Deutscher Juristinnenbund

Bericht des Deutschen Juristinnenbundes e.V. (djb) zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland

25. November 2020

Inhalt

Einleitung 1

Executive Summary 4

A. Umsetzungsdefizite im Bereich Ineinandergreifende politische Maßnahmen und Datensammlung (Kapitel II) 9

Monitoring, Forschung und Datenerhebung zu geschlechtsspezifischer Gewalt 9

B. Umsetzungsdefizite Prävention (Kapitel III) 12

Die Verhinderung von Trennungstötungen und anderen Formen von Partnerschaftsgewalt 12

C. Umsetzungsdefizite Schutz und Unterstützung (Kapitel IV) 15

Frauenschutzhäuser und Fachberatungsstellen 15

Finanzierung von Schutzunterkünften und Fachberatungsstellen 18

Unterstützung und Schutz der Betroffenen von sexualisierter Gewalt: Krisenzentren für Opfer sowie Verfahrensbeistand, psychosoziale Prozessbegleitung und Nebenklagevertretung 22

1. Krisenzentren 22

2. Psychosoziale Prozessbegleitung 23

3. Nebenklagevertretung 23

Effektiver Rechtszugang gewaltbetroffener Frauen 26

1. Informationen zu regionalen und internationalen Mechanismen für Einzel- oder Sammelklagen 26

2. Zugang zum Recht 26

D. Umsetzungsdefizite Materielles Recht (Kapitel V) 30

Haftung des Staates für Unterlassen geeigneter Maßnahmen 30

Entschädigung Betroffener bei psychischer Gewalt mit schweren Folgen 32

Berücksichtigung vorheriger Gewalt in Sorge- und Umgangsverfahren 34

Strafbarkeit von Psychischer Gewalt 36

1. Nötigung (§ 240 StGB) 36

2. Bedrohung (§ 241 StGB) 37

3. Körperverletzung (§ 223 StGB) 37

Rechtlicher Schutz vor Stalking 39

1. Strafrechtlicher Schutz 39

2. Zivilrechtlicher Schutz mit strafrechtlicher Bewehrung 40

Unterbindung geschlechtszuweisender Operationen an Kindern 42

Strafbarkeit von Zwangssterilisationen 45

Die Strafverfolgung von Femiziden in Gestalt von Trennungstötungen 47

E. Umsetzungsdefizite Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmaßnahmen (Kapitel VI) 50

Strafzumessung bei sexualisierter Gewalt durch (Ex-)Partner 50

Effektive Strafverfolgung von sexualisierter Gewalt 53

1. Vertrauliche Beweissicherung 53

2. Vernehmungen von Betroffenen 54

3. Verhinderung einer Sekundärviktimisierung 55

Strafverfolgung von körperlicher Partnerschaftsgewalt 57

F. Umsetzungsdefizite Migration und Asyl (Kapitel VII) 60

Rücknahme des Vorbehalts zu Artikel 59 der Konvention 60

Zugang zum Gewaltschutz für Migrantinnen 63

Einleitung

Dieser Bericht beleuchtet besonders dringenden Umsetzungsbedarf im Hinblick auf die Vorgaben der Istanbul-Konvention in Deutschland. Anlass des Berichts ist die anstehende Überprüfung der Einhaltung der Vorgaben der Konvention in Deutschland durch das Expert*innen-Gremium zur Überwachung der Umsetzung der Istanbul-Konvention durch die Vertragsstaaten (GREVIO). Zur Beurteilung zieht GREVIO neben dem Bericht der Bundesregierung insbesondere auch Berichte durch nichtstaatliche Organisationen heran. Der vorliegende Bericht dient daher dem Zweck, GREVIO über den ausstehenden Umsetzungsbedarf in Kenntnis zu setzen und diese Informationen in das Evaluierungsverfahren einzuspeisen. Er soll zudem der Öffentlichkeit einen Überblick über die noch ausstehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt bieten.

Mit dem innerstaatlichen Inkrafttreten am 1. Februar 2018[1] verpflichtet das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (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 geschlechtsspezifischer Gewalt umfassend zu unterstützen und zu entschädigen.[2]

Die Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention (IK) gelten nicht nur auf allen staatlichen Ebenen, sondern auch für alle staatlichen Stellen – Gesetzgebung, Gerichte, Behörden – welche den Gewaltschutz auch gegenüber Privaten durchsetzen müssen. Mit der Ratifikation gilt die Istanbul-Konvention in Deutschland als Bundesgesetz, welches Landesrecht vorgeht, aber auch als verbindliches Bundesrecht anzuwenden ist.[3] Zugleich ist die Istanbul-Konvention als völkerrechtlicher Vertrag, welcher Menschenrechte von Frauen konkretisiert, von allen staatlichen Stellen bei der Auslegung und Anwendung innerstaatlichen Rechts inklusive der Grundrechte zwingend zu beachten.[4] Dabei ist nicht ausreichend, dass staatliche Stellen irgendwie tätig werden, sondern die Maßnahmen müssen effektiv, also bspw. mögliche Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend, sein und soziale oder kulturelle Muster der Gewaltlegitimation sind radikal zu verändern.[5]

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. Mit der Ratifikation besteht neben der völkerrechtlichen Verpflichtung, welche die Bundesebene adressiert, auch eine innerstaatliche Verpflichtung, welche Bund und Länder (und Kommunen) bindet. Mit der Ratifizierung und Erteilung des innerstaatlichen Anwendungsbefehls sind auch die

[1] 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.

[2] Siehe hierzu die Stellungnahme des Deutschen Juristinnenbundes e.V. (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, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st18-15/.

[3] Hierzu Uerpmann-Wittzack, Robert, Innerstaatliche Wirkung des Europaratsübereinkommens gegen Gewalt gegen Frauen, in: Zeitschrift für das gesamte Familienrecht (FamRZ) 2017, S. 1812-1814 (1812).

[4] Vgl. Rudolf, Beate/Chen, Felicitas, Die Bedeutung von CEDAW in Deutschland«, in: Hanna Beate Schöpp-Schilling/Beate Rudolf/Antje Gothe (Hrsg.), Mit Recht zur Gleichheit. Die Bedeutung des CEDAW-Ausschusses für die Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen weltweit, Baden-Baden 2014, S. 25–70 (42 ff.); Rabe, Heike, Die Istanbul-Konvention – innerstaatliche Anwendung, in: Feministische Rechtszeitschrift STREIT 4/2018, S. 147-153 (148 f.).

[5] Hierzu Lembke, Ulrike, Menschenrechtlicher Schutzrahmen für Betroffene von digitaler Gewalt, in: bff/Nivedita Prasad (Hrsg.), Geschlechtsspezifische Gewalt in Zeiten der Digitalisierung. Formen und Interventionsstrategien, Bielefeld 2021.

Bundesländer selbst unmittelbar an die Istanbul-Konvention gebunden und zu ihrer Umsetzung verpflichtet.[6] Schutz vor geschlechtsspezifischer 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.

Die Istanbul-Konvention enthält einen umfassenden Begriff geschlechtsspezifischer Gewalt. Erfasst sind gemäß Artikel 3 lit. 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 existieren zwar Regelungen und staatliche Maßnahmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt wie insbesondere das Gewaltschutzgesetz von 2002 und die begleitenden Regelungen,[7] 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[8] etwa hat ebenso wie einige befremdliche Diskussionen um die Sexualstrafrechtsreform von 2016 gezeigt, dass gesellschaftlicher wie Rechtsdiskurs noch Entwicklungspotential in Bezug auf geschlechtsspezifische Gewalt haben. Auch das Ausmaß häuslicher Gewalt – nach der kriminalstatistischen Auswertung von Partnerschaftsgewalt für 2019 sind 81% der Opfer Frauen und davon waren 307 Opfer von versuchten oder vollendeten Tötungsdelikten[9] – ist kaum im gesellschaftlichen Bewusstsein verankert. Beratungs- und Unterstützungssysteme für gewaltbetroffene Mädchen und Frauen sind nicht gesichert und als staatliche Pflichtaufgaben verankert, effektiver Opferschutz in Strafverfahren wegen geschlechtsspezifischer Gewalt[10] misslingt immer wieder.

