

Proaktiver Ansatz in der Täterarbeit – Zur Umsetzung der Istanbul-Konvention nach dem GREVIO-Bericht 2022

Dagmar Freudenberg

Staatsanwältin a.D., djB-Ehrenmitglied, langjähriges Mitglied sowie Vorsitzende der Kommission Strafrecht und weiterer djB-Arbeitsgruppen, ehemalige Vorsitzende und aktuell stellvertretende Vorsitzende der Regionalgruppe Göttingen¹

Seit 2018 ist die Istanbul-Konvention (IK) geltendes Recht im Rang eines Bundesgesetzes in Deutschland und zugleich Bestandteil des Internationalen Rechts(s), das eine völkerrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts erfordert.² Ihre Umsetzung ist demgemäß Pflichtaufgabe für alle staatlichen Ebenen, also in Bund, Land und Kommune.

Deutschland hat auf Anforderung des Europarats 2020 den Bericht über die Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland verfasst und dem Expertenrat GREVIO des Europarats übersandt.³ Der Bericht wurde vom Expertenrat GREVIO (Group of experts on action against violence against women and domestic violence) unter Einbeziehung der Schattenberichte des Bündnisses Istanbul-Konvention sowie weiterer Stellungnahmen und auf der Basis von Gesprächen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in Deutschland geprüft. Im Spätsommer 2022 übermittelte schließlich der Expertenrat GREVIO die mit dem Ministerrat des Europarats abgestimmte Antwort auf den Umsetzungsbericht Deutschlands,⁴ die mit einer Stellungnahme der Bundesregierung hierzu veröffentlicht wurde.

Täterarbeit wurde in Deutschland erstmals in den Vorarbeiten zur Entwicklung des ersten Aktionsplans der Bundesregierung bei einem Fachkongress des BMFSFJ zu „Gewalt gegen Frauen in Ehe und Partnerschaft – Probleme und Handlungsmöglichkeiten für Polizei und Justiz“ am 2. Dezember 1996 in Bonn/Bad Godesberg im Rahmen der Kampagne „Gewalt gegen Frauen“ thematisiert.⁵ In den Jahren 2000 bis 2007 wurde die Täterarbeit sodann aus der Praxis der Strafverfolgung heraus konkret durch Gründung von Trägervereinen entwickelt.⁶ Der Bedarf ergab sich aus der häufig nicht vorhandenen Bereitschaft der von häuslicher Gewalt betroffenen Opfer zur Mitwirkung an einem Strafverfahren mit dem Ziel der Bestrafung der (zumeist männlichen) Täter häuslicher Gewalt. Interesse der Opfer häuslicher Gewalt war – aus der Erfahrung heraus, dass eine Bestrafung mit Geld- oder Freiheitsstrafe in der Mehrzahl der Fälle zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten der gesamten Familie und sozialem Abstieg führte – vorrangig eine Beendigung der Gewaltausübung durch die Täter ohne wirtschaftliche Not und sozialen Ansehensverlust. Dies konnte und kann eher durch ein soziales Trainingsprogramm über einen längeren Zeitraum erreicht werden als durch Bestrafung. Erste Erfahrungen mit Täterarbeitsprogrammen wurden 2003 von WIBIG⁷ evaluiert. Es folgte ein Zusammenschluss von Täterarbeitsanbietern in der Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit häusliche Gewalt (BAG Täterarbeit

Häusliche Gewalt – BAG TäHG). 2005 führte die BAG TäHG erstmals einen bundesweiten Fachtag durch. Unter Federführung und Finanzierung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) wurden beim 3. Fachtag der BAG TäHG am 11. Juni 2007 einheitliche Standards für Täterarbeit Häusliche Gewalt verabschiedet, die in den Grundzügen bis heute gelten. In der Folge wurden gesetzliche Regelungen für das Strafverfahren verabschiedet,⁸ die für tatverdächtige und identifizierte Täter die Anordnung der Teilnahme an sozialen Trainingskursen normierten und damit ein Training zur Übernahme von Täterverantwortung auf eine juristisch eindeutige Basis in StPO und StGB stellten. Damit war für das Strafverfahren eine sichere Grundlage geschaffen, die den Anforderungen der IK entsprach: Einrichtung von gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen um Programme zu unterstützen, die darauf abzielen, Täter und Täterinnen häuslicher Gewalt zu lehren, in zwischenmenschlichen Beziehungen ein gewaltfreies Verhalten anzunehmen, um weitere Gewalt zu verhüten und von Gewalt geprägte Verhaltensmuster zu verändern (Art. 16 Absatz 1 IK). Dabei verlangte die IK von Beginn an, dass die Sicherheit, die Unterstützung und die Menschenrechte der Opfer ein vorrangiges Anliegen dieser Maßnahmen sind und die Programme in enger Zusammenarbeit mit spezialisierten Hilfsdiensten für Opfer aus-

