

Istanbul-Konvention stärkt den Schutz von Frauen vor Gewalt

Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Deutschland am 1. Februar 2018 in Kraft getreten

Wolfgang Kahl

Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt sind weltweit verbreitet und gehören auch in Europa zu den schwersten Menschenrechtsverletzungen. Deutschland hat am 12. Oktober 2017 die Beitrittsurkunde zum „Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ (SEV 210) beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt und damit den Ratifikationsprozess dieser sogenannten Istanbul-Konvention abgeschlossen. Am 1. Februar 2018 ist die Konvention im Rahmen eines rechtlich bindenden Bundesgesetzes in Kraft getreten, was den Anlass bietet, wesentliche Inhalte der Konvention und ihre Umsetzungen in Deutschland darzustellen.¹ Die besondere Bedeutung des Übereinkommens liegt darin, dass erstmalig in einem völkerrechtlichen Vertrag umfassende und spezifische Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt sowie des Schutzes der Opfer geregelt werden.

Begriffsbestimmungen: Gewalt gegen Frauen, Partnerschaftsgewalt, häusliche Gewalt

Häufig wird eine Teilmenge der zwischenmenschlichen Gewaltphänomene synonym als *Gewalt gegen Frauen*, *Partnerschaftsgewalt* oder *häusliche Gewalt* bezeichnet. Genau genommen ist auf einige Differenzierungen hinzuweisen, wenngleich eine bedeutsame Schnittmenge vorhanden ist.

Bei *Gewalt gegen Frauen* steht der geschlechtsspezifische Aspekt im Vordergrund und wird als Teil einer strukturellen Diskriminierung von Frauen verstanden. *Partnerschaftsgewalt* bzw. *Gewalt in Paarbeziehungen* knüpft daran an: Die geschlechtsspezifische Ausprägung und damit den strukturellen Charakter der Erscheinungsformen von Partnerschaftsgewalt bzw. häuslicher Gewalt zeigen die statistischen Hellfelddaten des Bundeskriminalamts von 2016,² wonach rund 82 % der Opfer weiblich sind und rund 80 % der Täter männlich. Weiter gefasst ist *häusliche Gewalt*, die auf den sozialen

Nahraum der Gewaltausübung bzw. die persönliche Nähe/Beziehung von Täter/-in und Opfer abstellt. Kinder und pflegebedürftige Angehörige aller Geschlechter werden begrifflich eingeschlossen.

In der Präambel der Konvention des Europarates wird klar, dass der geschlechtsspezifische Ansatz im Vordergrund steht. Die Vertragsparteien verdeutlichen, dass *Gewalt gegen Frauen* strukturellen Charakter hat, zur Verfestigung der historisch gewachsenen ungleichen Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern und zur Diskriminierung von Frauen beiträgt und somit ein Haupthindernis für das Erreichen der Gleichstellung von Frauen und Männern darstellt. Sie erkennen darüber hinaus an, dass auch Männer und Kinder Opfer von häuslicher Gewalt sein können. Kinder seien zudem häufig als Zeugen/-innen indirekt Opfer.

Artikel 2 stellt klar, dass das Übereinkommen auf alle Formen von Gewalt³ gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt gegen Frauen, anzuwenden ist. Darüber hinaus werden die

Vertragsparteien dazu ermutigt, auch Männer und Kinder, die Opfer von häuslicher Gewalt werden, einzubeziehen.

Partnerschaftsgewalt: Empirische Erkenntnisse

Im Jahr 2016 wurden unter den Straftaten(gruppen) Mord, Totschlag, Körperverletzungen, Vergewaltigung, sexuelle Nötigung, Bedrohung und Stalking insgesamt 133 080 Opfer von vollendeten und versuchten Delikten der Partnerschaftsgewalt in Deutschland polizeilich erfasst.⁴ Seit 2012 sind die Opferzahlen um 10,2 % angestiegen. Weit überwiegend richten sich die Gewalttaten gegen Frauen (2016: 81,9 %). Vorsätzliche einfache Körperverletzungen betreffen die Opfer mit rund 65 % am häufigsten, gefolgt von Bedrohungen (14 %), gefährlicher, schwerer Körperverletzung ggf. mit Todesfolge (12,6 %), Stalking (6,4 %), Vergewaltigung/sexueller Nötigung (1,9 %) und Mord/Totschlag (0,3%). Die Zahlen können die tatsächliche Kriminalitätsslage nicht widerspiegeln, weil ein erhebliches, allerdings schwer zu quantifizierendes Dunkelfeld von nicht angezeigten Straftaten hinzuge-rechnet werden müsste.

