

4. Die Istanbul Konvention

Schwangere als Betroffene von Partnerschaftsgewalt sind in der Theorie durch globale und europäische Konventionen und die nationale Gesetzgebung geschützt. In der Sozialen Arbeit kann der rechtliche und insbesondere der menschenrechtliche Rahmen als Argumentations- und Legitimationsgrundlage für die betroffenen Personen genutzt werden. Die übergreifende europäische und menschenrechtliche Dimension im Sinne der Istanbul Konvention (IK), die in der nationalen Gesetzgebung und Rechtsprechung Berücksichtigung zu finden hat, soll im Folgenden erläutert und auf den Stand der nationalen Implementierung anhand drei exemplarischer Artikel geprüft werden. Anschließend wird die Rechtsmobilisierung gewaltbetroffener weiblicher Personen im Zusammenhang mit der IK beleuchtet.

4.1 Zielsetzung und Hintergrund der Istanbul Konvention

Die am 11. März 2011 verabschiedete IK schloss an bereits bestehende Vereinbarungen wie das *Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeglicher Form der Diskriminierung der Frau* (CEDAW) oder die *Erklärung zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen* der Vereinten Nationen an (Council of Europe, 2011 Rn.5). Von Deutschland wurde die IK unter Vorbehalten im Hinblick auf Art. 59 und Art. 44, die Regelungen zu migrantischen Personen beinhalten, im Oktober 2017 ratifiziert und trat am 01. Februar 2018 in Kraft. Seit Februar 2023 sind die Vorbehalte ausgelaufen, wodurch der IK in Deutschland uneingeschränkte Gültigkeit zukommt (UN Women Deutschland, 2023). Das Ziel der Konvention liegt mit Art. 1 Abs. 1 IK im Schutz von Frauen vor allen Formen von Gewalt und der Verhinderung, Verfolgung und

Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Weiterhin möchte die IK dazu beitragen, jede Form der Diskriminierung der Frau zu beseitigen und durch die Stärkung der Rechte von Frauen eine tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern erreichen. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen umfassende Maßnahmen von Politik und weiteren Bereichen entworfen und durchgeführt werden. Dazu benötigt es internationale und interdisziplinäre Zusammenarbeit. Diese Zielsetzung ist auf zwei Ausrichtungen der Verfasser:innen der IK zurückzuführen. Zunächst sehen diese eine direkte Verbindung der historisch gewachsenen Machtverhältnisse und der daraus resultierenden Ungleichheit der Geschlechter und der Gewalt gegen Frauen (Lembke & Steinl, 2018, S. 204). Weiterhin erkennen die Verfasser:innen an, dass Gewalt gegen Frauen deren Menschenrechte auf eine strukturelle Weise beeinträchtigt und gefährdet (Council of Europe, 2011 Rn. 26). Gewalt gegen Frauen erhält damit den Rang einer Menschenrechtsverletzung, die Handlungen der Mitgliedsstaaten im Sinne ihrer Pflichtentrias zu Menschenrechten erfordert.

4.2. Ausgewählte Artikel der Istanbul Konvention und deren Stand der Implementierung in Deutschland

Für von Partnerschaftsgewalt betroffene schwangere Personen könnten vier Forderungen der IK an die Unterzeichner-Staaten von besonderer Bedeutung sein. Im Folgenden werden diese Forderungen ausgeführt, um anschließend den Stand der nationalen Implementierung dieser Artikel zu skizzieren.

Artikel 12 der Istanbul Konvention

Art. 12 Abs. 1 IK formuliert eine allgemeine Verpflichtung zur Veränderung von Narrativen zur Ungleichheit der Geschlechter, die eine Unterlegenheit von Frauen oder die Zuweisung einer Rolle an Frauen bewirkt. In Art. 12 Abs. 2 und 3 IK wird explizit das Handeln von Staaten gefordert, um die Sicherheit schutzbedürftiger Personen zu gewährleisten. Im erläuternden Bericht werden unter anderem schwan-