Teils besteht auch eine wenig förderliche Schieflage 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 geschlechtsspezifischer Gewalt auf Phänomene wie Ehrenmord, Zwangsheirat oder Genitalverstümmelung birgt die Gefahr, dass aus dem gesellschaftlichen Bewusstsein wie dem 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.[11] Zugleich verschwinden in Skandalisierungsprozessen auch bestimmte Formen geschlechtsspezifischer Gewalt, die besonders vulnerable Frauen und Mädchen treffen, endgültig

---

[6] Gemäß Artikel 59 Abs. 2 GG gilt die Istanbul-Konvention seit dem 1.2.2018 in Deutschland im Range eines Bundesgesetzes. Die Umsetzungsverpflichtung der Länder folgt daher aus dem Vorrang des Bundesrechts (siehe Artikel 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 Artikel 31 GG und den Grundsatz der Bundestreue impliziert.

[7] Vgl. dazu djb, Stellungnahme 10 Jahre Gewaltschutzgesetz - Länderumfrage 2011: Erreichtes und neue alte Aufgaben, 27.10.2012, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st12-9/.

[8] Hierzu Lembke, Ulrike, Early Start, Slow progress, Racist Takeover, But Destined Not to Yield: The #MeToo Movement in Germany, in: Noel, Ann M./Oppenheimer, David (Hrsg.), The Global #MeToo Movement, Washington 2020, S. 197-213.

[9] Bundeskriminalamt (Hrsg.), Partnerschaftsgewalt. Kriminalstatistische Auswertung – Berichtsjahr 2019, https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Partnerschaftsgewalt/Partnerschaftsgewalt_2019.html;jsessionid=94375081EF5AFEA6F8A60BAFA1354D4E.live0601?nn=63476.

[10] Zum Opferschutz in Strafverfahren wegen geschlechtsspezifischer Gewalt vgl. auch djb, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren (3. Opferrechtsreformgesetz, Umsetzung der Richtlinie 2012/29/EU). 12.12.2014, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st14-21/.

[11] Siehe Europäische Grundrechteagentur (FRA), Gewalt gegen Frauen: Eine EU-weite Erhebung, 2014; BMFSFJ (Hrsg.), Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zur Gewalt gegen Frauen in Deutschland, 2004; GiG-net (Hrsg.), Gewalt im Geschlechterverhältnis. Erkenntnisse und Konsequenzen für Politik, Wissenschaft und soziale Praxis, 2008; Monika Schröttle et al., Gewalt gegen Frauen in Paarbeziehungen, 2008.

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, geschlechtsspezifische Gewalt in Einrichtungen für geflüchtete Menschen, Hassrede gegen Frauen und die gewaltsame Verletzung reproduktiver Rechte von Frauen mit sog. geistiger Behinderung oder intersexuellen Kleinkindern, um nur einige Beispiele zu nennen. Geschlechtsspezifische Gewalt muss in all ihren Erscheinungsformen wirksam unterbunden, verhindert und sanktioniert werden, völlig unabhängig von Herkunft oder gesellschaftlichem Status der Täter oder der Betroffenen.

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. Das wirkt sich faktisch als Zugangshindernis 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.[12] 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 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.

Im Folgenden legt der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djb) konkreten Umsetzungsbedarf im Hinblick auf die Vorgaben der Istanbul-Konvention aus sämtlichen Bereichen der Konvention dar. Der Bericht stellt dabei keine Analyse des vollständigen Umsetzungsbedarfs in Deutschland im Hinblick auf sämtliche Konventionsvorgaben dar, sondern nimmt exemplarisch die Bereiche in den Blick, in denen besonders dringender Handlungsbedarf identifiziert wurde.

[12] Siehe schon djb, Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Familienausschusses des Deutschen Bundestages am 12.11.2008 zur Möglichkeit der bundeseinheitlichen Finanzierung von Frauenschutzhäusern, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st08-19/.

Executive Summary

In den vom djb beleuchteten Bereichen zeigt sich noch erheblicher Umsetzungsbedarf bezüglich der internationalen Verpflichtungen zu effektivem Schutz vor geschlechtsbezogener Gewalt aus der Istanbul-Konvention sowie auch Anwendungsbedarf bezüglich der als Bundesgesetz geltenden inhaltsgleichen Regelungen. Daraus folgen Forderungen an Gesetzgebung, Exekutive, Gerichte und Behörden des Bundes und der Länder.

Diese Forderungen beziehen sich auf verbesserte Prävention, insbesondere bei Partnerschaftsgewalt, sowie auf umfassenden Schutz, Unterstützung und Beratung von gewaltbetroffenen Frauen und deren effektiven Zugang zum Recht. Ferner wird die Schließung gesetzlicher Schutzlücken von Zwangssterilisationen über psychische Gewalt bis zum Staatshaftungsrecht gefordert und es werden allgemeine sowie bereichsspezifische Anforderungen an eine effektive Strafverfolgung vorgestellt. Effektiver Gewaltschutz muss auch für Migrantinnen und geflüchtete Frauen gelten. Um die Implementierung der Istanbul-Konvention auch strukturell zu garantieren, braucht es zudem unabhängiges Monitoring, entsprechende Forschung und umfassende Datenerhebung.

Prävention

Prävention von Partnerschaftsgewalt (S. 12ff.)

Neben den entsprechenden Statistiken muss eine intensive Tatursachenforschung die Grundlage für Risikoeinschätzungen der mit Gefährdungsfällen befassten Personen und Institutionen bilden. Die Erfahrungen und Einschätzungen der betroffenen Frauen sind ebenfalls einzubeziehen. Notwendig ist die Zusammenführung von Informationen und die flächendeckende Etablierung eines interdisziplinären Fallmanagements.

Programme zum polizeilichen Umgang mit häuslicher Gewalt und Netzwerke der Polizei mit anderen Gewaltschutz-Akteur*innen wie Jugendämtern, anderen Behörden, Beratungsstellen oder Schutzunterkünften sind flächendeckend zu implementieren und weiterzuentwickeln. Aus- und Fortbildung befähigt Polizeikräfte, Risiken einzuschätzen, in Gewaltsituationen erfolgreich zu intervenieren, die Betroffenen zu unterstützen und nachfolgende Schritte zu organisieren.

Adressaten- und situationsspezifische polizeiliche Gefährderansprachen von (potentiellen) Tätern sind verstärkt für punktuelle Interventionen zu nutzen. Für notwendige langfristige Verhaltensänderungen sind Maßnahmen zur Verantwortungsübernahme nach den Standards der BAG „Täterarbeit häusliche Gewalt" und Beratungsstellen für änderungsbereite (potentielle) Täter sowie ambulante und stationäre Therapieeinrichtungen in angemessener Anzahl und Ausstattung zu schaffen.

Prävention durch öffentliches Bewusstsein (S. 12ff.)

Regelmäßige Kampagnen und Programme sollen öffentliches Bewusstsein für die unterschiedlichen Erscheinungsformen von geschlechtsbezogener Gewalt schaffen sowie patriarchale Denkmuster und Frauenverachtung bekämpfen. Die Gleichstellung von Frauen und Männern, Aufhebung von Rollenzuweisungen, geschlechtsbezogene Gewalt gegen Frauen in allen Gesellschaftsschichten und die Bedeutung schädigender Sexual- und Vergewaltigungsmythen müssen in die offiziellen Lehrpläne auf allen Ebenen des Bildungssystems aufgenommen werden.

Unterstützung, Beratung und Rechtszugang

Umfassende Unterstützungsangebote und deren Finanzierung (S. 13ff., 18ff., 22ff.)

Es sind alle geeigneten gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen zu treffen, um ein flächendeckendes, umfassendes und allgemein zugängliches Unterstützungssystem für alle gewaltbetroffenen Frauen zu schaffen. Dies umfasst insbesondere Schutzunterkünfte, Beratungsstellen, Notrufe, Traumazentren, Therapiemöglichkeiten, medizinische Versorgung und Barrierefreiheit im weiteren Sinne.

Die Unterstützungsangebote für Betroffene von Vergewaltigung und sexualisierter Gewalt müssen den Anforderungen an Krisenzentren im Sinne der Istanbul-Konvention entsprechen.

