

Gewalt gegen Frauen beenden

Die Istanbul Konvention will Gewalt gegen Frauen verhindern. Doch in einigen EU-Staaten stößt die Konvention auf Ablehnung und wurde bisher nicht ratifiziert. Was steckt dahinter?

Von **Marion Moshhammer** & **Laura Winninger**

In Europa wird jede dritte Frau im Laufe ihres Erwachsenenlebens zum Opfer von körperlicher oder sexueller Gewalt.¹ Etwa zwei Drittel der gewalttätigen Übergriffe gegenüber Frauen, die in den meisten Fällen zu Hause stattfinden, gehen von Männern aus.² Um sich zu schützen, entscheidet sich die Mehrzahl der Betroffenen (83%) dazu, ihr Sozialleben einzuschränken, während weniger als ein Drittel der Frauen die Gewalttaten zur Anzeige bringt.³

Diese alarmierenden Ergebnisse zeigen, dass geschlechtsspezifische Gewalt nach wie vor ein drängendes Problem ist, das Frauen unabhängig von Nationalität, Kulturkreis und Gesellschaftsschicht betrifft und einer ganzheitlichen Lösung bedarf.

Maßnahmen gegen Stalking und Zwangsheirat

Das „Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ aus dem Jahr 2011 ist der ehrgeizige Versuch des Europarats eine derartige Lösung für die Bevölkerung seiner Mitgliedsstaaten zu schaffen. Es verpflichtet die Staaten zur rechtlich verbindlichen Umsetzung seiner Vorgaben und ist damit das erste völkerrechtlich bindende Instrument zur umfassenden Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen⁴ in Europa.⁵

Dem ambitionierten Vertragsziel einer ganzheitlichen Gewaltschutzstrategie entsprechend, anerkennt die Konvention schon

in ihrer Präambel den strukturellen Charakter der Gewalt gegen Frauen und verortet deren Wurzeln in der historischen Ungleichheit zwischen den Geschlechtern. Diese ungleichen Machtverhältnisse zwischen Mann und Frau in der Gesellschaft sollen durch die Verankerung der Geschlechtergleichstellung in den Verfassungen und Rechtssystemen der Vertragsstaaten, sowie der Abschaffung aller diskriminierenden Vorschriften durchbrochen werden.⁶

Zur Bekämpfung der unterschiedlichen Formen individueller Gewalt enthält die Konvention einen umfassenden Maßnahmenkatalog. Darin werden alle Ausformungen geschlechtsspezifischer Gewalt, also sämtliche Handlungen, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden führen⁷, in all ihren Erscheinungsformen erfasst. So sieht die Konvention nicht nur Maßnahmen gegen häusliche Gewalt⁸ vor, sondern fordert u.a. auch die Bekämpfung von sexueller Belästigung⁹, Nachstellung („Stalking“)¹⁰, Zwangsheirat¹¹ sowie von Zwangsabtreibung und -sterilisation¹².

Die Maßnahmen setzen auf unterschiedlichen Ebenen der mitgliedstaatlichen Rechtssysteme an, denn die Konvention verpflichtet die Staaten zusätzlich zur Sicherstellung einer wirksamen Strafverfolgung und Sanktion der Gewalt auch zu zweckentspre-

⁶ Art 1 Abs 1 lit b Istanbul Konvention.

⁷ Art 3 lit a Istanbul Konvention.

⁸ Die Vertragsstaaten können Opfer häuslicher Gewalt jeden Geschlechts in den Schutzbereich der Konvention miteinbeziehen, vgl. Art 2 Abs 2 Istanbul Konvention sowie Rosa Logar, Die Istanbul-Konvention, *juridikum* 2014, 349 (352).

⁹ Art 40 f Istanbul Konvention.

¹⁰ Art 34 Istanbul Konvention.

¹¹ Art 37 Istanbul Konvention.

¹² Art 39 Istanbul Konvention.

¹ Im Rahmen der Studie wurden 42.000 Frauen in den 28 EU-Staaten in persönlichen Interviews befragt, vgl.: Agency for Fundamental Rights, *Violence against Women: An EU-wide Survey*, 2014.

² Agency for Fundamental Rights, *Crime, Safety and Victims' Rights*, 2021.

³ Agency for Fundamental Rights, *Crime, Safety and Victims' Rights*, 2021.

⁴ Art 1 Abs 1 lit a Istanbul Konvention.

