Pionierrolle und gratuliert der österreichischen Regierung zu der umfassenden Implementierung der Betretungsverböte und einstweiligen Verfügungen, einschließlich der Anwendung von sofortigen Wegweisungen und Betretungsverböten als präventive Maßnahme durch die Exekutive.

172. Das in Österreich praktizierte System umfasst ein zweiwöchiges, von der Polizei verhängtes, Betretungsverbot, wonach es dem Gefährder verboten ist, den Wohnsitz des Opfers bzw. der Opfer zu betreten. Zusätzlich kann auf Antrag des Opfers eine für bis zu 12 Monate geltende einstweilige Verfügung durch ein Zivilgericht (Abteilung für Familienrecht) erwirkt werden. Interessanterweise handelt es sich hierbei für gewöhnlich nicht um generelle Kontaktverböte, sondern um Verböte, die die Überschreitung einer bestimmten Grenze durch den Gefährder verhindern sollen. Als Folge davon erstreckt sich der Schutz eher auf Orte, an denen sich die Opfer aufhalten, als auf die Opfer selbst. Durch die Exekutive ausgesprochene Betretungsverböte sind auf den Wohnsitz beschränkt und umfassen nicht den Schutz am Arbeitsplatz. Zivilrechtliche einstweilige Verfügungen bieten jedoch die Möglichkeit eines generellen Kontaktverböts „soweit dem nicht schwerwiegende Interessen des Antragsgegners zuwiderlaufen“, wobei hier der Gefährder gemeint ist.²⁹ Es ist jedoch unklar, in welchem Maße von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird und welche „schwerwiegenden Interessen des Antragsgegners“ dies sein könnten.

173. Indem einstweilige Verfügungen an Orte anstatt an Menschen geknüpft werden, entsteht, wie bei allen Aufzählungen, das Risiko von Lücken. In der Vergangenheit haben solche Lücken zu tragischen Fällen geführt und so den Gesetzgeber dazu gebracht, zusätzlich zum Wohnsitz, alle Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen in die Liste der Orte, über die sich die einstweilige Verfügung erstreckt, aufzunehmen. GREVIO begrüßt zwar die politischen Bestrebungen zur Schließung dieser Lücken, ist aber nichtsdestotrotz der Ansicht, dass generelle Kontaktverböte eine bessere Lösung darstellen würden.

174. Zudem möchte GREVIO anmerken, dass schwere Misshandlung in einer Beziehung häufig mit psychischer Gewalt in Form von Kontrolle und erniedrigender Behandlung beginnt, welche folglich als Indikatoren für die Gefährdung einer Frau (und möglicherweise deren Kinder) angesehen werden sollten. Während die österreichische Exekutive ein Betretungsverbot aussprechen kann, um schwere Angriffe auf Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person zu verhindern, gilt das nicht für Fälle von psychischer Gewalt. Als Grund für diesen Umstand nennt die

²⁹ § 382 Abs. 1(2) der Exekutionsordnung (EO).

Exekutive Schwierigkeiten in der Beweissicherung bei Fällen von psychischer Gewalt sowie die Tatsache, dass die psychische Gewalt das Ausmaß einer gefährlichen Drohung, wie sie in § 107 des Strafgesetzbuchs definiert ist, erreichen müsste. GREVIO ist jedoch der Ansicht, dass die Voraussetzungen für ein Betretungsverbot nach § 38a des Sicherheitspolizeigesetzes außer gefährlicher Drohung auch Formen von psychischer Gewalt umfassen würden. Die Eingliederung einer spezifischen Definition von psychischer Gewalt in die österreichische Gesetzgebung, wie von GREVIO oben vorgeschlagen, würde zur genauen Abgrenzung des Verhaltens, das Anlass zu einem Betretungsverbot gibt, beitragen. Eine begriffliche Klarheit würde auch die Vorgehensweise der Justiz in solchen Fällen vereinfachen. Derzeit erlassen Zivilgerichte offenbar keine einstweiligen Verfügungen bei ausschließlich psychischen Formen von häuslicher Gewalt, auch wenn § 382e der Exekutionsordnung dies im Prinzip vorsehen würde, sofern die psychische Gesundheit durch die Ausübung der psychischen Gewalt erheblich beeinträchtigt wurde.

175. GREVIO lädt die österreichische Regierung erneut dazu ein, den spezifischen Straftatbestand der psychischen Gewalt einzuführen, um die Bestimmungen in Artikel 33 der Istanbul-Konvention umzusetzen.

176. Ein weiteres Thema, das GREVIO ansprechen möchte, ist der Schutz von Kindern bei Betretungsverboten und einstweiligen Verfügungen in Fällen von häuslicher Gewalt. Unter 14 Jahren sind Kinder automatisch in alle Betretungsverbote und einstweiligen Verfügungen, die einem Täter den Zutritt zum Familienwohnsitz verbieten, eingeschlossen – unabhängig davon, ob sie direkt oder indirekt von der Gewalt betroffen sind. Der durch das ausgesprochene Verbot erwirkte Schutz der Mutter erstreckt sich jedoch nicht automatisch auf die Schule oder Betreuungseinrichtung der Kinder. Dafür muss ein gesonderter Antrag gestellt werden.

177. Kinder über 14 Jahre sind generell nicht mehr automatisch eingeschlossen, wodurch die Mutter bzw. die Kinder- und Jugendhilfe für sie einen Schutz beantragen muss. Wer einen Antrag stellt, bekommt den Schutz üblicherweise auch zugesichert – auch Kinder, die Zeuginnen von häuslicher Gewalt wurden. Die Notwendigkeit eines gesonderten Antrags stellt jedoch insofern ein Problem dar, als das Opfer zum einen darüber informiert sein muss und zum anderen, und das ist noch wesentlicher, diese eine zusätzliche Belastung bedeutet. Bei den verschiedenen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe scheinen unterschiedliche Vorgehensweisen üblich zu sein, wobei manche ihre Aufgaben bereitwilliger erfüllen als andere.

178. Sofortige Betretungsverbote können auch zum Schutz von Stalking-Opfern ausgesprochen werden. Anschließend daran können von Zivilgerichten einstweilige Verfügungen erlassen werden, um einen länger andauernden Schutz zu erwirken.³⁰ GREVIO wurde jedoch darauf aufmerksam gemacht, dass Schutzlücken entstehen können, wenn die Zivilgerichte ein Betretungsverbot nicht innerhalb der Geltungsdauer von zwei Wochen in eine einstweilige Verfügung umwandeln. Während Betretungsverbote bei häuslicher Gewalt zur Vermeidung von Schutzlücken verlängert werden, sobald ein Opfer bei einem Zivilgericht eine einstweilige Verfügung be-

³⁰ § 382g der Exekutionsordnung (EO).

antrag, ist dies bei Betretungsverboten in Stalkingfällen nicht der Fall. Diese Tatsache birgt das Risiko von Schutzlücken und bedarf einer Anpassung.

179. Für alle anderen in der Konvention definierten Formen von Gewalt gibt es keine spezifischen Schutzanordnungen und -verfügungen, obwohl GREVIO versichert wurde, dass die geltenden Bestimmungen prinzipiell angewendet werden können, um Mädchen vor Zwangsheirat oder Genitalverstümmelung zu schützen (z. B. durch die Aushändigung von Reisepässen oder anderen Ausweisdokumenten an Behörden).

180. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung, sicherzustellen, dass einstweilige Verfügungen in Bezug auf alle Gewaltformen, einschließlich der Prävention von Zwangsheirat und weiblicher Genitalverstümmelung, effektiv angewendet werden und dass vorherrschende Lücken im System der Betretungsverbote und einstweiligen Verfügungen geschlossen werden, insbesondere im Fall von Kindern und Stalking-Opfern.

181. Zum Schluss möchte GREVIO anmerken, dass es zusätzlich zu zivilrechtlichen einstweiligen Verfügungen ähnliche strafrechtliche Schutzmaßnahmen gibt, die jedoch selten zur Anwendung kommen. Das hohe Maß an Akzeptanz und die langjährige Praxis des österreichischen Systems der Betretungsverbote und zivilrechtlichen einstweiligen Verfügungen scheint in ein übermäßiges Vertrauen in diese Maßnahmen zu münden. Wichtige zusätzliche Maßnahmen, wie Kontaktverbote in Form von strafrechtlichen Weisungen, werden nicht in Betracht gezogen, obwohl diese sehr leicht mit den zivilrechtlichen Maßnahmen zu vereinbaren wären. Da Sanktionen für Verstöße gegen strafrechtliche Weisungen effektiver sind als jene für zivilrechtliche Verfügungen,³¹ erscheint eine nähere Betrachtung dieser Möglichkeit sinnvoll.

