

selten unter die in § 46 Abs. 2 S. 2 StGB bereits genannten menschenverachtenden Beweggründe gefasst.<sup>47</sup> Die explizite Nennung geschlechtsbezogener Beweggründe könnte Strafverfolgungsbehörden und Justiz für die Wirkungsweise und das Ausmaß geschlechtsspezifischer Diskriminierung und Gewalt, insbesondere deren strukturelle Dimension, sensibilisieren und

die Ermittlungsarbeit verbessern. Außerdem könnten so weitere Ausprägungen des Spektrums geschlechtsbezogener Gewalt, auch gegen nicht-weibliche Personen, erfasst werden. Daneben sind präventive Maßnahmen jedoch zwingend erforderlich.

47 Ebd., Fn. 21.

DOI: 10.5771/1866-377X-2022-2-65

# Die Istanbul-Konvention und der Koalitionsvertrag der Ampel-Koalition 2021

**Dagmar Freudenberg**

Assoziiertes Mitglied der djb-Kommission Strafrecht, stellvertretende Vorsitzende der Regionalgruppe Göttingen, Staatsanwältin i.R., Göttingen

Das Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (kurz: Istanbul-Konvention – IK)<sup>1</sup> hat der Koalitionsvertrag ausdrücklich im Kapitel „Schutz vor Gewalt“ (S. 114, 115) sowie inhaltlich an einigen weiteren Stellen benannt und fokussiert. Dabei muss vorab jedoch darauf hingewiesen werden, dass den Bund mit der Ratifizierung der Istanbul-Konvention zwar die Verpflichtung zur Umsetzung gegenüber dem Europarat als Urheber dieser Konvention trifft, die Umsetzung innerstaatlich jedoch in gleicher Weise Pflichtaufgabe der Bundesländer (Art. 73 ff. GG) und – soweit es deren Zuständigkeiten betrifft – auch der Kommunen ist.<sup>2</sup>

Die Istanbul-Konvention fordert gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt sowie zum Schutz vor Diskriminierung und außerdem Schutz, Begleitung und Unterstützung der überwiegend weiblichen Opfer dieser Gewalt. Dazu verspricht der Koalitionsvertrag allgemein die Entwicklung einer ressortübergreifenden politischen Strategie gegen Gewalt, die „die Gewaltprävention und die Rechte der Betroffenen in den Mittelpunkt stellt“ (S. 114, 115), und eine Absicherung des Rechts auf Schutz vor Gewalt für jede Frau und ihre Kinder. Es bleibt abzuwarten, wo die gesetzliche Festschreibung dieses Anspruchs konkret erfolgen wird. Konkret kündigt der Koalitionsvertrag einen bundeseinheitlichen Rechtsrahmen für eine verlässliche Finanzierung von Frauenhäusern und einen bedarfsgerechten Ausbau des Hilfesystems unter Beteiligung des Bundes an der Regelfinanzierung an. Außerdem sichert er die Berücksichtigung der Bedarfe besonders vulnerabler Gruppen wie Frauen mit Behinderung, geflüchteter Frauen und queerer Menschen zu. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass zum bedarfsgerechten Ausbau des Hilfesystems nicht nur die bisherigen Frauenhäuser im engeren Sinn sondern auch Schutzstellen für diejenigen Betroffenen gehören, die sich gerade nicht in

Frauenhäuser begeben können. Dies kann etwa aus Gründen ihrer Sicherheit bei bestimmten Formen geschlechtsspezifischer Gewalt wie Zwangsvorheiratung und Genitalverstümmelung, oder wegen des gleichzeitig sicherstellenden Schutzes ihrer minderjährigen Kinder der Fall sein.