Der effektive Zugang zu Schutzunterkünften und Unterstützungsdiensten wie insbesondere vertraulicher Beratung ist auch durch deren bedarfsdeckende und verlässliche Finanzierung zu garantieren. Gewaltschutz und Unterstützung gewaltbetroffener Frauen sind staatliche Pflichtaufgaben.

Effektiver Rechtszugang gewaltbetroffener Frauen (S. 26ff.)

Der effektive Rechtszugang gewaltbetroffener Frauen ist zu garantieren, insbesondere durch barrierefreie, verständliche und allgemein zugängliche Informationen über individuelle oder kollektive Rechtsbehelfe im nationalen oder internationalen Recht, die Bereitstellung einfühlsamer und sachkundiger Unterstützung bei der Einreichung solcher Rechtsbehelfe und die vollständige Umsetzung des Rechts der Betroffenen auf Rechtsbeistand und unentgeltliche Rechtsberatung.

Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Gewalt in Gerichtsverfahren (S. 34f., 39ff.)

Es ist sicherzustellen, dass vorherige Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt in Sorge- und Umgangsverfahren angemessen berücksichtigt wird.

Die Gerichtspraxis, bei Stalking unabhängig vom Einzelfall auf Vergleiche hinzuwirken, ist kritisch zu evaluieren und in dieser Form zu beenden.

Gesetzliche Schutzlücken

Unterbindung geschlechtszuweisender Operationen an Kindern (S. 42ff.)

Es sind alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um nicht medizinisch indizierte, sondern auf kulturellen Annahmen über Geschlecht beruhende Operationen an Inter*-Kindern wirksam zu unterbinden. Neben der Aufklärung von Eltern, Ärzt*innen und medizinischem Personal gehören hierzu rechtliche Maßnahmen.

Strafbarkeit von Zwangssterilisationen (S. 45f.)

Jede Sterilisation ohne die vorherige, informierte und wirksame Einwilligung der betroffenen Frau ist als Straftat konsequent zu verfolgen. Dies gilt auch und insbesondere für Sterilisationen von Frauen mit Lernschwierigkeiten (sogenannte geistiger Behinderung). § 1905 BGB sollte gestrichen werden.

Es sind effektive Maßnahmen zu ergreifen, um Sterilisationen auf der Basis unzureichender Aufklärung und unwirksamer Einwilligungen entgegenzuwirken, insbesondere ist die menschenrechtsorientierte Aus- und Fortbildung der involvierten Fachkräfte und Ärzt*innen sicherzustellen.

Strafbarkeit von psychischer Gewalt (S. 36ff.)

Ernsthafte psychische Beeinträchtigungen i.S.v. Artikel 33 IK sind strafrechtlich zu erfassen, entweder durch eine konventionskonforme Auslegung der Gesundheitsschädigung im Rahmen von § 223 StGB oder durch die Schaffung eines eigenständigen Straftatbestandes.

Entschädigung Betroffener bei psychischer Gewalt mit schweren Folgen (S. 32f.)

Das Recht der sozialen Entschädigung ist dahingehend zu ändern, dass ein Anspruch auf Unterstützung, Hilfe und Entschädigung nicht nur bei einer „körperlichen Gewalttat" oder einer „schwerwiegenden" psychischen Gewalttat vorliegt, sondern auch bei sonstiger psychischer Gewalt, durch welche die Gesundheit oder psychische Unversehrtheit der betroffenen Person erheblich beeinträchtigt wird.

Haftung des Staates für Unterlassen geeigneter Maßnahmen (S. 30f.)

Das Staatshaftungsrecht ist um effektive und angemessene Ansprüche zu ergänzen, welche gegen staatliche Stellen durchsetzbar sind, die im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ihrer Pflicht zum Ergreifen der erforderlichen vorbeugenden Maßnahmen oder Schutzmaßnahmen nicht nachgekommen sind.

Effektive Strafverfolgung

Strafverfolgung von geschlechtsspezifischer Gewalt (S. 47ff., 50ff., 53ff., 57ff.)

Zur Vereinheitlichung der Rechtsanwendungspraxis ist in den Richtergesetzen des Bundes und der Länder die verpflichtende Teilnahme an Fortbildungen für Staatsanwält*innen und Richter*innen zu Ursachen und Auswirkungen von geschlechtsspezifischer Gewalt und zur Auseinandersetzung mit Geschlechterstereotypen sowie Sexual- und Vergewaltigungsmythen vorzusehen.

Bei der Strafverfolgung von geschlechtsspezifischer Gewalt darf das Bestehen einer intimen Beziehung zwischen Täter und Opfer nicht strafmildernd berücksichtigt werden; die Istanbul-Konvention sieht vielmehr die Möglichkeit der Strafschärfung bei Übergriffen von (Ex-)Partnern vor.

In die Strafzumessungserwägungen des § 46 Abs. 2 StGB sollte das Merkmal der „geschlechtsspezifischen Beweggründe" aufgenommen werden, die u.a. dann vorliegen, wenn die Tat sich gegen eine Frau richtet, weil sie eine Frau ist, oder von Vorstellungen geschlechtsbezogener Ungleichwertigkeit geprägt ist.

Es ist sicherzustellen, dass Verfahrensbeistände und Nebenklagevertretungen ihre Unterstützung der Betroffenen von geschlechtsbezogener, insbesondere sexualisierter, Gewalt in Ermittlungs- und Gerichtsverfahren effektiv ausüben können. Dies gilt insbesondere, aber nicht abschließend, für das Recht auf Akteneinsicht sowie die Terminierung von Gerichtsverhandlungen.

Das Recht auf kostenfreie psychosoziale Prozessbegleitung ist auf alle Betroffenen von geschlechtsspezifischer Gewalt im Sinne der Istanbul-Konvention auszuweiten.

Strafverfolgung von Femiziden in Gestalt von Trennungstötungen (S. 47ff.)

Bei Trennungstötungen setzt sich der Täter über das Grund- und Menschenrecht der Frau hinweg, selbst über Eingehen und Fortbestand einer Intimbeziehung zu entscheiden. Dies sollte bei der Strafzumessung berücksichtigt werden und bei Tötungsdelikten grundsätzlich zur Einordnung in die Fallgruppe der „niedrigen Beweggründe" und damit zur Bewertung als Mord führen.

Strafverfolgung von sexualisierter Gewalt (S. 50ff., 53ff.)

Maßnahmen der vertraulichen Beweissicherung müssen flächendeckend und wohnortnah verfügbar sein. Diese Garantie umfasst auch die Regelung der medizinischen Erstversorgung sowie die Finanzierung der Materialien und notwendiger Schulungen.

Es sind alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Betroffenen von sexualisierter Gewalt Mehrfachvernehmungen zu ersparen und Vernehmungen nur durch geschultes Personal zu sichern. Es ist gesetzlich sicherzustellen, dass Fragen zum sexuellen Vorleben oder Verhalten eines Opfers außerhalb des angezeigten Sachverhaltes im Strafprozess nur ausnahmsweise und unter Vorbehalt besonderer Begründung gestellt werden können.

Strafverfolgung von körperlicher Partnerschaftsgewalt (S. 57ff.)

Bei allen geschlechtsspezifischen Körperverletzungsdelikten ist ein besonderes öffentliches Interesse an der Strafverfolgung anzunehmen, es sei denn, dem stehen ausnahmsweise Opferinteressen entgegen. Der Verweis auf den Privatklageweg sollte ausgeschlossen sein. Eine klarstellende Änderung von Nr. 86 RiStBV ist empfehlenswert.

Effektiver Gewaltschutz für Migrantinnen und geflüchtete Frauen (S. 59ff., 63ff.)

Deutschland soll seine Vorbehalte gegen Artikel 59 Abs. 2 und 3 der Istanbul-Konvention zurücknehmen, um auch Frauen ohne gesicherten Aufenthaltstitel umfassend gegen geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt zu schützen. Die praktische Wirksamkeit der Umsetzungsmaßnahmen zu Artikel 59 Abs. 1 ist sicherzustellen.

Migrantinnen müssen diskriminierungsfreien Zugang zu Gewaltschutzsystemen haben. Die räumliche Aufenthaltsbeschränkung ist in Fällen des Gewaltschutzes durch gesetzliche Ausnahmen auszusetzen. Sozialrechtliche Leistungsansprüche und ausländerrechtliche Meldepflichten sind dementsprechend anzupassen. Psychosoziale Begleitung in gewaltbelasteten Lebenssituationen, insbesondere die Aufnahme in einem Frauenhaus, ist unabhängig vom Aufenthaltsstatus zu finanzieren.