D. Prozessbegleitung für Opfer (Artikel 55, Abs. 2)

182. Im Hinblick auf eine Verminderung des Drucks und der Risiken, die mitunter bei Verbrechenopfern durch eine Konfrontation mit dem Rechtssystem entstehen können, gibt es bei besonders schweren Verbrechen in Österreich während strafrechtlicher Ermittlungen und Verfahren die Möglichkeit einer kostenlosen psychosozialen und juristischen Prozessbegleitung. Sollte eine Straftat zivilrechtliche Verfahren (z. B. die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen, aber auch Scheidungen und Sorgerechtsverfahren in Fällen von häuslicher Gewalt) zur Folge haben, bleibt die Möglichkeit der (kostenlosen) psychosozialen Begleitung aufrecht, während ein Rechtsbeistand an anderer Stelle beauftragt und dessen Kosten vom Opfer selbst oder durch Verfahrenshilfe beglichen werden müssen.

183. Opfer jeglicher Gewalttaten, gefährlicher Drohung oder von Sexualdelikten haben ebenso Anspruch auf Prozessbegleitung wie Hinterbliebene von Mordopfern.³² Diese müssen bereits bei ihrer ersten Kontaktaufnahme mit den Behörden über die Verfügbarkeit dieser Unter-

³¹ Der Verstoß gegen eine zivilrechtliche einstweilige Verfügung stellt eine Verwaltungsübertretung dar und wird mit einer Geldstrafe bedroht, während ein Verstoß gegen eine strafrechtliche Weisung üblicherweise mit einer kurzen Freiheitsstrafe geahndet wird.

³² §§ 65 und 66 Strafprozessordnung (StPO).

stützung informiert werden, um sicherzustellen, dass sie schon zu Beginn des Prozesses, einschließlich des Ermittlungsverfahrens, davon profitieren können.

184. Jegliche psychosoziale und juristische Prozessbegleitung wird von nicht-staatlichen Einrichtungen, in der Mehrzahl der Fälle von spezialisierten Hilfseinrichtungen, welche von der Bundesregierung beauftragt und entsprechend geschult werden, durchgeführt. Diese Form der Unterstützung zu einem besonders vulnerablen Zeitpunkt wird von vielen Opfern, insbesondere von Opfern häuslicher Gewalt, als ausgesprochen hilfreich empfunden und GREVIO begrüßt diese Art der Begleitung. Die derzeit geltenden Anspruchsvoraussetzungen werfen jedoch einige ernsthafte Fragen in Bezug auf indirekt von häuslicher Gewalt betroffene Kinder auf. Als Zeuginnen von häuslicher Gewalt haben sie, unabhängig vom Schweregrad der Misshandlungen, keinen Anspruch auf Prozessbegleitung, es sei denn, sie waren Zeuginnen des Todes eines Elternteils. Unabhängig davon, ob sie selbst zum Opfer häuslicher Gewalt wurden oder Zeuginnen davon, sind Kinder sehr stark davon betroffen und benötigen Unterstützung und Beistand, wenn sie ihre Geschichte bei den Behörden erzählen. Mit Hilfe einer psychosozialen Unterstützung würde die Belastung einer Erklärung oder Aussage vor Gericht beträchtlich gemindert und möglicherweise sogar die Qualität ihrer Aussage verbessert. Dies würde in vielen Fällen wiederum dazu beitragen, dringend benötigte Beweise zu liefern.

185. GREVIO lädt die österreichische Regierung dazu ein, eine Änderung der gesetzlich festgelegten Anspruchsvoraussetzungen für psychosoziale und juristische Prozessbegleitung zu erwägen und so sicherzustellen, dass alle Kinder, die direkt oder indirekt zu Opfern wurden, von dieser Möglichkeit profitieren können.

E. Schutzmaßnahmen im Zuge von Ermittlungen und Gerichtsverfahren (Artikel 56)

186. Die österreichische Strafprozessordnung enthält zahlreiche Maßnahmen zum Schutz von Opfern und Zeuginnen von Verbrechen im Allgemeinen. Sie definiert Opfer von Sexualdelikten und häuslicher Gewalt als besonders schutzbedürftig³³ – ein Status, der zusätzliche Schutzmaßnahmen im Zuge von Strafverfahren zur Folge hat. Diese beinhalten die obligatorische Entfernung des Angeklagten und seines Rechtsbeistands aus dem Gerichtssaal oder die Durchführung einer Videoübertragung, um es dem Opfer zu ermöglichen, seine Aussage ohne die Anwesenheit des Täters zu machen.

187. JuristInnen haben GREVIO über zahlreiche Mängel bei der praktischen Umsetzung dieser Maßnahme berichtet. Besonders erwähnt wurde hier die geringe Anzahl an Gerichtssälen, die für Videoübertragungen ausgestattet sind, was lange Wartezeiten zur Folge hat oder dazu führt, dass die Opfer zugunsten eines beschleunigten Verfahrens auf ihr Recht auf eine Aussage mittels Videoübertragung verzichten. Ferner sind sehr wenige Gerichtsgebäude in Österreich mit separaten Eingängen oder Warteräumen für Opfer ausgestattet, was natürlich Aus-

³³ § 66a Strafprozessordnung (StPO).

wirkungen auf die Sicherheit und das emotionale Wohlbefinden der Opfer hat, die in das Gerichtsgebäude kommen, um ihre Aussage zu machen.

188. GREVIO lädt die österreichische Regierung dazu ein, die Sicherheit der Opfer als oberste Priorität zu betrachten. Dazu müssen entsprechende Maßnahmen ergriffen werden, die dem Täter weniger Möglichkeiten geben, auf das Opfer zu treffen und es eventuell im Rahmen einer Gerichtsverhandlung einzuschüchtern.

VII. Migration und Asyl

189. Im Bereich Migration und Asyl ist das Hauptanliegen der Istanbul-Konvention die Sicherstellung, dass Aufenthaltsgesetze und Asylverfahren auch die Probleme jener Frauen berücksichtigen, die in von Misshandlung geprägten Beziehungen leben oder sexuelle Gewalt und Ausbeutung sowie andere Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt erfahren. Aufenthaltsgesetze sollen Frauen unter bestimmten Umständen die Möglichkeit einräumen, einen eigenständigen Aufenthaltstitel zu erhalten (Artikel 59). Ferner sollte im Rahmen von Asylverfahren auf eine gendersensible Vorgehensweise geachtet werden und Frauen die Möglichkeit geboten werden, ihre ganze Geschichte offenzulegen, sowie eine gendersensible Interpretation der Verfolgungsgründe erfolgen. Dies kann nur erreicht werden, wenn im Zuge von Aufnahmeverfahren und bei Hilfseinrichtungen für AsylwerberInnen wiederum feinfühlig auf die Bedürfnisse der weiblichen Opfer oder der durch Gewalt gefährdeten Frauen geachtet wird (Artikel 60).

A. Migration (Artikel 59)

190. Das österreichische Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz enthält Bestimmungen für alle Angelegenheiten betreffend den Aufenthalt in Österreich. Es regelt die Bedingungen für Drittstaatsangehörige, die sich länger als sechs Monate in Österreich aufhalten möchten, und greift das Recht von StaatsbürgerInnen der EU-Mitgliedsstaaten und EWR-Staaten sowie deren Familien auf Aufenthalt in Österreich nach der Freizügigkeitsrichtlinie nochmals auf. Alle in Österreich gestellten Asylanträge fallen jedoch unter das Asylgesetz, einschließlich des Rechts der antragstellenden Person auf Verbleib im Land während der Dauer des Asylverfahrens.

191. GREVIO begrüßt den Umstand, dass sowohl das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz als auch das Asylgesetz Opfern von häuslicher Gewalt ohne österreichische Staatsbürgerschaft, die ihre gewalttätigen Ehemänner oder Partner verlassen möchten oder dies bereits getan haben, das Recht auf einen Verbleib im Land einräumen. Sowohl hinsichtlich der Voraussetzungen als auch betreffend der zuerkannten Erlaubnis / des zuerkannten Status gibt es jedoch, abhängig von den beteiligten Nationalitäten, Unterschiede zwischen den beiden Gesetzen.

192. Das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz bietet allen Drittstaatsangehörigen, die in Österreich einen unbefristeten Aufenthaltstitel durch den Status als Familienangehörige erhalten haben, im Fall einer Trennung der Familie das Recht auf die Beantragung eines eigenen Aufenthaltstitels, dessen Aufenthaltswortzweck jedenfalls dem bisherigen Aufenthaltswortzweck entspricht (§ 27 Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG)). Die üblicherweise geltenden Anforderungen wie der Nachweis einer Krankenversicherung, ausreichender Existenzmittel etc. entfallen bei Scheidung aufgrund überwiegender Verschuldens des Unterhalt leistenden Ehepartners oder bei Vorliegen von „besonders berücksichtigungswürdigen Gründen“ (§ 27 Abs. 2 NAG). Diese schließen Zwangsheirat oder häusliche Gewalt mit ein, letztere nur dann, wenn gegen den Unterhalt leistenden Ehepartner eine einstweilige Verfügung erlassen wurde.