In einer im Jahr 2003 durchgeführten repräsentativen Befragung von rund 10 000 in Deutschland lebenden Frauen im Alter von 16 bis 85 Jahren wird ge-

¹ Bei der Darstellung werden zahlreiche Textbausteine aus den im Literaturverzeichnis genannten Dokumenten verwendet.

² Bundeskriminalamt (2017): Partnerschaftsgewalt. Kriminalstatistische Auswertung – Berichtsjahr 2016.

³ Der Istanbul-Konvention liegt ein umfassendes Verständnis von Gewalt zugrunde, dass alle Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt einschließt, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen führen.

⁴ Bundeskriminalamt (2017).

zeigt, dass mindestens jede vierte Frau, die in einer Partnerschaft lebt bzw. gelebt hat, körperliche (23 %) oder – zum Teil zusätzlich – sexuelle (7 %) Übergriffe durch einen Beziehungspartner ein- oder mehrmals erlebt hat.⁵

Europarat

Der Europarat wurde am 5. Mai 1949 von zehn Ländern (Belgien, Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Schweden und Vereinigtes Königreich) gegründet. Er ist eine internationale Organisation. Die Bundesrepublik Deutschland trat am 2. Mai 1951 bei. Inzwischen gehören 47 Staaten dem Europarat an, darunter alle EU-Mitgliedstaaten. Somit sind – mit Ausnahme Weißrusslands – alle geografisch zu Europa gehörenden Staaten auch Mitglieder des Europarates.

Ziel des Europarates ist es, in ganz Europa gemeinsame und demokratische Grundsätze sowie die Rechte des Individuums zu entwickeln. Grundlage hierfür ist die Europäische Menschenrechtskonvention

(EMRK), die alle Mitgliedstaaten des Europarates ratifiziert haben, d. h. sie haben völkerrechtlich verbindlich erklärt, an den Vertrag gebunden zu sein. Die EMRK wird vom Europäischen Menschenrechtsgerichtshof (EMRG) in Straßburg ausgelegt. Die Rechte aus der EMRK können, nach Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges, von Einzelpersonen vor dem EMRG eingeklagt werden. Die Urteile des EMRG sind für die Mitgliedstaaten des Europarates bindend und wegweisend für die Weiterentwicklung der Menschenrechte in Europa. Im Laufe der Jahre bis Ende 2017 hat der Europarat insgesamt 222 Übereinkommen (SEV) erarbeitet und verabschiedet. Die Übereinkommen müssen jeweils von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden, damit sie dort bindend sind.

Aufbau und Inhalte der Istanbul-Konvention (SEV 210)

Das Übereinkommen gliedert sich in zwölf Kapitel und umfasst 81 Artikel.

Allgemeine Bestimmungen

Kapitel I (Zwecke, Begriffsbestimmungen, Gleichstellung und Nicht-Diskriminierung, allgemeine Verpflichtungen) und Kapitel II (Umfassende Politik und Datensammlung) enthalten grundsätzliche Bestimmungen, die auf alle weiteren Regelungen anzuwenden sind. Kapitel I regelt in Art. 2 den Geltungsbereich, in Art. 3 werden die verwendeten Begriffe definiert. Art. 4 legt Prinzipien wie Gleichstellung sowie Nichtdiskriminierung fest und Art. 5 bekräftigt den Grundsatz der staatlichen Sorgfaltspflicht und Verantwortung. Kapitel II beschreibt die Grundsätze einer umfassenden und koordinierten nationalen Politik, für die angemessene finanzielle Mittel zur Verfügung stehen müssen und in die die Zivilgesellschaft und ihre Akteure einzubinden sind. Alle Maßnahmen sollen auf belastbaren Erkenntnissen basieren (Art. 11: Datensammlung und Forschung).