Erfreulich ist zudem, dass der Koalitionsvertrag unter dem Begriff der Gewalt auch die digitale Gewalt versteht und hierzu im Kapitel „Digitale Gesellschaft“ (S. 17, 18) ein Gesetz ankündigt, mit dem rechtliche Hürden für Betroffene wie Lücken bei Auskunftsrechten abgebaut und umfassende Beratungsangebote aufgesetzt werden sollen. Zudem sollen in diesem Zusammenhang auch elektronische Verfahren zur Anzeigenerstattung und für private Verfahren geschaffen und richterliche Accountsperren ermöglicht werden. Daran knüpft sich die Erwartung, dass die Strafverfolgung von Stalking, insbesondere von Cyberstalking und Hasskriminalität gegen Frauen, nicht nur im Gesetz<sup>3</sup> steht, sondern in der Praxis von allen Strafverfolgungsbehörden umgesetzt wird. Dazu kann auch beitragen, dass der Koalitionsvertrag unter dem Kapitel „Queeres Leben“ (S. 119, 120) für die Polizeien von Bund und Ländern vorsieht, Hasskriminalität aufgrund des Geschlechts und für queere Menschen separat zu erfassen, jedenfalls dann, wenn der Datenmangel zu genderspezifischer Gewalt in diese Regelungen mit einbezogen wird. Denn der Koalitionsvertrag sieht nunmehr ausdrücklich vor, „geschlechtsspezifische und

- 1 Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt und erläuternder Bericht v. 11.5.2011, online <<https://rm.coe.int/1680462535>> (Zugriff: 12.03.2022).
- 2 Siehe hierzu die Stellungnahme des Deutschen Juristinnenbundes e.V. (djb), Stellungnahme 18-15 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, online <<https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st18-15/>> (Zugriff: 07.04.2022).
- 3 Vgl. die zum 01.10.2021 in Kraft getretene Neufassung des § 238 StGB, die nunmehr viele Forderungen des djb aufgreift, vgl. djb-Pressemeldung 21-17, Anhörung im Bundestag zu Cyberstalking: djb-Sachverständige fordert Nachbesserungen des Gesetzentwurfs, vom 19.05.2021, online <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/pm21-17> (Zugriff: 07.04.2022).

homosexuellenfeindliche Beweggründe“ in den Katalog der Beweggründe bei der Strafzumessung in § 46 Abs. 2 StGB explizit mit aufzunehmen.<sup>4</sup> Dies ist eine Grundforderung in der Istanbul-Konvention, die zur Verbesserung der Datenlage unabdingbar ist, Art. 11 IK.

Problematisch erscheint im Koalitionsvertrag der Umgang mit dem Thema der sexuellen Gewalt bzw. der sexuellen Übergriffe, wie sie in Art. 36 IK benannt und in dem 2016 neugefassten 13. Abschnitt des StGB umgesetzt wurden. Zwar werden im Kapitel „Kampf gegen Kindesmissbrauch“ (S. 110) der Schutz der Kinder vor sexuellem Missbrauch und die dazu erforderlichen Maßnahmen, wie personelle Stärkung des BKA, Entlastung der Beschäftigten bei der Auswertung der Datenträger durch technische Lösungen und Informationsweitergabe zwischen den am Hilfenetzwerk des Kindes beteiligten Akteur\*innen, benannt. Auch steht die Prävention durch Unterstützung der Programme wie „Kein Täter werden“ und die Schaffung einer „kindgerechten Justiz“ sowie die Aufarbeitung struktureller sexualisierter Gewalt an Kindern und Jugendlichen in gesellschaftlichen Gruppen auf dem Arbeitsplan. Die Umsetzung der Verhütung und Bekämpfung von sexuellen Übergriffen als Teil der – insbesondere auch erwachsene Frauen betreffenden – genderspezifischen sexuellen Übergriffe durch verpflichtende verstärkte Sensibilisierung für Opferbedürfnisse und Fortbildung der Justiz, wie sie sowohl die Istanbul-Konvention als auch die EU-Opferschutzrichtlinie<sup>5</sup> erfordern, findet sich im Koalitionsvertrag indessen nicht. Dies ist ein wesentlicher Mangel im Aufgabenheft der neuen Regierungskoalition. In diesem Kontext muss auch festgestellt werden, dass die vom Deutschen Juristinnenbund e.V. immer wieder eingeforderte<sup>6</sup> Verbesserung der Gewährung von psychosozialer Prozessbegleitung durch Ausweitung des Geltungsrahmens in § 397a i.V.m. § 406g StPO für die in der Istanbul-Konvention benannten Formen genderspezifischer Gewalt einschließlich der häuslichen Gewalt keinen Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden hat. Dies stellt sich als unvertretbarer Mangel und fehlende Umsetzung der Istanbul-Konvention und der Richtlinie Opferschutz der EU dar und ist unbedingt zu beseitigen bzw. nachzuholen.