193. Ähnliche, wenn auch leicht abweichende, Bestimmungen gelten für Drittstaatsangehörige, die mit einer / einem EWR-BürgerIn in Österreich in einer ehelichen Gemeinschaft leben.

Diese werden in den §§ 52 und 54 des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) ausgeführt. § 54 enthält mehrere Voraussetzungen für den Erhalt eines Aufenthaltsrechts nach der Scheidung der Ehe oder Auflösung der Partnerschaft mit einem Unterhalt leistenden Partner, einschließlich einer Mindestdauer der Ehe von drei Jahren. Im Gegensatz zu § 27 des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes werden „besonders berücksichtigungswürdige Gründe“ hier nicht erwähnt und weder Zwangsheirat noch häusliche Gewalt werden angeführt. Stattdessen wird der allgemeine Grund der „Vermeidung einer besonderen Härte“ angeführt, der im Wesentlichen zur Anwendung kommt, wenn Opfer von häuslicher Gewalt, deren Ehe nicht mindestens drei Jahre gedauert hat, ihren Peiniger verlassen möchten, ohne das Aufenthaltsrecht in Österreich zu verlieren. Es geht daraus jedoch nicht hervor, ob dies den Erlass einer einstweiligen Verfügung gegen den Unterhalt leistenden Ehepartner voraussetzt und ob Fälle von Zwangsheirat, von der sich eine Frau befreit, ebenso unter diese Bestimmung fallen.

194. Drittstaatsangehörige, die mit EWR-BürgerInnen verheiratet sind und von den oben genannten Möglichkeiten Gebrauch machen möchten, müssen die Behörden unverzüglich über Änderungen ihrer Familiensituation informieren, wohingegen Drittstaatsangehörige, die mit österreichischen StaatsbürgerInnen oder anderen Drittstaatsangehörigen verheiratet sind, eine etwaige Änderung binnen einem Monat bei den Behörden melden müssen (§ 27 Abs. 4 Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG)). GREVIO wurde zwar versichert, dass in der Praxis für beide Gruppen dieselben Fristen gelten, Beratungseinrichtungen haben diese kurze Frist jedoch als unzureichend lang und zu anspruchsvoll eingestuft, da ausländische StaatsbürgerInnen, die Opfer von häuslicher Gewalt wurden, häufig nicht über ihre Rechte und die verfügbare Unterstützung informiert sind.

195. Entsprechend enthält § 57 des Asylgesetzes sinngemäß eine ähnliche Bestimmung. Drittstaatsangehörige, die nicht unter das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz fallen, da sie als AsylwerberInnen nach Österreich gekommen sind, können auf dieser Basis das Aufenthaltsrecht in Österreich erhalten, falls sie zu Opfern von Gewalt wurden. Die Gewalttat muss in einem solchen Ausmaß stattgefunden haben, dass sie zu einer einstweiligen Verfügung geführt hat oder hätte führen können, und die / der AntragstellerIn muss glaubhaft machen können, dass ihr / sein Verbleib in Österreich der einzige Weg ist, in Zukunft vor der Gewalt in Sicherheit zu sein. Auch wenn diese Möglichkeit offenbar großzügig angewendet wird, ist nicht klar, wie die Bewertung in der Praxis erfolgt, was zu einer besorgniserregenden Rechtsunsicherheit führt.

196. GREVIO lädt die österreichische Regierung dazu ein, die Bestimmungen und Kriterien für Unterhalt beziehende EhepartnerInnen für den Erhalt eines eigenen Aufenthaltsrechts nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz anzugleichen und jegliche Unterschiede betreffend der Nationalität des Unterhalt leistenden und misshandelnden Ehepartners zu beseitigen.

B. Asylanträge aufgrund des Geschlechts (Artikel 60)

197. Österreich blickt auf eine lange und hoch geschätzte Tradition der Willkommenskultur gegenüber AsylwerberInnen zurück. Das Flüchtlingsaufnahmезentrum Traiskirchen wurde bei-

spielsweise bereits gleich nach dem Zweiten Weltkrieg eingerichtet und dient seit damals als erste Unterkunft für viele AsylwerberInnen. Nach der großen Anzahl an Flüchtlingen, die 2015 nach Österreich kamen, und den damit einhergehenden vielfach kritisierten Schwierigkeiten bei der angemessenen Unterbringung gab es seitens der österreichischen Regierung offensichtlich Bemühungen zur Verbesserung der Situation, insbesondere in Traiskirchen.

198. Das System der Asylverfahren funktioniert demnach in Österreich sehr gut. Bei ihrer Ankunft und / oder im Zuge des Asylantrags werden AsylwerberInnen zunächst von Exekutivbediensteten einer speziellen Abteilung befragt, ihre Fingerabdrücke abgenommen und mit der Eurodac-Datenbank verglichen, Fotos gemacht sowie deren Anträge aufgenommen. Danach erhalten sie die „grüne Karte“, die das laufende Verfahren bestätigt. In dieser Phase werden die AsylwerberInnen in den Erstaufnahmezentren des Bundes untergebracht. Wenn die Behörden (Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl) nach einer vorläufigen Prüfung zu dem Schluss kommen, dass für die / den AsylwerberIn die Dublin-Verordnung gilt (z. B. bei AsylwerberInnen, die in einem anderen EU-Mitgliedsstaat angekommen sind, bevor sie nach Österreich kamen, und deshalb ihren Asylantrag in dem betreffenden Land stellen müssten), hat die Bundesregierung bis zum Zeitpunkt, an dem sie / er Österreich verlässt, weiterhin die Verpflichtung, für deren / dessen Unterbringung und Unterhalt zu sorgen.

199. Im Fall von Abschiebungen aus Österreich gemäß der Dublin-Verordnung wird sogar bei angezeigten Fällen von häuslicher Gewalt die gesamte Familie als Einheit abgeschoben. Die Behörden geben an, dass das Gewaltrisiko den Behörden im Aufnahmeland gemeldet werde, wie es die EU-Richtlinie 2011/99/EU über die Europäische Schutzanordnung festlegt. Von ExpertInnen wurden jedoch Zweifel an der Wirksamkeit dieser Vorgehensweise geäußert.

200. Wird ein Verfahren hingegen zugelassen und die Entscheidung der Behörden ist noch ausständig, wird der / dem AntragstellerIn die „weiße Karte“, die die Bewegungsfreiheit in Österreich ermöglicht, ausgestellt und sie / er wird zu einer Aufnahmeeinrichtung in einem der Bundesländer gebracht. Während des Asylverfahrens, das sich über ein Jahr erstrecken kann, werden AntragstellerInnen entweder in speziell für diesen Zweck eingerichteten Unterkünften oder, vor allem in ländlichen Regionen, bei Gastfamilien untergebracht.

201. Sobald die Entscheidung über den Asylantrag gefallen ist, kann die / der AsylwerberIn beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erheben. Diese muss jedoch binnen zwei Wochen nach Erhalt des Bescheids eingereicht werden.

202. Wenn kein Recht auf Asyl oder subsidiären Schutz zuerkannt wird, bekommt die / der AsylwerberIn vom Staat zum Zeitpunkt der Übermittlung des Bescheids eine kostenlose Rechtsberatung zugewiesen.

203. Es gibt spezifische Verfahrensweisen für die Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen und alleinstehenden Frauen. Im Zentrum Traiskirchen wurde beispielsweise ein eigenes „Frauenhaus“ eingerichtet, das von weiblichen Sicherheitsbediensteten bewacht wird und dessen MitarbeiterInnen ausschließlich weiblich sind. Beratung und Bildungsangebote speziell für Frauen sind verfügbar. Besonders erwähnenswert ist das Angebot von psychologischer und so-

zialer Beratung (durch weibliche Fachpersonen), um Asylwerberinnen dabei zu unterstützen, ihre Traumata zu bewältigen und sich an ihr neues Leben zu gewöhnen.

204. Auf Bundesländerebene finden viele eine sichere Unterkunft in Häusern, die ausschließlich für alleinstehende Frauen, Frauen mit Kindern und / oder unbegleitete Jugendliche zur Verfügung stehen. In Graz beherbergt das *FranzisCa Frauenwohnhaus* (ehemaliges Haus Clara) beispielsweise bis zu 80 Frauen und Kinder, einschließlich zehn unbegleitete Minderjährige. 50 % der Unterbringungskapazitäten sind Frauen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen (z. B. auf Grund von physischen oder psychischen Behinderungen) vorbehalten. Die Asylwerberinnen bekommen ein kleines Taschengeld und sie dürfen einer bezahlten Arbeit nachgehen (wobei sie allerdings nicht mehr als 110 Euro im Monat verdienen dürfen) und sowohl Erwachsene als auch Kinder erhalten Beratungsleistungen und Rechtsberatung sowie Unterstützung bei der Suche nach Schulplätzen für schulpflichtige Kinder. Die Art der Betreuung dieser Frauen und die Solidarität unter ihnen sind ein sehr positives Beispiel. Viele Frauen, die dort betreut wurden, kommen auch nach Abschluss ihres Verfahrens, und wenn sie schon eine eigene Unterkunft haben, zu Besuch in die Einrichtung.