⁵ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004): Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland. Zusammenfassung zentraler Studienergebnisse. Projektleitung: Ursula Müller & Monika Schröttle.

Spezifische Bestimmungen

Kapitel III (Prävention), Kapitel IV (Schutz und Unterstützung), Kapitel V (Materielles Recht), Kapitel VI (Ermittlung Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmaßnahmen) und Kapitel VII (Migration und Asyl) enthalten spezifische Bestimmungen bezogen auf den Geltungsbereich des Übereinkommens. Darauf wird im Folgenden genauer eingegangen.

Prävention

Kapitel III fasst umfangreiche Maßnahmen zusammen, die auf Bewusstseinsbildung der breiten Öffentlichkeit, fachliche Sensibilisierung der Unterstützungskräfte und Verhaltensänderung von Tätern abzielen. Die Vorgaben beziehen sich zunächst auf das Bildungssystem (Art. 14). Neben vorschulischen Angeboten sind die Bereiche Schule und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe von zentraler Bedeutung. Für verschiedene Berufsgruppen, die mit Betroffenen und Tätern zu tun haben, gilt es weiterhin, geeignete Aus- und Fortbildungsmaßnahmen anzubieten (Art. 15).

Die Vertragsparteien verpflichten sich, Täterprogramme anzubieten, die sich auf häusliche und sexualisierte Gewalt beziehen. Vorrangiges Anliegen solcher Ansätze müssen immer die Sicherheit, Unterstützung und Menschenrechte der Opfer sein, die ggf. über die Kooperation mit Beratungseinrichtungen gewährleistet werden kann (Art. 16).

Täterarbeit im Bereich häuslicher Gewalt ist ein – deutschlandweit betrachtet – noch relativ junges Arbeitsfeld. Unter anderem durch das am 1. März 2013 in Kraft getretene *Gesetz zur Stärkung der Täterverantwortung* erhält Täterarbeit eine immer größere Bedeutung. Das Gesetz soll Gewalttäter verstärkt in die Verantwortung nehmen und zur Teilnahme an qualifizierten Täterprogrammen (sozialen Trainingskursen) bewegen. Diese sollen Verhaltens- und Wahrnehmungsänderungen auf Täterseite bewirken und die Fähigkeit zur Verantwortungsübernahme und Selbstkontrolle – insbesondere bei häuslicher Gewalt – vermitteln. Hiernach dürfen, z. B. bei justiziellen Weisungen, Täterkurse bis zu einem Jahr dauern.

Schutz und Unterstützung

Ein weiterer Schwerpunkt der Konvention liegt auf der Verpflichtung der Staaten, ein Schutz- und Unterstützungssystem für Betroffene ge-

schlechtsspezifischer Gewalt auf- und auszubauen. Sie verlangt zunächst, dass allgemeine Unterstützungsangebote wie Gesundheits- und Sozialdienste zugänglich sein müssen. Darüber hinaus sieht Kapitel IV eine Reihe an spezialisierten Unterstützungseinrichtungen für verschiedene Zielgruppen vor:

- Schutzunterkünfte (wie etwa Frauenhäuser und Zufluchtwohnungen),
- spezialisierte Unterstützung für Betroffene sexualisierter Gewalt in Form von Beratung sowie medizinische und gerichtsmedizinische Untersuchungen,
- Angebote für Kinder, die Zeugen von geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind,
- landesweite, kostenlose Telefonberatung.

Spezialisierte Angebote sind für alle Formen der geschlechtsspezifischen Gewalt im Sinne der Konvention „in angemessener geografischer Verteilung“, „in ausreichender Zahl“ und „leicht zugänglich“ vorzuhalten. Hierfür gibt es in Deutschland bereits ein ausdifferenziertes und spezialisiertes Hilfesystem, das in Teilen einer Absicherung und eines Ausbaus bedarf.