Monitoring, Forschung und Datenerhebung (S. 9ff.)

Es ist eine unabhängige und angemessen ausgestattete Monitoring-Stelle einzurichten, welche die Umsetzung der Istanbul-Konvention bundesweit überwacht.

Forschung zu geschlechtsspezifischer Gewalt ist durch staatliche Mittel und weitere Unterstützung zu garantieren und zu fördern. Genau aufgeschlüsselte statistische Daten über alle vom Anwendungsbereich der Konvention erfassten Fälle von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt sind von der Bundesrepublik Deutschland zu erheben und allgemein zugänglich zu veröffentlichen.

A. Umsetzungsdefizite im Bereich Ineinandergreifende politische Maßnahmen und Datensammlung (Kapitel II)

Monitoring, Forschung und Datenerhebung zu geschlechtsspezifischer Gewalt

Was die Istanbul-Konvention verlangt

Gemäß Artikel 10 der Konvention sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine oder mehrere offizielle Stellen zu errichten, welche für die Koordinierung, Umsetzung, Beobachtung und Bewertung der Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von jeglicher Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zuständig sind. Artikel 11 (Abs. 1 lit. a IK) verpflichtet die Staaten, in regelmäßigen Abständen einschlägige genau aufgeschlüsselte statistische Daten über Fälle von allen in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt zu sammeln. Ferner ist nach Artikel 11 Abs. 1 lit. b IK die Forschung zu allen erfassten Formen geschlechtsspezifischer Gewalt, ihren Ursachen und Auswirkungen, ihrem Vorkommen sowie der Aburteilungsquote und der Wirksamkeit der nach der Konvention ergriffenen Maßnahmen zu fördern.

Aktuelle Situation und Rechtslage

Das internationale Überwachungsgremium für die Istanbul-Konvention, GREVIO, versteht die Verpflichtung aus Artikel 10 dahingehend, dass der Staat die Funktion von (politischer) Koordinierung einerseits sowie Monitoring und Evaluierung andererseits trennen und Letztere auf eine unabhängige Institution übertragen soll.[13] Eine solche Monitoring-Stelle sollte eigeninitiativ forschen und Daten erheben können, um allein am Maßstab der Konvention die Umsetzung beobachten und bewerten zu können. Sinnvoll ist es, die Monitoring-Struktur unter Beteiligung der Zivilgesellschaft zu entwickeln, um deren Expertise einzubinden und deren gute Kooperation sicherzustellen.

Die in Artikel 10 genannten Aufgaben der Koordinierungsstelle auf Bundesebene werden zurzeit durch die zuständigen Bundesressorts gemeinsam wahrgenommen.[14] Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben nutzen die Bundesressorts unter anderem verschiedene Bund-Länder-Arbeitsgruppen bzw. Arbeitsgruppen von Bund, Ländern und Nichtregierungsorganisationen.[15] Eine eigenständige Koordinierungsstelle existiert

[13] Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence, Baseline Evaluation Report Albania, GREVIO/Inf(2017)13, Rn. 34 und 36; Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence, Baseline Evaluation Report Monaco, GREVIO/Inf(2017)3, Rn. 27.

[14] Bt-Drs. 19/781619 vom 15.2.2019, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Möhring, Gökay Akbulut, Doris Achelwilm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/7134 – Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention), S. 6.

[15] Ebd.

nicht. Die derzeitige Anknüpfung an bereits bestehende Strukturen in den Ministerien genügt den Anforderungen des Artikel 11 IK nicht, weil keine ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung gestellt wurden.

Ein sinnvolles Monitoring ist zudem ohne Forschung und Datenerhebung nicht möglich. Die Bundesregierung geht davon aus, schon nach jetzt den Anforderungen des Artikel 11 IK vollumfänglich genüge zu tragen.[16] Forschung zu geschlechtsspezifischer Gewalt findet in Deutschland bisher aber vorwiegend statt, wenn zivilgesellschaftliche Organisationen oder Wissenschaftler*innen[17] sich in diesem Feld engagieren. Die Bundesregierung hat 2004 zwei große Studien zu Gewalt gegen Frauen und Gewaltwiderfahrnissen von Männern veröffentlicht[18] und der Gender Daten Report von 2005 enthielt ein sehr instruktives Kapitel zu Gewalt und Geschlecht[19]. Ebenfalls in diese Zeit fällt die ausführliche Begleitforschung zum Gewaltschutzgesetz und sonstigen Maßnahmen gegen häusliche Gewalt.[20] Der Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland aus dem Jahr 2020[21] enthält ein Kapitel zu Partnerschaftsgewalt auf zwei Seiten, in dem Opfer von Partnerschaftsgewalt nach Geschlecht und Bundesland aufgeführt werden. Weitere Ausführungen zu geschlechtsspezifischer Gewalt finden sich nicht.

In der Auseinandersetzung um die Änderung des Sexualstrafrechts im Jahr 2016 mussten notwendige Datenerhebungen ebenfalls maßgeblich durch zivilgesellschaftliche Organisationen und einzelne Wissenschaftler*innen durchgeführt werden,[22] wobei die Datenlage in Bezug auf sexualisierte Gewalt weiterhin verbesserungsbedürftig ist. Wenn staatlich nicht beauftragte wissenschaftliche Forschung zu geschlechtsspezifischer Gewalt stattfindet, ist die notwendige Kooperation staatlicher Stellen, die über wesentliche Daten verfügen, nicht immer gesichert.

Die Verfügbarkeit statistischer Daten ist noch immer uneinheitlich und nur partiell gesichert. In Bezug auf polizeiliche Schutzmaßnahmen gegen häusliche Gewalt erheben die Innenministerien der Länder die entsprechenden Daten, eine bundesweite Zusammenführung erfolgt nicht. Seit 2016 wird vom Bundeskriminalamt ein Lagebericht Partnerschaftsgewalt – Kriminalstatistische Auswertung veröffentlicht, zuletzt im Jahr 2019.[23] Die Polizeiliche Kriminalstatistik nimmt eine geschlechtsspezifische Aufschlüsselung bei Tatverdächtigen nur pauschal und bei den Opfern nur in Bezug auf ausgewählte Delikte vor.[24] Der Polizeilichen Kriminalstatistik lässt sich daher lediglich entnehmen, wie viele Opfer in Bezug auf das jeweilige Delikt Frauen waren, sie lässt aber nur bedingt Rückschlüsse auf dahinterstehende frauenfeindliche oder sexistische Motive zu. Angaben zu nichtbinären Personen fehlen gänzlich. Insgesamt ist in der statistischen Erfassung eine Abkehr von der ausschließlich binären Aufteilung erforderlich, die auch für die Polizeilichen Kriminalstatistik durchgeführt werden muss. Auch in der Dunkelfeld-Forschung besteht erheblicher Nachholbedarf.

---

[16] Bt.-Drs. vom 24.4.2017, 18/12037, S. 54 ff.

[17] Grundlegend GiG-net (Hrsg.), Gewalt im Geschlechterverhältnis, 2008.

[18] BMFSFJ (Hrsg.), Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland, 2004; BMFSFJ (Hrsg.), Gewalt gegen Männer. Personale Gewaltwiderfahrnisse von Männern in Deutschland, 2004; abrufbar im Internet www.bmfsfj.de.

[19] BMFSFJ (Hrsg.), Datenreport zur Gleichstellung von Männern und Frauen in der Bundesrepublik Deutschland 2005, Kapitel X; derzeit auf der Website des BMFSFJ nicht abrufbar.

[20] BMFSFJ (Hrsg.), Gemeinsam gegen häusliche Gewalt. Kooperation, Intervention, Begleitforschung, 2004.

[21] BMFSJ (Hrsg.), 4. Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, 4.9.2020, abrufbar unter https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/4--atlas-zur-gleichstellung-von-frauen-und-maennern-in-deutschland/160358.

[22] Insbesondere bff, „Was Ihnen widerfahren ist, ist in Deutschland nicht strafbar". Fallanalyse zu bestehenden Schutzlücken in der Anwendung des deutschen Sexualstrafrechts bezüglich erwachsener Betroffener, 2014.