205. Die Situation sieht für manche Familien, die auf abgelegenen Bauernhöfen untergebracht sind, möglicherweise nicht so rosig aus, wenn sie sich aus sprachlichen Gründen nicht mit ihren GastgeberInnen oder der einheimischen Bevölkerung verständigen können oder wenn sie keinen Zugang zu den verschiedenen Unterstützungsangeboten haben. Die daraus resultierende Isolierung kann sehr schwer zu ertragen sein und Frauen, die Opfer von Misshandlungen wurden, fühlen sich womöglich allein gelassen.

206. Wenn einer Frau das Recht auf Asyl oder subsidiären Schutz zuerkannt wird, muss sie innerhalb von vier Monaten nach der Zuerkennung die staatliche Unterkunft verlassen. In dieser kurzen Zeitspanne eine andere Unterkunft zu finden, kann, vor allem für Frauen mit Kindern, schwierig sein.

207. Im Gegensatz zu den positiven und beständigen Aspekten der Seelsorge, wurde GREVIO darauf hingewiesen, dass die Rechtsberatung ebenso wie die Dolmetschdienste von unterschiedlicher Qualität sein können. Während im Zuge des gesamten Verfahrens eine kostenfreie Rechtsberatung zur Verfügung steht, ist während der Erstbefragung selten bis nie eine Rechtsanwältin oder ein Rechtsanwalt anwesend. Zusätzlich wurde in Fällen einer privaten Unterbringung von AsylwerberInnen über Hürden in Bezug auf den Zugang zu Rechtsberatung berichtet, da dort keine SozialarbeiterInnen verfügbar sind. Ferner kann der, meist von zwei NGOs angebotene, Rechtsbeistand im Fall einer Beschwerde gegen einen negativen Bescheid von unterschiedlicher Qualität sein und in manchen Fällen wird die / der AsylwerberIn laut Aussagen von ExpertInnen sich selbst überlassen. Dies kann zum Beispiel bei der Einbringung des Asylantrags von Bedeutung sein, da zu diesem Zeitpunkt alle Gründe (z. B. geschlechtsspezifische Gewalt) in den Antrag aufgenommen werden müssen. Diese sind sonst möglicherweise im Zuge einer Beschwerde oder eines erneuten Antrags nicht zulässig.

208. Viele ExpertInnen sind der Meinung, dass weder RichterInnen, noch DolmetscherInnen, Exekutivbedienstete oder ReferentInnen des Innenministeriums, die die Befragungen

durchführen, eine ausreichende Anleitung und Schulung hinsichtlich der Asylverfahren, der Rechte von AsylwerberInnen sowie der Maßnahmen bei geschlechtsspezifischer Gewalt (einschließlich weiblicher Genitalverstümmelung und Zwangsheirat) erhalten.

209. Eine Asylwerberin kann beispielsweise beantragen, dass ihr Antrag / ihre Beschwerde von einer weiblichen RichterIn angehört wird und dass ihr eine weibliche Dolmetscherin zugeteilt wird. Allerdings muss dieser Antrag im Vorhinein gestellt werden und die mit ihrem Fall betrauten Personen müssen ausreichend gut geschult sein, um über dieses Recht Bescheid zu wissen.

210. Ein weiteres Problem besteht in der Tatsache, dass die Frau bei ihrer Ankunft wahrscheinlich nicht als Einzelperson wahrgenommen wird. Häufig kommen Asylwerberinnen gemeinsam mit ihrer Familie an. Sie werden gemeinsam befragt und der Grund des Antrags und der Zuerkennung des Asylrechts liegt meistens beim Mann. In anderen Fällen werden Gruppen von AsylwerberInnen gemeinsam befragt. Besondere Probleme entstehen für Transgender-Personen und homosexuelle bzw. bisexuelle Frauen hinsichtlich der Offenlegung ihrer sexuellen Orientierung, vor allem bei Anwesenheit von Männern und / oder Familienmitgliedern. Hier scheint es keine besonderen Bestrebungen zu geben, um Asylwerberinnen die benötigte Zeit und den Raum zu geben, über ihre Erfahrungen mit geschlechtsspezifischer Verfolgung zu sprechen. Das zeigt, dass sowohl bei Eintritt in das Asylsystem als auch während des Asylverfahrens zu wenig Gebrauch von den Möglichkeiten des Systems gemacht wird, um Frauen, die durch eine geschlechtsspezifische Verfolgung gefährdet sind, zu identifizieren. Hier könnten einige wenige Änderungen des Verfahrens Abhilfe schaffen. Beispielsweise könnte festgelegt werden, dass Frauen, die in einem Familienverband ankommen, von einer weiblichen Referentin und mit einer weiblichen Dolmetscherin einzeln einvernommen und konkret nach ihren eigenen Ängsten gefragt werden.

211. Derzeit sind weibliche Referentinnen / Richterinnen / Dolmetscherinnen nur vorgesehen, wenn Asylwerberinnen Opfer sexueller Gewalt wurden. GREVIO ist der Ansicht, dass alle Frauen im Rahmen der ersten Einvernahme (einzeln) gefragt werden sollten, ob sie eine weibliche Person bevorzugen, und dass diese Präferenz, zumindest wenn sie Zwangsheirat, weibliche Genitalverstümmelung oder andere Formen von geschlechtsspezifischer Verfolgung befürchten, berücksichtigt werden sollte.

212. Sogar in diesem Fall werden Probleme auftreten, die schwierig zu lösen sind, da sie im kulturellen Hintergrund der Asylwerberinnen und in den kulturellen Unterschieden zwischen ihnen und der österreichischen Gesellschaft begründet liegen. ExpertInnen haben wiederholt darauf hingewiesen, dass Verhaltensweisen, die in der österreichischen Gesellschaft eindeutig als Gewalt gegen Frauen angesehen werden, in den Herkunftskulturen der Asylwerberinnen möglicherweise nicht als so schwerwiegend eingestuft werden. Die Sprache stellt, ebenso wie diese kulturellen Unterschiede, eine Barriere dar und die Erfüllung der psychologischen Bedürfnisse dieser Frauen gestaltet sich besonders schwierig. Zusätzlich gibt es die Tendenz, den Frauen „vorzuwerfen“, aus kulturellen Gründen keine Anzeige zu erwägen oder Hilfe in Anspruch zu nehmen, anstatt Schritte zu unternehmen, um die kulturellen Unterschiede und Möglichkeiten zu verstehen und diese zu überwinden. Vor allem bei den NGOs hat sich jedoch das

Bewusstsein für die Notwendigkeit einer Anpassung ihres eigenen Kulturverständnisses erhöht, das erforderlich ist, um den Antrag einer Frau in angemessener Weise bewerten zu können.

213. In Bezug auf die DolmetscherInnen, deren Dienste in diesem Zusammenhang absolut unverzichtbar sind, wurde GREVIO darüber informiert, dass es nicht genügend qualifizierte DolmetscherInnen gibt, dass diese, wie oben erwähnt, hinsichtlich geschlechtsspezifischer Gewalt oder gendersensibler Vorgehensweisen nicht genügend geschult sind und dass diese vorwiegend männlich sind. Diese Tatsache macht es schwierig, das Recht von Asylwerberinnen auf eine weibliche Dolmetscherin zu gewährleisten. Zusätzlich bekommen die ReferentInnen häufig Unterstützung durch „KulturmittlerInnen“, die möglicherweise aus derselben Gemeinschaft, demselben Land oder derselben Region wie die Asylwerberinnen stammen. Dies kann in Bezug auf das Verständnis für die Situation der Asylwerberin hilfreich sein, kann aber auch zu Problemen führen, wenn diese nicht demselben Geschlecht angehören.

214. GREVIO begrüßt das hochentwickelte und effiziente System der Aufnahme und Verarbeitung der Anträge von AsylwerberInnen in Österreich. Nichtsdestotrotz lädt sie die österreichische Regierung dazu ein, sicherzustellen, dass alle als Asylwerberinnen ankommenden Frauen die Möglichkeit haben, einzeln befragt zu werden und dass alle in diesen Prozess involvierten Personen (ReferentInnen, DolmetscherInnen, RechtsanwältInnen) entsprechende Schulungen bezüglich geschlechtsspezifischer Verfolgung und Gewalt erhalten.

