

djbbZ

Zeitschrift des
Deutschen
Juristinnenbundes

Herausgeber:
**Deutscher
Juristinnenbund e. V.**

Vereinigung
der Juristinnen,
Volkswirtinnen und
Betriebswirtinnen

----- **AUSZUG** -----

4/2018

21. Jahrgang Dezember 2018
Seiten 203–260
ISSN 1866-377X

Fokus

Die Istanbul-Konvention

Die Istanbul-Konvention – ein Meilenstein für den Schutz vor geschlechtsbezogener Gewalt 203
Ulrike Lembke/Leonie Steinl

Der Gewaltbegriff in der Istanbul-Konvention 206
Jutta Henneberger

Umsetzung der Istanbul-Konvention zum Schutz von Mädchen und Frauen mit Behinderungen und bei Pflegebedürftigkeit 210
Julia Zinsmeister

Die Bedeutung der Istanbul-Konvention für geflüchtete Frauen 213
Dorothee Frings/Anne Pertsch

Opferschutz im Strafverfahren – die Regelungen der Psychosozialen Prozessbegleitung im Lichte der Istanbul-Konvention 216
Anne-Katrin Wolf

Sabine Kräuter-Stockton: „Kein Land will als Menschenrechtsverletzer dastehen“ 220
Ulrike Lembke/Leonie Steinl

Berichte und Stellungnahmen

Ein Gendercurriculum für die Rechtswissenschaft 227
Ulrike Schultz

Frauenrechte in Vietnam 233
Sina Fontana

Intern

Verdienstorden für Ramona Pisal 244
*Franziska Giffey, Lore Maria Peschel-Gutzeit,
Maria Wersig, Ramona Pisal*

Porträt

Sich nicht beirren lassen – Prof. Dr. Gabriele Britz, Richterin des Bundesverfassungsgerichts 256
Lucy Chebout



Nomos

Inhalt

Fokus

Die Istanbul-Konvention

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Die Istanbul-Konvention – ein Meilenstein für den Schutz vor geschlechtsbezogener Gewalt <i>Prof. Dr. Ulrike Lembke, Dr. Leonie Steinl, LL.M.</i> | 203 |
| Der Gewaltbegriff in der Istanbul-Konvention <i>Jutta Henneberger</i> | 206 |
| Umsetzung der Istanbul-Konvention zum Schutz von Mädchen und Frauen mit Behinderungen und bei Pflegebedürftigkeit <i>Prof. Dr. Julia Zinsmeister</i> | 210 |
| Die Bedeutung der Istanbul-Konvention für geflüchtete Frauen <i>Dorothee Frings, Anne Pertsch</i> | 213 |
| Opferschutz im Strafverfahren – die Regelungen der Psychosozialen Prozessbegleitung im Lichte der Istanbul-Konvention <i>Dr. Anne-Katrin Wolf, LL.M.</i> | 216 |
| Sabine Kräuter-Stockton: „Kein Land will als Menschenrechtsverletzer dastehen“ <i>Prof. Dr. Ulrike Lembke, Dr. Leonie Steinl, LL.M.</i> | 220 |

Berichte und Stellungnahmen

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 70 Jahre djb und noch immer nötig? Sommerfest des djb-Landesverbands Berlin am 14. Juni 2018 <i>Dr. Lore Maria Peschel-Gutzeit</i> | 223 |
| Ein Gendercurriculum für die Rechtswissenschaft <i>Ulrike Schultz</i> | 227 |
| Anwältinnenschaft: Der „Gender Pay Gap“ <i>Dr. Geertje Tutschka</i> | 230 |
| Digitales Deutsches Frauenarchiv online – Launch am 13. und Feministische Sommeruni am 15. September 2018 in Berlin <i>Anke Gimbal, Ruth Meding, LL.M.</i> | 232 |
| Frauenrechte in Vietnam – zur Berücksichtigung von Gleichstellungsfragen im Reformprozess <i>Dr. Sina Fontana, MLE</i> | 233 |
| Vom Boden der Tatsachen zur ‚gläsernen Decke‘ in der Rechtswissenschaft – Rezension von „De jure und de facto: Professorinnen in der Rechtswissenschaft“ <i>Ruth Meding, LL.M.</i> | 235 |
| <i>Pressemitteilungen und Stellungnahmen des Deutschen Juristinnenbunds e.V. (djb)</i> | 237 |

Ausbildung

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Was erfolgreiche Frauen erfolgreich macht <i>Dr. Anja Schäfer</i> | 239 |
| Vorbild gefunden! Über die Initiative breaking.through <i>Nora Wienfort</i> | 240 |
| Karrieremesse „JurStart“, 13. Juni 2019 an der WWU Münster <i>Dr. Anja Schäfer, Dominika Bednarczyk</i> | 241 |

Intern

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abschiedsfeier für Annette Schücking-Homeyer, Gründungsmitglied des djb, 4. August 2018 <i>Oriana Corzilius</i> | 242 |
| <i>Der djb gratuliert</i> | 244 |
| Verdienstorden für Ramona Pisal – Übergabe am 28. September 2018 in Berlin <i>Dr. Franziska Giffey, Dr. Lore Maria Peschel-Gutzeit, Prof. Dr. Maria Wersig, Ramona Pisal</i> | 244 |
| Warum gehen wir nicht auf die Barrikaden? Zum 30-jährigen Jubiläum der Regionalgruppe Bonn <i>Christel Riedel, Andrea Rupp</i> | 249 |

Termine

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Termine und Ansprechpartnerinnen der Landesverbände und Regionalgruppen</i> | 252 |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|

Porträt

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Sich nicht beirren lassen – Prof. Dr. Gabriele Britz, Richterin des Bundesverfassungsgerichts <i>Lucy Chebout</i> | 256 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

| | |
|-----------|-----|
| Impressum | 260 |
|-----------|-----|

Editorial

Die Istanbul-Konvention ist nach ihrer Ratifikation im Jahr 2017 mit Wirkung zum 1. Februar 2018 in Kraft getreten. Fast sieben Jahre nach ihrer Verabschiedung durch die Staaten des Europarats gilt sie damit nun auch in Deutschland.

Die Konvention verpflichtet Deutschland, umfassende Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu treffen und die Betroffenen wirksam zu schützen und zu unterstützen. Die in den 81 Artikeln enthaltenen Vorgaben betreffen zahlreiche Bereiche, wie etwa das System der Unterstützung und Hilfe für gewaltbetroffene Frauen, das Umgangsrecht, den Opferschutz, das Strafrecht, das Aufenthaltsrecht, den Bereich Prävention, das Staatshaftungsrecht, den Bereich Fortbildungen und öffentliche Sensibilisierung, den wirksamen Zugang zum Recht für Gewaltbetroffene sowie den Bereich Koordination und Monitoring. Gleichzeitig hat die Bundesrepublik mit der Ratifikation ausdrücklich anerkannt, dass Gewalt gegen Frauen Ausdruck historisch gewachsener ungleicher Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern ist, durch die Frauen beherrscht und diskriminiert und so daran gehindert werden, selbstbestimmt und gleichberechtigt zu leben.

In einer umfassenden Stellungnahme zur Umsetzung der Istanbul-Konvention hat der djb bereits zu Beginn des Jahres anhand ausgewählter Beispiele dringenden Umsetzungsbedarf identifiziert und konkrete Lösungsvorschläge aufgezeigt. Dass die Expertise des djb in diesem Zusammenhang besonders gefragt ist, zeigen uns die zahlreichen Vortrags- und Interviewanfragen von anderen Verbänden, Gleichstellungsstellen, politischen Gremien und Journalist*innen. Wir werden als Verband die Umsetzung der Konvention auch in Zukunft intensiv begleiten, denn noch gibt es Einiges zu tun. Als erste Schritte für eine wirksame Implementierung der unterschiedlichen Vorgaben erwarten wir detaillierte Aktionspläne von Bund und Ländern. Nur so kann Deutschland dem ganzheitlichen Ansatz der Konvention gerecht werden.

Das zeigt auch das vorliegende Schwerpunktheft, das die Konvention aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet. Praktikerrinnen und Wissenschaftlerinnen aus der Kommission Strafrecht, der Kommission Recht der sozialen Sicherung und Familienlastenausgleich sowie der Kommission Europa- und Völkerrecht analysieren in den nachfolgenden Beiträgen ganz unterschiedliche Aspekte der Istanbul-Konvention. Nach einem einführenden Beitrag schreibt *Jutta Henneberger* über den Gewaltbegriff der Istanbul-Konvention. Eine wesentliche Herausforderung für den wirksamen Schutz vor geschlechtsbezogener Gewalt ist die Heterogenität der betroffenen Frauen – dieser Herausforderung widmen sich aus unterschiedlichen Perspektiven die Beiträge von *Prof. Dr. Julia Zinsmeister* sowie von *Prof. Dr. Dorothee Frings* und *Anne Pertsch*. Anschließend befasst sich *Dr. Anne-Katrin Wolf* mit dem Thema Opferschutz in Strafverfahren wegen geschlechtsbezogener Gewalt. Ein Interview mit dem Mitglied der djb-Strafrechtskommission *Sabine Kräuter-Stockton* über ihre Arbeit als neu gewähltes Mitglied der Expert*innengruppe

des Europarates für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (GREVIO) rundet das Heft ab.

Die Beiträge verdeutlichen dabei nicht nur den ganzheitlichen Ansatz der Konvention, sondern zeigen exemplarisch (und keineswegs erschöpfend), welchen wertvollen Beitrag unser Verband im Rahmen dieser wichtigen rechtspolitischen Diskussion zu leisten vermag. Unser besonderer Dank gilt daher allen Autorinnen des Schwerpunkthefts für ihre Arbeit. Eine anregende Lektüre wünschen

Prof. Dr. Ulrike Lembke

Vorsitzende der djb-Kommission Europa- und Völkerrecht, Professorin für Öffentliches Recht und Geschlechterstudien an der Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. Leonie Steinl, LL.M. (Columbia)

Vorsitzende der djb-Kommission Strafrecht, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozessrecht, Internationales Strafrecht und Juristische Zeitgeschichte an der Universität Hamburg

Herausgeber: Deutscher Juristinnenbund e. V.**Präsidium:** Prof. Dr. Maria Wersig, Hochschullehrerin, Dortmund (Präsidentin); **Oriana Corzilius**, Rechtsanwältin (Syndikusrechtsanwältin), Frankfurt am Main; **Claudia Zimmermann-Schwartz**, Ministerialdirigentin a.D., Düsseldorf (Vizepräsidentinnen); **Petra Lorenz**, Regierungsdirektorin i.R., Sinzheim (Schatzmeisterin); **Schriftleitung:** **Anke Gimbal**, Rechtsassessorin, Geschäftsführerin Deutscher Juristinnenbund e.V., Berlin.

DOI: 10.5771/1866-377X-2018-4-203

Die Istanbul-Konvention – ein Meilenstein für den Schutz vor geschlechtsbezogener Gewalt

Prof. Dr. Ulrike Lembke

Vorsitzende der djb-Kommission Europa- und Völkerrecht, Professorin für Öffentliches Recht und Geschlechterstudien an der Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. Leonie Steinl, LL.M. (Columbia)

Vorsitzende der djb-Kommission Strafrecht, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozessrecht, Internationales Strafrecht und Juristische Zeitgeschichte an der Universität Hamburg

Die Istanbul-Konvention (IK) ist ein Meilenstein in der Entwicklung des Schutzes von Frauen und Mädchen vor Gewalt. Zwar gab es auch vorher schon Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen, die geschlechtsbasierte Diskriminierung verbieten – zu nennen ist hier vor allem das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), das zahlreiche Vorschriften zur Beseitigung von geschlechtsbasierter Diskriminierung enthält – jedoch befasst sich keines dieser Regelwerke vertieft und explizit mit dem Themenkomplex Gewalt gegen Frauen.

Der CEDAW-Ausschuss, der für die Überwachung der Umsetzung des CEDAW-Übereinkommens zuständig ist, erklärte in seiner richtungsweisenden Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 aus dem Jahr 1992, dass geschlechtsbezogene Gewalt nach dem Übereinkommen eine Form von Diskriminierung darstellt und die Staaten verpflichtet sind, mit allen geeigneten Mitteln dagegen vorzugehen.¹ In der Folge vertrat auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die Auffassung, dass geschlechtsbezogene Gewalt unter das Verbot der Folter und unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Sinne des Art. 3 der Europäischen Menschen-

rechtskonvention (EMRK) fällt und zudem gegen das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens gemäß Art. 8 EMRK verstößt.² Damit hat sich seit den 1990er Jahren im internationalen Diskurs ein entsprechendes Problembewusstsein entwickelt und die Erkenntnis durchgesetzt, dass geschlechtsbezogene Gewalt eine schwerwiegende Menschenrechtsverletzung darstellt, welcher von der internationalen Gemeinschaft und den Staaten mit allen geeigneten Mitteln zu begegnen ist.³ Der vorläufige Höhepunkt dieser Entwicklung ist die Istanbul-Konvention.

Geschlechtsbezogene Gewalt als Geschlechtsdiskriminierung

Die Istanbul-Konvention definiert in Art. 3(a) Gewalt gegen Frauen ausdrücklich als Menschenrechtsverletzung und als eine Form von Diskriminierung. Geschlechtsbezogene Gewalt gegen Frauen ist Art. 3(d) IK zufolge Gewalt, die gegen eine Frau gerichtet ist, weil sie eine Frau ist, oder die Frauen unverhältnismäßig stark betrifft. Erfasst sind gemäß Art. 3(a) IK alle Handlungen, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen führen oder führen können. Unter den Begriff der häuslichen Gewalt fasst Art. 3(b) IK alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer

1 CEDAW, General Recommendation No. 19: Violence against women, 1992, A/47/38. Siehe hierzu auch Ulrike Lembke, Staatliche Handlungspflichten gegen geschlechtsspezifische Gewalt, in: djbZ 2/2017, S. 17-20.

2 Vgl. EGMR, *Kontrová gegen Slowakei* v. 31.5.2007; *Bevacqua und S. gegen Bulgarien* v. 12.6.2008; *Opuz gegen Türkei* v. 9.6.2009.

3 Grundlegend zu geschlechtsbezogener Gewalt und internationalen Menschenrechten Sarah Elsuni, *Geschlechtsbezogene Gewalt und Menschenrechte. Eine geschlechtertheoretische Untersuchung der Konzepte Geschlecht, Gleichheit und Diskriminierung im Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen*, 2011.

oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen (Ehe-) Partner*innen vorkommen.

Ziel der Konvention ist die Verhütung, Verfolgung und Beseitigung geschlechtsbezogener und häuslicher Gewalt, die umfassende Unterstützung der Betroffenen und die Förderung substantieller Gleichheit zwischen den Geschlechtern. Die Konvention stellt dabei eine enge Verknüpfung zwischen dem Ziel der substantiellen Gleichberechtigung von Frauen und Männern und der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen her. In ihrer Präambel erkennt sie an, dass „Gewalt gegen Frauen Ausdruck historisch gewachsener ungleicher Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern ist, die zur Beherrschung und Diskriminierung der Frau durch den Mann und zur Verhinderung der vollständigen Gleichstellung der Frau geführt haben“.⁴ Daher verpflichtet sie die Vertragsstaaten in Art. 12 IK auch dazu, Maßnahmen zu ergreifen, die geschlechtsbezogenen Vorurteilen entgegenwirken.

Adressat*innen der Konvention: Bund, Länder, Kommunen

Mit ihrem innerstaatlichen Inkrafttreten am 1. Februar 2018⁵ verpflichtet die Istanbul-Konvention alle staatlichen Ebenen in Deutschland, den Bund, die Länder und die Kommunen, Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt effektiv zu bekämpfen und ihr vorzubeugen sowie Betroffene von geschlechtsbezogener Gewalt umfassend zu unterstützen und zu entschädigen.⁶ In Deutschland fallen wesentliche Aufgaben der Gewaltprävention, des Gewaltschutzes und der Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen in die Zuständigkeit der Länder oder werden von diesen an die Kommunen delegiert. Aus völkerrechtlicher Sicht ist für die Umsetzungsverpflichtung völlig unerheblich, welche föderale Struktur ein Vertragsstaat aufweist und wie die innerstaatlichen Zuständigkeiten verteilt sind.⁷ Die Bundesrepublik kann also nicht geltend machen, dass sie Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention nicht umsetzen könne, weil beispielsweise eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder besteht.⁸ Mit der Ratifikation besteht neben der völkerrechtlichen Verpflichtung, welche die Bundesebene adressiert, aber auch eine innerstaatliche Verpflichtung, welche Bund und Länder (und Kommunen) bindet. Mit der Ratifizierung und Erteilung des innerstaatlichen Anwendungsbefehls sind auch die Bundesländer selbst unmittelbar an die Istanbul-Konvention gebunden und zu ihrer Umsetzung verpflichtet.⁹ Schutz vor geschlechtsbezogener Gewalt inklusive Prävention und Unterstützung sowie Entschädigung der Betroffenen ist daher kein Luxus, der in Zeiten strapazierter öffentlicher Kassen leider zurücktreten muss, sondern eine Pflichtaufgabe im jeweiligen Zuständigkeitsbereich von Bund, Ländern und Kommunen.

Gewaltbegriff und Umsetzungsbedarf

Die Istanbul-Konvention enthält einen umfassenden Begriff geschlechtsbezogener Gewalt.¹⁰ Erfasst sind gemäß Art. 3(a) IK alle Handlungen, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen führen oder führen können, wobei die häusliche Gewalt explizit und exemplarisch genannt ist. Dem wird die rechtliche und tatsächliche Situation in

Deutschland bisher nur teilweise gerecht. Teils werden bestimmte Formen geschlechtsbezogener Gewalt nicht anerkannt, wie Formen digitaler Gewalt,¹¹ welche kaum strafrechtlich geahndet und auch bei häufig schweren Folgen für die Betroffenen nicht nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG) entschädigt werden.