⁵ Rosa Logar, Die Istanbul-Konvention, *juridikum* 2014, 349 (349).

chender Politik, Prävention, Schutz für Betroffene und Gewährleistung entsprechender Hilfen.¹³

Um die effektive Umsetzung der detaillierten Vorgaben sicherzustellen, richtete die Konvention ein internationales Expert*innenkomitee, das kurz GREVIO (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence) genannt wird, ein.¹⁴ Dessen Aufgabe ist es, die Einhaltung der Verpflichtungen durch die Vertragsstaaten regelmäßig zu überprüfen, Schlussfolgerungen zu ziehen und Empfehlungen an alle Staaten auszusprechen, die die Konvention ratifiziert haben.

Kritik am Begriff „Gender“

Obleich das progressive Schutzkonzept der Istanbul Konvention im Sinne der effektiven und nachhaltigen Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt äußerst begrüßenswert ist, stellt es in einigen Unterzeichnerstaaten eine Hemmschwelle für die Ratifizierung dar.¹⁵

So haben eine Reihe europäischer Länder – darunter Bulgarien, die Tschechische Republik, Ungarn, Lettland und die Slowakei – die Konvention nach Unterzeichnung nicht ratifiziert. Die Ursache dieser Entwicklung ist in vielen Fällen auf einen Konflikt der Konventionsbestimmungen bzw der darin verkörperten Werte mit konservativ geprägten Gesellschaftsbildern zurückzuführen.

Staaten nehmen etwa Anstoß an der in Art 4 Abs 3 der Konvention verankerten Forderung, Diskriminierung wegen sexueller Ausrichtung oder Geschlechtsidentität bei Durchführung des Übereinkommens zu verhindern.

Vor allem aber wird die Verwendung des Begriffs „Gender“ im Vertragstext der Konvention kritisiert.¹⁶ Die Kritik basiert zum einen auf Schwierigkeiten bei der Übersetzung des Begriffs und seiner Unterscheidung vom Begriff „Geschlecht“ in Sprachen, die keine entsprechenden Begrifflichkeiten kennen.¹⁷ Zum anderen wird der Gebrauch des Genderbegriffs in der Istanbul Konvention von konservativen, nationalistischen und religiösen Bewegungen als Komplott zur Etablierung einer „Gender Ideologie“ hochstilisiert.¹⁸ In diesem Zusammenhang stellen einschlägige Gruppierungen die Konvention als Bedrohung konservativer Werte und des traditionellen Familienbilds dar und drängen damit das eigentliche Anliegen des Übereinkommens – den Schutz vor Gewalt an Frauen – gezielt in den Hintergrund.¹⁹

Die negativen Auswirkungen dieser Kampagnen wurden im Zusammenhang mit der Weigerung der slowakischen, bulgarischen und ungarischen Regierung, die Istanbul Konvention zu ratifizieren, besonders evident.²⁰ Zudem spiegeln sich die Argumente der Anti-Gender Strömungen in den Argumenten der Türkei und Polens für den Austritt aus dem Übereinkommen wider.

Austritt der Türkei

Der türkische Staatspräsident Recep Tayyip Erdoğan verkündete am 20. März 2021 per Präsidialdekret den Austritt der Türkei aus der Konvention. Damit trat ausgerechnet jener Staat aus, der das Übereinkommen als einer der ersten unterschrieben und ratifiziert hatte.

Im Vorfeld des Austritts hatten fundamentalistisch religiöse Kräfte Debatten rund um die Istanbul Konvention befeuert.²¹ In einer offiziellen Erklärung machte der türkische Präsident schließlich die LGBTQ+-Gemeinschaft für den Rückzug aus der Konvention verantwortlich. Er argumentierte, dass die Istanbul Konvention, die ursprünglich zur Förderung der Frauenrechte gedacht war, von einer Gruppe von Menschen übernommen worden sei, die versuche Homosexualität zu normalisieren. Dies sei mit den sozialen und familiären Werten der Türkei nicht vereinbar.

Konservative Funktionäre der islamisch orientierten Regierungspartei AKP teilten die Ansichten Erdogans. Auch sie behaupten, das Abkommen fördere Homosexualität, begünstige Scheidungen und untergrabe das Konzept der „heiligen“ Familie.²²

Dass die Zahlen an Gewaltdelikten einen erhöhten Bedarf an Schutzmaßnahmen für Frauen indizieren – nach offiziellen Angaben wurden 2020 in der Türkei 266 Frauen, nach Schätzungen von Frauenrechtsorganisationen sogar mindestens 300 Frauen durch geschlechtsspezifische Gewalt getötet – trat bei der Argumentation der Regierung in den Hintergrund.