Schlussbemerkungen

215. GREVIO begrüßt die starke Führungsrolle der österreichischen Regierung in den letzten Jahrzehnten hinsichtlich der Bestrebungen, Gewalt gegen Frauen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene in die politische Agenda aufzunehmen. Österreich blickt auf eine langjährige Geschichte politischer und rechtlicher Innovationen auf diesem Gebiet zurück, insbesondere im Bereich der häuslichen Gewalt, was in zahlreichen Ländern auf der ganzen Welt Anstoß zu Veränderungen gab. Ein Paradebeispiel ist in diesem Zusammenhang das vor zwanzig Jahren eingeführte System der Betretungsverbote sowie der einstweiligen Verfügungen in Fällen von häuslicher Gewalt und Stalking.

216. Seit Inkrafttreten der Istanbul-Konvention wurden zahlreiche zusätzliche Maßnahmen umgesetzt, wovon viele den Anforderungen der Konvention vollumfänglich entsprechen. Vor allem im Bereich des Strafrechts ist dies der Fall. Mit Ausnahme der psychischen Gewalt sind alle in der Istanbul-Konvention angeführten Straftatbestände im österreichischen Strafrecht enthalten. Opfer von Gewaltverbrechen und Sexualdelikten haben Anspruch auf eine psychosoziale und juristische Prozessbegleitung. GREVIO sieht darin ein wichtiges Instrument für die Unterstützung von Opfern von Gewaltverbrechen vor Gericht, einschließlich besonders traumatisierender Verbrechen wie häusliche und sexuelle Gewalt.

217. Des Weiteren begrüßt GREVIO die zusätzlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Konvention durch den *Nationalen Aktionsplan zum Schutz von Frauen vor Gewalt* (2014-2016) sowie die *Nationale Strategie zur schulischen Gewaltprävention* (2014-2016). Diese beinhalten Maßnahmen, um das Thema Gewalt gegen Frauen systematisch in die verschiedenen Curricula der Grundausbildung von Fachpersonen einfließen zu lassen sowie Präventivmaßnahmen, wie Sexualerziehung und Lerninhalte zum Thema gesunder Umgang mit dem anderen Geschlecht in Schulen. Eine Vielfalt an Unterrichtsmaterialien zum Thema Gewalt gegen Frauen, Zwangsheirat, weibliche Genitalverstümmelung, Jungen und Männlichkeit, Frauenrechte und Gleichstellung von Frauen und Männern stehen Lehrkräften zur freiwilligen Nutzung zur Verfügung. GREVIO begrüßt diese Vielfalt und hofft, dass diese in der Zukunft vermehrt eingesetzt werden.

218. Das hohe Maß an Anerkennung, das die österreichische Regierung den Einrichtungen von Frauen für Frauen auf Bundes- und Länderebene zollt, wird von GREVIO wohlwollend zur Kenntnis genommen. Zahlreiche Hilfseinrichtungen für weibliche Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt werden von NGOs betrieben, die aus der Frauenbewegung hervorgehen oder in Verbindung mit dieser stehen. Die meisten werden vollständig oder teilweise von Bund und / oder Ländern finanziert und sie sind geschätzte Partnerinnen bei der Bereitstellung von spezialisierten Hilfseinrichtungen für Frauen. Obwohl es weiterhin manche Probleme bezüglich der Höhe der Förderungen sowie der Förderungspläne gibt, begrüßt GREVIO die Tatsache, dass dieser Bereich eine tragende Säule der österreichischen Strategie zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen ist.

219. Eine weitere Hauptrolle bei der Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, insbesondere von häuslicher Gewalt, übernimmt die Exekutive, die Betretungsverbote aus-

spricht, wenn diese erforderlich sind. Diese Maßnahme wird häufig präventiv angewendet und trägt in vielen Fällen eindeutig zur Sicherheit von Frauen und Kindern bei. GREVIO schätzt die Bemühungen vieler Exekutivbediensteten sowie deren Fachwissen über häusliche Gewalt als geschlechtsspezifisches Phänomen, vor allem jener, die sich auf häusliche Gewalt spezialisiert haben, und hofft, dass dies beibehalten und weiter verbessert wird.

220. Das Potential des Gesundheitswesens sowohl hinsichtlich der Identifizierung und Unterstützung von Opfern häuslicher Gewalt und anderer Gewaltformen als auch bezüglich der Dokumentation von forensischen Beweisen, die konkret genug sind, um Verurteilungen zu bewirken, wurde erkannt und erste Maßnahmen wurden bereits unternommen. Die Kampagne *GewaltFREI leben* umfasste wichtige Schulungsmaßnahmen für medizinisches Fachpersonal und das Projekt *MedPol* zielt darauf ab, die Dokumentation von forensischen Beweisen in Fällen häuslicher und sexueller Gewalt zur Verwendung als Beweismittel vor Gericht zu standardisieren. Zusätzlich wurde eine gesetzliche Verpflichtung zur Einrichtung von Opferschutzgruppen in öffentlichen und privaten Krankenhäusern eingeführt, um Opfer von häuslicher Gewalt zu identifizieren, und es besteht eine Meldepflicht für eine große Gruppe von medizinischen Fachpersonen. GREVIO begrüßt diese Initiativen und hofft auf eine Vervielfältigung und Umsetzung im ganzen Land.

221. GREVIO begrüßt alle oben genannten Maßnahmen, da sie einen wichtigen Schritt zur Umsetzung der Bestimmungen der Istanbul-Konvention darstellen. Dennoch zeigen die während des Evaluierungsprozesses zur Verfügung gestellten Informationen eine starke Fokussierung der politischen Lösungen auf häusliche Gewalt im Vergleich zu den anderen in der Istanbul-Konvention definierten Formen von Gewalt. Häusliche Gewalt erhält mehr politische Aufmerksamkeit und Ressourcen als alle anderen Formen von Gewalt, mit denen Frauen konfrontiert sein können.

222. Infolgedessen hängt das Ausmaß der angebotenen Unterstützung von der betreffenden Gewaltform ab, was wiederum auf das Fehlen einer Gesamtstrategie für die Bereitstellung von Hilfseinrichtungen für alle Formen von Gewalt gegen Frauen hindeutet. Das bedeutet im konkreten Fall, dass für Vergewaltigungsopfer mit geringerer Wahrscheinlichkeit eine spezialisierte Hilfseinrichtung zur Verfügung steht, als dies für Opfer von häuslicher Gewalt der Fall ist. Frauen und Mädchen, die durch Zwangsheirat und weibliche Genitalverstümmelung bedroht oder davon betroffen sind, ist es schwer, Unterstützung zu bekommen, da es für diese Formen von Gewalt sehr wenige Anlaufstellen gibt. Weitere Faktoren wie Aufenthaltsstatus, Behinderungen oder besondere medizinische Bedürfnisse beschränken für Frauen weiterhin den Zugang zu den verfügbaren Anlaufstellen, einschließlich der Schutzunterkünfte für Opfer von häuslicher Gewalt. Trotz der Bemühungen, physische Barrieren für Frauen mit Behinderungen aus dem Weg zu schaffen, verbleiben immer noch zahlreiche andere Herausforderungen. GREVIO fordert die österreichische Regierung daher nachdrücklich auf, eine Gesamtstrategie für die Bereitstellung von spezialisierten Hilfseinrichtungen, auf Basis einer Bedarfsanalyse hinsichtlich der Anzahl, Art und geografischen Lage, für alle in der Istanbul-Konvention definierten Formen von Gewalt zu entwickeln. Das Ziel dieses Schrittes ist die Schließung aller verbleibenden Lücken bei den Un-

terstützungsangeboten sowie die Sicherstellung der finanziellen und personellen Mittel, um die kurz-, mittel- und langfristigen Bedürfnisse aller Opfer zu erfüllen.

223. Besorgniserregend ist für GREVIO auch die niedrige Verurteilungsquote bei Sexualdelikten, häuslicher Gewalt, Stalking und anderen Formen von Gewalt gegen Frauen trotz deren umfassender Abdeckung durch das Strafgesetz. Sie weist auf die häufige Anwendung von diversionellen Maßnahmen bei angezeigten Fällen von häuslicher Gewalt und Stalking hin, was ihrer Ansicht nach ein ausschlaggebender Grund für die geringen Verurteilungsquoten bei diesen Gewaltformen ist. Laut GREVIO widerspricht dies der Auffassung und den Grundsätzen der Istanbul-Konvention, deren Ziel die effektive strafrechtliche Verfolgung aller Formen von Gewalt gegen Frauen ist. Im Hinblick auf eine Aufhebung der Straffreiheit aller Gewalttaten gegen Frauen fordert GREVIO die österreichische Regierung nachdrücklich auf, Einschränkungen für die Anwendung von diversionellen Maßnahmen in Fällen von häuslicher Gewalt und Stalking einzuführen.

224. GREVIO lädt die österreichische Regierung dazu ein, sie regelmäßig über die Entwicklungen hinsichtlich der Umsetzung der Istanbul-Konvention zu informieren und freut sich auf eine weiterhin gute Zusammenarbeit.