Teils existieren zwar Regelungen und staatliche Maßnahmen gegen geschlechtsbezogene Gewalt, wie insbesondere das Gewaltschutzgesetz von 2002 und die begleitenden Regelungen,¹² doch ihre praktische Wirksamkeit ist begrenzt, die Umsetzung gelingt nur punktuell und/oder es gibt kaum ein öffentliches Bewusstsein hierfür. Die in Deutschland recht zögerlich begonnene und kaum in praktische Folgen umgesetzte MeToo-Debatte etwa hat ebenso wie einige sehr befremdliche Diskussionen um die Sexualstrafrechtsreform von 2016 gezeigt, dass gesellschaftlicher wie Rechtsdiskurs noch Entwicklungspotential in Bezug auf geschlechtsbezogene Gewalt haben. Auch das Ausmaß häuslicher Gewalt – nach der kriminalstatistischen Auswertung von Partnerschaftsgewalt für 2017 sind 82,1% der Opfer Frauen und davon waren 364 Opfer von versuchten oder vollendeten Tötungsdelikten¹³ – ist kaum im gesellschaftlichen Bewusstsein verankert. Beratungs- und Unterstützungssysteme für gewaltbetroffene Mädchen und Frauen

- 4 Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, 2011, Präambel, erhältlich im Internet: <https://rm.coe.int/1680462535> (Zugriff: 14.10.2018).
- 5 Gesetz zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11.5.2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 17.7.2017, BGBl. 2017 II, S. 1026.
- 6 Siehe hierzu die Stellungnahme des djb zu dem Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen „Istanbul-Konvention konsequent umsetzen – Mädchen und Frauen vor Gewalt schützen“ im Landtag von Nordrhein-Westfalen vom 03.09.2018, erhältlich im Internet: <https://www.djb.de/verein/Kom-u-AS/K6/st18-15/> (Zugriff: 14.10.2018).
- 7 Denn nach Art. 27 der Wiener Vertragsrechtskonvention kann sich eine Vertragspartei nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen.
- 8 Die Umsetzungsverpflichtung auf Bundesebene bleibt durch die föderale Struktur und die innerstaatliche Kompetenzverteilung unberührt.
- 9 Gemäß Art. 59 Abs. 2 GG gilt die Istanbul-Konvention seit 1. Februar 2018 in Deutschland im Range eines Bundesgesetzes. Die Umsetzungsverpflichtung der Länder folgt daher aus dem Vorrang des Bundesrechts (siehe Art. 31 GG: „Bundesrecht bricht Landesrecht“) und dem Grundsatz der Bundestreue. Sie ist zudem durch die Einbeziehung der Länder und die daraus folgende Selbstverpflichtung zusätzlich abgesichert. Gemäß dem Lindauer Abkommen kann die Bundesregierung einen völkerrechtlichen Vertrag, dessen Umsetzung auch Maßnahmen im Bereich der ausschließlichen Länderkompetenz erfordert, nur mit vorheriger Zustimmung der Bundesländer ratifizieren. Mit dieser Zustimmung begründen die Länder zugleich ihre Selbstverpflichtung zur Umsetzung, von der nun abzurücken stets einen Verstoß gegen Art. 31 GG und den Grundsatz der Bundestreue impliziert.
- 10 Hierzu ausführlich Jutta Henneberger, in diesem Heft, S. 204.
- 11 Komprimiert zur rechtlichen Erfassung: Ulrike Lembke, Kollektive Rechtsmobilisierung gegen digitale Gewalt, E-Paper, 2018, erhältlich im Internet: <https://www.gwi-boell.de/de/2018/01/09/kollektive-rechtsmobilisierung-gegen-digitale-gewalt;grundlegend-zur-problematik:DanielleKeatsCitron,HateCrimesinCyberspace,2014>.
- 12 Vgl. dazu Deutscher Juristinnenbund (djb), Stellungnahme 10 Jahre Gewaltschutzgesetz – Länderumfrage 2011: Erreichtes und neue alte Aufgaben, 27.10.2012, erhältlich im Internet: <https://www.djb.de/verein/Kom-u-AS/K3/st12-9/>.
- 13 Bundeskriminalamt (Hg.), Partnerschaftsgewalt. Kriminalstatistische Auswertung – Berichtsjahr 2016, 2017.

sind nicht gesichert und als staatliche Pflichtaufgaben verankert, effektiver Opferschutz in Strafverfahren wegen geschlechtsbezogener Gewalt¹⁴ misslingt immer wieder.

Teils besteht auch eine wenig förderliche Schieflage bei der Bereitschaft, Gewalt gegen Frauen zu erkennen, zu ächten und wirksam zu unterbinden, indem sie gesellschaftlich eher als Problem anerkannt wird, wenn sie sich (vermeintlich exklusiv) bei religiösen oder ethnischen Minderheiten verorten lässt. Doch die Reduktion geschlechtsbezogener Gewalt auf Phänomene wie Ehrenmord, Zwangsheirat, Genitalverstümmelung birgt die Gefahr, dass aus dem gesellschaftlichen Bewusstsein wie staatlichen Aufgabenkatalog verschwindet, dass sogenannte häusliche Gewalt und Trennungstötungen, aber auch sexualisierte Gewalt in allen gesellschaftlichen Schichten und Gruppen vorkommen und in allen Bereichen unterbunden werden müssen.¹⁵ Zugleich verschwinden in Skandalisierungsprozessen auch bestimmte Formen geschlechtsbezogener Gewalt, die besonders vulnerable Frauen und Mädchen treffen, endgültig aus der öffentlichen Wahrnehmung. Hierzu gehören die massiven Probleme beim Schutz gewaltbetroffener Frauen mit Behinderungen, die in Einrichtungen leben, die oft unsichtbare Gewalt in der Pflege, geschlechtsbezogene Gewalt in Einrichtungen für geflüchtete Menschen, Hassrede gegen Frauen und die gewaltsame Verletzung reproduktiver Rechte von Frauen mit sogenannter geistiger Behinderung oder intersexuellen Kleinkindern, um nur einige Beispiele zu nennen.¹⁶ Geschlechtsbezogene Gewalt muss in all ihren Erscheinungsformen wirksam unterbunden, verhindert und sanktioniert werden, völlig unabhängig von Herkunft oder gesellschaftlichem Status der Täter oder der Betroffenen.

Der djb hat in seiner Stellungnahme zur Umsetzung der Istanbul-Konvention dringenden Handlungsbedarf in verschiedenen Bereichen identifiziert, so in Bezug auf Unterstützungsdienste und Schutzunterkünfte, die effektive Strafverfolgung von sexualisierter Gewalt, die angemessene Verfolgung von Trennungstötungen, die Unterbindung von Zwangssterilisationen an Frauen mit Behinderungen und von geschlechtszuweisenden Operationen an intersexuellen Kleinkindern, die Berücksichtigung vorheriger Partnergewalt in Sorge- und Umgangsverfahren, die Haftung des Staates bei Unterlassen geeigneter Maßnahmen gegen geschlechtsbezogene Gewalt, die Entschädigung der Betroffenen von psychischer Gewalt mit schweren Folgen, den effektiven Rechtszugang gewaltbetroffener Frauen und die strukturelle Umsetzung der Istanbul-Konvention durch Datenerhebung, Koordinierung und die Einrichtung einer unabhängigen Monitoring-Stelle.¹⁷ Damit sind ausgewählte Felder angesprochen, in denen der djb besonders dringenden Handlungsbedarf sah und sieht, aber keineswegs die ganze Breite notwendiger Regelungen und Maßnahmen.

Diskriminierungsfreie Unterstützung gewaltbetroffener Frauen

Eine Querschnittsaufgabe bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention sei hier noch einmal besonders hervorgehoben: Das Unterstützungsangebot für gewaltbetroffene Frauen muss diskriminierungsfrei ausgestaltet und angewendet werden. Derzeit ist beispielsweise die Finanzierung von Schutzunterkünften und Unterstützungsdiensten in keiner Weise gesichert und

unterschreitet den von der Istanbul-Konvention vorgegebenen Mindeststandard. Die Finanzierungsregelungen in diesem Bereich sind lückenhaft, inkonsistent und teilweise sehr komplex.¹⁸ Sie wirken sich faktisch als Zugangshindernisse vor allem für besonders schutzbedürftige Frauen aus. Gewaltschutz und Unterstützung gewaltbetroffener Frauen müssen endlich als staatliche Pflichtaufgabe verstanden werden und durch bundeseinheitliche klare und konsistente Regelungen bedarfsdeckend garantiert sein.¹⁹

Außerdem ist das Unterstützungsangebot für gewaltbetroffene Frauen diskriminierungsfrei auszugestalten und anzuwenden. Gewaltbetroffene Frauen und Mädchen sind keine homogene Gruppe, werden aber häufig als solche verstanden – mit der Folge, dass Schutzbedürfnisse von bestimmten, ohnehin diskriminierungsgefährdeten Gruppen oftmals vernachlässigt werden. Hintergrund soll sein, dass nicht auf jedes individuelle Schutzbedürfnis eingegangen werden könne. Werden jedoch besondere Bedarfe im Lebensverlauf betrachtet, wird aus einzelnen kleinen Gruppen in der Summe schnell die Mehrheit gewaltbetroffener Frauen, so wenn Partnergewalt, digitale Gewalt und Gewalt in der Pflege in

14 Zum Opferschutz in Strafverfahren wegen geschlechtsbezogener Gewalt: Anne-Katrin Wolf, in diesem Heft, S. 214. Vgl. dazu auch Deutscher Juristinnenbund (djb), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren (3. Opferrechtsreformgesetz, Umsetzung der Richtlinie 2012/29/EU), 12.12.2014, erhältlich im Internet: <https://www.djb.de/verein/Kom-u-AS/K3/st14-21/>.

15 Siehe Europäische Grundrechteagentur (FRA), Gewalt gegen Frauen: Eine EU-weite Erhebung, 2014; BMFSFJ (Hg.), Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zur Gewalt gegen Frauen in Deutschland, 2004; GiG-net (Hg.), Gewalt im Geschlechterverhältnis. Erkenntnisse und Konsequenzen für Politik, Wissenschaft und soziale Praxis, 2008; Monika Schrötle et al., Gewalt gegen Frauen in Paarbeziehungen, 2008.

16 Zum Schutz von gewaltbetroffenen Mädchen und Frauen mit Behinderungen und bei Pflegebedürftigkeit: Julia Zinsmeister, in diesem Heft, S. 208; zur Bedeutung der Istanbul-Konvention für geflüchtete Frauen: Dorothee Frings & Anne Pertsch, in diesem Heft, S. 211.

17 Deutscher Juristinnenbund (djb), Stellungnahme zur effektiven Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) in Deutschland vom 29.01.2018, erhältlich im Internet: <https://www.djb.de/verein/Kom-u-AS/K6/st18-02/>.

18 Selbst die durch Einbeziehung von Plätzen für mit betroffene Kinder nicht unerheblich geschönten Daten der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK), Bestandsaufnahme Frauenhäuser und Opferunterstützungseinrichtungen, 2015, S. 63ff, liegen mit 1:12.500 deutlich unter dem von der Task Force des Europarates empfohlenen Wert von 1:7.500. Und es gibt schon seit Jahren konkrete Vorschläge zur Abhilfe, siehe nur: Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff), Positionspapier für eine verlässliche finanzielle Absicherung im Rahmen bundesweit verbindlicher Regelungen der ambulanten Unterstützungsangebote für Frauen und Mädchen insbesondere bei körperlicher und sexualisierter Gewalt, April 2010; Dagmar Oberlies, Rechtliche Anforderungen und Möglichkeiten der Ausgestaltung und Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt, 2012; Margarete Schuler-Harms/Joachim Wieland, Der Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder, 2012.

19 Siehe schon Deutscher Juristinnenbund (djb), Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Familienausschusses des Deutschen Bundestages am 12. November 2008 zur Möglichkeit der bundeseinheitlichen Finanzierung von Frauenschutzhäusern, erhältlich im Internet: <https://www.djb.de/verein/Kom-u-AS/fk/KGfFuK/st08-19-Frauenhausfinanzierung/>.

die Betrachtung einbezogen werden. Vor allem aber beweist sich der schützende und unterstützende Staat eben dort, wo Menschen besonders verletzlich sind, sei es in ihrer eigenen Wohnung, sei es in Einrichtungen, ob nun der Behindertenhilfe oder für Geflüchtete. Effektiver Schutz angesichts der Heterogenität von Betroffenen ist ein strukturelles Qualitätsmerkmal staatlichen Gewaltschutzes.

Fazit

Die Bedeutung der Istanbul-Konvention liegt in ihrem ganzheitlichen Ansatz zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Betrachtet man die Konvention aus einer chronologischen Perspektive, wird dies besonders deutlich: Die Konvention sieht präventive Maßnahmen, Notfallmaßnahmen des Schutzes und der Unterstützung, Maßnahmen zur strafrechtlichen Ahndung sowie Maßnahmen zur langfristigen strukturellen und systematischen Transformation von staatlichen Konzepten und gesellschaftlichem Bewusstsein durch Bildung und Fortbildung auf Grundlage von verlässlichen Daten vor.²⁰ Das Ergreifen dieser Maßnahmen sollte eine Selbstverständlichkeit sein, steht aber in Zeiten autoritärer, frauenfeindlicher und rechtspopulistischer

Strömungen in einigen Staaten des Europarates ernsthaft zur Debatte²¹ – ein Grund mehr für Deutschland, mit gutem Beispiel voranzugehen. Letztlich buchstabiert die Istanbul-Konvention aus, was in Menschenrechtsdiskursen seit Anfang der 1990er Jahre zu Recht gefordert wird: Gewaltfreiheit als Basis aller anderen Menschenrechte von Frauen und Mädchen.

20 Kevät Nousiainen/Christine Chinkin/European Equality Law Network, Legal implications of EU accession to the Istanbul Convention, 2015, p. 46, erhältlich im Internet: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/your_rights/istanbul_convention_report_final.pdf.

21 Der Umstand, dass die Istanbul-Konvention auch einen tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandel und die Abkehr von schädigenden Geschlechterstereotypen, welche geschlechtsbezogene Gewalt begünstigen, fordert, wird teilweise zum Anlass genommen, Verschwörungstheorien zur „Zerstörung der Familie“ zu verbreiten, worauf der Menschenrechtskommissar des Europarates richtig geantwortet hat, es sei nicht der Gewaltschutz, sondern die Gewalt, welche Familien zerstöre, siehe bspw. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-istanbul-convention-protects-women-without-hidden-purposes?inheritRedirect=true>.

DOI: 10.5771/1866-377X-2018-4-206

Der Gewaltbegriff in der Istanbul-Konvention

Jutta Henneberger

Mitglied der djB-Strafrechtskommission, Staatsanwältin und wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Generalbundesanwalt*

Der folgende Beitrag beschäftigt sich zunächst mit der Herleitung des Begriffs der Gewalt im Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (sogenannte Istanbul-Konvention, im Folgenden: IK)¹. Sodann wird auf Art. 33 IK eingegangen um herauszuarbeiten, ob das materielle Strafrecht dem Übereinkommen gerecht wird.²

1. Der Gewaltbegriff der IK

Der Begriff „Gewalt“ wird in der IK in unterschiedlichen Konstellationen verwendet: „Gewalt gegen Frauen“, „häusliche Gewalt“ sowie „geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen“. Diese Begriffe sind ihrerseits miteinander verwoben. „Gewalt gegen Frauen“ bedeutet nach Art. 3 lit. a IK eine Menschenrechtsverletzung und wird als Diskriminierung der Frau angesehen.³ Mit dem Begriff „Gewalt gegen Frauen“ werden alle Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt bezeichnet, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen⁴ führen oder führen können, einschließlich der Androhung solcher Handlungen, der Nötigung oder der willkürlichen Freiheitsentziehung; sei es im öffentlichen oder privaten Leben.⁵ Diese Begriffsbestimmung enthält einen umfassenden Gewaltbegriff.⁶

Die in Art. 3 lit. a IK aufgeführte Legaldefinition nimmt die Wortlaute anderer Empfehlungen auf. Sie orientiert sich stark an der Empfehlung Rec (2002) 5 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten des Europarats, der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW-Ausschuss) und Art. 1 der UN-Deklaration über die Beseitigung aller Formen der Gewalt gegen Frauen.⁷

Im Jahr 1992 hat der CEDAW-Ausschuss in seiner rechtlich unverbindlichen Empfehlung⁸ Nr. 19 definiert, dass die Diskri-

* Der Artikel gibt die persönliche Ansicht der Verfasserin wieder.

1 Council of Europe Treaty Series (CETS) No. 210.

2 Zur Umsetzung der IK insgesamt s. die ausführliche Stellungnahme des djB vom 29.1.2018.

3 Grundlegend Sarah Elsuni, Geschlechtsbezogene Gewalt und Menschenrechte, 1. Auflage, Frankfurt a. M. 2011.

4 Geschützter Personenkreis sind nach Art. 1 lit. a IK „Frauen“ sowie nach Art. 3 lit. f IK auch „Mädchen unter achtzehn Jahren“.

5 Gesetz zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt v. 17.7.2017, BGBl. 2017 II, S. 1026; amtliche deutsche Übersetzung S. 1027 (1029); nach Art. 12 S. 1 Statute of the Council of Europe sind offizielle Amtssprachen Englisch und Französisch, CETS No. 1.

6 Rabe, Heike/Leisering, Britta: Analyse Die Istanbul-Konvention, Neue Impulse für die Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt, Deutsches Institut für Menschenrechte, Februar 2018, Berlin, S. 12.

7 CETS No. 210, Explanatory Report (im Folgenden CETS No. 210 ER), Art. 3, Nr. 40.

8 VN-CEDAW, 11th session (1992), General Recommendation No. 19, Violence against women (im Folgenden Rec. 19), Nr. 6.

minierung von Frauen geschlechtsspezifische Gewalt beinhaltet, welche sich gegen Frauen richtet, weil sie Frauen sind oder die Frauen überproportional betrifft.⁹ Sie beinhaltet Handlungen, die körperlichen, mentalen oder sexuellen Schaden oder Leiden zur Folge haben, Androhungen solcher Handlungen, Nötigung und anderer Freiheitsentzug.¹⁰ Zugleich hat der Ausschuss auf die enge Verbindung zwischen Frauendiskriminierung, geschlechtsspezifischer Gewalt und der Verletzung von Menschenrechten hingewiesen. Die Definition des Begriffs „Gewalt gegen Frauen“ in Art. 2 lit. a IK deckt sich mit den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 6 und der Empfehlung Nr. 19 des CEDAW-Ausschusses, mit Art. 1 der Begriffsbestimmung der UN Declaration on the Elimination of Violence against Women (1993)¹¹ und mit der Begriffsbestimmung in Anhang 1 Rec (2002) 5 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten des Europarats¹² mit der Ausnahme, dass wirtschaftliche Schäden nicht aufgeführt sind.