- 1 Dagmar Freudenberg ist Mitautorin des Abschlussberichts im Projekt „Proaktiver Ansatz in der Täterarbeit als Pflichtaufgabe zur Umsetzung der Istanbul-Konvention“ der BAG Täterarbeit Häusliche Gewalt, gefördert vom BMFSFJ; online: <https://www.bag-taeterarbeit.de/projekte/> (Zugriff für alle Links: 22.06.2023).
- 2 Deutscher Juristinnenbund e.V., Stellungnahme 18-02 „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, online: <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st18-02>.
- 3 BMFSFJ (Hg.), GREVIO Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland, 2020, online: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/160138/6ba3694cae22e5c9af6645f7d743d585/grevio-staatenbericht-2020-data.pdf>.
- 4 BMFSFJ (Hg.), Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) ZUR Umsetzung des Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) in Deutschland, 2022, online: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/202386/3699c9bad150e4c4ff78ef54665a85c2/grevio-evaluierungsbericht-istanbul-konvention-2022-data.pdf>.
- 5 Vortrag „Angelsächsische Erfahrungen im Umgang mit häuslicher Gewalt – das DAIP-Projekt“ von Brigit Schweikert, Berliner Interventionsprojekt gegen häusliche Gewalt (Täterkurse – Inverantwortungnahme der Täter) veröffentlicht als Materialien Nr. 62/Juni 1997 der Abteilung Frauenpolitik des BMFSFJ.
- 6 Z.B. 2007 die Gründung des Vereins Wege ohne Gewalt e.V. in Göttingen.
- 7 Wissenschaftliche Begleitung Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt, online: <https://www.wibig.uni-osnabrueck.de/wibig0.htm>.
- 8 Gesetz zur Stärkung der Täterverantwortung vom 15.11.2012; BGBl. 2012 Teil I S. 2298, online: https://dejure.org/BGBl/2012/BGBl_I_S_2298.

gearbeitet werden (Art. 16, Absatz 3 IK). Die Istanbul-Konvention forderte also von Beginn an eine opferorientierte Täterarbeit.

Diese in Art. 16 IK als ein wesentliches Instrument der Intervention und Prävention genderspezifischer und häuslicher Gewalt geforderte Täterarbeit wird in Deutschland nach dem 2022 veröffentlichten GREVIO-Bericht nicht in ausreichendem Maße umgesetzt.⁹

Zwar wurden für das Strafverfahren die benannten gesetzlichen Regelungen geschaffen. Im Evaluierungsbericht heißt es jedoch unter der lfd. Nr. 111. der Anmerkungen:

GREVIO appelliert nachdrücklich an die deutschen Behörden, ihre Bemühungen zu verstärken, um durch nachhaltige öffentliche Finanzierung und auf der Grundlage der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend genehmigten Standards die Einrichtung von speziellen Programmen für Täter häuslicher Gewalt im ganzen Land sicherzustellen. Außerdem appelliert GREVIO an die deutschen Behörden:

a. die Einbettung der Einrichtungen der Täterarbeit in die lokalen Interventionsstrukturen und die enge Zusammenarbeit mit allen Beteiligten, wie z.B. Frauenunterstützungseinrichtungen, der Polizei, der Justiz und anderen Unterstützungsdiensten wie dem Jugendamt, sicherzustellen;

b. Täterprogramme in Haftanstalten einzuführen, wo es sie noch nicht gibt;

c. Sensibilisierung und Verbreitung von Wissen über Täterarbeit bei den zuständigen Strafverfolgungsbehörden und Richtern, die rechtlich befugt sind, Straftäter zur Teilnahme an präventiven Interventions- und Behandlungsprogrammen anzuweisen;

d. sicherzustellen, dass die Auswirkungen aller Programme von unabhängigen Stellen nach einheitlichen methodischen Regeln überwacht werden und dass unabhängige wissenschaftliche Studien über die Ergebnisse der Behandlungsmethoden durchgeführt werden.¹⁰

GREVIO fordert also die Einrichtung standardisierter Täterarbeit bei häuslicher Gewalt und bei sexueller genderspezifischer Gewalt „im ganzen Land“, das bedeutet flächendeckend in zumutbar erreichbarer Nähe.