225. GREVIO empfiehlt der Regierung, diesen Bericht in die jeweilige(n) Amtssprache(n) übersetzen zu lassen und sicherzustellen, dass dieser weit verbreitet wird, und zwar nicht nur bei den betreffenden öffentlichen Institutionen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene, sondern insbesondere auch in der Regierung, den Ministerien und in der Justiz sowie bei den NGOs und weiteren Organisationen der Zivilgesellschaft, die im Bereich Gewalt gegen Frauen tätig sind.

Anhang I

Liste der Vorschläge und Schlussfolgerungen von GREVIO³⁴

I. Zweck, Begriffsbestimmungen, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, allgemeine Verpflichtungen

A. Begriffsbestimmungen und Nichtdiskriminierung (Artikel 3 und 4)

1. GREVIO fordert die österreichische Regierung nachdrücklich dazu auf, Maßnahmen zu setzen, um die umfassende Einhaltung der Istanbul-Konvention in Bezug auf alle Frauen, einschließlich Frauen mit Behinderung, Asylwerberinnen und Frauen mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus zu gewährleisten (Absatz 5).

2. GREVIO lädt die österreichische Regierung angesichts des Fehlens einer umfassenden rechtlichen Definition von häuslicher Gewalt dazu ein, eine allgemein gültige rechtliche Definition der häuslichen Gewalt, die in Einklang mit Artikel 3 b der Istanbul-Konvention auch die wirtschaftliche Gewalt umfasst, festzulegen (Absatz 8).

3. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend, umfassende politische Maßnahmen in den Bereichen Prävention, Schutz und Strafverfolgung im Bezug auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen, insbesondere im Hinblick auf weibliche Genitalverstümmelung und Zwangsheirat, umzusetzen (Absatz 10).

II. Ineinandergreifende politische Maßnahmen und Datensammlung

A. Umfassende politische Maßnahmen (Artikel 7)

4. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend, eine langfristige Planung bzw. Strategie zu entwickeln, die allen in der Istanbul-Konvention definierten Formen von Gewalt die nötige Bedeutung beimisst, und die eine kontinuierliche und langfristige Finanzierung nachhaltiger und umfassender Maßnahmen vorsieht (Absatz 18).

B. Finanzielle Mittel (Artikel 8)

5. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend eine deutliche Erhöhung des Budgets, das dem Bundesministerium für Gesundheit und Frauen für seine Arbeit im Bereich der Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen zur Verfügung steht (Absatz 22).

³⁴ In Klammern befinden sich die Nummern der entsprechenden Artikel, in denen die Schlussfolgerungen und Vorschläge im Bericht erwähnt werden.

6. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend, die nötige Rechtsgrundlage zu schaffen, um eine angemessene und kontinuierliche Finanzierung der unterschiedlichen spezialisierten Hilfseinrichtungen sicherzustellen (Absatz 26).

C. Nichtstaatliche Organisationen und Zivilgesellschaft (Artikel 9)

7. GREVIO lädt die österreichische Regierung dazu ein, eine wirkungsvolle Zusammenarbeit sowie Überweisungen zwischen den staatlichen Stellen und den spezialisierten Hilfseinrichtungen hinsichtlich aller Formen von Gewalt zu gewährleisten und angemessene Rahmenbedingungen für ausgelagerte Leistungen sicherzustellen, besonders hinsichtlich einer garantierten und stabilen finanziellen Förderung, so dass die NGOs die Bedürfnisse aller Opfer vollständig decken können (Absatz 33).

D. Koordinierungsstelle (Artikel 10)

8. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend, die Rolle der Koordinierungsstelle an eine oder mehrere institutionalisierte Regierungsstellen zu übertragen, diese mit klaren und weithin kommunizierten Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen auszustatten sowie ihnen die entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen zuzuweisen (Absatz 37).

E. Datensammlung und Forschung (Artikel 11)

1. Datensammlung

9. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend Maßnahmen zur Beobachtung der Prävalenz von Gewaltformen gegen Frauen, insbesondere der Zwangsheirat und weiblichen Genitalverstümmelung, die bisher noch nicht erfasst wurden (Absatz 40).

a. Datensammlung durch die Exekutive

10. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend:

- a. Datenkategorien für die Exekutive zu entwickeln, die eine genauere Dokumentation der Opfer-Täter-Beziehung ermöglichen;
- b. sicherzustellen, dass diese sowie sämtliche andere von den verschiedenen Einrichtungen angewandten Datenkategorien institutionsübergreifend vereinheitlicht werden;
- c. häusliche Gewalt gegen Frauen und den geschlechtsspezifischen Charakter anderer Gewaltformen im jährlichen Bericht der Polizeilichen Kriminalstatistik sichtbar zu machen und diese Daten der Öffentlichkeit besser zugänglich zu machen. Dies würde auch bedeuten, dass Informationen über die Anzahl der Tötungsdelikte an Frauen, die von Männern aufgrund ihres Geschlechts getötet wurden (geschlechtsspezifische Tötung von Frauen), sichtbar gemacht werden;
- d. sicherzustellen, dass Informationen über sämtliche Interventionen und Maßnahmen seitens der Exekutive wie die Verhängung von Betretungsverboten auf vergleichbare Weise elektronisch dokumentiert werden, so dass sie für evidenzbasierte politische Maßnahmen genutzt

werden können, anstatt ausschließlich internen Dokumentationszwecken zu dienen (Absatz 45).

b. Datensammlung durch die Strafgerichte

11. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend:

- a. Datenkategorien für die Anwendung im Rahmen der Zivilgerichtsbarkeit zu entwickeln, die eine genauere Dokumentation der Täter-Opfer-Beziehung ermöglichen;
- b. sicherzustellen, dass diese sowie sämtliche andere von den verschiedenen Einrichtungen angewandten Datenkategorien institutionsübergreifend vereinheitlicht werden;
- c. die bestehenden Pläne zur Einführung einer „eindeutigen Personenkennzahl“ umzusetzen, um eine institutionsübergreifende Nachverfolgung der Täter und der ihnen angelasteten Straftaten bei den unterschiedlichen öffentlichen Stellen und Behörden zu ermöglichen (Absatz 49).

c. Datensammlung durch die Zivilgerichte

12. GREVIO wiederholt die Beobachtungen des Menschenrechtskommissars des Europarates in seinem Bericht aus dem Jahr 2012 über Österreich und empfiehlt der österreichischen Regierung daher, sicherzustellen, dass im Rahmen der Datensammlung durch die Zivilgerichte die Anzahl der verhängten Betretungsverbote, die Spezifikation der zugrunde liegenden Gewaltform sowie das Geschlecht, das Alter und die Beziehung der involvierten Personen zueinander erfasst werden (Absatz 51).

d. Datensammlung durch die Gleichbehandlungskommissionen

13. GREVIO begrüßt die Absicht des Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen, die im Rahmen der Gleichbehandlungskommissionen angewandten Datenkategorien in Einklang mit den im Rahmen der Istanbul-Konvention definierten Anforderungen zu bringen, und empfiehlt der österreichischen Regierung, sicherzustellen, dass die Fälle nach Art der Straftat, Geschlecht, Alter, Täter-Opfer-Beziehung und Ausgang des Verfahrens kategorisiert werden (Absatz 53).

e. Datensammlung im Gesundheitswesen

14. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung, Maßnahmen zur Verbesserung der systematischen und vergleichbaren Datenerfassung in allen Krankenhäusern, mit oder ohne Opferschutzgruppen, hinsichtlich der Anzahl der Opfer der verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen, deren Geschlecht, Alter sowie der Täter-Opfer-Beziehung, zu ergreifen (Absatz 56).

f. Datensammlung durch das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

15. GREVIO empfiehlt dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl die Einführung eines Systems zur Datenerfassung, in dem Asylanträge auf Basis der geschlechtsspezifischen Verfolgung sowie deren Ergebnisse dokumentiert werden (Absatz 58).

2. Forschung

16. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung, die bestehenden politischen und gesetzgeberischen Maßnahmen verstärkt auf wissenschaftlicher Basis zu evaluieren, um bewerten zu können, inwieweit diese umgesetzt wurden und auf die Bedürfnisse der Opfer eingegangen werden konnte. Des Weiteren empfiehlt GREVIO der österreichischen Regierung, Formen von Gewalt gegen Frauen, wie weibliche Genitalverstümmelung und Zwangsheirat oder andere traditionelle, für die Frau nachteilige Praktiken, die bisher noch nicht miteinbezogen wurden, im Zuge von Forschungsprojekten gezielt zu behandeln (Absatz 61).

III. Prävention

A. Bewusstseinsbildung (Artikel 13)

17. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung, die geschlechtsspezifische Ungleichbehandlung als eine der Grundursachen von Gewalt gegen Frauen anzuerkennen, und Maßnahmen zur Verbesserung der Gleichstellung von Frauen und Männern nicht nur durch die Gesetzgebung, sondern auch durch Maßnahmen der Bewusstseinsbildung, Sensibilisierung der Öffentlichkeit und durch einen kulturellen Wandel zu setzen (Absatz 67).

18. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend, den unterschiedlichen Bundesministerien eine stärkere Rolle im Zuge der Erarbeitung, der Umsetzung und Evaluierung von öffentlichen Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung zu übertragen, um sicherzustellen, dass Kampagnen und Programme, darunter auch über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, regelmäßig österreichweit durchgeführt werden. GREVIO weist außerdem explizit darauf hin, dass dafür ein entsprechendes Budget zur Verfügung gestellt werden müsste (Absatz 69).

B. Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen (Artikel 15)

19. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend, für alle Bediensteten im Gesundheitswesen verpflichtende und einheitliche Ausbildungsmodule zum Thema Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt einzuführen (Absatz 75).

20. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend, die Finanzierung der Fortbildungsmaßnahmen zu allen in Artikel 15 der Istanbul-Konvention genannten Themen, die von spezialisierten Hilfseinrichtungen für die Exekutive durchgeführt werden, nachhaltig sicherzustellen (Absatz 77).

21. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend, verpflichtende Ausbildungsprogramme zu allen in Artikel 15 der Istanbul-Konvention genannten Themen für JuristInnen zu schaffen (Absatz 79).

22. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend die Erarbeitung eines Schulungshandbuchs zur Identifikation von Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt im Zuge von Asylverfahren und zur Vorgehensweise bei der Zuerkennung von Asyl oder subsidiärem Schutz

sowie die Umsetzung verpflichtender Schulungen für Bedienstete im Bereich Immigration und Asyl (Absatz 81).

C. Vorbeugende Interventionsprogramme und Täterarbeit (Artikel 16)

23. In Anlehnung an die in Artikel 16 in den Absätzen 1 und 3 enthaltene Verpflichtung, besonders im Hinblick auf die gebührende Berücksichtigung der Sicherheit sowie der Menschenrechte der Opfer häuslicher Gewalt, empfiehlt GREVIO der österreichischen Regierung:

- a. die Bemühungen zu verstärken, um eine systematische Opferschutzorientierung im Rahmen der Täterarbeit sicherzustellen;
- b. alles zu unternehmen, um sicherzustellen, dass mehr Täter häuslicher Gewalt an Programmen im Bereich der Täterarbeit teilnehmen (Absatz 86).

D. Beteiligung des privaten Sektors und der Medien (Artikel 17)

24. GREVIO begrüßt die Initiativen, die im privaten Sektor und von öffentlichen Medienunternehmen ergriffen wurden, und lädt die österreichische Regierung dazu ein, den privaten Sektor und die Medien weiterhin zu ermutigen, eine aktive Rolle in der Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in all ihren Ausprägungen zu übernehmen. GREVIO bezieht sich in diesem Punkt auf eine Publikation im Zusammenhang mit Artikel 17 der Istanbul-Konvention bezüglich dessen Umsetzung (Absatz 90).³⁵

IV. Schutz und Unterstützung

A. Zugang zu Information (Artikel 19)

25. GREVIO lädt die österreichische Regierung dazu ein, weiterhin Informationen für Opfer von Gewalt gegen Frauen bereitzustellen und zu gewährleisten, dass auch für SprecherInnen von Minderheitensprachen alle Informationen verfügbar sind (Absatz 94).

B. Allgemeine Anlaufstellen (Artikel 20)

26. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend die bundesweite Umsetzung der in § 8e des Bundesgesetzes über Krankenanstalten und Kuranstalten verankerten rechtlichen Verpflichtung zur Einrichtung von Kinder- und Opferschutzgruppen sowie die Kontrolle und Evaluierung dieser Umsetzung (Absatz 97).

³⁵ [Encouraging the participation of the private sector and the media in the prevention of violence against women and domestic violence: Article 17 of the Istanbul Convention](https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805970bd) [Förderung der Beteiligung des privaten Sektors und der Medien bei der Prävention von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt: Artikel 17 der Istanbul Konvention], Europarat, Straßburg 2016, verfügbar unter: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805970bd>

C. Spezialisierte Hilfseinrichtungen (Artikel 22); Schutzunterkünfte (Artikel 23); Hilfseinrichtungen für Opfer sexueller Gewalt (Artikel 25)

27. GREVIO ist besorgt über das ungleiche Ausmaß der Hilfsangebote für die unterschiedlichen in der Istanbul-Konvention definierten Formen von Gewalt. Zusätzlich zu der daraus resultierenden hierarchischen Einteilung der Opfer, erhält eine beträchtliche Anzahl an Opfern keine spezifische Betreuung. GREVIO fordert die österreichische Regierung nachdrücklich dazu auf, grundsätzlich dafür zu sorgen, dass die spezialisierten Hilfseinrichtungen die Bedürfnisse der Opfer, unabhängig von der Form der erfahrenen Gewalt oder deren einzelnen Lebensumständen und den damit einhergehenden Problemen, erfüllen. Konkret fordert GREVIO die österreichische Regierung nachdrücklich zu folgenden Maßnahmen auf:

- a. Ausarbeitung einer Gesamtstrategie für die Bereitstellung von Hilfseinrichtungen, auf Basis einer Bedarfsanalyse hinsichtlich der Anzahl, Art und geografischen Lage der Dienste, die von Opfern aller verschiedenen Formen von Gewalt benötigt werden;
- b. Sicherstellung der Verfügbarkeit von Beratungsstellen für sexuelle Gewalt (einschließlich Vergewaltigung) in jedem der neun Bundesländer;
- c. Einrichtung von weiteren spezialisierten Hilfseinrichtungen für Opfer von Zwangsheirat und weiblicher Genitalverstümmelung;
- d. Einrichtung von entsprechenden Anlaufstellen, einschließlich Schutzunterkünften, für weibliche Opfer von häuslicher Gewalt mit psychischen Erkrankungen sowie geistigen oder körperlichen Behinderungen mit Bedarf an medizinischer Betreuung oder Unterstützung;
- e. Sicherstellung des Zugangs zu entsprechenden Anlaufstellen, einschließlich Unterkunft, für Opfer von häuslicher Gewalt mit Suchtproblemen;
- f. Abschaffung von Förderungsvoraussetzungen und anderen bürokratischen Hürden, die Asylwerberinnen und Frauen ohne Aufenthaltstitel den Zugang zu den Anlaufstellen und Schutzunterkünften verwehren und Sicherstellung derselben Möglichkeiten für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte; sowie
- g. Sicherstellung von finanziellen und personellen Ressourcen für die Umsetzung der oben angeführten Punkte (Absatz 107).

28. GREVIO fordert die österreichische Regierung dazu auf, den längerfristigen Bedürfnissen aller weiblichen Opfer und deren Kinder nachzukommen, indem eine dauerhafte Finanzierung in angemessener Höhe gewährleistet wird (Absatz 111).

D. Schutz und Unterstützung für Kinder, die ZeugInnen von Gewalt wurden (Artikel 26)

29. Gemäß der in Artikel 26 der Istanbul-Konvention festgesetzten Verpflichtung empfiehlt GREVIO der österreichischen Regierung, den Gewaltschutzzentren zu ermöglichen, Kindern, die ZeugInnen von Gewalt wurden, rechtzeitige Hilfe und Unterstützung zukommen zu lassen, um ihnen vermeidbares emotionales Leid zu ersparen (Absatz 120).

V. Materielles Recht

A. Zivilrecht

1. Zivilverfahren gegen den Staat (Artikel 29)

30. GREVIO lädt die österreichische Regierung dazu ein, im Fall von Fehlverhalten oder Versäumnissen durch Staatsbedienstete den Einsatz von Disziplinarmaßnahmen nach dem Beamten-Dienstrechtsgesetz zu erwägen, um im Zusammenhang mit Fällen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt eine angemessene Vorgehensweise sicherzustellen (Absatz 127).

2. Schadenersatz und Entschädigung (Artikel 30)

31. GREVIO lädt die österreichische Regierung dazu ein, im Zuge von Strafverfahren häufiger Schadenersatz zuzuerkennen und sicherzustellen, dass alle Opfer der in der Istanbul-Konvention definierten Formen von Gewalt Anspruch auf Entschädigung haben (Absatz 132).

3. Sorge- und Besuchsrecht (Artikel 31)

32. Angesichts der Tragweite von Artikel 31 der Istanbul-Konvention, empfiehlt GREVIO der österreichischen Regierung in Bezug auf Sorgerechtsentscheidungen dringend eine Intensivierung der Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit und Erfüllung der Bedürfnisse von Kindern, die ZeugInnen von häuslicher Gewalt wurden (Absatz 138).

B. Strafrecht

33. GREVIO lädt die österreichische Regierung dazu ein, eine strafrechtliche Bestimmung zu verfassen, die das in Artikel 36, Absatz 1c der Istanbul-Konvention beschriebene vorsätzliche Verhalten abdeckt (Absatz 143).