[23] Lagebericht Partnerschaftsgewalt – Kriminalstatistische Auswertung, 2019, abrufbar im Internet: https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Partnerschaftsgewalt/partnerschaftsgewalt_node.html.

[24] Bspw. Polizeiliche Kriminalstatistik 2018 und 2019, abrufbar im Internet: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/pks-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=4 und https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/pks-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=10.

Im Jahr 2015 hat die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenminister*innen der Länder eine Bestandsaufnahme zu Existenz, Ausstattung und Finanzierung von Frauenschutzhäusern erstellt, deren Angaben aber lückenhaft sind.[25] So ist die „FHK-Bewohner_innenstatistik" der Frauenhauskoordinierung die einzige bundesweite Statistik, die jährlich Daten über die Frauenhausarbeit und die Frauenhausbewohner*innen für Praxis, Forschung und Politik zur Verfügung stellt.[26] Die Frauenhauskoordinierung erhebt Daten zur Inanspruchnahme von Unterstützungssystemen, kann aber nur einen Anteil der Frauenschutzhäuser erfassen (im Jahr 2019 z.B. 180 aller Frauenhäuser in Deutschland).[27] Erheblichen Forschungs- und Datenerhebungsbedarf gibt es insbesondere zu sexualisierter Gewalt gegen Frauen, Zwangsprostitution und Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, Zwangsverheiratung, Genitalverstümmelung, Gewalt gegen lesbische Frauen und Intersex*-Kinder sowie ungewollten Sterilisationen werden von staatlichen oder beauftragten Stellen derzeit nicht erhoben.

Forderungen

Es ist eine unabhängige Monitoring-Stelle einzurichten, welche die Umsetzung der Istanbul-Konvention bundesweit überwacht. Forschung und Datenerhebung sollten integrale Bestandteile eines unabhängigen Monitorings sein.

Genau aufgeschlüsselte statistische Daten über alle vom Anwendungsbereich der Konvention erfassten Fälle von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt sind von der Bundesrepublik Deutschland zu erheben und allgemein zugänglich zu veröffentlichen. Insbesondere muss in allen Bereichen von physischen und psychischen Gewalttaten die Erhebung von geschlechtsbezogener Täter-Opferbeziehung vorgeschrieben werden, wie in Artikel 11 Abs. 1 lit. a IK vorgesehen.

Forschung hierzu ist durch die vorbehaltlose Kooperation staatlicher Stellen sowie entsprechende Mittel zu garantieren und zu fördern.

[25] GFMK (Hrsg.), Bestandsaufnahme Frauenhäuser und Opferunterstützungseinrichtungen, 2015, abrufbar im Internet: https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/anlage_top_7-1_2_1510227253.pdf.

[26] Siehe https://www.frauenhauskoordinierung.de/publikationen/fhk-bewohner-innenstatistik/.

[27] Ebd.

B. Umsetzungsdefizite Prävention (Kapitel III)

Die Verhinderung von Trennungstötungen und anderen Formen von Partnerschaftsgewalt

Was die Istanbul-Konvention verlangt

Artikel 12 IK fordert umfassende Präventionsmaßnahmen. Gemäß Artikel 12 Abs. 2 IK müssten die Vertragsparteien die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen treffen, um alle in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt durch natürliche oder juristische Personen zu verhüten. Gemäß Artikel 12 Abs. 3 IK müssen alle getroffenen Maßnahmen die speziellen Bedürfnisse von Personen, die durch besondere Umstände schutzbedürftig geworden sind, berücksichtigen und sich mit diesen befassen und die Menschenrechte aller Opfer in den Mittelpunkt stellen. Gemäß Artikel 13 IK sind die Vertragsparteien verpflichtet, regelmäßig Kampagnen oder Programme zur Bewusstseinsbildung auf allen Ebenen durchzuführen, um in der breiten Öffentlichkeit das Bewusstsein und das Verständnis für die unterschiedlichen Erscheinungsformen aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt, ihre Auswirkungen auf Kinder und die Notwendigkeit, solche Gewalt zu verhüten, zu verbessern. Nach Artikel 14 IK müssen die erforderlichen Maßnahmen getroffen werden, um Themen wie die Gleichstellung von Frauen und Männern, Aufhebung von Rollenzuweisungen, gegenseitiger Respekt, gewaltfreie Konfliktlösung in zwischenmenschlichen Beziehungen, geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und das Recht auf die Unversehrtheit der Person in die offiziellen Lehrpläne auf allen Ebenen des Bildungssystems aufzunehmen. Artikel 23 IK sieht vor, dass die Vertragsparteien die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen treffen, um die Einrichtung von geeigneten, leicht zugänglichen Schutzunterkünften in ausreichender Zahl zu ermöglichen, um Opfern, insbesondere Frauen und ihren Kindern, eine sichere Unterkunft zur Verfügung zu stellen und aktiv auf Opfer zuzugehen.

Aktuelle Situation und Rechtslage

Frauen sind wesentlich öfter als Männer von Gewalttaten durch ihre (Ex-)Partner betroffen. 3027 Frauen wurden im Jahr 2019 in Deutschland Opfer eines (vollendeten) sexuellen Übergriffs, einer sexuellen Nötigung oder Vergewaltigung durch ihren (Ex-)Partner.[28] 307 Frauen fielen versuchten oder vollendeten Tötungsdelikten ihres (Ex-)Partners zum Opfer; 117 Frauen starben.[29] Mehr als einmal pro Stunde wird eine Frau von ihrem (Ex-)Partner körperlich angegriffen und jeden dritten Tag wird eine Frau von ihrem (Ex-)Partner getötet.

Im Vordergrund der Bekämpfung von Trennungstötungen und sonstigen Formen von Partnerschaftsgewalt muss deren Prävention stehen.[30] Partnerschafts- und Trennungsgewalt sind oft nicht unvorhersehbar

[28] Bundeskriminalamt (Hrsg.): Partnerschaftsgewalt. Kriminalstatistische Auswertung – Berichtsjahr 2019, abrufbar im Internet: https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Partnerschaftsgewalt/Partnerschaftsgewalt_2019.html;jsessionid=94375081EF5AFEA6F8A60BAFA1354D4E.live0601?nn=63476.

[29] Ibid.

[30] Vgl. dazu djb, Policy Paper: Opferrechte in Strafverfahren wegen geschlechtsbezogener Gewalt, 22.11.2018, S. 12 ff., abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st18-18/.

und deshalb auch nicht „unvermeidlich". Nicht selten sind Täter und Opfer der Polizei schon von „Krisen-einsätzen" bekannt, es wurden in der Vergangenheit bereits Platzverweise erteilt und es bestehen Gewaltschutzanordnungen; manche Frauen haben Zuflucht bei Verwandten, Freund*innen oder in Frauenhäusern gesucht. Das bedeutet einerseits, dass die bereits ergriffenen Maßnahmen, die die Sicherheit der Opfer oft erfolgreich gewährleisten, im konkreten Fall rückblickend nicht ausgereicht haben, um die Frau vor weiterer schwerwiegender Gewalt zu schützen. Es bedeutet andererseits aber auch, dass Risikofälle den Behörden und Gerichten häufig längst bekannt sind und sich die Gewalt nicht (mehr) in der „Abgeschlossenheit" einer Paarbeziehung ereignet. Im Vorfeld solcher schweren Gewalttaten gibt es häufig Warnsignale für eine Eskalation. Vielfach fehlt es den Frauen dann an Unterstützung, wenn sie sich gegen die Beziehung entschieden haben. Zahlreiche Fälle von Partnerschafts- und insbesondere Trennungsgewalt ließen sich daher bei zutreffender Beurteilung der bestehenden Gefahr und Effektivierung des Opferschutzes verhindern.

Rechtliche Möglichkeiten, einen gewalttätigen Mann dauerhaft von der bedrohten (Ex-) Partnerin fernzuhalten, stehen nur eingeschränkt zur Verfügung. Polizeiliche Platzverweise und Rückkehrverbote sowie Näherungs- und Kontaktverbote nach dem Gewaltschutzgesetz reichen allein oft nicht aus, hochbrisante Gefährdungslagen zu entschärfen, weil die Männer sich über polizeiliche und gerichtliche Anordnungen hinwegsetzen. Insbesondere fehlt es auch an einer Abstimmung mit dem Familienrecht, wonach trotz dem Vorliegen einer Gewaltschutzanordnung der Umgang mit dem Kind ermöglicht werden muss.