Materielles Straf- und Zivilrecht

Das Kapitel V (Materielles Recht) umfasst zunächst Bestimmungen, die dem Zivilrecht zuzuordnen sind. Dies sind Art. 29 (zivilrechtliche Verfahren und Rechtsbehelfe) und Art. 30, der die Entschädigung, die sowohl vom Täter, aber auch vom Staat zu gewährt ist, regelt. Des Weiteren sind Art. 31, der sich mit Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit befasst und die Sicherheit des Opfers auch als Teil des Kindeswohls definiert, und Art. 32, der als zivilrechtliche Folge der Zwangsheirat deren Beendigung regelt, anzuführen.

Die anderen Bestimmungen des Kapitels V sind dem Strafrecht zuzuordnen und regeln folgende Straftatbestände: psychische Gewalt (Art. 33), Stalking (Art. 34), körperliche Gewalt (Art. 35), sexuelle Gewalt, einschließlich Vergewaltigung (Art. 36), Zwangsheirat (Art. 37), Genitalverstümmelung (Art. 38), Zwangsabtreibung und Zwangssterilisierung (Art. 39) und sexuelle Belästigung (Art. 40). Darüber hinaus enthält Kapitel V Bestimmungen, die auf Straftatbestände anzuwenden sind: Beihilfe und Versuch (Art. 41), Ehrverbrechen (Art. 42), Beziehung zwischen Täter und Opfer (Art. 43), Gerichtsbarkeit (Art. 44), Sanktionen und Maßnah-

men (Art. 45), Strafschärfungsgründe (Art. 46), die Anerkennung von Strafurteilen anderer Vertragsparteien (Art. 47) und das Verbot verpflichtender Mediation (Art. 48).

In Deutschland werden die den Artikeln 33 bis 40 zugrundeliegenden Delikte bereits strafrechtlich verfolgt. Mit der Reform des § 177 StGB (sog. „Nein heißt nein“ – Bestimmung) hat Deutschland rechtliche Änderungen vorgenommen, um eine konventionskonforme Gesetzeslage im Bereich des Sexualstrafrechts zu gewährleisten.

Verfahrensrecht und Schutzmaßnahmen

Kapitel VI bündelt eine Reihe an Vorschriften rund um die Themen *Schutz bei akuter Gefährdung* sowie *Schutz vor unverhältnismäßiger Belästigung im Strafverfahren*, die für die Praxis in Deutschland sehr relevant sind und deren weitere Umsetzung noch geprüft werden muss:

Art. 50 (Soforthilfe, Verhütung und Schutz) konstituiert die Verpflichtung für die Strafverfolgungsbehörden, „den Opfern umgehend geeigneten Schutz zu bieten“. Art. 51 regelt „Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement“ durch „alle einschlägigen Behörden“, Art. 52 behandelt „Eilschutzanordnungen“, die bei unmittelbarer Gefahr behördlicherseits zu erlassen sind, während Art. 53 „Kontakt- und Näherungsverbote sowie Schutzanordnungen“ zum Gegenstand hat, die von Gerichten erlassen werden müssen.

Die Verpflichtung, effektive Schutzanordnungen sowie Kontakt- und Näherungsverbote zu gewährleisten, ist im deutschen Recht in den Polizeigesetzen der Länder sowie dem Gewaltschutzgesetz bereits normiert. Art. 56 befasst sich mit Schutzmaßnahmen für die Opfer im Rahmen von Ermittlungen und Gerichtsverfahren und Art. 57 regelt das Recht auf einen Rechtsbeistand.

Migration und Asyl

Die asylrelevanten Art. 60 und 61 in Kapitel VII formulieren das Verbot der Zurückweisung Schutzsuchender und die Anerkennung geschlechtsspezifischer Gewalt als Asylgrund. Art. 60 Abs. 3 der Konvention zielt darauf ab, die Anerkennung von geschlechtsspezifischer Gewalt als Schutzgrund sicherzustellen und geschlechtersensible Aufnahme- und Asylverfahren zu gewährleisten. Dies berührt Themen, die seit längerem diskutiert werden, wie

Gewaltschutzkonzepte in Unterkünften oder Verfahren zur Identifizierung von besonderen Bedarfen bei der Unterbringung sowie im Asylverfahren.