Die interventiv nachhaltige und präventive Wirkung von Täterarbeit bei häuslicher – ebenso wie auch bei sexueller oder sexualisierter – Gewalt hängt entscheidend von dem Angebot und der Nachfrage seitens der – potenziellen – Täter und Täterinnen ab. Nach dem Stand der wissenschaftlichen Forschung zu häuslicher Gewalt kann inzwischen als gesichert gelten, dass hierbei ein proaktiver Ansatz erfolgversprechender ist als ein vorgehaltenes Angebot zur aufsuchenden Inanspruchnahme der Täterarbeitseinrichtung. Dies hatte sich bereits bei der Etablierung der opferunterstützenden Einrichtungen in der Interventionskette als notwendig erwiesen und gilt in gleicher Weise bei der Täterarbeit. Insbesondere mit Blick auf den im Kontext häuslicher Gewalt festzustellenden Gewaltkreislauf („Gewaltspirale“¹¹) ist davon auszugehen, dass die größte Akzeptanz und Wirkung eines proaktiven Angebots von standardisierter Täterarbeit in der Phase nach der unmittelbaren Gewalthandlung erreicht wird, da in dieser Phase der Täter selbst Scham über sein Verhalten empfindet und für entsprechende An-

gebote offen ist.¹² Deshalb ist im Rahmen der Interventionskette neben dem Angebot der Hilfe und Unterstützung für die Opfer, wie es vielfach inzwischen praktiziert wird, auch das proaktive Angebot von standardisierter Täterarbeit bei häuslicher Gewalt zum frühestmöglichen Zeitpunkt sinnvoll, in der Interventionskette also im Zeitpunkt des ersten Einschreitens der Polizei.

Im zivilrechtlichen Bereich, also unabhängig von staatlichen Eingriffskonstellationen wie strafrechtliche Ermittlungen sie darstellen, fehlt jedoch ein rechtliches Instrument zur Einleitung von Möglichkeiten der Anordnung von Täterarbeit als Verantwortungsübernahme, das von Betroffenen autonom ohne Beteiligung staatlicher Stellen genutzt werden kann. Mit der Schaffung des Gewaltschutzgesetzes ist 2001 ein die Interventionskette sichernder gesetzlicher Rahmen vorgezeichnet worden, dem aktuell jedoch die zivilrechtliche, also autonome, vom Staat unabhängige Komponente fehlt. Die nach § 1 GewSchG konzipierte Schutzanordnung könnte zwar für eine Anordnung eines Trainings zur Verantwortungsübernahme auf Antrag der Betroffenen genutzt werden. In Ermangelung von Regelungen zur Beteiligung des Täters an einer möglichen Entscheidung ist eine derartige Nutzung indessen unrealistisch; müsste sie doch zumindest einen Rahmen für Zustimmung von Seiten der Antragsgegner*in und datenschutzrechtliche Regelungen vorsehen. Zudem darf eine solche Regelung im zivilrechtlichen Bereich die von der Gewalt betroffene Person nicht überfordern. Sie sollte auf Antrag der von der Gewalt oder Gewaltandrohung betroffenen Person möglich sein, um dieser Person, an Stelle der durch die Gewalthandlung erlebten Ohnmacht, wieder die Handlungshoheit zu ermöglichen. Sie muss aber dabei die ungleichen Machtstrukturen innerhalb der Gewaltbeziehung berücksichtigen. Deshalb wäre eine ausschließlich auf einen Antrag der betroffenen Person beschränkte Anordnungsmöglichkeit zu hochschwellig, würde eine größere Anzahl betroffener Personen überfordern und drohte somit ins Leere zu laufen. Es müsste deshalb zugleich die Möglichkeit eingeräumt werden, dass das Familiengericht von Amts wegen im Interesse des Schutzes der von Gewalt betroffenen Antragstellerin (des Antragstellers) oder auch im Interesse des Kindeswohls der von häuslicher Gewalt in der Beziehung mitbetroffenen Kinder eine Anordnung von Täterarbeit aussprechen kann. Für beide Konstellationen müsste als Voraussetzung für die Anordnung das Einverständnis des Antragsgegners mit einer solchen Anordnung vorliegen. Damit wäre auch die Frage der datenschutzrechtlichen Zulässigkeit der Übermittlung der Daten

9 GREVIO-Evaluierungsbericht 2022, Nr. 111 ff., siehe oben Fn. 4.

10 Ebd. (Fn. 4), S. 41 ff.

11 Vgl. die Darstellung der Gewaltspirale bei häuslicher Gewalt nach Lenore Walker (1979) zitiert in Frauen helfen Frauen e. V. Rostock (Hg.), „Wege aus der häuslichen Gewalt“, Dokumente der Gleichstellungsmusterkonferenz, 2013, S. 8, online: https://www.gleichstellungsmusterkonferenz.de/documents/wege_aus_der_haueslichen_gewalt_1510225841.pdf.