Ende Juni 2021 wurden schließlich auch die rechtlichen Bedenken²³ hinsichtlich des Austritts durch die alleinige Entscheidung des Präsidenten vom obersten Verwaltungsgericht ausgeräumt. Es lehnte einen Antrag auf Aussetzung der Vollstreckung des Dekrets ab, und entschied, dass der Austritt rechtmäßig war, weil die Befugnis, internationale Abkommen zu ratifizieren und annullieren, verfassungskonform ist.²⁴ Der Austritt der Türkei aus der Istanbul Konvention trat damit, trotz heftiger Kritik auf nationaler und internationaler Ebene²⁵, am 1. Juli 2021 in Kraft.²⁶

Wenige Tage später wurde der rechtliche Schutz von Frauen im Falle einer Vergewaltigung oder sexueller Gewalt per Gesetz erheblich eingeschränkt.²⁷

Polen droht mit Austritt aus Konvention

Polen kündigte bereits im Juli 2020 an, den Austritt aus der Istanbul Konvention in die Wege zu leiten. Als Begründung für diesen Schritt verwies die Regierung unter anderem auf die schädlichen Wirkungen des Übereinkommens, das von Schulen verlange, Kinder auf „ideologische Weise“ über Gender zu unterrichten und das biologische Geschlecht zu vernachlässigen. Zudem erklärte der Justizminister, der Vertrag sei „eine Erfindung, eine feministische Schöpfung, die darauf abzielt, die Homosexuellen-Ideologie zu rechtfertigen“.²⁸

13 5 Ps (policy, prevention, provision, protection and prosecution), vgl. Rosa Logar, *Die Istanbul-Konvention*, Juridikum 2014, 349 (353).

14 Art 66 Istanbul Konvention.

15 Während die Unterzeichnung einen staatlichen Akt darstellt, mit dem die Absicht bekundet wird, Vertragspartei zu werden, ist diese alleine nicht bindend. Die Unterzeichnung enthält bloß die Verpflichtung, dem Sinn und Zweck des Vertrags nicht zuwiderzuhandeln, solange er nicht ausdrücklich erklärt hat, doch nicht Vertragspartei werden zu wollen (vgl. Art 18 VVK). Die Ratifizierung ist der notwendige Akt, mit dem sich der Staat verbindlich bereit erklärt, sich an einen Vertrag halten zu wollen. Von diesem Zeitpunkt an muss der Vertragsstaat die Vertragsbestimmungen beachten und umsetzen (vgl. Art 14 VVK).

16 Elena Zacharenko, *Anti-Gender Mobilisations in Europe*, 2020, 21f.

17 *The Advocates for Human Rights, A Rollback for Human Rights: The Istanbul Convention under Attack*, 2021, 70.

18 Vgl. Elena Zacharenko, *Anti-Gender Mobilisations in Europe*, 2020, 21f.; *The Advocates for Human Rights, A Rollback for Human Rights: The Istanbul Convention under Attack*, 2021, 68f.

19 *The Advocates for Human Rights, A Rollback for Human Rights: The Istanbul Convention under Attack*, 2021, 68f.

20 Euractiv, *After Bulgaria, Slovakia too fails to ratify the Istanbul Convention*: <https://tinyurl.com/4dcaaa6p> (abgefragt am 28.1.2022).
New Europe, *Hungary refuses to ratify Istanbul convention on violence against women*: <https://tinyurl.com/53nc626r> (abgefragt am 28.1.2022).

21 Ümra Gencer/Hanna Palmanshofer, *Austritt der Türkei aus der Istanbul Konvention. Hintergründe, Rechtsfragen, Folgen*, Juridikum 2021, 413 (413f).

22 Independent, *Biden calls Turkey's exit from treaty for women unwarranted*: <https://tinyurl.com/58tvrkje> (abgefragt am 28.1.2022).

23 Ümra Gencer/Hanna Palmanshofer, *Austritt der Türkei aus der Istanbul Konvention. Hintergründe, Rechtsfragen, Folgen*, Juridikum 2021, 413 (413f).

24 Stockholm Center for Freedom, *Top Turkish court rejects appeal to reverse Erdoğan's decision to exit Istanbul Convention*: <https://tinyurl.com/r4wt2ty6> (abgefragt am 28.1.2022).

25 Council of Europe, *Turkey's announced withdrawal from the Istanbul Convention endangers women's rights*: <https://tinyurl.com/3b53nxsj> (abgefragt am 28.1.2022).

Zeit Online, *Auswärtiges Amt rügt Türkei wegen Austritt aus Frauenschutz-Abkommen*: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2021-03/istanbul-konvention-auswaertiges-amt-tuerkei-kritik-frauen-schutz-gewalt> (abgefragt am 28.1.2022).

26 Council of Europe, *Chart of signatures and ratifications of Treaty 210*: <https://tinyurl.com/2ap798p7> (abgefragt am 28.1.2022).