Der Erläuternde Bericht konkretisiert zu der in Art. 3 lit. d IK legal definierten geschlechtsspezifischen Gewalt, die auf der oben erwähnten Empfehlung Nr. 19 des CEDAW-Ausschusses beruht, dass im Unterschied zu anderen Formen der Gewalt Hauptmotiv für die beschriebenen Gewalttaten das Geschlecht des Opfers sei.¹³

Als relevante Folge geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen definiert die IK in Art. 3 lit. a ausdrücklich nur körperliche, sexuelle, psychische oder wirtschaftliche Schäden. Geschlechtsspezifische Gewalt soll sich nach dem Erläuternden Bericht jedoch auf jeden einer Frau widerfahrenden Schaden beziehen und stelle die Ursache als auch die Folge ungleicher Machtverhältnisse dar, die auf zwischen Männern und Frauen wahrgenommenen Unterschieden beruhen und zur Unterordnung der Frau im öffentlichen und privaten Bereich führen.¹⁴ Nicht näher definiert ist der Begriff des wirtschaftlichen Schadens. Der Erläuternde Bericht verweist lediglich darauf, dass der Anwendungsbereich ausgeweitet wurde, um den wirtschaftlichen Schaden einzubeziehen, der in Verbindung gebracht werden könne mit der psychischen Gewalt¹⁵.

2. Art. 33 (Psychische Gewalt)

Eine besondere Ausformung des Gewaltbegriffs findet sich in Art. 33. Hiernach soll vorsätzliches Verhalten, durch das die psychische Unversehrtheit einer Person durch Nötigung oder Drohung ernsthaft beeinträchtigt wird, unter Strafe gestellt werden.

Wie bereits der Überschrift und dem Erläuternden Bericht zu entnehmen ist, beabsichtigten die Verfasser*innen, psychische Gewalt in der in Art. 33 IK näher bezeichneten Form unter Strafe zu stellen.¹⁶ Nach Art. 78 Abs. 3 IK konnten die Vertragsstaaten erklären, dass sie sich das Recht vorbehalten, für die in Art. 33 und 34 IK genannten Handlungen nicht strafrechtliche Sanktionen anstelle von strafrechtlichen Sanktionen vorzusehen. Einen solchen Vorbehalt hat die Bundesrepublik Deutschland nicht eingelegt.¹⁷ Eine Legaldefinition der Nötigung und Drohung findet sich in der IK nicht. Den Verfasser*innen der IK zufolge soll nur vorsätzliches Verhalten unter Strafe gestellt werden, welches die seelische Unversehrtheit einer anderen Person durch Zwang oder Bedrohung schwerwiegend beeinträchtigt.¹⁸ Zwang müsse ausgeübt oder eine Bedrohung eingesetzt werden.¹⁹ Erfasst werden soll ein gewalttätiges Verhaltensmuster, welches über

einen gewissen Zeitraum andauert. Psychische Gewalt ginge häufig körperlicher oder sexueller Gewalt voraus oder begleite diese, so die Verfasser*innen. Auch soll die Bestimmung nicht begrenzt sein auf häusliche Gewalt oder eine solche in engen sozialen Beziehungen, sondern könne auch am Arbeitsplatz oder in einer schulischen Umgebung auftreten.²⁰

Die Denkschrift führt aus, dass das nationale Strafrecht Art. 33 IK durch die Straftatbestände der Nötigung (§ 240 StGB) und der Bedrohung (§ 241 StGB) gerecht wird. Schutzgut der Nötigung ist die Willensentschließungs- und Willensbetätigungsfreiheit²¹, die durch Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistet wird. Sie ist Teil der psychischen Unversehrtheit des Einzelnen und wird im Falle der Nötigung in verwerflicher Weise beeinträchtigt.²² Durch das Tatbestandsmerkmal der Bedrohung wird das Rechtsgut des individuellen Rechtsfriedens des Einzelnen geschützt, dessen Vertrauen auf seine durch das Recht gewährleistete Sicherheit vor besonders gravierenden Bedrohungen.²³ Dies umfasst nur die Bedrohung mit einem Verbrechen. Man kann argumentieren,

- 9 Der Grundstein zur Frage geschlechtsspezifischer Gewalt wurde bereits im Jahr 1979 in dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau der Vereinten Nationen (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW, 1979) gelegt. Die Konvention wurde am 18.12.1979 von der GV der Vereinten Nationen ratifiziert (vgl. Art. 1, resolution 34/180 of the General Assembly) und trat am 3.9.1981 in Kraft. CEDAW verpflichtet die Vertragsstaaten zur rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Frauen. Für die BRD ist die CEDAW am 9.8.1985 in Kraft getreten, s. BGBl 1985 II S. 1234. Der eingesetzte Ausschuss kontrolliert die Umsetzung des Übereinkommens durch Prüfung von Staatenberichten. Der zuletzt durch Deutschland vorgelegte Staatenbericht war ein kombinierter 7. und 8. Bericht.
- 10 VN-CEDAW, Rec. 19, Nr. 6.
- 11 VN, General Assembly, 85th plenary meeting, 20.12.1993, A/RES/48/104, Art. 1.
- 12 Council of Europe, Recommendation Rec(2002)5 of the Committee of Ministers to member States on the protection of women against violence v. 30.4.2002 und Explanatory Memorandum; Appendix, Definition No. 1. Im Anhang der Empfehlung wird klargestellt, dass für die Ziele dieser Empfehlung der Begriff „Gewalt gegen Frauen“ verstanden werden soll als jede Handlung geschlechtsspezifischer Gewalt, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen Schäden oder Leiden von Frauen führt oder führen kann inklusive der Androhung solcher Handlungen, der Nötigung, der willkürliche Entzug der Freiheit, sei es im öffentlichen oder privaten Leben.
- 13 CETS No. 210 ER, Art. 3 Nr. 44.
- 14 CETS No. 210 ER, Art. 3 Nr. 44.
- 15 CETS No. 210 ER, Art. 3 Nr. 40.
- 16 CETS No. 210 ER, Art. 33 Nr. 181.
- 17 S. Council of Europe, Chart of signatures and ratifications of Treaty 210, Reservations and Declarations for Treaty No. 210, Germany.
- 18 CETS No. 210 ER, Art. 33, Nr. 179, 180; die IK definiert zudem nicht, was mit ernsthafter Beeinträchtigung genau gemeint ist, vgl. CETS No. 210 ER, Art. 33, Nr. 180.
- 19 CETS No. 210 ER, Art. 33, Nr. 180.
- 20 CETS No. 210 ER, Art. 33, Nr. 181.
- 21 BVerfG vom 10.1.1995. Az. 1 BvR 718/89, BGH vom 24.4.1986 – 2 StR 565/85, vgl. auch Sinn, Arndt/Sander, Günther, Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band 4, 3. Auflage, München 2017, § 240 Rn. 2.
- 22 Vgl. die Ausführungen in der Denkschrift zum Gesetzentwurf (Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt), BT-Drucks. 18/12037, S. 75; erhältlich im Internet: <https://www.bmfsfj.de/blob/119338/175450622ce5e37298bf54de5c9745e7/anhang-denkschrift-data.pdf> (Zugriff 23.10.2018).
- 23 BGH vom 15.01.2015 – 4 StR 419/14, BVerfG vom 19.12.1994 – 2 BvR 1146/94.

dass der von der IK geforderten ernsthaften oder schwerwiegenden Beeinträchtigung der psychischen Unversehrtheit damit Genüge getan wird.²⁴

Art. 33 IK soll sich nach Intention der Verfasser*innen nicht auf ein punktuelles Ereignis, sondern auf ein, einen gewissen Zeitraum andauerndes, Verhaltensmuster beziehen.²⁵ Die Denkschrift führt zu derselben Einschätzung mit Blick auf die zutreffende Umsetzung. Allerdings schließt die Formulierung des Art. 33 punktuelle Ereignisse nicht grundsätzlich von seinem Anwendungsbereich aus. Zudem bedeutet es ein „Mehr“ an Schutz, wenn nationales Recht jede einzelne Tathandlung strafbewehrt und nicht restriktiv auf eine zeitliche Komponente abgestellt wird.

Deckt aber das Tatbestandsmerkmal der Gewalt im Straftatbestand der Nötigung die in Art. 33 IK von den Verfasser*innen gemeinte seelische Gewalt vollständig ab? Das StGB enthält keine gesetzliche Definition der Gewalt. Der Begriff der Gewalt des § 240 StGB ist seit jeher äußerst stark umstritten und von der Rechtsprechung des Reichsgerichts, des Bundesgerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts geprägt worden.²⁶ Während das Reichsgericht bei Gewalt die Anwendung körperlicher Kraft voraussetzte, verlor das Kriterium der physischen Einwirkung im Laufe der Zeit an Bedeutung. Der Bundesgerichtshof ließ in seiner vielzitierten Entscheidung aus dem Jahr 1969 psychischen Zwang (eines Sitzstreiks) als Gewalt ausreichen.²⁷ Das BVerfG wertete hingegen die erweiternde Auslegung des Gewaltbegriffs als einen Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG. Es hat ausgeführt, dass Zwangseinwirkungen, die nicht auf dem Einsatz körperlicher Kraft, sondern auf geistig-seelischem Einfluss beruhen, unter Umständen die Tatbestandsalternative der Drohung erfüllen könnten, nicht jedoch die der Gewalt.²⁸ Der Bundesgerichtshof entwickelte zu den Teilnehmer*innen einer Straßenblockade daraufhin seine sogenannte „2.-Reihe-Rechtsprechung“, wonach nötigende Gewalt mit Blick auf die in der zweiten Reihe stehenden Fahrzeuge vorliegt.²⁹ Dies zeigte, dass der körperliche Kraftaufwand zur Bejahung von Gewalt äußerst gering sein kann. Im Jahr 2007 hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass Gewalt von Verfassungen wegen physisch ausgeübter und physisch wirkender Zwang ist. Dem lag ein Vorgang im Straßenverkehr zugrunde, bei welchem ein Verkehrsteilnehmer dicht und bedrängend unter Betätigung von Lichthupe und Signalhorn den vorausfahrenden Fahrzeugfahrer veranlasste, die Fahrbahn freizugeben. Das Bundesverfassungsgericht sah in der dynamischen Bewegung des Kraftfahrzeugs eine Kraftentfaltung. Die Bewegung hätte, insofern als dass die bedrängende Situation körperlich empfunden wurde, zu physisch messbaren Angstreaktionen geführt, so dass Gewalt vorläge.³⁰ Nötigende Gewalt ist demnach zweigliedrig: Auf Seiten des Täters durch (wenn auch geringe) körperliche Kraftentfaltung und auf Seiten des Opfers durch die Zwangswirkung, also die physische Auswirkung beim Opfer.³¹ Zwar unterfallen damit rein verbale Äußerungen oder rein psychische Einwirkungen nicht dem Gewaltbegriff.³² Sofern aber durch den Täter eine geringe körperliche Kraft aufgewendet wird, die sich beim Opfer körperlich auswirkt, kann Gewalt im Sinne des § 240 StGB bejaht werden.

Flankierend wird die psychische Unversehrtheit einer Person durch den Straftatbestand der Körperverletzung (§ 223 StGB) und das Gewaltschutzgesetz geschützt.³³ § 223 StGB schützt zwar nicht rein seelische Beeinträchtigungen, in den Schutzbereich können aber objektive Gesundheitsbeschädigungen infolge psychischer Belastungen und damit Auswirkungen auf die körperliche Verfassung fallen.³⁴ Das Gewaltschutzgesetz schützt unter anderem widerrechtliche Verletzungen des Körpers und der Gesundheit. Vom Rechtsgut Körper ist auch die psychische Gewalt umfasst, wenn sie sich körperlich auswirkt.³⁵ Vom Rechtsgut Gesundheit ist ebenfalls psychische Gewalt umfasst, die die Intensität einer körperlich messbaren Gesundheitsbeeinträchtigung aufweisen muss.³⁶

Fraglich ist schließlich, ob im Bereich der Opferentschädigung Anpassungsbedarf besteht. Nach Art. 30 Abs. 1 IK sollen Opfer für alle nach dem Übereinkommen beschriebenen Straftaten von dem Täter Schadensersatz erhalten. Eine angemessene staatliche Entschädigung soll denjenigen nach Art. 30 Abs. 2 IK gewährt werden, die eine schwere Körperverletzung oder Gesundheitsbeschädigung erlitten haben, soweit der Schaden nicht von anderer Seite (wie dem Täter oder einer Versicherung) ersetzt wird. Mit Art. 30 Abs. 2 IK soll nach dem Willen der Verfasser*innen eine zusätzliche Verpflichtung des Staates bestehen, den Schadensersatz sicherzustellen. Vom Begriff gesundheitliche Beeinträchtigung sollen auch schwere psychologische Schädigungen umfasst sein, die wie in Art. 33 IK durch psychische Gewalt verursacht werden.³⁷ Zwar verweist die Denkschrift auf Schadensersatzansprüche nach § 823 Abs. 1 BGB beziehungsweise § 823 Abs. 2 BGB in Verbindung mit dem jeweiligen Straftatbestand und nachrangig auf das Opferentschädigungsgesetz (OEG).³⁸ § 1 OEG bezieht sich aber lediglich auf den vorsätzlichen, rechtswidrigen tätlichen Angriff oder dessen Abwehr. Der djb fordert deshalb zutreffender Weise, das Opferentschädigungsgesetz in § 1 um die psychische Gewalt mit schweren Folgen zu ergänzen.³⁹

24 Denkschrift, BT-Drucks. 18/12037, S. 75.

25 CETS No. 210 ER, Art. 33, Nr. 181.

26 Vgl. die ausführlichen Erläuterungen in Altvater, Gerhard/Laufhütte, Heinrich Wilhelm/Rissing-van Saan, Ruth, Tiedemann, Klaus, Strafgesetzbuch, Leipziger Kommentar, 12. Auflage, 7. Band, 2. Teilband, Berlin/Bosten 2015, § 240 StGB.

27 BGHSt 23, 46, NJW 1969, 1770.

28 BVerfG vom 10.1.1995, Az. 1 BvR 718/89, 719/89, 722/89, 723/89, NJW 1995, 1141.

29 BGHSt 41, 182, NJW 1995, 2643.

30 BVerfG vom 29.3.2007, Az. 2 BvR 932/06, NJW 2007, 1669.

31 Eine ausführliche Darstellung findet sich in Altvater, Gerhard, ebd., § 240 Rn. 7f., 38-41, 48.

32 Altvater, Gerhard, ebd., § 240 Rn. 44; Fischer, Thomas, Strafgesetzbuch, 65. Auflage, München 2018, § 240 Rn. 18; Magnus, Dorothea, NSTZ 2012, 538 (543).

33 Das Opfer muss jedoch bei Verstößen gegen das GewSchG zunächst eine (zivilrechtliche) Gewaltschutzanordnung beantragen; wird dann gegen diese (bzw. gegen eine Verpflichtung aus einem gerichtlich bestätigte Vergleich) verstoßen, greift erst die Strafbarkeit nach § 4 GewSchG.

34 BGH NSTZ 1997, 123; BGH NSTZ-RR 2000, 106.

35 BT-Drucks. 14/5429, S. 19; OLG Rostock, Beschluss vom 16. 10.2006, Az. 11 UF 39/06, NJW-RR 2007, 661.

36 OLG Rostock Ebd.

37 CETS No. 210 ER, Art. 30 Nr. 166.

38 Denkschrift, BT-Drucks. 18/12037, S. 74.

39 djb, Stellungnahme vom 29.1.2018, S. 23.

3. Häusliche Gewalt

Art. 3 lit. b IK definiert den Begriff „häusliche Gewalt“ als alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partner*innen vorkommen, unabhängig davon, ob der*die Täter denselben Wohnsitz wie das Opfer hat oder hatte. Häusliche Gewalt ist eine Unterform der Gewalt gegen Frauen. Nach Art. 2 Absatz 1 IK findet das Übereinkommen Anwendung auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen, einschließlich der häuslichen Gewalt.

Es wäre wünschenswert, eine Legaldefinition des Begriffs „häusliche Gewalt“ im nationalen Recht zu verankern. Das Gewaltschutzgesetz wurde insbesondere mit Blick auf die häusliche Gewalt eingeführt, so dass eine Legaldefinition dort verortet werden könnte. Das GREVIO-Expertengremium, welches die Umsetzung der IK überwacht,⁴⁰ hat bei der Prüfung Österreichs und Monacos vermerkt, dass eine vollständige Legaldefinition des Begriffs der „häuslichen Gewalt“ fehle.⁴¹ Auch Albanien hat GREVIO stark empfohlen, seine Definition der häuslichen Gewalt mit Art. 3 IK zu harmonisieren⁴².

4. Schlussbemerkungen

Die IK definiert einen umfassenden und weiten Gewaltbegriff. Er orientiert sich stark an bereits vorhandenen Empfehlungen und der UN-Deklaration und ergänzt diese um wirtschaftliche Schäden beziehungsweise wirtschaftliche Gewalt. Die aufgeführten Formen der Schäden oder Leiden (körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Art) sind graduell unbestimmt und auslegungsbedürftig. Es wäre wünschenswert, in der IK selbst eine Definition des wirtschaftlichen Schadens beziehungsweise der wirtschaftlichen Gewalt zu finden. Der Gewaltbegriff des Art. 33 IK dürfte indes weitergehend sein als der durch die Rechtsprechung geprägte Gewaltbegriff des § 240 StGB. Ein ausreichender strafrechtlicher Schutz psychischer Beeinträchtigungen dürfte allerdings – auch mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot des § 103 Abs. 2 GG – neben den §§ 240, 241 StGB flankierend durch § 223 StGB und das Gewaltschutzgesetz unter den oben erwähnten Voraussetzungen bestehen. Im Bereich der Opferentschädigung besteht Anpassungsbedarf.