gere Frauen als besonders schutzbedürftig benannt (Council of Europe, 2011 Rn. 87). Damit besteht mit Art. 12 IK die eindeutige Handlungsanweisung an die unterzeichnenden Staaten für Prävention und Schutz von insbesondere schwangeren Personen, die von Partnerschaftsgewalt betroffen sind, Sorge zu tragen. Der Bericht des Expertenausschusses zur Umsetzung der IK in Deutschland erkennt bereits getroffenen Maßnahmen zur Verhinderung von Gewalt an, kritisiert allerdings eine fehlende Evaluation solcher Maßnahmen. Weiterhin vermerkt der Ausschuss negativ, dass nur vereinzelt Präventionsprogramme installiert sind, die zu Empowerment von Frauen beitragen (Expertengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO), 2022 Rn. 74ff.).

Um den Stand von Artikel 12 IK in Deutschland zu beurteilen, lassen sich zwei Studien heranziehen. Die UN-Studie zum *Gender Social Norms Index* (GSNI) konnte festhalten, dass in Deutschland in den Jahren zwischen 2017 und 2022 rund 63% der Befragten keine ermittelten Vorurteile gegen Frauen hatten. Deutschland ist in der Studie das Land, in dem sich die sozialen Normen, die mit dem GSNI gemessen wurden, am deutlichsten hin zur Geschlechtergleichheit entwickelt haben (United Nations Development Programme, 2023, S. 15). Insgesamt 37% der befragten Personen haben allerdings in mindestens einem der im GSNI definierten Bereiche *Political*, *Educational*, *Economic* und *Physical Integrity* Vorurteile gegen Frauen. Die Kategorie, in der die meisten deutschen Befragten Vorurteile hegen, ist *Physical Integrity* (United Nations Development Programme, 2023, S. 24). Diese Kategorie kann laut den Verfasser:innen als stellvertretend für Intimpartnergewalt oder reproduktive Rechte gewertet werden (United Nations Development Programme, 2023, S. 5). Durch eine mögliche Verzerrung hinsichtlich der Stichproben und des Studiendesigns in der Aussagekraft geschmälert (Hofmann et al., 2023, S. 5), aber dennoch vergleichbar mit dem Ergebnis in der Kategorie *Physical Integrity* in der UN-Studie ist die Männlichkeits-Studie von Plan International. Darin gaben 34% der befragten Männer an, dass sie Gewalt gegenüber einer Frau einsetzen, um sich Respekt zu verschaffen (Hofmann et al., 2023,

S. 7). Schließen lässt sich aus diesen beiden Studien, dass Veränderungen hinsichtlich des Narrativs der Ungleichheit zu beobachten sind. Es gibt in Deutschland stetig weniger Menschen mit Vorurteilen gegen Frauen, die Delegitimierung der körperlichen Unversehrtheit von Frauen bleibt allerdings in beiden Studien bestehen.

Artikel 15 der Istanbul Konvention

Mit Art. 15 IK wird die allgemeine Verpflichtung zur Veränderung aus Art. 12 IK für bestimmte Berufsgruppen spezifiziert. Angehörige von Berufsgruppen, die mit Opfern oder Tätern von Gewalt gegen Frauen arbeiten, sollen Aus- und Weiterbildungen beispielsweise zur Verhinderung und Erkennung von Gewalt oder der Gleichstellung der Geschlechter erhalten. Die Verfasser:innen der IK regen die Mitgliedsstaaten im zweiten Absatz des Artikels außerdem dazu an, diese Aus- und Weiterbildungen interdisziplinär zu gestalten, um den betroffenen Personen ein dichtes Netz aus kompetenten und miteinander vernetzten Fachkräften zur Verfügung stellen zu können.