Erfreulich ist für den Bereich der Istanbul-Konvention hingegen, was der Koalitionsvertrag im Kapitel „Reproduktive Selbstbestimmung“ (S. 116) in Zusammenhang mit Fragen des Abtreibungsrechts in das Aufgabenheft der Regierung geschrieben hat: So bekennt sich der Koalitionsvertrag ausdrücklich zur Stärkung des Selbstbestimmungsrechts von Frauen, stellt hierzu Versorgungssicherheit in Aussicht, beschreibt die Möglichkeit zu kostenfreien Schwangerschaftsabbrüchen als Teil einer verlässlichen Gesundheitsversorgung und ihre Durchführung als Teil der ärztlichen Aus- und Weiterbildung und sagt gegen die sog. „Gehsteigbelästigungen“ wirksame gesetzliche Maßnahmen zu. In diesem Zusammenhang wird auch endlich die Streichung des § 219a StGB in Aussicht gestellt – der entsprechende Gesetzentwurf liegt bereits vor.<sup>7</sup>

Bleibt im Kontext der Umsetzung der Istanbul-Konvention gegen häusliche Gewalt noch ein wichtiger Punkt der Umsetzung: die Täterarbeit, Art. 16 IK. Hierzu führt der Koa-

litionsvertrag im Kapitel „Schutz vor Gewalt“ (S. 115) mit einem Satz aus, dass die „präventive Täterarbeit“ ausgebaut werden soll. Sicher ist zuzustehen, dass Art. 16 IK ausdrücklich im Kapitel Prävention der Istanbul-Konvention verortet ist. Gleichwohl lässt diese Formulierung besorgen, dass ihr ein Begriff der Täterarbeit zugrunde liegt, der diese Arbeit nicht in ihrer ganzen Dimension umfasst: Täterarbeit ist grundsätzlich zugleich Intervention, soweit sie von der Justiz als (Rechts-) Folge von Straftaten häuslicher Gewalt eingesetzt wird, um den Beschuldigten in seinem Verhalten zu zukünftig nicht (mehr) gewalttätigem Verhalten gegenüber aktuellen oder zukünftigen Partnerinnen und Partner zu veranlassen. In der Auswirkung für zukünftige Partnerschaften und in der freiwilligen Nutzung durch noch nicht justizbekannte Täter\*innen handelt es sich zugleich um eine präventive Maßnahme. Diese doppelte Funktion beschreibt zugleich auch die Finanzierungsquellen der bisher nur teilweise und projektbezogen finanzierten Täterarbeit. Als Teil der Prävention gehört sie weitgehend unstrittig zum Bereich der Sozialvorsorge in Form von Schutz der Gesellschaft durch Gewaltprävention und der (präventiven) Sicherheits- und Ordnungspolitik im Innenbereich (Polizeigesetze). Als mögliche Folge einer Tat der häuslichen Gewalt für identifizierte Täter\*innen im Strafverfolgungsbereich ist sie aber auch eindeutig Aufgabe der Justiz und „Strafvollstreckung im weitesten Sinne“ und gerade deshalb auch von den Haushalten der Justiz mitzufinanzieren. Diesem Aspekt muss mithin nicht nur im Koalitionsvertrag des Bundes, sondern auch in den Justizressorts der Länder bei der verpflichtenden Umsetzung der Istanbul-Konvention nachhaltig nachgekommen werden. Denn noch immer gilt: Wer Frieden in der Gesellschaft haben und erhalten will, darf häusliche Gewalt im Sinne von Art. 3b IK nicht dulden.

<sup>4</sup> Vgl. dazu ausführlich Çelebi, Dilken/Streuer, Jara, in diesem Heft.

<sup>5</sup> Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI, online <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0029>> (Zugriff: 07.04.2022).

<sup>6</sup> Zuletzt: djb-Stellungnahme 21-15, Frauenpolitische Forderungen zur Bundestagswahl 2021, vom 05.07.2021, online: <<https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st21-15>> (Zugriff: 07.04.2022), S. 17.

<sup>7</sup> Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Aufhebung des Verbots der Werbung für den Schwangerschaftsabbruch (§ 219a StGB), online <[https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/Ref\\_E\\_219a\\_StGB.pdf;jsessionid=22DA5C941A84C44282A7386DEF694941.2\\_cid297?blob=publicationFile&v=2](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/Ref_E_219a_StGB.pdf;jsessionid=22DA5C941A84C44282A7386DEF694941.2_cid297?blob=publicationFile&v=2)> (Zugriff: 07.04.2022).