Kapitel V IK „Materielles Recht“ enthält Formen geschlechtsspezifischer Gewalt, die unter Strafe zu stellen sind. Der geschlechtsspezifische Ansatz kommt in der oben erwähnten strafrechtlichen Bestimmung jedoch nicht zum Tragen. Die aus Sicht der Verfasser*innen erforderlichen straf-, zivil- und verwaltungsrechtlichen gesetzlichen Maßnahmen sollen das Ziel der IK sicherstellen: Eine echte Gleichstellung von Frauen und Männern, auch durch die Stärkung der Rechte der Frauen. Es erscheint indes ausreichend, geschlechtsspezifische Gewalt im Rahmen der Strafzumessung angemessen zu berücksichtigen. So können nach § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB unter anderem die Beweggründe und die Ziele des Täters (besonders auch rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende) im Rahmen der Strafzumessung strafscharfend Berücksichtigung finden.⁴³ Die Einfügung dieser Beweggründe und Ziele des Täters in den Katalog der Strafzumessungsgesichtspunkte soll nach

dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers die Bedeutung dieser Umstände für die gerichtliche Strafzumessung unterstreichen.⁴⁴ Hierbei stellen die sonstigen menschenverachtenden Beweggründe und Ziele einen Oberbegriff dar, während die übrigen Tatbestandsmerkmale („rassistisch“ und „fremdenfeindlich“) nach dem Willen des Gesetzgebers Beispiele sind, um der Rechtsprechung Anhaltspunkte für die Auslegung des weiten Begriffs „menschenverachtend“ zu geben. Durch das Tatbestandsmerkmal „oder sonstige menschenverachtende“ Beweggründe und Ziele sollen nach dem gesetzgeberischen Willen weitere anerkannte Diskriminierungsverbote erfasst werden. Der Gesetzgeber hat ausdrücklich darauf verwiesen, dass dadurch alle Formen der Hass- und Vorurteils kriminalität im Rahmen der Strafzumessung angemessen berücksichtigt werden können.⁴⁵ Konkret benannt wurden antisemitische, gegen die religiöse Orientierung, gegen eine Behinderung, gegen den gesellschaftlichen Status oder gegen die sexuelle Orientierung gerichtete Beweggründe und Ziele.⁴⁶

Gerade mit Blick darauf, dass die IK Gewalt gegen Frauen ausdrücklich als eine Menschenrechtsverletzung und als Diskriminierung der Frau ansieht, dürfte die geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen vom Tatbestandsmerkmal „oder sonstige menschenverachtende“ Beweggründe und Ziele erfasst sein. So zählt *Fischer* als menschenverachtend solche Motive auf, die einzelne Gruppen wie Frauen, Ausländer*innen, Menschen mit Behinderung als minderwertig oder verächtlich ansehen und Rechtsgutsverletzungen gerade deshalb oder mit einer speziellen Intensität begangen werden.⁴⁷

40 Siehe hierzu auch das Interview mit GREVIO-Mitglied Sabine Kräuter-Stockton in diesem Heft.

41 Österreich: Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO), Baseline Report, Strasbourg, 27.9.2017, Nr. 8; Monaco: Committee of the Parties, IC-CP/Inf (2018) 2, 30.1.2018, S. 3.

42 GREVIO's (Baseline) Evaluation Report, Albania v. 24.11.2017, S. 13-14.

43 § 46 Abs. 2 S. 2 StGB wurde ergänzt durch das Gesetz zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages vom 12. Juni 2015, BGBl. 2015 I S. 925, in Kraft seit dem 1.8.2015. Zu beachten ist allerdings das Verbot der Doppelverwertung, § 46 Abs. 3 StGB, wonach bei solchen Tatbeständen, bei denen rassistische, fremdenfeindliche oder sonst menschenverachtende Beweggründe bereits Merkmale des gesetzlichen Tatbestands sind, diese Umstände nicht nochmals im Rahmen des § 46 StGB berücksichtigt werden dürfen.

44 Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages, BT-Drucks. 18/3007, S. 7; für die Staatsanwaltschaft auch unter Bezugnahme auf § 160 Abs. 3 StPO.

45 BT-Drucks. 18/3007, S. 15.

46 BT-Drucks. 18/3007, S. 15 unter Hinweis auf die im polizeilichen Erfassungssystem zur PMK (politisch motivierte Kriminalität) unter dem Themenfeld „Hasskriminalität“ sowie den Unterthemen „rassistisch“ und „fremdenfeindlich“ aufgeführten Beweggründen und Zielen.

47 Fischer, ebd., § 46 Rn. 26b.

Umsetzung der Istanbul-Konvention zum Schutz von Mädchen und Frauen mit Behinderungen und bei Pflegebedürftigkeit

Prof. Dr. Julia Zinsmeister

Mitglied der djb-Kommission Recht der Sozialen Sicherung, Familienlastenausgleich, Professorin für Sozialrecht an der Fakultät für Angewandte Sozialwissenschaften der Technischen Hochschule Köln

Eine zentrale Herausforderung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention, im Folgenden: IK) bildet dessen diskriminierungsfreie Umsetzung (Art. 4 Abs. 3 Istanbul-Konvention). Darum sind die Unterschiede in den Gefährdungs- und Lebenslagen von Mädchen* und Frauen* in den Blick zu nehmen.

So haben beispielsweise ein hohes Lebensalter und eine Beeinträchtigung beziehungsweise Behinderung nicht nur Einfluss darauf, in welchem Ausmaß und in welcher Form eine Person mit Gewalt konfrontiert wird. Diese Faktoren vermindern auch ihre Chancen, Rechtsschutz sowie medizinische und psychosoziale Hilfe zu erhalten.

Das zeigt unter anderem der SNaP-Länderbericht, demzufolge von deutschen Gerichten zum Schutz von Frauen* mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in der eigenen Häuslichkeit nur in Ausnahmefällen Gewaltschutzanordnungen getroffen werden, zum Schutz der Bewohner*innen stationärer Wohneinrichtungen gar nicht.¹ Üben pflegende Haushaltsangehörige Gewalt aus, erweist sich für die Pflegebedürftigen der Weg zum Familiengericht als besonders hochschwellig.² Selbst in akuten Gefahrensituationen erfolgt eine polizeiliche Wegweisung der Gewalttäter*innen nur, wenn die Betroffenen bereits so schwer verletzt sind, dass sie stationär behandelt werden müssen.³

Wie können psychosoziale, medizinische und pflegerische Unterstützungsangebote und Rechtsschutzmöglichkeiten inklusiv ausgestaltet werden, so dass sie von allen Personen, die von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffenen sind, gleichberechtigt genutzt werden können? Die Vereinten Nationen haben sich im Zuge der Entwicklung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) darauf verständigt, mehrdimensionalen Diskriminierungen behinderter Frauen zweispurig zu begegnen („twin track approach“): Die Vertragsstaaten sollen einerseits die Interessen von Mädchen* und Frauen* mit Behinderungen systematisch in allen Politikbereichen, sei es bei der Gewaltbekämpfung, in der Bildungs- oder Gesundheitspolitik berücksichtigen, andererseits aber auch gezielte Maßnahmen zur Unterstützung dieser Zielgruppe ergreifen.⁴ Art. 16 UN-BRK regelt zum Beispiel konkrete Handlungspflichten der Vertragsstaaten zum Schutz

behinderter Menschen vor Gewalt und verlangt, dabei auch dem Geschlecht und dem Alter der Betroffenen Rechnung zu tragen. In den Geltungsbereich der UN-BRK fallen auch Frauen*, die sich zwar selbst nicht so definieren würden, menschenrechtlich aber als behindert gelten, da chronische Erkrankungen oder altersbedingte Beeinträchtigungen sie in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern (Art. 1 S. 2 UN-BRK).

Erfordernis mehrdimensionaler Analysen der Gewalt

Geschlechtsspezifische Gewalt hat viele Gesichter.⁵ Die vom Europarat zur Überwachung der Umsetzung der Istanbul-Konvention eingesetzte Expert*innengruppe GREVIO⁶ weist in ihrem Bericht zur Lage in Österreich auf das Risiko der einseitigen Fokussierung von häuslicher Gewalt unter politischer, das heißt auch rechtlicher und finanzieller Vernachlässigung von sexualisierter Gewalt, Zwangsheirat oder weiblicher Genitalverstümmelung sowie auf die alarmierende Lage gewaltbetroffener behinderter Frauen hin.⁷ Bei Gewalt gegen Menschen im hohen Lebensalter oder mit Behinderungen, wird jedoch selten nach dem Geschlechtsbezug der Tat gefragt, sondern die Gründe ihrer hohen Viktimisierung ausschließlich in ihrer spezifischen strukturellen Abhängigkeit – zum Beispiel dem Leben im Heim – oder ihren eingeschränkten Ressourcen gesucht.⁸ Gewalt in der häuslichen Pflege wird folglich als Gewalt in der Pflege, aber nicht als häusliche Gewalt problematisiert.

- 1 Gabler et al., SNaP – Specific Needs and Protection Orders. Polizeiliche Wegweisung und zivilrechtlicher Gewaltschutz in Fällen von Nahraumgewalt – die Situation von Frauen mit spezifischen Bedarfen v. 9/2016, erhältlich im Internet: http://snap-eu.org/report/Report_Germany.pdf (Zugriff: 18.10.2018). Zum Gewaltschutz in Einrichtungen vgl. Stichwort „Zinsmeister: Gewaltschutz“, in: Deinert, Olaf/Welti, Felix (Hrsg.): Stichwortkommentar Behindertenrecht, 2. Auflage, Baden-Baden . 2018.
- 2 SNaP Gabler et al. 2016
- 3 SNaP Gabler et al. 2016
- 4 CPRD/C/GC/3 Ziff. 27
- 5 Vgl. zum Gewaltbegriff auch den Beitrag von Jutta Henneberger in diesem Heft.
- 6 Siehe hierzu auch das Interview mit GREVIO-Mitglied Sabine Kräuter-Stockton in diesem Heft.
- 7 GREVIO Baseline Evaluation Report Austria v. 27.9.2017, erhältlich im Internet: http://www.aoeff.at/images/04_news/news_2017/Official_GREVIO-Report_Austria_Web.pdf (Zugriff: 18.10.2018)
- 8 Diese Ausblendung ist bereits Ausdruck der Interdependenz, des wechselseitigen Zusammenhangs zwischen Geschlecht, Behinderung und Hochaltrigkeit: Sichtbar behinderte oder hochaltrige Menschen werden nicht (mehr) als geschlechtlich wahrgenommen und ihnen wird eine Sexualität abgesprochen.

Verschiedene Studien belegen aber, dass Gewalt sich in Partnerschaften durchaus bis ins Alter hinein fortsetzen oder auch unter den sich im Alter verändernden Lebensbedingungen erstmals zum Problem werden kann.⁹ Auch die gegen jüngere Menschen mit Behinderung gerichtete Gewalt ist ganz überwiegend männliche Gewalt, die sich im sogenannten öffentlichen Raum vor allem gegen andere Männer*, im sozialen Nahraum überwiegend gegen Frauen* richtet.¹⁰ Prävalenzstudien zum Ausmaß der Gewalt belegen spezifische Wechselwirkungen zwischen den sozialen Kategorien Geschlecht und Behinderung, die vor allem bei Frauen* mit Beeinträchtigungen in eine deutlich erhöhte Gewaltbelastung münden, sei sie sexualisierter, physischer, psychischer oder struktureller Natur. Die vorhandenen Infrastrukturen sind auf diese Problematik und die Zielgruppe älterer und behinderter Frauen* bislang nicht hinreichend ausgerichtet.¹¹

Je nach dem, ob das Geschlecht, das Alter, eine Behinderung oder andere Differenzkategorien beziehungsweise Kontextfaktoren in den Fokus geraten, werden unterschiedliche Erklärungsansätze für die Entstehung der Gewalt herangezogen und unterschiedliche Schutzstrategien diskutiert. Während die Geschlechterforschung vor allem ungleiche Machtverhältnisse thematisiert, wird Gewalt in der Pflege zumeist situativ mit der Überlastung der Pflegenden begründet. Individuelle Ansätze wiederum nehmen vor allem Korrelationen zwischen den Verhaltensauffälligkeiten einer Person und Gewaltvorkommnissen oder die individuelle Sozialisation der Tatbeteiligten in den Blick.¹² Jungnitz *et al.* zufolge stehen die verschiedenen Erklärungsansätze nicht im Widerspruch zueinander: „In der Praxis verschränken sich die ökonomischen, politischen und institutionellen Rahmenbedingungen, das Geschlechterverhältnis, die Beziehungsqualität, die konkrete Pflegesituation und die Persönlichkeitsmerkmale der Beteiligten zu einer jeweils einzigartigen Konstellation.“¹³

Nur ein intersektionaler Zugang bietet mithin Gewähr, dass Interventionsmaßnahmen dem Einzelfall angemessen Rechnung tragen und nachhaltig wirken können.

Umsetzungsdefizite: Das Beispiel der häuslichen Gewalt gegen Frauen* im Alter und mit Behinderung

Die Verabschiedung des Gewaltschutzgesetzes 2001 und die Konkretisierung der polizeilichen Gefahrenabwehr bei häuslicher Gewalt bildeten einen Meilenstein in der deutschen Gleichstellungspolitik. Die Situation der pflege- und assistenzbedürftigen Mädchen* und Frauen* fand damals allerdings noch zu wenig Berücksichtigung. Diese befinden sich oft in besonderer Abhängigkeit von ihrem Partner oder anderen pflegenden Bezugspersonen. Eine Betroffene beschreibt die emotionale Dimension: „*Es wird da ein gewisser Druck aufgebaut und auch so ein gewisser Schuldkomplex: ich bin behindert und weil ich behindert bin, bin ich schuld, dass jemand mir helfen muss, und das ist so ein ganz unguter Kreislauf, (...) der dazu führt, dass Behinderte sagen: ich muss ja dankbar sein dass überhaupt jemand irgendwas macht für mich und so.*“¹⁴ Für Menschen, die krankheits- oder behinderungsbedingt auf Hilfe in rechtlich zu besorgenden Angelegenheiten angewiesen sind, sind häufig deren Partner*in oder sonstige Angehörige als rechtliche Betreuer* in bestellt oder mit

Vorsorgevollmacht tätig. Üben ihre rechtlichen Stellvertreter* Gewalt aus, können die Betroffenen rechtlich gesehen einen Wechsel der Stellvertretung vornehmen beziehungsweise bei Gericht einen Betreuerwechsel anregen. Doch ist eine demenziell erkrankte Frau dazu noch in der Lage?

Eine Trennung vom pflegenden Partner ist den Frauen* erst möglich, wenn ihre Pflege anderweitig gesichert ist. Dies ist der Grund, warum die Polizei bei häuslicher Gewalt gegen assistenz- und pflegebedürftige Frauen* erst eingreift, wenn die Betroffenen im wahrsten Sinne des Wortes „krankenhausreif“ verletzt werden. Denn im Krankenhaus scheint ihre Pflege zumindest für ein oder mehrere Tage gesichert.¹⁵ Diese wenigen Tage müssten die Frauen* nicht nur nutzen, um die Schutzanordnung oder Wohnungszuweisung zu beantragen, sondern auch, um ihre häusliche Pflege und gegebenenfalls auch ihre rechtliche Vertretung neu zu organisieren. Bezogen sie von der Pflegeversicherung bislang Pflegegeld, können sie eine Umstellung auf Pflegeschleifung beantragen und einen ambulanten Pflegedienst beauftragen. Doch auch hier stellt sich die Frage, wie die Betroffenen dies in ihrer spezifischen Situation selbständig bewältigen sollen. Zudem dauert die Umstellung und die Suche nach einem Pflegedienst gewöhnlich mehrere Wochen. Auch ist die Aufgabe der gesetzlichen Pflegeversicherung gemäß § 3 SGB XI nur, die häusliche Pflege und die Pflegebereitschaft der Angehörigen und Nachbarn zu *unterstützen*, nicht, sie zu ersetzen. Vor allem bei der Haushaltsführung oder der Mobilität außerhalb der Wohnung bleiben die Pflegebedürftigen auf die Hilfe von Angehörigen, Freund*innen oder Nachbar*innen angewiesen. Frauenhäuser bilden für die betroffenen Frauen* häufig keine Alternative, weil diese aufgrund ihres Ressourcenmangels in aller Regel nur Frauen* aufnehmen, die sich und ihre Kinder selbst versorgen können.

9 Nägele, Barbara/Böhm, Urte/Görgen, Thomas/Kotlenga, Sandra/Petermann, Fanny: Partnergewalt gegen ältere Frauen, Frankfurt a.M. 2011; Görgen, Thomas/Herbst, Sandra/Kotlenga, Sandra/Nägele, Barbara/Rabold, Susann: Kriminalitäts- und Gewalterfahrungen im Leben älterer Menschen, Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse der Studie im Auftrag des BMFSFJ, 5.Auflage Berlin 2012; Müller, Ursula/Schrötte, Monika: Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland im Auftrag des BMFSFJ, Berlin 2004.

10 Jungnitz, Ludger/Puchert, Ralph/Puhe, Henry: Lebenssituation und Belastung von Männern mit Behinderungen und Beeinträchtigungen in Deutschland – Haushaltsbefragung im Auftrag des BMAS. Abschlussbericht, aktualisierte Fassung Bielefeld, Berlin, München 2013, S. 11 ff.

11 Nägele *et al.*, 2011.

12 Perel-Levin, Silvia: Discussing screening for elder abuse at primary health care level, Genf 2008, S. 8.

13 Gewaltfreie Pflege. Prävention von Gewalt gegen Ältere in der pflegerischen Langzeitversorgung, Abschlussbericht v. 8/2017, S. 33, erhältlich im Internet: https://www.mds-ev.de/fileadmin/dokumente/Publicationen/SPV/Gewaltfreie_Pflege/090418_Abschlussbericht_Projekt_GfP_Final.pdf (Zugriff 18.10.2018).