Der Status der in Art. 15 IK geforderten Schulungen für alle Fachkräfte, die mit Opfern von Gewalt gegen Frauen in Berührung kommen, wurde vom Expertenausschuss zur Umsetzung der IK in Deutschland als lückenhaft identifiziert. Einige Berufsgruppen, wie Richter:innen, erhalten Schulungen abhängig vom Bundesland (Expertengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO), 2022 Rn. 92), für andere sind Schulungen zur Unterstützung und Versorgung gewaltbetroffener Frauen in beruflichen Leitlinien festgeschrieben (Expertengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO), 2022 Rn. 96). Im Hinblick auf Sozialarbeitende stellt der Expertenausschuss fest, dass in der Sozialen Arbeit Gewalt gegen Frauen kein obligatorischer Teil des Curriculums ist, sondern meist lediglich in Wahlveranstaltungen thematisiert wird. Obwohl in mehreren Bundesländern Schulungen für Sozialarbeitende angeboten werden, existiert keine verlässliche Datengrundlage für die Menge an geschulten Personen (Expertengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt

(GREVIO), 2022 Rn. 97). Eine ähnliche Situation lässt sich bei den Berufen des Gesundheitsbereichs ausmachen. Inhalte zu Gewalt gegen Frauen und der IK sind nicht in der Ausbildung von Ärzt:innen und Krankenpfleger:innen vorgesehen. Positiv zur Ausgestaltung des Artikel 15 IK zu vermerken ist, dass das Gesundheitspersonal Zugang zu Handbüchern und Leitlinien hat, um eine sensible Interaktion mit potenziellen Opfern von Gewalt gegen Frauen zu erleichtern (Expertengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO), 2022 Rn. 98). Dennoch konnten Daten erhoben werden, aus denen hervorgeht, dass viele Ärzt:innen sich selbst als nicht qualifiziert genug einschätzen, um die Auswirkungen von Gewalt hinreichend behandeln und diagnostizieren zu können. So kommt der Expertenausschuss zu der Schlussfolgerung, dass das Gesundheitspersonal mehr Schulungen benötigt, um Frauen tatsächlich unterstützen zu können (Expertengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO), 2022 Rn. 100). Zusammenfassend formuliert der Expertenausschuss die Forderung nach systematischen und verpflichtenden Einheiten in Aus- und Weiterbildung von Fachkräften, die mit Opfern von Gewalt gegen Frauen zusammenarbeiten. Weiterhin sollen Richtlinien konzipiert werden, um standardisierte Abläufe in den Arbeitsbereichen zu gewährleisten und somit Unklarheiten und Unsicherheiten der Berufsgruppen auszuräumen (Expertengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO), 2022 Rn. 102).

Artikel 23 der Istanbul Konvention

In Art. 23 IK formulieren die Verfasser:innen der IK die Forderung, für Opfer von Gewalt gegen Frauen ausreichend viele geeignete und leicht zugängliche Schutzunterkünfte bereitzustellen. Im erläuternden Bericht wird weiter ausgeführt, dass es sich dabei um spezialisierte Frauenhäuser handeln sollte, die sowohl für die betroffenen Personen als auch deren Kinder eine sichere Unterkunft gewähren können (Council of Europe, 2011 Rn. 133). Weiterhin soll es allen Opfern möglich sein, in einer Schutzunterkunft Zuflucht zu finden, weshalb sich die Bereitstel-

lung von Plätzen in den Unterkünften an dem tatsächlichen Bedarf ausgerichtet sollte (Council of Europe, 2011 Rn. 135). Der GREVIO-Bericht aus dem Jahr 2022 konstatiert, dass die Struktur der Frauenhausplätze bundesweit unterschiedlich ausfällt. Für die Mehrheit der Regionen lässt sich festhalten, dass die angebotenen Plätze nicht ausreichen und viele Opfer von Gewalt gegen Frauen aufgrund fehlender Kapazitäten abgewiesen werden müssen. In ländlichen Gebieten sind Frauen häufig gezwungen, weite Wege in Kauf zu nehmen (Expertengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO), 2022 Rn. 171). Hinzu kommen strukturelle Hindernisse, mit denen sich die Betroffenen konfrontiert sehen. Die Finanzierungsanforderungen für einen Platz im Frauenhaus sind komplex und durch strenge Wohnsitzauflagen beschränkt (Expertengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO), 2022 Rn. 172). Geflüchtete schwangere Personen, die Asyl beantragt haben, sind durch die Asylgesetzgebung an ihren zugewiesenen Wohnort gebunden und müssten einen finanziellen Beitrag zum Aufenthalt im Frauenhaus leisten. Beide Komponenten könnten eine Zuflucht im Frauenhaus verunmöglichen (Expertengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO), 2022 Rn. 173). Das Abweisen von Opfern von Gewalt gegen Frauen aufgrund mangelnder Kapazitäten könnte dazu führen, dass diese zum Täter zurückkehren oder eine verdeckte oder eindeutige Obdachlosigkeit in Kauf nehmen (Expertengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO), 2022 Rn. 174). Die Verfügbarkeit von Schutzunterkünften in Deutschland entspricht daher nicht den Vorgaben der IK.