27 Ümra Gencer/Hanna Palmanshofer, *Austritt der Türkei aus der Istanbul Konvention. Hintergründe, Rechtsfragen, Folgen*, Juridikum 2021, 413 (416).

28 *The New York Times*, *Poland Considers Leaving Treaty on Domestic Violence, Spurring Outcry*, <https://www.nytimes.com/2020/07/27/world/europe/poland-domestic-violence-treaty.html> (abgefragt am 28.1.2022).

Trotz dieser Fundamentalopposition gegen die Istanbul Konvention ist Polen bis zum heutigen Tage nicht aus dem Übereinkommen ausgetreten. Stattdessen präsentierte die polnische Regierung eine Gesetzesvorlage mit dem Titel „Ja zu Familie, Nein zu Gender“ als Alternative zur Konvention. Zudem versucht sie nach eigenen Angaben, andere EU-Mitgliedsstaaten, insbesondere Kroatien, Slowenien, die Slowakei sowie die Tschechische Republik, von einem Austritt aus der Istanbul Konvention zu überzeugen. Geht dieser Plan auf, könnte ein konservativ geprägtes Bündnis mittel- und osteuropäischer Staaten entstehen, das die Stärkung der LGBTQ+- und Frauenrechte in der EU erschwert.

Treibende Kraft hinter diesen Entwicklungen in Polen ist das Ordo Iuris Institute for Legal Culture („Ordo Iuris“)²⁹, eine ultra-konservative Vereinigung von Jurist*innen, die bestrebt ist, durch gezielte Interventionen traditionelle Werte und die „natürliche Ordnung“³⁰ zu fördern.³¹ Zur Erreichung seines Ziels verfasste das Institut nicht nur die Vorlage für die vielfach kritisierten „LGBTQ-freien-Zonen“ in Polen³², es initiierte auch eine Kampagne, um die EU von der Ratifizierung der Istanbul Konvention abzuhalten, die aus ihrer Sicht eine Bedrohung für Familie und Ehe darstellt.³³

Befeuert Konvention Spaltung der EU?

Im Rahmen dieser Petition argumentierte „Ordo Iuris“ neben inhaltlicher Kritik an der Istanbul Konvention, dass die EU mit einem Beitritt zur Konvention ihre Kompetenzen verletze.³⁴ Diese Bedenken wurden kürzlich durch ein Gutachten des EuGH ausgeräumt. Der Gerichtshof stellte darin in Übereinstimmung mit Generalanwalt Hogan³⁵ fest, dass die EU der Istanbul Konvention auch ohne einstimmige Entscheidung aller Mitgliedsstaaten beitreten darf.³⁶

Mit der Verpflichtung zur Umsetzung der Konvention, die von der EU bereits im Juni 2017 unterzeichnet wurde³⁷, würde die Union einen wichtigen Beitrag zum Schutz vor Gewalt an Frauen in allen Mitgliedstaaten leisten. Der damit einhergehende Rückschlag für konservative Regierungen, Parteien und Vereinigungen im Kampf gegen die Konvention birgt jedoch erhebliches Konfliktpotenzial in der ohnehin angespannten Beziehung zwischen einzelnen Staaten innerhalb der EU.³⁸

Der Kritik auf den Grund gehen

Angesichts des Austritts der Türkei, der wachsenden Skepsis in Osteuropa sowie der divergierenden Interessen von EU und einigen nationalen Regierungen im Hinblick auf die Umsetzung der Istanbul Konvention sollen die Hintergründe dieser Entwicklungen im Rahmen eines Forschungsprojekts des Wiener Forums für Demokratie und Menschenrechte näher untersucht werden.

Grundlage des Projekts sind Länderberichte, die von Expert*innen auf Basis eines Fragenkatalogs über Polen und die Türkei sowie über jene Staaten, die die Istanbul Konvention unterzeichnet aber nicht ratifiziert haben, erstellt werden.

Diese Berichte sollen bislang nicht systematisch erfasste Informationen zu den Ursachen der Vorbehalte gegenüber der Konvention liefern und den aktuellen Stand der Schutzmaßnahmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt in den genannten Ländern erfassen. Zu diesem Zweck werden in den Länderberichten, nach derzeitigem Stand³⁹, folgende Themenkomplexe behandelt:

Zunächst soll eruiert werden, inwieweit die Staaten Gewalt-schutzmaßnahmen, die jenen der Istanbul Konvention entsprechen, bereits umgesetzt haben. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Frage, ob sich die Rechtslage seit der Unterzeichnung der Konvention verbessert oder verschlechtert hat.