14 Helfferich, Cornelia/Kavemann, Barbara: Lebenssituationen und Belastungen von Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen in Deutschland. Qualitative Studie im Auftrag des BMFSFJ. Endbericht, Berlin 2013, S. 71.

15 SNaF 2016.

Trotz des vielfältigen Bemühens der Frauenhäuser um diskriminierungsfreie Gestaltung ihrer Angebote sind die meisten Plätze weiterhin nicht barrierefrei nutzbar.¹⁶ Für Frauen* mit Behinderungen und im Alter erweist sich die Flucht ins Frauenhaus zudem immer häufiger als Sackgasse, da ihre Chancen, passenden neuen Wohnraum zu finden, immer geringer werden. Grund hierfür ist der Wohnraummangel im Allgemeinen, die steigende Unterversorgung mit barrierefrei erreichbarem und nutzbarem Wohnraum im Besonderen. Einem Bericht des Bundesbauministeriums zufolge fehlten bereits 2011 zur Deckung des aktuellen Bedarfs von Senior*innen 2,7 Millionen altersgerechte, das heißt schwellenlos zugängliche und mit Gehhilfen nutzbare Wohnungen.¹⁷ Zeitgleich wurde mit einem Zuwachs der Senior*innen-Haushalten um weitere 2,9 Millionen bis 2029 gerechnet.¹⁸ Besonders schwierig gestaltet sich die Wohnungssuche für Frauen*, die auf einen Rollstuhl angewiesen sind, sowie für diejenigen, die sich zum Beispiel aufgrund einer Suchterkrankung, einer sogenannten geistigen Behinderung oder ihres ausländischen Namens bei der Wohnungssuche mit (zusätzlichen) einstellungsbedingten Barrieren konfrontiert sehen.

In Ermangelung barrierefreier Wohnungen und Schutzeinrichtungen bleiben viele Betroffene schutzlos der Gewalt ausgesetzt oder sehen nur noch die Option, in eine stationäre Einrichtung der Senioren- oder Behindertenhilfe umzuziehen. Der gesetzliche Anspruch, wonach bei häuslicher Gewalt nicht das Opfer, sondern der Täter gehen soll, bleibt damit uneingelöst. Heime verfügen zudem im Gegensatz zu den Frauenhäusern weder über die strukturellen Möglichkeiten noch die fachliche Kompetenz, die Bewohnerinnen* vor ihren gewaltbereiten (Ex-)Partnern* zu schützen.

Diese Schutzlücken müssen dringend geschlossen und die ambulante Versorgung gewaltbetroffener Pflegebedürftiger in der eigenen Häuslichkeit sichergestellt werden. Dazu bedarf es staatlicher Leistungen und einer Vernetzung der verschiedenen Akteur*innen. Als staatliche Leistung kommt die Hilfe in besonderen sozialen Schwierigkeiten (§ 67 SGB XII) in Betracht. Sie dient der Überwindung von sozialen Notlagen, die über die sozialrechtlich bereits anderweitig zu berücksichtigenden Bedarfe, wie zum Beispiel die Unterhaltssicherung nach Trennung oder die Pflegebedürftigkeit im Allgemeinen hinausgehen und einen Zustand der existenziellen Bedrohung, der Schutzlosigkeit, Ausgrenzung und Isolierung begründen.¹⁹ Dazu gehören, wie § 1 Abs. 2 DVO zu § 69 SGB XII betont, auch gewaltgeprägte Lebensumstände. Erbracht werden kann vom Sozialhilfeträger jede Sach-, Geld- oder Dienstleistung, die im Einzelfall zur Abwendung der Notlage geeignet und erforderlich ist (§ 2 DVO zu § 69 SGB XII).

Da die Notlage der Betroffenen eine zügige, möglichst unbürokratische Hilfe erfordert, haben die Sozialämter im Rahmen der Hilfe in besonderen sozialen Schwierigkeiten alle Dienstleistungen ohne Rücksicht auf Einkommen und Vermögen zu erbringen (§ 68 Abs. 2 S. 1 SGB XII). Die Hilfesuchenden dürfen zudem nicht auf Einkommen und Vermögen ihres gewalttätigen Partners* und dessen Unterhaltspflicht verwiesen werden (S. 2), wenn dies die Hilfe gefährden würde. Auf die Hilfe nach § 67 SGB XII besteht ein Rechtsanspruch. Das gilt allerdings nur

eingeschränkt für Menschen, die in Deutschland noch kein dauerhaftes Bleiberecht haben (§ 23 SGB XII).²⁰ Soweit zur Abwendung der Notlage Pflegeleistungen oder sonstige Leistungen erbracht werden, für die eigentlich ein anderer Leistungsträger, zum Beispiel die Pflegeversicherung vorrangig zuständig wäre, kann der Sozialhilfeträger seine Auslagen erstattet verlangen (§ 2 Abs. 1 S. 4 2. HS DVO zu § 69 SGB XII). Er soll gemäß § 2 Abs. 3 S. 3 DVO den „verbundenen Einsatz der unterschiedlichen Hilfen [...] anstreben.“ Zum Schutz pflege- und assistenzbedürftiger Menschen bei häuslicher Gewalt bedarf es hierzu sowohl der engen Zusammenarbeit mit der zuständigen Pflegekasse oder dem Eingliederungshilfeträger, als auch mit der Polizei. Deren Einsatzkräfte sollten die Verletzten über die Hilfen in besonderen sozialen Schwierigkeiten und die örtlich zuständigen Ansprechpartner*innen für diese Hilfen hinweisen.

Ob diese Hilfe für Pflegebedürftige zu hochschwierig ist oder aber bedarfsgerecht eingesetzt und in ein Gesamtkonzept eingebettet werden könnte, wurde aktuell an der Goethe Universität im Rahmen des Projekts „Menschenwürde und Persönlichkeitsrechte bei Versorgungsabhängigkeit im Alter – Rechtsschutzdefizite und Rechtsschutzpotentiale in der familialen Pflege“ (VERA) untersucht. Die Ergebnisse sollen Ende 2018 veröffentlicht werden.

Gewaltschutz kann nicht länger eine Frage des Geldes sein

Bereits jetzt liefern mehrere Studien und Projektberichte konkrete Vorschläge, wie der Gewaltschutz in Deutschland entsprechend den Vorgaben der Istanbul-Konvention inklusiv und institutionsübergreifend weiterentwickelt werden könnte. Wie die Versorgungslücken im Gewaltschutz systematisch identifiziert und geschlossen werden könnten, zeigt beispielsweise die „Integrierte Maßnahmeplanung“ (IMP) des Berliner Netzwerks gegen sexualisierte Gewalt.²¹ Unter der Federführung

16 Vgl. dazu auch djb, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Gleichstellung und Frauen des Landtags Nordrhein-Westfalen am 6. September 2018 zum Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 17/2546, S. 6 ff., erhältlich im Internet: <https://www.djb.de/verein/Kom-u-AS/K6/st18-15/> (Zugriff: 18.10.2018); djb, Stellungnahme zur effektiven Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) in Deutschland, 2018, S. 6, erhältlich im Internet: <https://www.djb.de/verein/Kom-u-AS/K6/st18-02/> (Zugriff: 18.10.2018).

17 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.): Wohnen im Alter. Marktprozesse und wohnungspolitischer Handlungsbedarf. Berlin: 2012.

18 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: BBSR-Wohnraumprognose 2025, Analysen, Bonn 2011.

19 Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge: Empfehlungen (DV 5/15) zur Anwendung der §§ 67 ff. SGB XII v. 15.12.2015, S. 3, erhältlich im Internet: https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2015/dv-5-15_hilfe-nach-paragraf-67.pdf (Zugriff: 17.10.2018).

20 Frings, Dorothee/ Janda, Constanze/Keßler, Stefan/Steffen, Eva: Sozialrecht für Zuwanderer 2. Auflage, Baden-Baden 2018.

21 Berliner Senat Drs. 17/3106 v. 22.07.2016, erhältlich im Internet: <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/17/DruckSachen/d17-3106.pdf> (Zugriff: 18.10.2018), vgl. auch die Schnittstellenanalyse von Kavemann 2010, erhältlich im Internet: <https://www.berlin.de/lb/lkbgg/publikationen/berliner-forum-gewaltpraevention/2010/artikel.31099.php> (Zugriff 18.10.2018).

der Berliner Senatsverwaltung für Soziales und Gesundheit wurden von 2012 bis 2015 gemeinsam mit den verantwortlichen Akteur*innen alle in Berlin vorhandenen Angebote zur gesundheitlichen und psychosozialen Versorgung der von sexueller Gewalt betroffenen Berliner*innen und deren Zugang zur Justiz unter Berücksichtigung der Situation von Mädchen* und Frauen* mit Behinderungen analysiert und Vorschläge zur Beseitigung der bestehenden Schutz- und Versorgungslücken entwickelt. Die in der IMP ausgearbeiteten mehr als 100 Vorschläge sehen vor allem den Ausbau, die Absicherung und die verbesserte Vernetzung der in Berlin bereits vorhandenen Unterstützungsangebote für Kinder, Jugendliche und Erwachsene vor. Sie zielen aber auch auf den Ausbau und die Effektivierung des Rechtsschutzes vor sexualisierter Gewalt. Dazu gehört nicht nur die Sicherung der Versorgung pflegebedürftiger Gewaltbetroffener, sondern zum Beispiel auch die Anregung, alle Träger von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung und bei Pflegebedürftigkeit zur Entwicklung von Gewaltschutzkonzepten zu verpflichten. Die Umsetzung

des in Berlin bereits existierenden Leitfadens zur Mitteilung in Strafsachen (MiStra), so ein weiterer Vorschlag, soll evaluiert und sein Anwendungsbereich auch auf Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens, wie zum Beispiel auf Ermittlungsverfahren gegen Mitarbeitende in psychiatrischen Einrichtungen, betreuten Wohnformen oder Pflegeheimen erstreckt werden (IMP Ziff. 1.1.3.).

Ereilt „Vera“ und IMP nun das Schicksal der Mehrzahl der im Gewaltschutz öffentlich geförderten Studien und Modellprojekte? Werden sie von der Politik hoch gelobt, ihre Empfehlungen aber nicht umgesetzt? Der Schutz von Mädchen* und Frauen* vor Gewalt ist, so scheint es, der Politik noch immer zu mühsam und zu teuer. Mit der Ratifizierung der Istanbul-Konvention hat sich Deutschland verpflichtet, alle erforderlichen Präventions- und Interventionsmaßnahmen und -strukturen sukzessive aufzubauen und finanziell abzusichern. Ein effektiver und inklusiver Gewaltschutz kann damit nicht länger eine Frage des Geldes sein, sondern höchstens eine Frage der Zeit.

DOI: 10.5771/1866-377X-2018-4-213

Die Bedeutung der Istanbul-Konvention für geflüchtete Frauen

Dorothee Frings

Mitglied der djB-Kommission Recht der sozialen Sicherung und Familienlastenausgleich, Professorin für Verfassungs-, Verwaltungs- und Sozialrecht für die Soziale Arbeit an der Hochschule Niederrhein im Ruhestand

Anne Pertsch

Mitglied der djB-Kommission Europa- und Völkerrecht, Projektkoordinatorin bei Equal Rights Beyond Borders

Die Zahl der in Deutschland asylsuchenden Frauen wächst stetig und beträgt derzeit mehr als 43 % der Antragstellenden.¹ Geschlechterspezifische Gewalt ist der häufigste Fluchtgrund allein reisender Frauen. Hinzu kommen oft Erfahrungen mit sexualisierter Gewalt während der Flucht und nach der Aufnahme in Deutschland. Die Situation gewaltbetroffener geflüchteter Frauen wird in den öffentlichen Debatten weitgehend ausgeblendet. Die Istanbul-Konvention (IK) legt hingegen ein besonderes Augenmerk auf den Schutz dieser Frauen. Sie bestimmt ausdrücklich, dass alle Frauen den Schutz der Konvention genießen, unabhängig von Nationalität und Aufenthaltsstatus (Art. 4 Abs. 3 IK), und enthält in den Art. 59 bis 61 IK asyl- und migrationspezifische Rechte. Diese betreffen die Anerkennung geschlechterspezifischer Gewalt als Fluchtgrund, Gewaltschutzkonzepte bei der Aufnahme und Unterbringung und die Gewährleistung des individuellen Zugangs zum Gewaltschutz.

Die Anerkennung geschlechtsspezifischer Gewalt als Verfolgung (Art. 60 IK) setzen § 3a Abs. 2 Nr. 1 und 6 Asylgesetz (AsylG) um. Dennoch haben das Konzept der „sicheren Herkunftsstaaten“ und eine unzureichende Geschlechtssensibilität im Asylverfahren dazu geführt, dass viele Frauen, die vor geschlechtsspezifischer Gewalt geflohen sind, keinen Schutz erhalten. Auch bietet das bestehende Recht keinen Schutz für Frauen, die auf ihrer Flucht von (sexualisierter) Gewalt betroffen wurden.

Die folgenden Anmerkungen konzentrieren sich auf Gewaltschutz und den Zugang hierzu.

Gewaltschutzkonzepte

Art. 60 Abs. 3 der Konvention verlangt ein *geschlechtersensibles Aufnahmeverfahren*. Dem besonderen Schutz- und Hilfebedarf kann nur durch bindende Gewaltschutzkonzepte in den nach § 47 AsylG verpflichtenden Unterkünften Rechnung getragen werden.

Das Geschlecht blieb bei der Unterbringung während des Asylverfahrens lange weitgehend unberücksichtigt. Dabei bedarf es zur *Gewährleistung eines effektiven Gewaltschutzes* nicht nur Schutz vor anderen Bewohner*innen, sondern auch vor Gewaltausübung durch Heim- und Sicherheitspersonal. Zudem muss

1 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl (09/2018), erhältlich im Internet: www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-september-2018.html?nn=7952222 (Zugriff: 14.10.2018); wobei sich die Zahl auf das biologische Geschlecht bezieht.

beachtet werden, dass Gewaltstrukturen eng mit stressbesetzten Unterbringungsbedingungen verknüpft sind. Räumliche Enge, fehlende Rückzugsmöglichkeiten sowie das Zusammentreffen vieler, oft traumatisierter Menschen setzen insbesondere Frauen einer hohen Gefahr aus, erneut oder erstmals Gewalt zu erleben.²

2016 wurden unter dem Dach der Bundesinitiative „Schutz von Frauen und Kindern in Flüchtlingsunterkünften“ von BMFS-FJ und UNICEF gemeinsam mit einem breiten Netzwerk aus Partner*innen „Mindeststandards zum Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen in Flüchtlingsunterkünften“ veröffentlicht. Diese Mindeststandards gelten als Leitlinie für die Erstellung, Umsetzung, das Monitoring und die Evaluierung von einrichtungsinternen Gewaltschutzkonzepten.³ Weitgehend konform mit den Mindeststandards hat die Mehrheit der Bundesländer Gewaltschutzkonzepte für die Unterkünfte von Asylsuchenden formuliert. Diese sehen in Übereinstimmung mit Art. 60 Abs. 3 der Konvention sowohl *präventive* als auch *interventive* Maßnahmen vor.

Präventiv ist unter anderem eine ausreichende Beleuchtung der Unterkünfte vorgesehen, die eine vollständige Ausleuchtung ermöglicht und Angsträume reduziert. Alleinreisende Frauen sollen in separaten Räumen mit eigenen Sanitäranlagen untergebracht werden. Vorgesehen ist, dass diese nicht unmittelbar an die Bereiche lediger Männer anschließen und dass sie durch weibliches Schutzpersonal betreut werden. Die Sanitäranlagen sollen nach Geschlecht getrennt und nicht einsehbar sein. Zusätzlich sollen die einzelnen Räume, sofern möglich, von den Bewohner*innen abschließbar sein. Viele Konzepte sehen das Vorhandensein von Begegnungs- und Kommunikationsstätten, speziellen Schutzräumen sowie Räumlichkeiten für Beratungsgespräche vor. Des Weiteren fordern sie eine durchgehende Anwesenheit von weiblichem Wachpersonal und weiblichen Ansprechpersonen vor Ort. Die Konzepte sehen Schulungen und Fortbildungen für Mitarbeiter*innen vor, um diese hinsichtlich Gewaltprävention und Erkennen von geschlechtsspezifischer Gewalt zu sensibilisieren.

Interventiv enthalten die Konzepte Handlungsanweisungen und standardisierte Abläufe in Fällen von Gewalt sowie Leitlinien zum Umgang mit Gefährdungslagen. Überwiegend werden zudem sowohl interne als auch dezentrale Beschwerdestellen gefordert, die für die Bewohner*innen jederzeit erreichbar sein sollen. Die Einhaltung der in den Konzepten definierten Standards soll durch regelmäßige Kontrollen und Dokumentationen sichergestellt werden.

Problematisch ist jedoch weiterhin, dass nicht alle Bundesländer Gewaltschutzkonzepte formuliert haben. So haben unter anderem Bayern und Baden-Württemberg noch keine Konzepte ausgearbeitet. Auch gelten die Konzepte teilweise nur für die Landesaufnahmeeinrichtungen⁴, nicht aber für die kommunale Unterbringung. Hinzu kommt, dass nicht alle Konzepte auf Landesebene obligatorisch sind. Nur vereinzelt, wie beispielsweise in Berlin, ist die Vorlage eines Gewaltschutzkonzeptes Bestandteil des Vertrages zwischen dem Land und nicht-staatlichen Unterkunftsbetreiber*innen⁵ und damit verpflichtend.

Auch enthalten viele der Konzepte lediglich aufgeweichte Verpflichtungen. So sehen sie zum Beispiel vor, dass zwar grundsätzlich abschließbare Räume vorhanden sein sollen, dies jedoch nur, soweit

im Rahmen der örtlichen Gegebenheiten möglich. Ein gezielter Umbau der vorhandenen Unterkünfte zur Gewährleistung der aufgestellten Standards ist nicht explizit vorgesehen. Zudem fehlt es bei den geforderten Beschwerdestellen oftmals an der Kenntnis der Bewohner*innen von diesen und an der notwendigen Transparenz sowie Objektivität bezüglich des Beschwerdeverfahrens.