Im Bereich des Aufenthaltsrechts gehen die Verpflichtungen aus Art. 59 der Konvention über die deutsche Rechtslage hinaus. Sie sehen eine Aufenthaltserlaubnis für von Gewalt betroffene Frauen im Fall einer Zeugenaussage in einem Strafverfahren (Abs. 3) vor sowie den Schutz vor Ausweisung im Fall eines ehedatenabhängigen Aufenthaltstitels (Abs. 2). Hier hat die Bundesregierung Vorbehalte angebracht und muss daher die Verpflichtungen vorerst nicht umsetzen.

Anforderungen an die Implementierung von politischen Maßnahmen

Die Istanbul-Konvention formuliert weitreichende Anforderungen an den Aufbau einer staatlichen Struktur, die verschiedene Funktionen erfüllen muss, um Gewalt gegen Frauen umfassend und effektiv zu bekämpfen (Art. 7).

Nach Art. 10 benennen oder errichten die Vertragsparteien eine oder mehrere offizielle Stellen, die für die Koordinierung, Umsetzung, Beobachtung und Bewertung der politischen und sonstigen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller von in dem Übereinkommen erfassten Formen von Gewalt zuständig sind. Diese Koordinierungsstellen sollen die Ergebnisse der in Art. 11 genannten Datensammlungen analysieren und verbreiten. Darüber hinaus sollen sie die Möglichkeit haben, mit den ihnen entsprechenden Stellen in anderen Vertragsstaaten direkt zu kommunizieren und den Kontakt zu pflegen.

Bislang besteht in Deutschland keine eigens zur Umsetzung von Art. 10 geschaffene Koordinierungsstelle auf Bundesebene. Die in Art. 10 genannten Aufgaben auf Bundesebene werden durch die zuständigen Bundesressorts, das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), das Bundesministerium des Innern (BMI), das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) und das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) gemeinsam wahrgenommen. Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben nutzen die Bundesressorts unter anderem verschiedene Bund-Länder-Arbeitsgruppen wie die *Bund-Länder-Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt*, die *Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Überwindung von weiblicher Genitalverstümmelung in Deutschland*,

die *Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Opferschutzrichtlinie (2012/29/EU)* und die *Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung“*.

Bund-Länder-Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt

Der Schutz von Frauen vor Gewalt, die Intervention und die Prävention von Gewalt sind Aufgaben, die alle staatlichen Ebenen und viele Nichtregierungsorganisationen betreffen, daher bietet die *Bund-Länder-Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt* seit dem Frühjahr 2000 den Rahmen zur Zusammenarbeit in diesem Bereich. Vertreten sind darin die jeweils zuständigen Bundesministerien, die Fachministerkonferenzen der Bundesländer, die Kommunen sowie Nichtregierungsorganisationen im Bereich Gewalt gegen Frauen und weitere Fachverbände (u. a. das DFK). Die Federführung für die Arbeitsgruppe liegt beim BMFSFJ.

Aufgaben der *Bund-Länder-Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt* sind vor allem:

- ein kontinuierlicher Informationsaustausch über die vielfältigen Aktivitäten auf Bundesebene, in den Bundesländern und Kommunen, seitens der Nichtregierungsorganisationen sowie in den nationalen und internationalen Gremien,
- eine Analyse der konkreten Probleme bei der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen,
- die Erarbeitung von Empfehlungen zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt,
- Vorschläge zur Weiterentwicklung und Bewertung von Maßnahmen der Anti-Gewalt-Politik.

In der Zusammensetzung der Arbeitsgruppe wird deutlich, dass die Einbeziehung der Länder und Kommunen sowie die Kooperation zwischen staatlichen Institutionen und nichtstaatlichen Hilfsangeboten von großer Bedeutung zur Entwicklung von Maßnahmen und zur Bewertung von neuen Vorschlägen in der Anti-Gewalt-Politik sind.

Das Bund-Länder-Gremium hat immer wieder Arbeitsergebnisse erzielt und Arbeitshilfen veröffentlicht, die hilfreich waren für die

Umsetzung und konkrete Anwendung von Gesetzen wie beispielsweise:

- Empfehlungen für notwendige Rahmenbedingungen zur Umsetzung des Gewaltschutzgesetzes;
- Musterbeschreibungen für die Bearbeitung von Anträgen nach SGB II für Frauen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind;
- Empfehlungen zur Prävention von häuslicher Gewalt im schulischen Bereich;
- Arbeitshilfe zum Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) bei Vorliegen häuslicher Gewalt.

Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland kommt den Maßnahmen auf Landesebene eine hohe Bedeutung in der Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu. Daher haben die Bundesländer in den letzten fünfzehn Jahren Koordinierungsstellen eingerichtet. Auch auf kommunaler Ebene bestehen zahlreiche runde Tische oder ähnliche Arbeitsgremien.

Überwachungsmechanismus

Die Konvention sieht die Bildung eines Ausschusses der Vertragsparteien (Art. 67) vor, der eine Expertengruppe (GREVIO) wählt, die wiederum die Durchführung des Abkommens überwacht (Art. 66). Nach Art. 70 müssen zudem die Vertragsparteien ihre nationalen Parlamente an der Überwachung der Durchführung dieses Übereinkommens beteiligen und die Berichte von GREVIO den Parlamenten übermitteln. Dieses Übereinkommen ist das erste, das sowohl die nationalen Parlamente als auch die Parlamentarische Versammlung des Europarats in die Überwachung einer Konvention einbindet. Letztere wird eingeladen, regelmäßig eine Bilanz der Durchführung dieses Übereinkommens zu ziehen.

Implementierung der Istanbul-Konvention in Deutschland

In der Denkschrift der Bundesregierung zum Ratifikationsgesetz der Konvention heißt es:⁶

„Stellvertretend für die Entwicklung der letzten Jahre seien beispielhaft fol-

⁶ Bundesgesetz, Konvention und Denkschrift sind als Online-Broschüre beim BMFSFJ abrufbar.

gende Schritte auf Bundesebene genannt: Mithilfe des in 2002 in Kraft getretenen *Gesetzes zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalt und Nachstellungen* sind rechtliche Interventionen und Schutzmaßnahmen bei häuslicher Gewalt und Stalking möglich. Das *Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)* aus dem Jahr 2006 verfolgt das Ziel, Benachteiligungen u. a. aufgrund des Geschlechts zu verhindern oder zu beseitigen; es regelt unter anderem auch Abwehrrechte gegen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz. Mit dem *Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat* wurde 2011 der Straftatbestand § 237 (neu) in das Strafgesetzbuch (StGB) eingefügt. In 2013 wurde ein eigenständiger Straftatbestand – § 226a StGB – geschaffen, der ausdrücklich die Verstümmelung weiblicher Genitalien unter Strafe stellt. Mit dem *Gesetz zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren (3. Opferrechtsreformgesetz vom 21. Dezember 2015)* wurde die Rechtsstellung von Opfern weiter gestärkt und die psychosoziale Prozessbegleitung im Strafverfahrensrecht verankert. Mit dem *Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen*, das am 1. Mai 2015 in Kraft getreten ist, wurde ein Kulturwandel in der Arbeitswelt angestoßen. Mit dem

von der Bundesregierung eingeführten *ElterngeldPlus* vom 1. Juli 2015 wurde die Möglichkeit geschaffen, dass beide Elternteile gleichzeitig Elterngeld in Anspruch nehmen und mit Teilzeit kombinieren können.

Zur Erfüllung der Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen wurden im innerstaatlichen Recht zwischenzeitlich die nachfolgenden Maßnahmen umgesetzt:

- Mit der Einrichtung einer bundesweiten, kostenlosen und rund um die Uhr erreichbaren Telefonberatung (Bundesweites Hilfetelefon 08000 116 016) durch das *Hilfetelefontgesetz* werden die Voraussetzungen des Art. 24 (Telefonberatung) erfüllt.
- Mit dem *49. Strafrechtsänderungsgesetz – Umsetzung europäischer Vorgaben zum Sexualstrafrecht* werden Lücken im Bereich der Gerichtsbarkeit (Art. 44) und Verjährungsfristen (Art. 58) geschlossen.
- Mit dem *50. Strafrechtsänderungsgesetz – Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung* werden die Vorgaben von Art. 36 (sexuelle Gewalt) erfüllt.