Danach werden die Positionen der Regierungen sowie ihre Argumentation im Hinblick auf die Istanbul Konvention erörtert. In diesem Kontext soll auch darauf eingegangen werden, welche Formulierungen oder Bestimmungen der Konvention abgelehnt werden und ob diese Kritikpunkte, etwa durch Anbringen von Vorbehalten zum Vertragstext, beseitigt werden könnten. Für ein besseres Verständnis der Hintergründe der Regierungsentscheidungen werden zudem meinungsführende Gruppierungen hinsichtlich ihrer Haltung zur Konvention und ihres Einflusses auf die Regierung beleuchtet.

Schließlich soll, um die Stimmung in der Bevölkerung in den studienrelevanten Ländern zu erfassen, die Darstellung der Istanbul Konvention in den nationalen Medienberichterstattungen erläutert und – sofern einschlägige Daten vorhanden sind – die Meinung unterschiedlicher demographischer Gruppen zum Über-einkommen untersucht werden.

Ausgehend von den Länderberichten sollen in einem ersten Schritt die Ursachen für die Skepsis bzw Ablehnung der Konvention sowie das Ausmaß des Anpassungsbedarfs der nationalen Rechts-ordnungen im Bereich des Gewaltschutzes analysiert und verglichen werden. Auf Grundlage dieser Ergebnisse werden dann Empfehlungen an den Europarat, die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und die betroffenen Staaten erarbeitet.

Ausblick

Die Istanbul Konvention bietet den Mitgliedsstaaten des Europarats ein bislang einzigartiges Instrumentarium, um die seit jeher bestehende Ungleichbehandlung von Mann und Frau sowie die darin wurzelnde geschlechtsspezifische Gewalt effektiv zu bekämpfen. Obgleich dadurch eine entscheidende Verbesserung der Lebensqualität vieler Frauen in greifbare Nähe rückt, stehen die aufgezeigten politischen, gesellschaftlichen und religiösen Argumente und Strukturen den notwendigen Veränderungen entgegen. Mit der Aufarbeitung der Ursachen für Vorbehalte und Ablehnung der Istanbul Konvention möchten wir das Wirken und die Auswirkungen dieser Strukturen aufzeigen. Vor allem aber möchte das Projekt zur Beseitigung von Hindernissen bei der Umsetzung von Maßnahmen gegen Gewalt an Frauen und damit zu einer nachhaltigen Lösung für das Problem der geschlechtsspezifischen Gewalt beitragen. 

Mag.a Marion Moshammer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Wiener Forums für Demokratie und Menschenrechte und Mag.a Laura Winninger Universitätsassistentin am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität. Beide arbeiten am Projekt zur Istanbul Konvention, das von Honorarprofessorin Dr. Maria Berger, Vorstandsmitglied des Wiener Forums für Demokratie und Menschenrechte sowie ehemalige österreichische Justizministerin und Richterin am EuGH, geleitet wird. Das Projekt wird von der Hermann und Marianne Straniak Stiftung (Sarnen/Schweiz) gefördert.

29 Für Details zu „Ordo Iuris“, vgl. Elena Zacharenko, *Anti-Gender Mobilisations in Europe*, 2020, 35f.

30 Vgl. *European Parliamentary Forum on Population and Development, Restoring the Natural Order. The religious extremists' vision to mobilize European societies against human rights on sexuality and reproduction*, 2018, 11ff.

31 Elena Zacharenko, *Anti-Gender Mobilisations in Europe*, 2020, 35.

32 *Balkan Insight, Poland Begins Push in Region to Replace Istanbul Convention with „Family Rights“ Treaty*: <https://balkaninsight.com/2020/10/06/family-rights-treaty/> (abgefragt am 28.1.2022).

33 *Stop Gender Convention*, <https://stopgenderconvention.org/en/> (abgefragt am 28.1.2022); vgl. auch Elena Zacharenko, *Anti-Gender Mobilisations in Europe*, 2020, 21f.

34 *Stop Gender Convention*, <https://stopgenderconvention.org/en/> (abgefragt am 28.1.2022).

35 *Schlussanträge GA Hogan*, 11.3.2021, Gutachten 1/19 (Istanbul Konvention).

36 *EuGH (GK) 6.10. 2021, Gutachten 1/19 (Istanbul Konvention)*.

37 *Council of Europe, Chart of signatures and ratifications of Treaty 210*: <https://tinyurl.com/2ap798p7> (abgefragt am 28.1.2022).

38 Insbesondere Polen und Ungarn.

39 Der Fragenkatalog ist zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Beitrags noch nicht in seiner endgültigen Fassung vorhanden.