12 Zu Fragen des Datenschutzes bei der Weitergabe der Daten des (mutmaßlichen) Täters durch die Polizei im Rahmen des proaktiven Ansatzes vgl. Freudenberg in Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt „Proaktiver Ansatz in der Täterarbeit als Pflichtaufgabe zur Umsetzung der Istanbul-Konvention“ 1. Auflage 2023, online: <https://www.bag-taeterarbeit.de/proaktiver-ansatz-bag-taehg-veroeffentlicht-zwei-berichte-zum-proaktiven-ansatz-in-der-taeterarbeit-2/>.

des Antragsgegners an die Täterarbeitseinrichtung durch das Familiengericht geklärt. Zugleich würde dies die Wirkung dieser Maßnahme (Teilnahme an Täterarbeit) nicht beeinträchtigen, sondern im Fall des Versagens der Zustimmung zur Anordnung der Täterarbeit erlauben, die Gesamtsituation (Kontakt zur von der Gewalt betroffenen Person, Umgang mit dem von der Gewalt mitbetroffenen Kind) neu zu bewerten. Schließlich sollte – ähnlich wie im Ermittlungs- und Strafverfahren – die Anordnung zeitlich befristet werden. Da in Umsetzung der Vorgaben der Istanbul-Konvention die Anordnung auf standardgebundenes Verantwortungsübernahmetraining ausgerichtet sein muss, sollte der zeitliche Maßstab dem Durchlaufen eines Gruppenkurses mit Vorgesprächen zur Eignungsklä rung und Nachbereitungsgesprächen entsprechen und – wie in § 153 a Abs. 1 Satz 2 StPO – ein Jahr betragen. Das Familiengericht ist zur Entscheidung in Fällen von Kindeswohlgefährdung (§ 157 FamFG) und zur Umsetzung des Gewaltschutzgesetzes berufen. Es hätte im Rahmen der Sicherung des Sorge- und Umgangsrechts der gewalttätigen Person bereits jetzt die Möglichkeit, zur Sicherstellung insbesondere des Kindeswohls einerseits und des Schutzes der von Gewalt betroffenen Person andererseits, Maßnahmen zu ergreifen, zum Beispiel die Teilnahme an Trainingskursen zur Verantwortungsübernahme im Sinne von Art. 16 Abs. 1 IK anzuordnen. Zur Klarstellung ist eine explizite gesetzliche Regelung jedoch eher geeignet, für alle Beteiligten, also für die von Gewalt betroffenen Personen einschließlich der Kinder, die Gewaltausübenden und die zur Entscheidung berufenen Familienrichter*innen, Rechtssicherheit zu schaffen. Dies würde zudem auch der Umsetzung von Art. 31 IK dienen, wonach die Vertragspartner sicherzustellen haben, dass Vorfälle, die unter die IK fallen, bei Entscheidungen zum Sorge- und Umgangsrecht in Familiensachen berücksichtigt werden. Dies bedeutet, dass Behörden keine Anordnungen zum persönlichen Umgang erlassen, ohne in den Bereich der Konvention fallende Gewalttaten zu berücksichtigen.¹³ Entscheidungen müssen also unter Berücksichtigung der Interessen der von der Gewalt betroffenen Personen und des Kindeswohls der von häuslicher Gewalt mitbetroffenen Kindern gefällt werden. Nach einigen Urteilen in der nationalen Rechtsprechung¹⁴ wurden zu der Beschwerdeentscheidung vom 10.11.2022¹⁵ des EGMR hierzu folgende Leitsätze aufgestellt:

1. Ein Gericht verstößt gegen seine Pflicht zur Sachaufklärung und Sicherstellung des Kinderschutzes, wenn es im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt Hinweisen auf aggressives Verhalten eines Vaters im Rahmen des Umgangs mit seinem Kind nicht nachgeht und nicht sicherstellt, dass die Umgänge in einer geschützten Umgebung stattfinden.
2. Die Sicherheit des gewaltbetroffenen Elternteils und seiner Kinder muss ein zentrales Kriterium für Entscheidungen zur elterlichen Sorge und zum Umgang sein.
3. Wenn Frauen, die häusliche Gewalt als Grund für eine Ablehnung von Umgangskontakten und eine Fortsetzung der gemeinsamen elterlichen Sorge vorbringen, von Gerichten als „nicht kooperativ“ und als „ungeeignete Mütter“ angesehen werden, die sanktioniert werden müssten, bereitet eine solche Praxis Sorge.