Forderungen

Auf der Grundlage intensiver Tatursachenforschung müssen bereits vorhandene Instrumente zur Risikoeinschätzung[31] weiterentwickelt und den mit Gefährdungsfällen befassten Personen und Institutionen an die Hand gegeben werden, damit diese nicht mehr allein auf ihr „Bauchgefühl" angewiesen sind. Häufig weiß die betroffene Frau am besten, wie gefährlich ihr (Ex-)Partner ist. Ihre Einschätzung sollte daher erfragt und ernstgenommen werden. Statistiken – ebenfalls auf Grundlage intensiver Tatursachenforschung – bieten hier eine vielversprechende Methode zur Risikoeinschätzung.

Die bei Beratungsstellen, Frauenhäusern, Polizei, Justiz u.a. bekannten Informationen zur individuellen Bedrohungslage müssen zusammengeführt werden. Notwendig ist die flächendeckende Etablierung eines interdisziplinären Fallmanagements.[32]

Notwendig ist die verpflichtende, qualifizierte fortlaufende Aus- und Fortbildung *aller* Polizeikräfte, die in ihrem Dienst mit häuslicher Gewalt konfrontiert werden. Sie müssen im Stande sein, Risiken einzuschätzen und erste Schritte zur Stabilisierung der Situation des Opfers in die Wege zu leiten.

Die Abstimmung mit dem Familienrecht muss verbessert werden, insbesondere in Fällen, in denen trotz des Vorliegens einer Gewaltschutzanordnung der Umgang mit dem Kind ermöglicht werden muss.

Es bedarf des weiteren Ausbaus von Frauenhäusern und Beratungsstellen und deren gesicherte, dauerhafte Finanzierung, wobei besonderes Augenmerk auf die Barrierefreiheit (im weiteren Sinne) der Unterstützungsangebote zu richten ist.

---

[31] Z.B. DyRiAS (Dynamische Risikoanalyse System), SARA (Spousal Assault Risk Assessment), ODARA (Ontario Domestic Assault Risk Assessments) etc.

[32] Vgl. hierzu Landespräventionsrat Niedersachsen a.a.O.: Artikel 10 Abs. 1 IK.

Es müssen daher in ausreichender Anzahl Maßnahmen der Täterarbeit (Verantwortungsübernahme) nach den Standards der BAG „Täterarbeit häusliche Gewalt" und Beratungsstellen für zur Verhaltensänderung bereite (potentielle) Täter sowie ambulante und stationäre Therapieeinrichtungen geschaffen werden.

Es müssen regelmäßig Kampagnen oder Programme zur Bewusstseinsbildung auf allen Ebenen durchgeführt werden, um in der breiten Öffentlichkeit das Bewusstsein und das Verständnis für die unterschiedlichen Erscheinungsformen von geschlechtsbezogener Gewalt zu verbessern. Außerdem müssen Themen wie Gleichstellung von Frauen und Männern, Aufhebung von Rollenzuweisungen, geschlechtsbezogene Gewalt gegen Frauen in jeglichen Gesellschaftsschichten und Bewusstseinsbildung im Hinblick auf gängige Sexual- und Vergewaltigungsmythen in die offiziellen Lehrpläne auf allen Ebenen des Bildungssystems aufgenommen werden.

C. Umsetzungsdefizite Schutz und Unterstützung (Kapitel IV)

Frauenschutzhäuser und Fachberatungsstellen

Was die Istanbul-Konvention verlangt

Artikel 22 IK verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland, in angemessener geographischer Verteilung spezialisierte Dienste für sofortige sowie kurz- und langfristige Hilfe für Betroffene von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt sowie ihre Kinder bereitzustellen oder deren Bereitstellung zu garantieren. Artikel 23 IK verpflichtet dazu, die notwendigen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen zu treffen, um geeignete, leicht zugängliche Schutzunterkünfte in ausreichender Zahl bereitzustellen.

Aktuelle Situation und Rechtslage

Von einer flächendeckenden und zugänglichen Versorgung mit Schutzräumen für Gewaltopfer ist die Bundesrepublik Deutschland weit entfernt. Es fehlen nach aktuellen Schätzungen mehr als 14.600 Schutzplätze[33], Frauen mit Behinderungen haben kaum Zugang, Schutzunterkünfte für männliche Opfer häuslicher Gewalt fehlen vollständig. Auch Unterstützungsdienste wie insbesondere Fachberatungsstellen stehen weder wohnortnah noch mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet zur Verfügung.

Jede vierte Frau in Deutschland hat im Laufe ihres Lebens mindestens einmal körperliche und/oder sexuelle Übergriffe durch einen Beziehungspartner erlebt.[34] Mit durchschnittlich einem Frauenhausplatz auf 12.000 Einwohner*innen[35] ist die Versorgung in Deutschland defizitär.[36] Fast jede zweite Anfrage auf Aufnahme in einem Frauenhaus muss abgelehnt werden,[37] wobei es regional erhebliche Unterschiede gibt. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise werden zwei von drei Anfragen abgelehnt; die schlechtesten Platzquoten[38] weisen Bayern und Sachsen auf. In mindestens 125 Landkreisen und kreisfreien Städten in Deutschland gibt es überhaupt kein Frauenhaus. Das bis Ende 2019 laufende Modellprojekt des Bundes und der Länder zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz von Frauen vor Gewalt verspricht neue Erkenntnisse zu den Fragen, inwiefern sich die Bedarfe im ländlichen von denen im städtischen Raum

[33] Sachstand „Frauenhäuser in Deutschland" des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 27.5.2019, WD 9 – 3000 – 030/19, S. 4, abrufbar im Internet: https://www.bundestag.de/resource/blob/648894/7fe59f890d4a9e8ba3667fb202a15477/WD-9-030-19-pdf-data.pdf.

[34] Monika Schröttle/Ursula Müller, Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland, 2004; BMFSFJ (Hrsg.), Gewalt gegen Frauen in Paarbeziehungen, 2014.

[35] Kleine Anfrage zum Modellprojekt zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz von Frauen vor Gewalt, BT-Drs. 19/752 vom 14.2.2018, Vorbemerkung der Fragesteller, S. 1, abrufbar im Internet: http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/007/1900752.pdf. Dies entspricht zwar Berechnungen auf Grundlage der Daten in: Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK), Bestandsaufnahme Frauenhäuser und Opferunterstützungseinrichtungen, 2015, S. 63ff. betrachtet man jedoch nur die tatsächlichen Plätze für Frauen und zieht die von vier Bundesländern angegebenen Kinderplätze ab, kommt durchschnittlich ein Frauenhausplatz auf 16.350 Einwohner*innen.

[36] Der Europarat fordert einen Frauenhausplatz pro 7.500 Einwohner*innen.

[37] Sachstand „Frauenhäuser in Deutschland" des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 27.5.2019, WD 9 – 3000 – 030/19, S. 4, abrufbar im Internet: https://www.bundestag.de/resource/blob/648894/7fe59f890d4a9e8ba3667fb202a15477/WD-9-030-19-pdf-data.pdf.

[38] Jeweils 1:17.000. Werden in Bayern die Plätze für Kinder nicht berücksichtigt, liegt die Quote bei 1:36.000.

unterscheiden und wie Hilfesysteme entsprechend passgenau ausgestaltet und finanziert werden können.[39] Durch den Hinweis auf fehlende Zahlen wurde die notwendige Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Plätzen in Frauenschutzhäusern und Schutzunterkünften über Jahre hinweg verzögert.

Obwohl Frauen mit Behinderungen überdurchschnittlich häufig von Gewalt betroffen sind,[40] sind nur 10% der vorhandenen Frauenhäuser gut für sie geeignet, rollstuhlgeeignet ist nur eine Handvoll. In den derzeitigen Strukturen ist auch kaum eine angemessene Betreuung von Kindern, die Gewalt (mit)erlebt haben, möglich. Vielfach fehlen Ressourcen für die Sprachmittlung, was auch eine massive Barriere für gewaltbetroffene Frauen mit Flucht- oder Migrationsgeschichte darstellen kann.

