

**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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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“.<sup>4</sup> 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 2018<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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,<sup>11</sup> 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,<sup>12</sup> 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 Tötungsdelikten<sup>13</sup> – 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>: Danielle Keats Citron, Hate Crimes in Cyberspace, 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 Gewalt<sup>14</sup> misslingt immer wieder.

Teils besteht auch eine wenig förderliche Schiefelage 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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup>

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 Schrötte et al., Gewalt gegen Frauen in Partnerschaften, 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 mitbetreffene 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.<sup>20</sup> Das Ergreifen dieser Maßnahmen sollte eine Selbstverständlichkeit sein, steht aber in Zeiten autoritärer, frauenfeindlicher und rechtspopulistischer

Strömungen in einigen Staaten des Europarates ernsthaft zur Debatte<sup>21</sup> – 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](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)<sup>1</sup>. Sodann wird auf Art. 33 IK eingegangen um herauszuarbeiten, ob das materielle Strafrecht dem Übereinkommen gerecht wird.<sup>2</sup>

### 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.<sup>3</sup> Mit dem Begriff „Gewalt gegen Frauen“ werden alle Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt bezeichnet, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen<sup>4</sup> führen oder führen können, einschließlich der Androhung solcher Handlungen, der Nötigung oder der willkürlichen Freiheitsentziehung; sei es im öffentlichen oder privaten Leben.<sup>5</sup> Diese Begriffsbestimmung enthält einen umfassenden Gewaltbegriff.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup>

Im Jahr 1992 hat der CEDAW-Ausschuss in seiner rechtlich unverbindlichen Empfehlung<sup>8</sup> 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.