34. GREVIO lädt die österreichische Regierung dazu ein, den eigenständigen Straftatbestand der psychischen Gewalt zu schaffen, um gegen diese, in Artikel 33 der Konvention beschriebene, kriminelle Handlung in angemessenerer Weise vorgehen zu können (Absatz 145).

VI. Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmaßnahmen

A. Soforthilfe, Prävention und Schutz (Artikel 50)

1. Anzeige bei der Exekutive sowie deren Ermittlungen

35. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend:

- a. weitere Maßnahmen zu ergreifen, um die Beweiserhebung in Fällen von häuslicher Gewalt, Stalking, Zwangsheirat, weiblicher Genitalverstümmelung, Vergewaltigung und sexueller Gewalt zu verbessern, sodass die Abhängigkeit von der Aussage des Opfers vermindert wird;

- b. die Maßnahmen zur Beurteilung des tatsächlichen Risikos einer erneuten Tatbegehung in Fällen von häuslicher Gewalt zu verstärken, sodass, falls erforderlich, ein angemessener Einsatz der Untersuchungshaft möglich ist (Absatz 155).

36. GREVIO fordert die österreichische Regierung nachdrücklich dazu auf, sich mehr für einen sensiblen Umgang mit Opfern, die Vergewaltigungen und andere Formen von sexueller Gewalt anzeigen, einzusetzen. So könnten zum Beispiel in allen neun Bundesländern Vergewaltigungskrisenzentren oder Hilfseinrichtungen für sexuelle Gewalt mit speziell ausgebildeten MitarbeiterInnen eingerichtet werden (Absatz 157).

37. Die Anzahl der angezeigten Fälle von Gewalt gegen Frauen und die Anzahl der ausgesprochenen Verurteilungen werfen Fragen bezüglich der Rolle der Staatsanwaltschaften hinsichtlich der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflicht, nach § 5 Abs. 2 der Istanbul-Konvention, auf. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend, sicherzustellen, dass die Staatsanwaltschaften alle verfügbaren Maßnahmen ergreift, um eine Strafverfolgung aller in der Istanbul-Konvention definierten Formen von Gewalt zu gewährleisten (Absatz 160).

38. GREVIO ist besorgt über die häufige Anwendung von diversionellen Maßnahmen bei angezeigten Fällen von häuslicher Gewalt und Stalking als Folge der Bestimmung des § 198 der Strafprozessordnung. Die daraus resultierende geringe Anzahl an strafrechtlichen Verurteilungen widerspricht der Auffassung und den Grundsätzen der Istanbul-Konvention, deren Ziel eine effektive Strafverfolgung aller Formen von Gewalt gegen Frauen ist. Im Hinblick auf eine Aufhebung der Straffreiheit von Gewalttaten gegen Frauen fordert GREVIO die österreichische Regierung nachdrücklich auf, Einschränkungen für die Anwendung von diversionellen Maßnahmen in Fällen von häuslicher Gewalt und Stalking einzuführen (Absatz 163).

39. GREVIO lädt die österreichische Regierung dazu ein, Daten über die Anzahl der diversionell erledigten Fälle von Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt, zu sammeln – aufgeteilt nach Art der Maßnahmen (Absatz 164).

B. Verbot verpflichtender alternativer Streitbeilegungsverfahren oder Strafurteile (Artikel 48)

40. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung dringend, dafür zu sorgen, dass in Fällen von Gewalt gegen Frauen die Strafverfolgung nicht durch einen außergerichtlichen Tatgleich ersetzt wird (Absatz 168).

C. Betretungsverbote (Artikel 52) und einstweilige Verfügungen (Artikel 53)

41. GREVIO empfiehlt der österreichischen Regierung sicherzustellen, dass einstweilige Verfügungen in Bezug auf alle Gewaltformen, einschließlich der Prävention von Zwangsheirat und weiblicher Genitalverstümmelung, effektiv angewendet werden und dass vorherrschende Lücken im System der Betretungsverbote und einstweiligen Verfügungen geschlossen werden, insbesondere im Fall von Kindern und Stalking-Opfern (Absatz 179).

D. Prozessbegleitung für Opfer (Artikel 55 Abs. 2)

42. GREVIO lädt die österreichische Regierung dazu ein, eine Änderung der gesetzlich festgelegten Anspruchsvoraussetzungen für psychosoziale und juristische Prozessbegleitung zu erwägen und so sicherzustellen, dass alle Kinder, die direkt oder indirekt zu Opfern wurden, von dieser Möglichkeit profitieren können (Absatz 184).

E. Schutzmaßnahmen im Zuge von Ermittlungen und Gerichtsverfahren (Artikel 56)

43. GREVIO lädt die österreichische Regierung dazu ein, die Sicherheit der Opfer als oberste Priorität zu betrachten. Dazu müssen entsprechende Maßnahmen ergriffen werden, die dem Täter weniger Möglichkeiten geben, auf das Opfer zu treffen und es eventuell im Rahmen einer Gerichtsverhandlung einzuschüchtern (Absatz 187).

VII. Migration und Asyl

A. Migration (Artikel 59)

44. GREVIO lädt die österreichische Regierung dazu ein, die Bestimmungen und Kriterien für Unterhalt beziehende EhepartnerInnen für den Erhalt eines eigenen Aufenthaltsrechts nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz anzugleichen und jegliche Unterschiede betreffend der Nationalität des Unterhalt leistenden und misshandelnden Ehepartners zu beseitigen (Absatz 194).

B. Asylanträge aufgrund des Geschlechts (Artikel 60)

45. GREVIO begrüßt das hochentwickelte und effiziente System der Aufnahme und Verarbeitung der Anträge von AsylwerberInnen in Österreich. Nichtsdestotrotz lädt sie die österreichische Regierung dazu ein, sicherzustellen, dass alle als Asylwerberinnen ankommenden Frauen die Möglichkeit haben, einzeln befragt zu werden und dass alle in diesen Prozess involvierten Personen (ReferentInnen, DolmetscherInnen, RechtsanwältInnen) entsprechende Schulungen bezüglich geschlechtsspezifischer Verfolgung und Gewalt erhalten (Absatz 212).

Anhang II

Auflistung der anlässlich des Staatendialogs mit GREVIO anwesenden österreichischen VertreterInnen

- Marie-Theres Prantner, Bundesministerium für Gesundheit und Frauen
- Christian Manquet, Bundesministerium für Justiz
- Martina Klein, Bundesministerium für Justiz
- Johanna Eteme, Bundesministerium für Inneres
- Larissa Lassmann, Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
- Martin Reichard, Ständige Vertretung Österreichs beim Europarat

Anhang III

Auflistung der staatlichen Behörden, öffentlichen Einrichtungen, NGOs und Einrichtungen der Zivilgesellschaft, mit denen GREVIO in Kontakt stand

Nationale Behörden

- Nationale Koordinierungsstelle „Gewalt gegen Frauen“
- Bundesministerium für Gesundheit und Frauen
- Bundesministerium für Bildung
- Bundesministerium für Justiz
- Bundesministerium für Inneres
- Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
- Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl und das Erstaufnahmezentrum Traiskirchen

Öffentliche Einrichtungen

- Mitglieder der Gleichstellungskommission, Österreichisches Parlament
- Staatsanwaltschaft, Wien
- Staatsanwaltschaft, Graz
- Landesgericht für Strafsachen, Wien
- Familiengericht, Wien
- Landesgericht für Strafsachen, Graz
- Kinder- und Jugendhilfe, Wien
- Landespolizeidirektion Graz
- Landespolizeidirektion Wien

NGOs

- Österreichischer Bundesverband der Gewaltschutzzentren
- Bundesverband der autonomen Frauenberatungsstellen bei sexueller Gewalt
- Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie

- Gewaltschutzzentrum Steiermark
- Verein Autonome Österreichische Frauenhäuser (AÖF)
- Orient Express, Wien
- Verein LEFÖ – Beratung, Bildung und Begleitung für Migrantinnen, Wien
- Rat auf Draht
- TARA – Frauenberatungsstelle bei sexueller Gewalt, Graz
- Rettet das Kind Steiermark
- Verein menschen.leben, Haus der Frauen Hollabrunn
- Verein Neustart

Einrichtungen der Zivilgesellschaft und sonstige Organisationen

- AKH Wien
- Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte
- Caritas (FranzisCa Frauenwohnhaus, Graz)
- Caritas Wien
- Caritas Steiermark – Beratungsstelle DIVAN
- Ombudsstelle für Kinder, Wien
- Johanniter NÖ-Wien Rettungs- und Einsatzdienste mildtätige GmbH – Flüchtlingshilfe
- Universität Wien, Institut für Strafrecht und Kriminologie
- Breitenacker Kolbitsch Vana, RechtsanwältInnen
- Ecker, Embacher, Neugschwendtner, RechtsanwältInnen