4.3 Rechtsmobilisierung der Istanbul Konvention

Rechtsmobilisierung beschreibt die Art des Zugangs, den Menschen zu ihren Rechten haben. Dabei kann Rechtsmobilisierung individuell oder kollektiv betrachtet werden. Im Folgenden soll die individuelle Rechtsmobilisierung behandelt werden. Die individuelle Rechtsmobili-

sierung erfordert im ersten Schritt Wissensbestände zu bestehendem Recht, um ein Problem als rechtliches Problem zu identifizieren und zu definieren (G. Fuchs, 2019, S. 245). Eine weitere Voraussetzung besteht in der Zuschreibung der Verantwortung des eigenen Problems an die zu verklagende Person oder in der Verlagerung des Problems auf eine strukturelle Ebene, die durch politischen Aktivismus gelöst werden muss. Als Hürde können dabei die wahrgenommene rechtliche Durchsetzungsmöglichkeit des Problems vor Gericht oder individuelle Annahmen zu gesellschaftlich normiertem Recht und Unrecht benannt werden (G. Fuchs, 2019, S. 246). Diese drei Dimensionen Rechtsbewusstsein, Rechtskenntnis und Anspruchswissen sind im Rahmen von Menschenrechtsbildung für alle Menschen zu stärken (Rudolf, 2014, S. 14). Barrieren in der Rechtsmobilisierung, die in der Person selbst liegen, könnten außerdem Ängste hinsichtlich Justiz und Gerichten oder die Angst vor einem Beziehungsabbruch in Folge der rechtlichen Klärung sein (Raiser, 2013, S. 322 f.). Sind die Befürchtungen um soziale Kosten der Anklage zu hoch, weil die Sorge um eine Partnerschaft oder die Beziehung zur Familie im Raum steht, wird die Rechtsmobilisierung der Person beeinträchtigt (Rudolf, 2014, S. 13). Weibliche Personen, die von ihrem Partner Gewalt erfahren, könnten so in verschiedener Weise in ihrer Rechtsmobilisierung gehindert sein. Sie könnten die eigene Erfahrung aufgrund der vermeintlich privaten Verfasstheit nicht als eine Situation erkennen, die rechtlichen Gehalt hat. Wenn sie dies erkennen, dann müssten sie die nächste Hürde nehmen und die erlebte Gewalt im Sinne der nationalen Gesetzgebung und der Menschenrechte definieren und eventuelle Ängste vor den Folgen der Anklage bewältigen. Gelingt es, auch diese Hürde zu nehmen, sehen sie sich mit der Tatsache konfrontiert, dass ihr gewalttätiger Partner die Person ist, gegen die rechtliche Schritte einzuleiten sind. Weiterhin könnten sie erkennen, dass es sich bei Partnerschaftsgewalt um ein strukturelles Problem handelt, dessen Lösung der politischen Dimension bedarf. Hat die gewaltbetroffene Person diese Hindernisse in ihrer Rechtsmobilisierung bewältigt, benötigt sie Zugang zur Justiz. Dies erfordert entsprechende rechtliche Regelungen und faire Verfahren von Seiten