Art. 60 Abs. 3 der Konvention fordert weiter die Durchführung *geschlechtersensibler Asylverfahren*. Hierzu zählt insbesondere die Informationsversorgung, die Möglichkeit für Frauen, die als Angehörige gelten, ohne ihre Familienangehörigen Einzelgespräche zu führen, die Möglichkeit, für einen gesonderten Asylantrag unabhängige Schutzbedürfnisse und geschlechterspezifische Gründe geltend zu machen sowie die Ausarbeitung von geschlechterspezifischen Verhaltensgrundsätzen bei der Antragsbearbeitung. Dies umfasst ferner geschlechtersensible und vertrauliche Gespräche wie auch die Möglichkeit für Antragstellende, ihre Vorlieben bezüglich des Geschlechts der mit ihr sprechenden Personen zu äußern, was von den Vertragsparteien – sofern sinnvoll – zu berücksichtigen ist.⁶

Diese Vorgaben hinsichtlich des Ablaufs des Asylverfahrens sind zumindest auf dem Papier größtenteils umgesetzt. Das BAMF sieht in Fällen von Gewalt die Anhörung durch Sonderbeauftragte für geschlechtsspezifische Verfolgung vor, die anhand eines nach Modulen des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) ausgestalteten Curriculums geschult werden.⁷ Gemäß der Dienstanweisung „Asyl“ sollen von geschlechtsspezifischer Gewalt Betroffene von Entscheiderinnen und Dolmetscherinnen angehört werden.

Inwieweit der Staat seiner Verpflichtung zur Gewährleistung geschlechtersensibler Verfahren tatsächlich nachkommt, lässt sich jedoch derzeit *nicht abschließend feststellen*. Fehlende Informationen sowie unzureichende Asylstatistiken lassen keinen Rückschluss auf eine konventionskonforme Verfahrensdurchführung zu. Festzuhalten ist aber, dass die als Honorarkräfte

2 Rabe, Heike/Leisering, Britta, Die Istanbul-Konvention. Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt, 2018, erhältlich im Internet: www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Istanbul_Konvention.pdf (Zugriff: 14.10.2018).

3 Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften, erhältlich im Internet: <https://www.gewaltschutz-gu.de/gewaltschutz-gu.de/content/e5119/e5235/Mindeststandards2017.pdf?preview=preview> (Zugriff: 14.10.2018).

4 So etwa *Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW*: Landesgewaltschutzkonzept für Flüchtlingseinrichtungen des Landes NRW, 2017, erhältlich im Internet: https://www.mkff.nrw/sites/default/files/asset/document/landesgewaltschutzkonzept_des_landes_nrw.pdf (Zugriff: 14.10.2018).

5 Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten, Betreibervertrag Flüchtlingsunterbringung, 2017, Anhang I zu Anlage 1, III.3, erhältlich im Internet: <http://docplayer.org/59270777-Anlage-1-leistungs-und-qualitaetsbeschreibung-zum-betreibervertrag-fluechtlingsunterbringung-land-berlin.html> (Zugriff: 14.10.2018).

6 Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Erläuternder Bericht, 2011, Rn. 317, erhältlich im Internet: <https://rm.coe.int/1680462535> (Zugriff: 14.10.2018).

7 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20.04.2017, Drucksache 18/12001; Antwort zu Frage 4, 5, erhältlich im Internet: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/120/1812001.pdf> (Zugriff: 14.10.2018).

angestellten Dolmetschenden überwiegend keine Erfahrungen im Umgang mit geschlechtsspezifischer Gewalt vorweisen und eine entsprechende Schulung nicht stattfindet.

Zugang zum Gewaltschutz

Die Konvention untersagt erstmals ungleiche Behandlungen beim Zugang und beim Schutzniveau ausdrücklich wegen des Migrantinnen- oder Flüchtlingsstatus (Art. 4 Abs. 3 IK). Diese Regelung verlangt von den Mitgliedstaaten, dass neben den Regelungen und Maßnahmen zum Gewaltschutz selbst auch die aufenthaltsrechtlichen Restriktionen, die leistungsrechtlichen Differenzierungen und die Vorschriften zur Datenweitergabe an die Ordnungsbehörden zu prüfen sind. Ganz bewusst hat die Konvention auf die Einwirkungen des Ordnungsrechts reagiert, indem sie nicht nur Sonderregelungen zu Asyl und Migration enthält, sondern in ihrem Erläuternden Bericht⁸ verstärkt die Situation von Frauen mit prekärem Aufenthaltsstatus berücksichtigt.

So wird darauf hingewiesen, dass *Gewaltschutzanträge unabhängig von anderen Verfahren* zu beantragen und bearbeiten sind (Nr. 264). Somit müssen Frauen in einer Gefahrensituation, während des Asylverfahrens, als Ausreisepflichtige oder ganz ohne Aufenthaltsrecht, die Möglichkeit haben, Gewaltschutz zum Beispiel durch Aufnahme in ein Frauenhaus zu erhalten, ohne dabei Behörden einschalten zu müssen. Dies erfordert allerdings grundlegende Gesetzesänderungen.

Wesentliche Hürden beim Schutzzugang sind die *Einschränkungen der Bewegungsfreiheit* während und nach dem Asylverfahren. Es bedarf gesetzlich festgelegter Ausnahmen von der Residenzpflicht (§ 56 AsylG, § 61 Abs. 1 AufenthG) und den verschiedenen Wohnsitzauflagen, die nicht nur für Asylsuchende (§ 60 AsylG), sondern auch für Frauen mit anerkanntem Schutzstatus (§ 12a AufenthG) oder einer Duldung (§ 61 Abs. 1d AufenthG) bestehen. Im Zentrum eines wirksamen Schutzes steht die *Finanzierung der Schutzmaßnahmen*, insbesondere der Frauenhäuser. Die uneinheitliche Finanzierung, die je nach Bundesland Asylsuchende, Geduldete und Frauen mit Schutzstatus durch Ausschluss- und Ausnahmeklauseln nach § 23 Abs. 1-3 SGB XII oder § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1-3 SGB II ausgrenzt, führt zu kaum überwindbaren Zugangshürden.⁹ Es bleibt nur die Berufung auf die allgemeine Klausel des § 6 AsylbLG „zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich“, wofür die Frauen die Darlegungslast trifft. Es liegt daher auch im Interesse geflüchteter Frauen, wenn die Forderung nach einer *bundeseinheitlichen, für alle Frauen gleichen, und von den Vorgaben der verschiedenen Sozialgesetze unabhängigen Finanzierung der Frauenhäuser* umgesetzt würde.

In der Praxis besteht die ungleiche Behandlung vor allem darin, dass Frauen wegen ihres aufenthaltsrechtlichen Status jegliche *Selbstbestimmung* bei Gewalt versagt wird. Die Sozial- und Ausländerämter bestimmen Ort und Art der Unterkunft. Das widerspricht dem Buchstaben, aber auch dem Geist der Konvention; der Erläuternde Bericht (Ziff. 270) hebt die autonome Bestimmung über die Schutzform besonders hervor.¹⁰

Aus Kostengründen erfolgt oft die Änderung der Unterkunft oder die Entfernung des Täters (was zu neuen Gefahren für die nun alleinstehende Frau führen kann). Auch dies widerspricht der

Vorgabe in Art. 23 IK, ausreichend spezielle Schutzunterkünfte für gewaltbetroffene Frauen zu schaffen und nicht nur allgemeine Unterkunftsmöglichkeiten für Wohnungslose oder Geflüchtete.

Die Konvention betont die Bedeutung der *Gesundheitsdienstleistungen* für gewaltgeschädigte Frauen (Art. 20 Abs. 2 IK). Der Zugang zur medizinischen Versorgung umfasst neben medizinischen Behandlungen auch psychotherapeutische und psychosoziale Behandlung und Beratung. Die Ärzt*innen und Therapeut*innen sollen qualifiziert im Umgang mit geschlechtsspezifischer Gewalt sein (Erläuternder Bericht, Nr. 127). Derzeit ist der gesetzliche Anspruch für Asylsuchende und Geduldete in den ersten 15 Monaten beschränkt auf eine Notfallbehandlung (§ 4 AsylbLG) sowie auf Leistungen, die „zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich“ sind (§ 6 AsylG). In den Aufnahmeeinrichtungen (Aufenthalt bis zu 24 Monate) besteht keine freie Ärzt*innenwahl, es stehen nur Ärztinnen oder sogar nur Ärzte für bestimmte Fachrichtungen zur Verfügung, die nur in Ausnahmefällen über erforderliche Qualifikationen verfügen. Es wird lediglich eine psychiatrische Versorgung, nicht jedoch eine psychotherapeutische Behandlung gewährleistet.

Der Zugang zu notwendigen Gesundheitsleistungen ergibt sich für gewaltgeschädigte Frauen nun auch aus der Auslegung des § 6 AsylbLG im Licht der Konvention.¹¹ Der gleichberechtigte Zugang kann jedoch für Frauen ohne Papiere erst gewährleistet werden, wenn auch die Übermittlungspflichten nach § 87 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG im Bereich der medizinischen Versorgung aufgehoben werden und der verlängerte Geheimnisschutz (§ 88 Abs. 1 AufenthG) nicht erst bei Notfallversorgungen greift.

An verschiedenen Stellen wird in der Konvention die Bedeutung von *Information und Aufklärung* betont. Dass dies spezifische Anstrengungen erfordert, wenn auch geflüchtete Frauen erreicht werden sollen, hat die Expert*innengruppe des Europarates zum Thema Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (GREVIO)¹² in ihrem Staatenbericht zu Österreich vom 27.9.2017¹³ deutlich gemacht. Um Frauen bereits kurz nach der Einreise zu erreichen, sie über ihre Rechte bei geschlechtsspezifischer Gewalt (Art. 32 IK) aufzuklären und

8 Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Erläuternder Bericht, 2011, Rn. 317, erhältlich im Internet: <https://rm.coe.int/1680462535> (Zugriff: 14.10.2018).

9 Dieselbe Situation wird im GREVIO-Bericht zu Österreich festgestellt, GREVIO Baseline Evaluation Report Austria, 2017, Rn. 106, erhältlich im Internet: <https://rm.coe.int/grevio-report-austria-1st-evaluation/1680759619> (Zugriff: 14.10.2018).

10 Rabe, Heike/Leisering, Britta, Die Istanbul-Konvention. Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt, 2018, S. 32, erhältlich im Internet: www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Istanbul_Konvention.pdf (Zugriff: 14.10.2018).

11 Bisher ergab sich dies aus Art. 19 Abs. 2 RL 2013/33/EU, wonach allen vulnerablen Personen, und damit auch von Gewalt betroffenen Frauen, ein Anspruch auf notwendige medizinische und therapeutische Behandlung zusteht (siehe LSG Niedersachsen vom 1.2.2018 – L 8 AY 16/17 B ER).

12 Siehe hierzu auch das Interview mit GREVIO-Mitglied Sabine Kräuter-Stockton, in diesem Heft, S. 218.

13 GREVIO Baseline Evaluation Report Austria, 2017, Rn. 91 ff., erhältlich im Internet: <https://rm.coe.int/grevio-report-austria-1st-evaluation/1680759619> (Zugriff: 14.10.2018).

über Schutzzugänge zu informieren, braucht es eine sensible Gestaltung von Beratungsangeboten, bei denen die absolute Vertraulichkeit, auch über die Inanspruchnahme der Beratung als solche, sichergestellt ist.

Istanbul-Konvention ohne wenn und aber?

Eines der wichtigsten Schutzkonzepte für Frauen in prekären oder illegalisierten Aufenthaltssituationen bietet Art. 59 Abs. 3 IK, der Frauen in besonderen Notlagen ein *Aufenthaltsrecht* vermittelt. Die Regelung ist der des Europarats zum Menschenhandel nachgebildet, die sich in § 25 Abs. 4a AufenthG wiederfindet. Nur mittels einer aufenthaltsrechtlichen Perspektive kann

für gewaltbetroffene Frauen ein Weg geöffnet werden, sich zur Wehr setzen zu können, ohne die gewaltsame Abschiebung zu befürchten. Dieses Schutzkonzept hat die Bundesregierung bei Unterzeichnung der Konvention 2012 durch einen *Vorbehalt*¹⁴ abgelehnt, sodass es für Deutschland wirkungslos ist. Damit wurde erneut eine Chance vertan, Gewaltschutz für alle zugänglich zu machen.

14 Siehe die Liste der Vorbehalte der einzelnen Länder, erhältlich im Internet: <https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/210/declarations> (Zugriff: 14.10.2018).

DOI: 10.5771/1866-377X-2018-4-216

Opferschutz im Strafverfahren – die Regelungen der Psychosozialen Prozessbegleitung im Lichte der Istanbul-Konvention

Dr. Anne-Katrin Wolf, LL.M. (KCL)

Mitglied der djB-Strafrechtskommission, Rechtsanwältin, Berlin

1. Einleitung

Mit der Neufassung des § 406g Strafprozessordnung (StPO) existiert seit dem 1. Januar 2017 eine gesetzliche Regelung der psychosozialen Prozessbegleitung in der deutschen Strafprozessordnung.¹ Die gesetzliche Verankerung der Prozessbegleitung hat den Opferschutz im Strafrecht damit, zunächst zumindest auf dem Papier, ein weiteres Stück vorangebracht. Maßgebliche Triebfeder des deutschen Gesetzgebers war die Opferschutzrichtlinie 2012/29/EU², die europaweit Mindeststandards gesetzt hat. Seit dem Inkrafttreten der Istanbul-Konvention³ in Deutschland am 1. Februar 2018 gibt es ein weiteres internationales Instrument, welches verbindliche Vorgaben zum Opferschutz und zum Umgang mit Opfern von Gewalttaten schafft, an denen sich sowohl die gesetzlichen Regelungen als auch die deutsche Praxis messen lassen müssen.

Der Fall einer jungen Frau, der vor dem Landgericht Münster mit einer Verurteilung der Angeklagten unter anderem wegen schweren sexuellen Missbrauchs gegenüber einer widerstandsunfähigen Person endete, zeigt mehr als deutlich, dass trotz der prozessualen Stärkung der Opferrechte erhebliche Lücken bestehen.⁴ Das Opfer hatte an die Tat keine Erinnerung, musste sich aber auf Grund eines stattgegebenen Beweisantrages während des Prozesses Bildaufnahmen ansehen, welche die Angeklagten von der Tat angefertigt hatten, und wurde dadurch massiv traumatisiert.

Überdies deutet sich im Opferschutz, wie in anderen gesellschaftlichen Bereichen derzeit auch, ein „backlash“ an. Gerade im Hinblick auf Sexualstraftaten wird oftmals versucht, Opfer-

rechte gegen die Unschuldsvermutung und die Wahrheitsfindung auszuspielen. Die Verpflichtungen aus internationalen Verträgen sind indes vom Gesetzgeber umzusetzen. Sie müssen daher bei der Bewertung der deutschen Regelungen zum Opferschutz herangezogen werden.

2. Die neuen Regelungen zur psychosozialen Prozessbegleitung

Die neu gefasste Regelung des § 406g StPO ist als gesetzliche Verankerung der Prozessbegleitung grundsätzlich zu begrüßen.⁵ Die Neuregelung schafft gemeinsam mit dem Gesetz über die psychosoziale Prozessbegleitung im Strafverfahren (PsychPbG) verbindliche Vorgaben und sichert damit nicht nur die Existenz

1 Art.1, § 406g des Gesetzes zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren (3. Opferrechtsreformgesetz) v. 21.12.2015, BGBl. 2015 I, S. 2525.

2 RL 2012/29/EU des EU Parlaments und des Rates vom 25.10.2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI, ABL. EU Nr. L 315/57 v. 14.11.2012.

3 Gesetz zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11.5.2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 17.7.2017, BGBl. 2017 II, S. 1026, 1027.

4 Vgl. dazu die Ausführungen im zivilrechtlichen Verfahren: LG Münster vom 7.12.2017, Az. 02 O 229/17.

5 Vgl. dazu auch djB, Stellungnahme zu dem Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes über die psychosoziale Prozessbegleitung im Strafverfahren, 2016, erhältlich im Internet: <https://www.djb.de/verein/Kom-u-AS/K3/st16-26/> (Zugriff: 18.10.2018); djB, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren (3. Opferrechtsreformgesetz, Umsetzung der Richtlinie 2012/29/EU), 2014, erhältlich im Internet: <https://www.djb.de/verein/Kom-u-AS/K3/st14-21/> (Zugriff: 18.10.2018).

des Instituts der Prozessbegleitung, sondern setzt auch prozessuale Grenzen und schafft Rechtsklarheit.⁶

Allerdings weisen die Regelungen bei näherer Betrachtung Schutzlücken auf (a.). Der nachfolgende Beitrag wird aufzeigen, dass die derzeitigen Regelungen nicht nur, wie auch von *Bock* treffend dargelegt,⁷ hinter den Vorgaben der Opferrechtsrichtlinie zurückbleiben, sondern auch den Anforderungen der nunmehr in Kraft getretenen Istanbul-Konvention nicht genügen (b.).

a. Kritikpunkte an der Neuregelung

aa. Nur eingeschränkte kostenfreie Prozessbegleitung?

Ein Rechtsanspruch auf *kostenfreie* psychosoziale Prozessbegleitung besteht derzeit nur in eng gefassten und zum Teil in das Ermessen des Gerichts gestellten Konstellationen.

Gemäß § 406g Abs. 3 StPO haben besonders schutzbedürftige Opfer von schweren Sexual- oder Gewaltstraftaten (§ 397 Abs. 1 StPO) einen Rechtsanspruch auf kostenlose psychosoziale Prozessbegleitung. Die Beiordnungsmöglichkeit steht damit einerseits Minderjährigen sowie jenen Opfern, die unfähig sind, ihre eigenen Interessen selbst ausreichend wahrzunehmen, zur Verfügung (§ 397 Abs. 1 Nr. 4 und 5 StPO). Andererseits kann eine kostenfreie Beiordnung erfolgen, sofern eine besondere Schutzbedürftigkeit seitens des Opfers nachgewiesen wird (§ 397a Abs. 1 Nr. 1-3 StPO).