Gleichzeitig müssen gewachsene Schutz- und Hilfestrukturen nicht nur quantitativ ausgebaut und finanziell verlässlich abgesichert werden, erforderlich ist auch eine qualitative Weiterentwicklung der Angebote, um Frauen mit erhöhtem Unterstützungsbedarf zu erreichen. Gewaltbetroffenheit geht vielfach mit weiteren Belastungen und Benachteiligungen einher und wird durch sie noch verstärkt, so bspw. Armut, Verschuldung, Wohnungslosigkeit, Behinderung, Psychiatrieerfahrung, Suchtmittelabhängigkeit oder auch ein ungesicherter Aufenthaltsstatus. Schutz und Unterstützung können nur wirksam sein, wenn sie auch für besonders vulnerable Zielgruppen faktisch und verlässlich zugänglich sind. Frauen mit erhöhtem Unterstützungsbedarf sehen sich überdies einem unzugänglichen Wohnungsmarkt gegenüber, was einen längeren Verbleib in Schutzunterkünften zur Folge hat, wodurch sich das Platzproblem weiter verschärft. Notwendige Schutz- und Unterstützungsleistungen für gewaltbetroffene Frauen können nicht allein durch allgemeine Schutzunterkünfte und Fachberatungsstellen geleistet werden. Vielmehr sind weitere Institutionen wie bspw. die kommunale Wohnungswirtschaft, spezialisierte Beratungsstellen, Gesundheitsdienste und soziale Dienste in der Pflicht. Ihre Vernetzung und der Aufbau von Interventionsketten, welche Schutz und Unterstützung auch für Frauen mit erhöhtem Unterstützungsbedarf garantieren, sind unbedingt erforderlich.

Entgegen immer wieder erhobener Behauptungen sind von sog. häuslicher Gewalt nicht gleichmäßig Frauen und Männer betroffen. Umgekehrt können aber auch nicht die männlichen Opfer häuslicher Gewalt ignoriert werden. Gewalt in sozialen Nahbeziehungen ist geschlechtsspezifisch ausgeprägt, männliche Gewalt gegen Frauen ist häufiger, ritueller, schwerwiegender und mit weitaus ernsteren Konsequenzen verbunden als häusliche Gewalt von Frauen.[41] Zudem fehlt es Frauen weitaus häufiger als Männern an den finanziellen und sonstigen Ressourcen, um eine Gewaltbeziehung zu verlassen. Die Konvention verlangt Schutzunterkünfte „insbesondere für Frauen und ihre Kinder", aber nicht exklusiv, und sie schließt männliche Opfer häuslicher Gewalt insgesamt nicht aus. Dies ist auch insofern konsequent, als die Wahrnehmung männlicher Opfer selbst Geschlechterrollen verändern kann. Derzeit gibt es überhaupt keine Schutzunterkünfte für Männer in Deutschland. Dies ist umgehend zu ändern, wobei zu beachten ist, dass der Bedarf aus den genannten Gründen deutlich geringer ausfallen wird als der Bedarf an Unterkünften für Frauen.

Die Versorgung mit Schutzunterkünften ist unverzüglich an die bestehenden Bedarfe anzupassen, was die Eröffnung von Schutzunterkünften für männliche Opfer häuslicher Gewalt ebenso impliziert wie den quantitativen Ausbau des Angebots von Frauenhäusern, so dass es nicht zu zahlreichen Abweisungen kommen muss, aber auch die (im weitesten Sinne) barrierefreie und an besonderen Bedarfen orientierte

---

[39] Kleine Anfrage zum Modellprojekt zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz von Frauen vor Gewalt, BT-Drs. 19/752 vom 14.2.2018, abrufbar im Internet: http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/007/1900752.pdf (Leitfragen auf S. 3).

[40] Claudia Hornberg und Monika Schröttle (Projektleitung), Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland, Studie im Auftrag des BMFSFJ, 3. Aufl. 2014, S. 56 f.; Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Zweiter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung, 2016, S. 413.

[41] Ausführlich GiG-net, Gewalt im Geschlechterverhältnis, 2008. Dagegen leiden Studien, die zum Beleg einer Gleichverteilungsthese herangezogen werden, bislang durchweg an dem schweren methodischen Fehler, dass sie keinerlei Differenzierung der Gewalthandlungen vornehmen, anders gesagt: Anschreien und Zusammenschlagen werden mit demselben Wert gezählt.

Ausstattung der bestehenden und neuen Unterkünfte. Angesichts der großen Herausforderungen ist auch eine Neuorientierung in der Finanzierung unumgänglich, die bisher als extrem uneinheitlich, kaum jemals kostendeckend und mit großen Unsicherheiten verbunden beschrieben werden kann.[42] In diesem Zuge ist das Investitionsprogramm des BMFSJ zu begrüßen, in dessen Rahmen der Bund in den Jahren 2020 bis 2023 insgesamt 120 Millionen Euro für den Aus-, Um- und Neubau von Frauenhäusern und Beratungsstellen ausgeben werden, 30 Millionen davon für Aus-, Um- und Neubau sowie die Sanierung von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen.[43] Ein flächendeckendes Angebot und eine auskömmliche Finanzierung sind damit aber noch nicht garantiert.

Schutzunterkünfte decken nur einen Teil der notwendigen Unterstützung für Betroffene von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt ab. Fachberatungsstellen leisten wohnortnah und unkompliziert Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen, wobei sie schwerpunktmäßig auf unterschiedliche Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt ausgerichtet sind. Besonders bedeutsam ist die vertrauliche Beratung. Durch Öffentlichkeitsarbeit leisten sie überdies einen wesentlichen Beitrag zur Ächtung von geschlechtsspezifischer Gewalt und klären über Erscheinungsformen, Vorurteile und Gegenmaßnahmen auf. Ihre Arbeit wird dadurch erheblich behindert, dass sie unzureichend ausgestattet und nicht angemessen finanziert sind. Dadurch ergeben sich lange Wartezeiten für Beratungstermine, sofortige Hilfe kann auch in Notfällen nicht immer garantiert werden. Im ländlichen Raum gibt es oft kein wohnortnahes Angebot, so dass Gewaltbetroffene lange Wege und Kosten auf sich nehmen müssen; pro-aktive Interventionsstellen gibt es nur vereinzelt in Ballungsgebieten; aufsuchende Beratungsarbeit ist mangels Ressourcen kaum möglich. In vielen Fachberatungsstellen kann die Barrierefreiheit weder in Bezug auf die baulichen Gegebenheiten noch durch Sprachmittlung oder Kinderbetreuung gewährleistet werden.

Ein flächendeckendes, allgemein zugängliches Unterstützungsangebot wird derzeit nicht erreicht. Damit kann die Garantie der Istanbul-Konvention, den effektiven Zugang zu Gewaltschutz – insbesondere auch nach Artikel 4 Abs. 3 der Konvention unabhängig vom „Migranten- oder Flüchtlingsstatus oder dem sonstigen Status"[44] – zu gewährleisten, bislang nicht erfüllt werden. Vorzugswürdig wäre eine bundesgesetzliche Regelung für einen Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe bei Gewalt für alle Frauen, deren Verankerung beispielsweise in § 23 Abs. 1 SGB XII unter Ausschluss von Abs. 3 möglich wäre. Für Asylsuchende, Geduldete und Papierlose könnten die Leistungen zum Schutz vor Gewalt explizit in § 6 AsylbLG verankert und mit einem Rechtsanspruch verbunden werden. Der Leistungsanspruch müsste ergänzt werden durch eine Ausnahme von der Meldepflicht in § 87 Abs. 1 AufenthG für Sozialämter gegenüber den Ausländerbehörden.

Forderungen

Es sind alle geeigneten gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen zu treffen, um ein flächendeckendes, umfassendes und allgemein zugängliches Unterstützungssystem für alle gewaltbetroffenen Frauen zu schaffen. Dies umfasst insbesondere Schutzunterkünfte, Beratungsstellen, Notrufe, Traumazentren, Therapiemöglichkeiten, medizinische Versorgung und Barrierefreiheit im weiteren Sinne.