des Rechtsstaats (G. Fuchs, 2019, S. 246). Der Zugang zum Recht ist eine menschenrechtliche Anforderung an alle Staaten, die sich zu den Menschenrechten bekennen, und ist in Art. 2 Abs. 3 ICCPR (Rudolf, 2014, S. 8 ff.) ebenso verankert wie in Art. 19 IK. Weiterhin sollte die individuelle Rechtsmobilisierung durch Staaten gefördert werden, indem Rechtshilfe und Rechtsbeistand für Menschen ohne ausreichende finanzielle Ressourcen bereitgestellt werden (G. Fuchs, 2019, S. 246). Die Beratungs- und Prozesskostenhilfe in Deutschland kann eine Erleichterung für einige Menschen darstellen (Raiser, 2013, S. 324), ebenso wie die Schaffung niedrigschwelliger Beratungseinrichtungen, wie sie bereits im angloamerikanischen Raum existieren (G. Fuchs, 2019, S. 247). Die Inanspruchnahme des Rechtswegs von weiblichen Personen, die von Partnerschaftsgewalt betroffen sind, war zum Zeitpunkt der repräsentativen Dunkelfeldstudie von Müller & Schröttle (2004, S. 237), die vor Erstellung, Ratifikation und Inkrafttreten der Istanbul Konvention stattfand, gering ausgeprägt. Insgesamt 8% hatten gegen ihren Partner schon einmal Anzeige erstattet. Die aktuellen Zahlen aus dem Hellfeld des Bundeskriminalamts (2023, S. 76) können zur Ermittlung der Rechtsmobilisierung nur eingeschränkt verwendet werden. Da in den aufgeführten Straftaten der Partnerschaftsgewalt lediglich die vorsätzliche einfache Körperverletzung ein Antragsdelikt gem. §§77 ff. StGB darstellt und die Staatsanwaltschaft in den anderen aufgeführten Fällen gem. §152 Abs. 2 StPO von Amts wegen zu ermitteln hat und in diesem Zusammenhang unklar ist, welche Person die Beamt:innen auf die Partnerschaftsgewalt aufmerksam gemacht hat, kann in der Auswertung gesichert nur vom Antragsdelikt der vorsätzlichen einfachen Körperverletzung als Hinweis auf die Rechtsmobilisierung gewaltbetroffener weiblicher Personen ausgegangen werden. Doch auch die vorsätzliche Körperverletzung nach §223 StGB kann in Verbindung mit §230 Abs. 1 StGB eine Ermittlung von Amts wegen erfordern, wenn vermutet wird, dass das Opfer aufgrund der Beziehung zum Täter keinen Strafantrag stellen wird (Expertengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO), 2022 Rn. 331), was bei Partnerschaftsgewalt in den meisten Fällen die Ausgangslage

darstellt. Somit kann keine gesicherte Aussage zum Anzeigeverhalten im Hellfeld getroffen werden. Im Bericht der Expertengruppe zur Umsetzung der Istanbul Konvention wird zur Umsetzung des Rechtszugangs die Notwendigkeit formuliert, Frauen, die Opfer von Gewalt wurden, Äußerungen zu ihrer Situation und somit die Stellung eines eventuellen Strafantrags gegenüber Polizist:innen zu erleichtern (Expertengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO), 2022 Rn. 296). Eine weitere Forderung der Expertengruppe bezieht sich auf die Unterstützung von Opfern von Gewalt gegen Frauen. So sieht GREVIO die deutschen Behörden in der Pflicht, staatliche und nichtstaatliche Organisationen in die Lage zu versetzen, gewaltbetroffene Frauen während der Ermittlungen zu unterstützen (Expertengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO), 2022 Rn. 335). Die Rechtsmobilität im Hinblick auf die Istanbul Konvention sollte national in jedem Fall gestärkt werden. Dazu benötigt es Engagement und Aufklärung durch staatliche Organe und zivilgesellschaftliche Akteur:innen. Die Istanbul Konvention kann ihr in Art.1 Abs.1 IK formuliertes Ziel, den Schutz von Frauen vor allen Formen von Gewalt zu gewährleisten und eine Verhinderung, Verfolgung und Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt durchzusetzen, nur erreichen, wenn die betroffenen Personen in die Lage versetzt werden, ihre Rechte zu erkennen, zu benennen und einzufordern.