Vom Katalog des § 397a Abs. 1 StPO sind indes die einfache sowie die gefährliche Körperverletzung nach §§ 223, 224 StPO nicht umfasst. Ebenfalls nicht erfasst ist die Nachstellung oder das Stalking in § 238 Abs. 1 StGB. Im Fall der Nachstellung ist eine Kostenbefreiung damit nur möglich, sofern die Verbrechenstatbestände nach Absatz 2 oder 3 der Norm verwirklicht sind.

Damit wird in vielen Fallkonstellationen häuslicher Gewalt oder „einfacher“ Nachstellungen *per se* keine Möglichkeit einer kostenfreien Begleitung bestehen.⁸ Auf eine mögliche Schutzbedürftigkeit des Opfers kommt es insoweit nicht mehr an.

bb. Kriterium der Unfähigkeit zur eigenen Interessenwahrnehmung

Im Fall der Beiordnung nach § 406g Absatz 3 Satz 1, 397a Absatz 1 Nummer 4 und 5 StPO obliegt es dem beiordnenden Gericht, die Unfähigkeit des Opfers zur eigenen Interessenwahrnehmung festzustellen. Die Regelung der kostenfreien Begleitung zielt sowohl mit dem Merkmal der Minderjährigkeit als auch der Unfähigkeit, eigene Interessen wahrnehmen zu können, allein auf die physische und psychische Konstitution des Opfers und nicht auf dessen besondere Schutzbedürftigkeit *im Prozess* ab. Sie verfehlt damit den maßgeblichen Sinn und Zweck der Regelung, der den Schutz des Opfers vor einer erneuten Viktimisierung im Blick hat.

Der Gesetzgeber scheint damit übersehen zu haben, dass nicht nur Minderjährige oder Menschen mit einer eingeschränkten Konstitution einer besonderen Unterstützung während des Prozesses bedürfen können.⁹ Zwar ist es als positiv zu bewerten, dass jene Opfer von einer kostenlosen Begleitung Gebrauch

machen können. Es darf jedoch nicht verkannt werden, dass Opfer von sexualisierter Gewalt oder Menschenhandel beziehungsweise auch Angehörige von Opfern von Tötungsdelikten unabhängig von einer schon vorher bestehenden vulnerablen Position gleichermaßen einer Begleitung während des Prozesses bedürfen und sich eine solche oftmals nicht auf eigene Kosten leisten können.

cc. Kriterium der Schutzbedürftigkeit

Für eine kostenfreie Beiordnung gemäß § 406g Abs. 3 S. 2, § 397a Abs. 1 Nr. 1-3 StPO muss eine besondere Schutzbedürftigkeit seitens des Opfers nachgewiesen werden. Die Beiordnung selbst steht im Ermessen des Gerichtes.

Entsprechend des Regierungsentwurfes soll sich eine „besondere Schutzbedürftigkeit im konkreten Fall aufgrund der tatsächlichen Belastung beziehungsweise Beeinträchtigung der Betroffenen ergeben“.¹⁰ Beispielhaft werden in der Begründung Verletzte mit einer Behinderung oder einer psychischen Beeinträchtigung, Betroffene von Sexualstraftaten, Betroffene von Gewaltstraftaten mit schweren physischen, psychischen oder finanziellen Folgen oder längerem Tatzeitraum, Betroffene von vorurteilsmotivierter Gewalt oder sonstiger Hasskriminalität sowie Betroffene von Menschenhandel benannt.¹¹ Für die Bewertung maßgeblich sollen sowohl persönliche Merkmale des Opfers als auch konkrete Umstände und Folgen der Tat sein.¹²

Auch im Lichte dieser Vorgaben im Regierungsentwurf besteht die Gefahr, dass die Gerichte die Schutzbedürftigkeit ausschließlich hinsichtlich einer allgemeinen Unfähigkeit des Opfers oder im Hinblick auf die Konstitution des Opfers als Folge der Tat auslegen. Zu fordern ist hingegen ein Abstellen auf die Schutzbedürftigkeit *im Prozess* selbst. Andernfalls würde die Kostenfreiheit geknüpft an den Gedanken des nach der Tat wehrlosen und nunmehr nicht mehr selbstständigen „Opfers“.¹³ Das wehrhafte Opfer hätte dagegen keinen An-

6 So auch Bock, Stefanie, Einige europarechtlich inspirierte Überlegungen zur Psychosozialen Prozessbegleitung, S. 366, in: Goeckenjan, Ingke/Puschke, Jens/Singelstein, Tobias (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Eisenberg, Berlin 2019 (im Erscheinen).

7 Ebd.

8 Vgl. dazu auch djb, Stellungnahme zu dem Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes über die psychosoziale Prozessbegleitung im Strafverfahren, 2016, erhältlich im Internet: <https://www.djb.de/verein/Kom-u-AS/K3/st16-26/> (Zugriff: 18.10.2018).

9 Clemm, Christina, Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren v. 16.6.2015, S. 7, erhältlich im Internet: <https://www.bundestag.de/blob/379102/fee53d33062a29c73b8e580e7aa788cc/clemm-data.pdf> (Zugriff: 18.10.2018).

10 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren (3. Opferrechtsreformgesetz), BT-Drs. 18/4621, S. 32.

11 Bundesrat zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren (3. Opferrechtsreformgesetz), BR-Drs. 56/15, S. 32; BeckOK, StPO/Weiner, 29. Ed. 2018, § 406g, Rn. 11.

12 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren (3. Opferrechtsreformgesetz), BT-Drs. 18/4621, S. 32, BeckOK, ebd.

13 Vgl. Wenske, Marc, Der Psychosoziale Prozessbegleiter (§ 406g StPO), Juristische Rundschau 2017, 457, S. 463.

spruch auf eine Begleitung, obwohl der Prozess selbst eine überfordernde Situation darzustellen vermag.

Den Gerichten steht zudem – auch unter Einbeziehung des in der Gesetzesbegründung konkretisierten Prüfungsmaßstabes – ein weiterer Spielraum zu. Bei enger Auslegung der Normen könnte daher eine Vielzahl von Opfern vom Anspruch auf kostenfreie Begleitung ausgeschlossen sein. Auch bleibt im Ergebnis unklar, wie ein Opfer seine Schutzbedürftigkeit nachzuweisen vermag.¹⁴ Das Opfer wird dadurch quasi gezwungen, seine Defizite aufzuzeigen und entsprechend vorzutragen. Es sind daher klare Leitlinien zu fordern, beispielsweise in Gestalt von Regelungen in der RistBV.¹⁵ Gleichzeitig muss die Möglichkeit bestehen, für den Fall der Ablehnung eine Begründung einfordern zu können.¹⁶

Bei enger Auslegung der Normen könnte eine Vielzahl von Opfern vom Anspruch auf kostenfreie Psychosoziale Prozessbegleitung ausgeschlossen sein. Auch bleibt unklar, wie ein Opfer seine Schutzbedürftigkeit nachzuweisen vermag.

b. Vereinbarkeit mit Richtlinie 2012/29/EU und der Istanbul-Konvention

Schon bisher war die Regelung der Psychosozialen Prozessbegleitung dahingehend unzureichend, als sie den Vorgaben der Opferrechtsrichtlinie nicht genügt. Durch die Istanbul-Konvention werden die bereits bestehenden Kritikpunkte nunmehr durch einen weiteren internationalen Vertrag bestärkt.

aa. Richtlinie 2012/29/EU

Zu den in der Opferrechtsrichtlinie vorgesehenen Unterstützungsdiensten zählt auch die psychosoziale Prozessbegleitung. Der deutsche Gesetzgeber geht davon aus, mit den derzeitigen Regelungen den Anforderungen der Richtlinie 2012/29/EU vollständig gerecht zu werden.¹⁷ Die Regelung der psychosozialen Prozessbegleitung bleibt aber hinter den europarechtlichen Vorgaben zurück.

So sieht die Richtlinie einen kostenlosen Zugang¹⁸ zu Opferunterstützungsdiensten für Opfer „ihrem Bedarf entsprechend“ (Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie) vor. Dem steht es aber entgegen, wenn Opfer von Sexualstraftaten, die keine Verbrechen sind, von häuslicher Gewalt oder bestimmten Formen der „weniger schweren“ Nachstellung *per se* keinen Anspruch auf eine kostenfreie Begleitung haben. Anknüpfungskriterium der Richtlinie ist, anders

als nunmehr in der deutschen Regelung, nicht eine durch ein Gericht zu bewertende Schutzbedürftigkeit (im Prozess), sondern der tatsächliche „Bedarf“ des Opfers. Damit muss nach der Richtlinie auch bei „weniger schweren“ Formen der häuslichen oder sexualisierten Gewalt eine kostenfreie Form der Begleitung immer dann ermöglicht werden, wenn beim Opfer ein entsprechender Bedarf, etwa aufgrund einer besonderen Verletzlichkeit im Prozess, besteht.¹⁹

bb. Istanbul-Konvention

Die derzeitige Regelung entspricht nicht den Vorgaben der Istanbul-Konvention, die einen hohen Maßstab zum Schutz von Frauen vor sexualisierter und häuslicher Gewalt anlegt. Auch im Lichte der Istanbul-Konvention ist daher eine Nachbesserung angezeigt.²⁰

Die Tatsache, dass eine Kostenübernahme in bestimmten Fällen von sexualisierten Übergriffen auch nach Abwägung nicht erfolgen kann, scheint mit der in der Istanbul-Konvention verankerten Schutzpflicht unvereinbar. Auch dass eine Vielzahl der Fälle von häuslicher Gewalt, bei denen einfache oder gefährliche Körperverletzungen im Raum stehen, nicht von der kostenfreien Begleitung erfasst ist, widerspricht den Vorgaben zum Opferschutz in

14 Clemm, Christina, Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren v. 16.6.2015, S. 7, erhältlich im Internet: <https://www.bundestag.de/blob/379102/fee53d33062a29c73b8e580e7aa788cc/clemm-data.pdf> (Zugriff: 18.10.2018).

15 Vorschlag im Rahmen der Sitzung der djb-Strafrechtskommission im Juli 2018.

16 Ebd.

17 Vgl. die Begründung im Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren (3. Opferrechtsreformgesetz), BT-Drs. 18/4621, S. 1, 19, siehe auch Bund-Länder-AG, Bericht zur Umsetzung der Richtlinie 2012/29/EU v. 15.09.2018, erhältlich im Internet: https://www.bmjv.de/DE/Themen/OpferschutzUndGewaltpraevention/OpferhilfeundOpferschutz/Bericht_BundLaender_AG.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Zugriff: 18.10.2018).

18 Dass die Formulierung der Richtlinie auch den Zugang Leistungen umfassen muss, stellt Bock überzeugend dar, Bock, Stefanie, Einige europarechtlich inspirierte Überlegungen zur Psychosozialen Prozessbegleitung, S. 366, in: Goeckenjan, Ingke/Puschke, Jens/Singelstein, Tobias (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Eisenberg, Berlin 2019 (im Erscheinen).

19 Ausführlich zum Ansatz der bedarfsorientierten Betreuung, ebd., S. 371 f.

20 Djb, Stellungnahme zur effektiven Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) in Deutschland, 2018, S. 11 ff., erhältlich im Internet: <https://www.djb.de/verein/Kom-u-AS/K6/st18-02/> (Zugriff: 18.10.2018).

der Konvention. Gleiches gilt für Fälle der Nachstellung, die die Schwelle zum Verbrechen nicht überschreiten.

Die Konvention sieht einen *umfassenden* Schutz von Gewaltopfern und Opfern häuslicher Gewalt vor (Art. 1 der Konvention). Sie differenziert insbesondere nicht zwischen verschiedenen „Formen“ von Sexualstraftaten, sondern fordert einen umfassenden Schutz der Betroffenen. Artikel 3 der Konvention erfasst unter dem Begriff der „häuslichen Gewalt“ „alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt [...]“.²¹

Die Artikel 18 bis 28 der Konvention verpflichten die ratifizierenden Staaten zu Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung von Betroffenen. Nach Artikel 18 Absatz 2 der Konvention sind alle *erforderlichen* Maßnahmen zu treffen, um Mechanismen für eine wirksame Zusammenarbeit aller involvierten Stellen „beim Schutz und der Unterstützung von Opfern und Zeuginnen und Zeugen aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt“ zu schaffen. Da nach Artikel 18 Absatz 3 der Konvention dazu auch Maßnahmen zur Verhinderung einer Reviktimisierung des Opfers gehören, ist die psychosoziale Prozessbegleitung diesen Maßnahmen zweifelsfrei zuzuordnen.

Nach Artikel 56 der Konvention ist des Weiteren der Schutz von „Zeuginnen und Zeugen“ in „allen Abschnitten der Ermittlungen und Gerichtsverfahren“ sicher zu stellen.

Dem Gesetzgeber ist zwar die Wahl der Mittel zur Umsetzung der Konvention überlassen und im Lichte haushaltspolitischer Erwägungen kommt ihm ein nicht unerheblicher Ermessensspielraum zu. Allerdings ist die aktuelle Differenzierung hinsichtlich der Gewährung des kostenfreien Zugangs zur Prozessbegleitung anhand bestimmter Deliktskategorien ohne Berücksichtigung des individuellen Bedarfs des Opfers nicht mit der Konvention in Einklang zu bringen.

Um den Vorgaben der Konvention gerecht zu werden, ist es daher notwendig, eine Regelung zu schaffen, die nicht auf bestimmte Kategorien von Straftaten abstellt, sondern auf die individuelle Schutzbedürftigkeit bzw. auf den konkreten Unterstützungsbedarf des jeweiligen Opfers (im Prozess).

3. Vermeidung einer Reviktimisierung

Sowohl die Istanbul-Konvention und die Opferrechtsrichtlinie als auch der deutsche Gesetzgeber benennen die Vermeidung von sekundärer Viktimisierung des Opfers als maßgebliches Ziel des Opferschutzes. Auch in § 2 Abs. 1 PsychPbG wird die Vermeidung einer Sekundärviktimisierung als ein Ziel der Prozessbegleitung benannt.

Wohl zu Recht wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass es im Hinblick auf das Phänomen der „Sekundärviktimisierung“ noch immer an umfangreichen Evaluierungen und Studien fehle.²² Aus dem Mangel an umfangreicher Forschung lässt sich indes keinesfalls ableiten, dass die Sekundärviktimisierung nur selten vorkommen würde. Das haben kleinere Untersuchungen bereits gezeigt²³ und auch Rechtsanwält*innen, die regelmäßig Opfer von häuslicher/sexualisierter Gewalt vertreten, weisen immer wieder auf die mit einer Aussage ein-

hergehenden, erneuten Belastungen hin.²⁴ Zu fordern ist daher die Finanzierung weiterer Studien, die sich mit dem Phänomen wissenschaftlich befassen.

4. Fazit zur psychosozialen Prozessbegleitung

Die Regelung in § 406g StPO ist im Grundsatz positiv und kommt in ihrer Gesamtheit insbesondere Frauen und minderjährigen Opfern von Gewalttaten zugute.

Kritisch ist indes, dass eine Vielzahl von Opfern (auch von Gewalttaten) keinen Anspruch auf kostenfreie psychosoziale Prozessbegleitung hat. Mit Blick auf den darin liegenden Verstoß gegen die Vorgaben der Opferrechtsrichtlinie und auch der Istanbul-Konvention sind diese Schutzlücken der derzeitigen Regelung zu schließen.

Das ist letztendlich im Interesse aller Verfahrensbeteiligten. Entgegen der Befürchtung einer unzulässigen Beeinflussung des Opfers trägt die professionelle Begleitung zur Wahrheitsfindung bei.²⁵ Denn eine prozessbegleitende Person kann Missverständnisse beim Opfer oder auch den Eindruck einer gegen das Opfer gerichteten Prozessentscheidung aufklären und damit Gericht und Staatsanwaltschaft entlasten.²⁶ Auch trägt die Stärkung und Unterstützung des Opfers wesentlich dazu bei, dass es sich ganz auf seine Aufgabe der wahrheitsgemäßen und vollständigen Aussage konzentrieren kann. Die Opferrechte dürfen nicht gegen die prozessualen Rechte des oder der Angeklagten ausgespielt werden. Eine Balance der Rechte kommt vielmehr im Ergebnis allen Prozessbeteiligten zugute.

21 Vgl. dazu auch den Beitrag von Jutta Henneberger im vorliegenden Schwerpunktheft.

22 Kett-Straub, Gabriele, Wieviel Opferschutz verträgt das Strafverfahren?, Zeitschrift für Internationales Strafrecht 2017, 341-347, S. 341 mit weiteren Verweisen; Neuhaus, Ralf, Strafverteidiger 2017, 55, S. 56.

23 Deutsches Institut für Menschenrechte, Rabe, Heike/Leisering, Britta, Analyse Istanbul-Konvention, Februar 2018, S. 50, erhältlich im Internet: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Istanbul_Konvention.pdf (Zugriff: 18.10.2018), mit Verweis auf die Studie Kruse, Andreas/Schmitt, Eric/Hinner, Jörg, in: Forschungsprojekt Belastungen von Opfern in Ermittlungsverfahren, 2017, ab S. 47 ff., erhältlich im Internet: https://weisser-ring-stiftung.de/sites/default/files/domains/weisser_ring_stiftung/downloads/wrsforschungsberichthp_1.pdf (Zugriff: 18.10.2018), sowie kleinere Erhebungen.

24 Stellungnahme Clemm, Christina, Wortprotokoll der 59. Sitzung v. 17.6.2015, S. 11, erhältlich im Internet: <https://www.bundestag.de/blob/387368/871ba4ee8b71ef804b5df24049684f03/wortprotokoll-data.pdf> (Zugriff: 18.10.2018).

