

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!