Eine Anordnung von Täterarbeit durch das Familiengericht mit Einverständnis der Antragsgegner*in wäre gegenüber der

Einschränkung des Sorge- und Umgangsrechts sicherlich der geringere Eingriff.

Im Ergebnis ist es deshalb sinnvoll und notwendig, das Gewaltschutzgesetz entsprechend zu ergänzen. Eine Regelung könnte lauten:

In das Gewaltschutzgesetz wird ein neuer § 1a GewSchG eingefügt:

§ 1a GewSchG

Zum Schutz der von häuslicher Gewalt gem. Art. 3b Istanbul-Konvention verletzten Personen nach § 1 Abs. 1 Satz 1, oder Abs. 2 Nr. 1 oder Nr. 2, einschließlich der von häuslicher Gewalt mitbetroffenen Kinder, kann das Gericht mit Zustimmung des Antragsgegners von Amts wegen oder auf Antrag der antragstellenden Person in Fällen des § 1 GewSchG auch eine Teilnahme an einem standardisierten sozialen Trainingskurs gem. Art. 16 Istanbul-Konvention für die Dauer von bis zu einem Jahr anordnen.

Wie dringlich eine Verstärkung der Arbeit mit (potenziellen) Tätern häuslicher und genderspezifischer Gewalt in der Gesellschaft aktuell ist, hat die Veröffentlichung der Studie Plan International im Juni 2023 gezeigt, wonach 34 Prozent der online befragten Männer zwischen 18 und 35 Jahren angegeben haben, gegenüber Frauen schon mal handgreiflich geworden zu sein um ihnen Respekt einzuflößen. 33 Prozent fanden es akzeptabel, wenn ihnen bei einem Streit mit der Partnerin „die Hand ausrutscht“, also unmittelbar physische Gewalt angewandt wird.¹⁶ Darüber hinaus wird aus dem Feld der Jugendhilfe vermehrt berichtet, dass dieser Trend verstärkt auch bei Jugendlichen zu beobachten ist, zunehmend auch in Bezug auf sexuelle Übergriffe. Gegensteuern kann man sicherlich auch hier nur mit der ebenfalls in der Umsetzung der Istanbul-Konvention flächendeckend geforderten Täterarbeit bei sexueller Gewalt. Diesbezügliche Angebote sind bundesweit nur vereinzelt vorhanden. Der Ausbau beider Formen von Täterarbeit, geregelt in Art. 16 IK, ist unverzichtbarer Teil der Intervention bei der nachhaltigen Bekämpfung von genderspezifischer und häuslicher Gewalt und Teil ihrer Verhütung, also der Prävention in (nach-) folgenden Beziehungen des*der identifizierten, aber auch des*der sich freiwillig stellenden Täter*in. Das erfordert eine deutliche Erhöhung der Sach- und Personalressourcen. Es ist nur eine Frage der Zeit, wann Deutschland gemäß dem über Art. 21 IK vorgesehenen Rechtsweg hierfür zur Rechenschaft gezogen werden wird. Deutschland sollte mit der Umsetzung des flächendeckenden proaktiven Ansatzes der Täterarbeit schnellstens beginnen und deren Finanzierung nicht nur durch Kommunen, sondern auch in den Landes- und Bundeshaushalten der Sozial-, Innen- und Justizministerien etatisieren.

¹³ Erläuternder Bericht Nr. 175.

¹⁴ Pfälz. OLG Beschluss vom 30.06.2022, FamRB 2023, S. 25-27; KG Beschluss vom 04.08.2022, FamRB 2023, S. 63-65.

¹⁵ EuGMR FamRZ 2023, S. 277-280.

¹⁶ Plan international, Umfragen und Bericht zum Spannungsfeld Männlichkeit im Juni 2023, online: https://www.plan.de/fileadmin/website/04_Aktuelles/Umfragen_und_Berichte/Spannungsfeld_Maennlichkeit/Plan-3_Pager_Maennlichkeit-A4-2023-NEU-V1.pdf.