25 Müller Susanne, Überlegungen zu den Auswirkungen opferzentrierter Gesetzgebung auf Theorie und Praxis des Strafprozesses, Betrifft JUSTIZ Nr. 128, 2016, S. 180 f.

26 Ebd.

Sabine Kräuter-Stockton: „Kein Land will als Menschenrechtsverletzer dastehen“

*Sabine Kräuter-Stockton ist Oberstaatsanwältin in Saarbrücken und seit dem 1. September 2018 Mitglied der internationalen Expert*innengruppe GREVIO, welche die Umsetzung der Istanbul-Konvention überwacht. In der djbZ berichtet das langjährige djb-Mitglied über die Zusammenarbeit in der Group of Experts on action against VIOlence) – über Ausdauer, politischen Einfluss und ihr „persönliches Highlight in der Istanbul-Konvention“. Frau Kräuter-Stockton ist aktuell Mitglied der djb-Strafrechtskommission und der Fachgruppe „Straftaten gegen Ältere“.*



▲ Foto: Iris Maria Maurer

Interview: Prof. Dr. Ulrike Lembke, Vorsitzende der djb-Kommission für Europa- und Völkerrecht und Dr. Leonie Steinl, LL.M. (Columbia), Vorsitzende der djb-Kommission für Strafrecht

1. Was ist GREVIO eigentlich?

Um das zu erklären, muss ich erst mit dem Europarat anfangen, denn der wird – auch von juristisch oder politisch informierten Menschen – gar nicht so selten mit der EU verwechselt. Die EU kennen wir gut, sie begegnet uns in Form von Richtlinien und Verordnungen auf Schritt und Tritt im Alltag. Die 47 Europarats-Staaten (zu denen bspw. auch Georgien und die Türkei gehören) haben anders als die EU-Staaten keine Souveränität an eine übergeordnete Ebene abgegeben. Sie schließen miteinander Verträge, in denen sie sich gegenseitig zu einem bestimmten Verhalten oder zu bestimmten Maßnahmen verpflichten.

Und ein solcher Vertrag zwischen den Staaten des Europarats ist das „Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von

Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“, genannt **Istanbul-Konvention**. Sie heißt so, weil sie 2011 in Istanbul aufgelegt und von den ersten Mitgliedstaaten gezeichnet wurde. Zwischenzeitlich ist sie von fast allen Europarats-Staaten gezeichnet und von immerhin 33 Staaten, darunter auch Deutschland, ratifiziert, d.h. sie ist dort völkerrechtlich verbindlich.

So, und jetzt komme ich endlich zu **GREVIO**: die Expert*innengruppe für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen hat die Aufgabe, die Durchführung der Istanbul-Konvention durch die Vertragsstaaten zu beobachten und zu überwachen. GREVIO besteht aus 15 unabhängigen und unparteiischen Expert*innen, die über anerkanntes Fachwissen betreffend Gewalt gegen Frauen, Menschenrechte oder Opferschutz verfügen, wobei ein möglichst vielfältiger und ausgewogener Wissens- und Erfahrungshintergrund bei der Zusammensetzung angestrebt wird. Die aktuellen Mitglieder kommen aus der Wissenschaft, der Justiz, dem sozialarbeiterischen Bereich und aus einschlägigen NGOs.

2. Wie läuft der Auswahlprozess für die GREVIO Mitglieder?

Jeder Mitgliedstaat, der die Konvention ratifiziert hat, darf maximal drei Kandidat*innen benennen, wobei neben dem genannten fachlichen Hintergrund Integrität, Unabhängigkeit, zeitliche Verfügbarkeit sowie fremdsprachliche Kompetenzen unabdingbar sind. Aus dem Kreis dieser Kandidat*innen werden die Mitglieder vom *Committee of the parties* (Ausschuss der Vertragsparteien, also Vertretungen der Mitgliedstaaten) in geheimer Wahl gewählt. Das hört sich zunächst recht stressfrei an, und als ich im Januar diesen Jahres vom BMFSFJ gefragt wurde, ob ich zu einer Kandidatur bereit wäre, habe ich direkt zugestimmt, nachdem mir durch meinen Dienstherrn eine Teil-Entlastung zugesagt worden war.

Ich hatte nicht damit gerechnet, dass ich mich da auf eine Art „Wahlkampf“ eingelassen hatte: Ich musste den detailliertesten Lebenslauf meiner bisherigen Karriere und ein Motivationsschreiben verfassen, einen Flyer mit aktuellem Foto und gekürztem, aber aussagekräftigem Lebenslauf und kurzem Bewerbungsschreiben erstellen, alles natürlich in den beiden Europarats-sprachen Französisch und Englisch, und zwei Wochen vor der Wahl in Straßburg im Rahmen eines Empfangs in der Residenz des deutschen Botschafters vor den anderen Exzellenzen (die später im *Committee* abstimmen würden) je eine Rede in englischer und in französischer Sprache halten. Ich hatte im Vorfeld der Wahl also, noch gar nicht gewählt, ganz schön was zu tun! Es hat sich dann aber auch gelohnt und ich wurde mit einer erfreulichen Mehrheit gewählt.

Als wir uns jetzt zu unserem ersten Meeting in Straßburg getroffen haben, habe ich allerdings von den anderen neu gewählt-

ten Mitgliedern gehört, dass sie weniger Aufwand im Vorfeld getroffen haben; da war wohl mal wieder unsere „deutsche Gründlichkeit“ am Werke.

3. Haben Sie sich gefreut, dass Sie als Mitglied ausgewählt worden sind?

Ja! Ich war total begeistert, dass ich als Kandidatin gefragt wurde, weil die Istanbul-Konvention so ein besonders wichtiges Instrument im Kampf gegen Gewalt gegen Frauen ist. Und ich war ja schon im Vorfeld als externe Expertin für GREVIO tätig gewesen und kannte daher die Arbeit und einige der GREVIO-Frauen und hatte sie schätzen gelernt. Einmal selbst Mitglied dieses Gremiums zu werden, ist großartig. Ich habe allerdings auch einen gehörigen Respekt vor der Aufgabe, die natürlich, wenn man sie ernst nimmt, viel Zeit und Energie in Anspruch nimmt. Ich bin jedoch zuversichtlich, dass ich alles – vor allem wenn sich meine Teil-Entlastung bei der staatsanwaltlichen Arbeit erst einmal spürbar auswirkt – gut unter einen Hut bekommen werde.

4. Wer sind Ihre GREVIO – Kolleg*innen? Und wie funktioniert die Zusammenarbeit?

Jetzt im September fand das erste GREVIO-Meeting in Straßburg in vollständiger Besetzung statt und obwohl ich anschließend unmittelbar zu meiner Arbeit in der Staatsanwaltschaft zurückgekehrt bin, war ich trotz Reise überhaupt nicht erschöpft, sondern kam beschwingt und voller Energie in den Dienst zurück. Die zehn „alten“ Mitglieder haben uns fünf „neue“ sehr freundlich empfangen. Wir wurden feierlich auf Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Verschwiegenheit verpflichtet und die erfahrenen Mitglieder haben über ihre Arbeitsweise und die bisherigen Erkenntnisse berichtet. Es ging dann auch gleich um aktuell zu erstellende Länderberichte, die vorgestellt, besprochen und bearbeitet wurden. Es waren zwei volle Tage mit intensiver Arbeit, bei der wir uns untereinander recht gut kennen lernen konnten – und ich bin begeistert.

Wer sich für die einzelnen Mitglieder interessiert, kann sich unter <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/members2> näher informieren. Außer mir sind noch eine Staatsanwältin und eine Richterin dabei, die übrigen Mitglieder kommen aus der Sozialwissenschaft, von Interventionsstellen, einer Ombudsstelle, aus der Menschenrechts- und Frauenarbeit oder sonst aus der Zivilgesellschaft, wobei (fast) alle über große internationale Erfahrung verfügen und, wie sich in den Diskussionen in Straßburg gezeigt hat, gut in Teamarbeit sind. Es wurde intensiv, konfrontativ und gleichzeitig konstruktiv diskutiert und man merkte an den Beiträgen (entweder auf Französisch oder Englisch mit simultaner Übertragung in die jeweils andere Europaratssprache), dass allen die behandelten Themen sehr wichtig sind.

5. Wie arbeitet GREVIO?

Die Umsetzung der Istanbul-Konvention erfolgt wesentlich durch Staatenberichtsverfahren. Die Ergebnisse der Beobachtung und Überprüfung durch GREVIO werden für jeden

einzelnen Mitgliedstaat in einem detaillierten Bericht beschrieben, wobei natürlich auch auf Versäumnisse oder auch auf besonders vorbildliche Maßnahmen hingewiesen wird. Zur Vereinheitlichung und besseren Vergleichbarkeit der Länderberichte haben die ersten 10 GREVIO-Mitglieder daher als erstes einen Fragebogen erstellt, in dem sehr detailliert die Situation betreffend Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt ebenso wie bereits im Sinne der Istanbul-Konvention getroffene Maßnahmen abgefragt werden. Der Fragebogen wird dem zu untersuchenden Land zugeschickt und auf dieser Grundlage wird von der Regierung ein Staatenbericht abgegeben. Parallel dazu wird in dem betreffenden Land für GREVIO auch ein Schattenbericht aus Sicht von NGO's und nicht-staatlichen Institutionen erstellt. Diese beiden Berichte bilden bereits eine wichtige Grundlage für die Evaluation. Hieraus ergeben sich aber eigentlich immer weitere Fragen, die bei einem Länderbesuch geklärt werden müssen.

Während dieses Besuchs, zu dem auch weitere Expert*innen hinzugezogen werden können, finden Begegnungen und Gespräche mit nicht-staatlichen und staatlichen Einrichtungen statt, wobei insgesamt möglichst alle Informationsquellen ausgeschöpft werden, damit GREVIO tatsächlich ein gutes Bild – und nicht nur die Darstellung von offizieller Seite – erhält. Während dieser Länderbesuche und aller Reisen im Zusammenhang mit GREVIO genießen wir GREVIO-Mitglieder übrigens Immunitäten und Vorrechte wie diplomatische Vertretungen ausländischer Regierungen; wir haben bei unserem ersten Meeting auch ein *Laissez-passer* erhalten, das uns für den Bereich des Europarats von eventuellen Visa-Pflichten befreit.

In Zweifelsfragen kann GREVIO zusätzliche Informationen vom Menschenrechtskommissariat des Europarats oder von sonstigen völkerrechtlichen Organen anfordern, so dass letztlich ein möglichst wahrheitsgetreues Bild von der Umsetzung der Konvention entsteht. Über die Feststellungen, die GREVIO getroffen hat, wird dann ein Bericht zusammengestellt, der erst einmal der Regierung des betreffenden Staates zugeht mit der Gelegenheit zur Stellungnahme. Und unter Berücksichtigung aller Erkenntnisse wird letztlich der Abschlussbericht verabschiedet, der eine Beurteilung der Situation mit Lob und Kritik, Anregungen und Verbesserungsvorschlägen enthält und dem betreffenden Land ebenso wie dem Ausschuss der Vertragsparteien übermittelt wird.

Wenn sich bei der Untersuchung eine ernste und gravierende strukturelle Problematik ergeben sollte, die weiteren Aufklärungsbedarf erkennen lässt, könnte GREVIO auch ein eigenes Ermittlungsverfahren einleiten. Wenn der Bericht zu dem Schluss kommt, dass eine grundlegende Problematik in dem betreffenden Land besteht, wird dies im Ausschuss zwischen den Mitgliedsstaaten oder durch die Menschenrechtskommissarin im direkten Austausch mit dem betreffenden Land erörtert, verbunden mit der nachdrücklichen Aufforderung, den Mangel abzustellen.

GREVIO verfügt also über keine direkten Zwangsmaßnahmen gegenüber Parteien, die die Konvention verletzen. Der Einfluss von GREVIOs Arbeit ist dennoch nicht zu unterschätzen

und wird auf politischer Ebene ausgeübt: kein Land will als Menschenrechtsverletzer dastehen und von den anderen Vertragsparteien sozusagen in die Ecke gestellt werden. Trotzdem ist natürlich Geduld angesagt – was die Konvention vorschreibt, geht mit einer Einstellungsänderung und einem Bewusstseinswandel bei den relevanten Berufsgruppen und in der Gesamtbevölkerung einher, und wir alle wissen, dass sich das nicht von heute auf morgen ändern lässt.

Eines ist noch klarzustellen: GREVIO ist auch keine übergeordnete Beschwerdeinstanz für Einzelfälle, in denen beim Umgang mit Gewalt gegen Frauen oder häuslicher Gewalt etwas schief gelaufen ist. GREVIO greift nicht in laufende Gerichts- oder sonstige Verfahren ein und stellt auch nicht konkrete Menschenrechts- oder Konventionsverletzungen fest. Das einzige Organ des Europarats, das hierzu unter bestimmten Voraussetzungen berufen wäre, ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte. Nichtsdestotrotz können Einzelfallschilderungen, die uns erreichen, berücksichtigt werden. Denn wenn sie ein wiederholtes strukturelles Problem in einem Staat aufzeigen, können die Informationen neben anderen Erkenntnisquellen in die Evaluation dieses Staates mit einfließen.

6. Wie können Sie Ihre Erfahrungen als deutsche Oberstaatsanwältin in Ihre Tätigkeit im Rahmen von GREVIO einfließen lassen?

Einer der Schwerpunkte der Istanbul-Konvention liegt im juristischen Bereich. Viele der Vorgaben und Maßnahmen, die sie anspricht, betreffen insbesondere das Straf- aber auch das Familienrecht. Aus meiner langjährigen Praxis als Staatsanwältin mit Zuständigkeit für häusliche und sexuelle Gewalt und meiner Tätigkeit in der Koordinierungsstelle gegen häusliche Gewalt, wo mich unter anderem auch die familienrechtliche Problematik beschäftigte, weiß ich recht gut, wo die Schwachstellen in unserer Arbeit liegen können, was besser gemacht werden muss, aber auch, welche Bedenken meine Kolleg*innen aus der Justiz unter Umständen hegen können gegen Ansprüche, die die Konvention an unsere tägliche Arbeit stellt. Was noch dazu kommt: Wir Jurist*innen (und das ist nach meiner Beobachtung nicht allein in Deutschland so!) nehmen ja oft Stellungnahmen anderer Disziplinen nicht so ernst wie die von anderen Jurist*innen – und da bin ich von der Ausbildung und vom Beruf her manchmal einfach im Vorteil.

7. In welcher Beziehung stehen Ihre Mitgliedschaft in der djb-Strafrechtskommission und die Mitgliedschaft in GREVIO?

Ich habe von der Kommissionsarbeit im djb sehr viel profitiert! Schon allein die Tatsache, dass im djb ja nicht, wie im Büroalltag, lauter Staatsanwältinnen sondern Juristinnen aus allen möglichen Berufen miteinander arbeiten, verhilft uns zu einer breiteren Perspektive über den eigenen (Berufs-)Horizont hinaus. Wir sind bei unseren Diskussionen bei Weitem nicht immer einer Meinung, haben aber ein gemeinsames Ziel und kommen in den allermeisten Fällen zu einem für alle tragba-

ren Ergebnis. Das ist bestimmt eine gute Vorbereitung für die GREVIO-Arbeit, wobei dort der Horizont noch ein Stück mehr erweitert wird – in Richtung ganz anderer Disziplinen und anderer Länder. Ich gehe davon aus, dass für mich beide Tätigkeiten sich gegenseitig befruchten und ergänzen werden, haben wir doch einen großen Überschneidungsbereich hinsichtlich der Thematik und der Ziele.

8. Was steht für GREVIO als Nächstes an?

Die Länderberichte für Österreich, Monaco, Albanien und Dänemark sind fertig gestellt und können schon im Internet abgerufen werden. Weitere Evaluationen sind bereits am Laufen; neu untersucht werden in den nächsten Monaten Serbien, Spanien, Andorra und Belgien. Die Reihenfolge, in der die Länder evaluiert werden, richtet sich übrigens nach der zeitlichen Reihenfolge, in der die Konvention ratifiziert wurde. Für jedes Land, das evaluiert wird, werden aus der Reihe der GREVIO-Mitglieder je zwei Rapporteur*innen bestimmt, die die Vorarbeiten und die Länderbesuche durchführen. Abschließend wird alles jedoch im Plenum diskutiert und abgestimmt. Die jeweilige Zuordnung von Rapporteur oder Rapporteurin und Land unterliegt dabei zunächst, bis zum Zeitpunkt des Antritts des Länderbesuchs, der Verschwiegenheit: es sollen Beeinflussungsversuche von vorneherein unterbunden werden.

Der ungefähre Zeitplan unserer Arbeit ist übrigens auch im Internet unter <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/timetable> nachzulesen.

9. Was finden Sie an der Istanbul-Konvention besonders wichtig?

Die Konvention stellt mit dem Phänomen Gewalt gegen Frauen eine elementare, aber lange ignorierte und als Privatsache in die Ecke gedrängte Menschenrechtsproblematik in den Mittelpunkt. Sie leuchtet wie mit einem Scheinwerfer auch die dunklen Ecken aus, so dass sich kein Staat hinter angeblichem Nichtwissen mehr verstecken kann. Sie ist unglaublich gut durchdacht und gut aufgebaut. Dadurch, dass Fachleute aus vielen Ländern über mehrere Jahre hinweg darüber verhandelt und sich dann zu einem gemeinsamen Text durchgerungen haben, steht dieser Konventionstext auf einer breiten Basis und ist auch nach vielen (wenn auch nicht allen) Seiten vermittelbar.

Die Konvention enthält aber so viele wichtige Artikel, dass ich keinen Aspekt besonders hervorheben möchte. Mir persönlich hat die Istanbul-Konvention allerdings mit Artikel 36, wonach nicht-einverständliche sexuelle Handlungen unter Strafe zu stellen sind, besonders bei meinem Kampf für eine Änderung des deutschen Sexualstrafrechts ein wertvolles Werkzeug an die Hand gegeben. Das ist mein persönliches Highlight in der Konvention und dafür bin ich den Menschen im Ausschuss CAHVIO, die darüber verhandelt haben, immer dankbar!