Weitere bundesgesetzliche Schritte sind zur Erfüllung der Anforderungen der Konvention nicht mehr erforderlich.“

Erwähnt werden sollte schließlich noch: In der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) werden Fälle häuslicher Gewalt in den einschlägigen Straftatenschlüsseln entsprechend abgebildet. Des Weiteren werden bei bestimmten Straftaten(gruppen) auch Angaben über die Opfer erfasst. Dies sind wichtige Voraussetzungen, um den Anforderungen von Art. 11 zu Datensammlung und Forschung zu genügen.

Fazit

Über die Umsetzungen der Istanbul-Konvention bei allen Vertragsparteien werden in den nächsten Jahren Erkenntnisse gewonnen. GREVIO hat bisher vier Staaten überprüft und Empfehlungen zur Verbesserung der Umsetzung in den Vertragsstaaten gegeben, u. a. hinsichtlich der Finanzierung des jeweiligen Hilfesystems.

Deutschland kann bereits viele Fortschritte benennen, allerdings sind wesentliche Anforderungen noch nicht hinreichend erfüllt, etwa die bedarfsgerechte Bereitstellung und Finanzierung des Unterstützungs- bzw. Hilfesystems (Frauenhäuser, Beratungsstellen etc.) sowie die Versorgung einzelner Gruppen, etwa von



psychisch erkrankten oder suchtkranken Frauen, Frauen mit Behinderungen, Migrantinnen oder Kindern.

Art. 7 der Konvention zielt darauf, dass in den Staaten jeweils eine koordinierte Gesamtstrategie entwickelt wird, die als Format etwa Aktions- oder Maßnahmenpläne umfasst. Für die inhaltliche Ausgestaltung auf Bundes- und Landesebene sind die bisherigen Empfehlungen von GREVIO zu beachten: die Rückbindung der Maßnahmen an die Vorgaben der Istanbul-Konvention, die Abkehr von kurzfristigen, projektförmigen Maßnahmen hin zu langfristig angelegten Initiativen sowie eine durchgehende Finanzierung der Maßnahmen. Bei der Entwicklung dieser Strategien sind die Rechte der Betroffenen ins Zentrum zu stellen und zivilgesellschaftliche Organisationen, Behörden sowie nationale Menschenrechtsinstitutionen zu beteiligen. Der letzte Aspekt zielt auf den Prozess ab und stellt

die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Organisationen heraus, nicht nur bei der Umsetzung der Konvention auf der Ebene von Unterstützungs- und Beratungsleistungen, sondern auch auf politisch-strategischer Ebene.

Derzeit gibt es auf der Bundesebene und in fast allen Bundesländern Aktionspläne, Maßnahmenpläne, Programme oder Konzepte gegen Gewalt gegen Frauen. Sie unterscheiden sich nach Bezeichnung, Laufzeit, Fokus, Regelungscharakter sowie -dichte und Entstehungsprozess. Einige der jüngeren Aktionspläne enthalten bereits Bezüge zur Istanbul-Konvention. Es bietet es sich daher an, die Pläne systematisch an den Anforderungen der Konvention auszurichten. Das unterschiedliche Schutz- und Maßnahmeniveau in den einzelnen Bundesländern könnte bundesweit über eine vergleichbare Ausrichtung von Aktionsplänen langfristig angeglichen werden und zu einer aus-

gewogenen und aussagekräftigen Berichterstattung von Bund und Ländern über den Umsetzungsstand der Konvention beitragen.

Literatur:

Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (in Deutsch, Englisch und Französisch), 11. Mai 2011.

Gesetz zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 17. Juli 2017 (BGBl. Teil II S.1026).

Frauenhauskoordinierung e. V. : Newsletter No.1/2012.

Deutscher Bundestag Drucksache 18/12037. Denkschrift der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt; April 2017. Als Online-Broschüre beim BMFSFJ abrufbar.

Deutsches Institut für Menschenrechte (Heike Rabe & Britta Leisering): Die Istanbul-Konvention – Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt, Januar 2018.

Bundeskriminalamt: Partnerschaftsgewalt. Kriminalstatistische Auswertung – Berichtsjahr 2016, 2017.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ): Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland. Zusammenfassung zentraler Studienergebnisse. Projektleitung: Ursula Müller & Monika Schröttle, 2004.