---

[42] Zu Einzelheiten der Finanzierung s. Sachstand „Frauenhäuser in Deutschland" des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 27.5.2019, WD 9 – 3000 – 030/19, S. 6 ff., abrufbar im Internet: https://www.bundestag.de/resource/blob/648894/7fe59f890d4a9e8ba3667fb202a15477/WD-9-030-19-pdf-data.pdf.

[43] Meldung des BMFSFJ vom 21.10.2019, abrufbar im Internet: https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/bundesinvestitionsprogramm--gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen--startet/140312.

[44] Siehe dazu Zugang zum Recht für Migrantinnen, S. 63ff. dieses Berichts.

Finanzierung von Schutzunterkünften und Fachberatungsstellen

Was die Istanbul-Konvention verlangt

Artikel 8 IK verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland, die angemessenen finanziellen und personellen Mittel u.a. für die Umsetzung von Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt bereitzustellen, einschließlich der von nicht-staatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft durchgeführten Maßnahmen. Artikel 22 und 23 IK verpflichten die Bundesrepublik, Maßnahmen zu treffen, um Unterstützungsdienste bereitzustellen oder für deren Bereitstellung zu sorgen sowie die Einrichtung von Schutzunterkünften zu ermöglichen, um dort eine sichere Unterkunft zu Verfügung zu stellen und aktiv auf Schutzsuchende zuzugehen.

Aktuelle Situation und Rechtslage

Die Finanzierung der privaten Schutzunterkünfte und Unterstützungsdienste ist in keiner Weise gesichert und unterschreitet den Mindeststandard.[45] Die Lückenhaftigkeit, Inkonsistenz und Komplexität der Finanzierungsregelungen in diesem Bereich wirken sich als Hindernisse für den Zugang zu Schutz und Unterstützung primär für Frauen in besonders prekären Lebenssituationen aus:[46]

Die Finanzierungsmodalitäten der privaten Schutzunterkünfte und Unterstützungsdienste unterscheiden sich je nach Bundesland und Kommune ganz erheblich.[47] Eine gesetzliche Regelung gibt es nur in Schleswig-Holstein und einen festen Haushaltsposten in Berlin, im Übrigen wird diese Frage durch überwiegend nicht bindende Richtlinien und Verwaltungsvorschriften geregelt. In den meisten Bundesländern werden Schutzunterkünfte durch eine Mischung aus Landeszuschüssen, kommunaler Förderung, Eigenmitteln der Träger und Tagessätze nach SGB II, SGB XII und AsylbLG finanziert. Die Finanzierung der anderen Unterstützungssysteme ist noch weitergehend den Kommunen überlassen, weshalb Eigenmittel der Träger sowie Spenden und Bußgelder eine sehr große Rolle spielen. Die einzelnen Komponenten der Finanzierung sowie das Fehlen einer bundeseinheitlichen Regelung werfen verschiedene Probleme auf.[48]

Auf die Fördermittel durch Land und Kommune besteht kein Anspruch, sie sind in aufwändigen Verfahren bei diversen Geldgebern jährlich neu zu beantragen und meist nicht kostendeckend. Dies bindet Ressourcen, die eigentlich den Betroffenen zugutekommen sollten, erschwert jede Planung und wirkt sich negativ auf die Motivation des Personals aus.[49] Überdies setzen die staatlichen Fördermittel oft erhebliche Eigenmittel der Träger voraus. Doch die Einnahmen durch Spendenakquise und Zuweisung von Bußgeldern sind erheblich zurückgegangen (teils auf 10%), während die Länder und Kommunen gleichbleibend

---

[45] Zum völker-, unions- und verfassungsrechtlichen Rahmen Schuler-Harms, Margarete/Wieland, Joachim, Der Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder, 2012, S. 4 ff. Vergleichbare Pflichten der Bundesrepublik ergeben sich auch aus Richtlinie 2012/29/EU.

[46] BMFSFJ (Hrsg.), Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drs. 17/10500, S. 13, 16, 18.

[47] Detailliert zur jeweiligen Finanzierung von Frauenhäusern, Fachberatungsstellen, Interventionsstellen und Notrufen: Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK), Bestandsaufnahme Frauenhäuser und Opferunterstützungseinrichtungen, 2015, S. 49 ff.; s. auch der Sachstand „Frauenhäuser in Deutschland" des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 27.5.2019, WD 9 - 3000 - 030/19, S. 6ff., abrufbar im Internet: https://www.bundestag.de/resource/blob/648894/7fe59f890d4a9e8ba3667fb202a15477/WD-9-030-19-pdf-data.pdf.

[48] Zu Elementen wie Problemen exemplarisch Oberlies, Dagmar, Rechtliche Anforderungen und Möglichkeiten der Ausgestaltung und Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt, 2012, S. 18 ff.

[49] Dazu Kavemann, Barbara/Rothkegel, Sibylle/Helfferich, Cornelia, Abschlussbericht der Bestandsaufnahme spezialisierter Beratungsangebote bei sexualisierter Gewalt in Kindheit und Jugend: Finanzierungspraxen, 2012, S. 43 ff.

hohe Eigenmittel fordern. Durch die Corona-Krise ist mit weiteren Engpässen zu rechnen. Frauenhäuser und Beratungsstellen können immerhin über die Landesförderinstitute bis zum 31. Dezember 2020 Corona-bedingte Sonderdarlehen der KfW beantragen.[50] Allerdings sind daneben zahlreiche andere gemeinnützige Organisationen antragsberechtigt und die Mittel endlich.

Weiter lässt die Tagessatzfinanzierung der Schutzunterkünfte über SGB II, SGB XII und AsylbLG mehrere Gruppen von Betroffenen außen vor: Schülerinnen, Studentinnen, Auszubildende, Migrantinnen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus, Diplomatenfrauen und UN-Angehörige sowie neu zugezogene EU-Bürgerinnen.[51] Frauen mit eigenem Einkommen müssen Sozialleistungen beantragen und/oder sich verschulden, da die Tagessätze ein durchschnittliches Einkommen deutlich übersteigen. Die Mischfinanzierung erschwert auch wesentlich die Aufnahme von Frauen aus anderen Kommunen oder Bundesländern. Ferner wirft eine sozialrechtliche individualisierte Finanzierung auch erhebliche Probleme bezüglich der oftmals notwendigen Vertraulichkeit der Unterstützungsleistung auf – eine vertrauliche Beratung, die unverzichtbarer Bestandteil von Schutzkonzepten und Unterstützungsleistungen ist, würde damit faktisch unfinanzierbar.

Die Vorhaltung und Finanzierung von Unterstützungssystemen wird von den Ländern grundsätzlich den Kommunen als freiwillige Aufgabe im Rahmen der Daseinsvorsorge zugewiesen. Damit ist das Angebot vor Ort nicht nur von der kommunalen Haushaltslage, sondern auch dem guten Willen der kommunalen Verantwortlichen abhängig. Für die Verpflichtung aus der Konvention als völkerrechtlichem Vertrag ist der genaue Aufbau des föderalen Systems in Deutschland aber irrelevant, die Bundesrepublik ist zur effektiven Aufgabenerfüllung (ob selbst, durch die Länder oder die Kommunen) verpflichtet.

Bis heute sind die politischen Bemühungen für einen angemessenen Finanzierungsrahmen nicht ausreichend: Bereits 2009 hat der CEDAW-Ausschuss die Bundesrepublik aufgefordert, durch verbesserte Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen die Verfügbarkeit einer ausreichenden Anzahl von Frauenschutzhäusern im gesamten Bundesgebiet sowie deren angemessene Finanzierung, die einkommensunabhängige Zugänglichkeit und die entsprechende Ausstattung, insbesondere auch für Frauen mit Behinderungen, zu gewährleisten.[52] Der Zweite Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen hatte die Finanzierungsfrage ausgespart. 2008 und 2009 wurde auf parlamentarischer Ebene über die Möglichkeit der bundeseinheitlichen Finanzierung von Frauenschutzhäusern beraten und ein Prüfauftrag an die Bundesregierung (BMFSFJ) erteilt.[53] Auf Nachfrage wies der zuständige parlamentarische Staatssekretär 2010 nochmals darauf hin, dass Bundesländer und Kommunen für die Existenz und finanzielle Absicherung der Unterstützungs-Infrastruktur für gewaltbetroffene Frauen und Kinder zuständig seien und eine bundeseinheitliche Regelung in Bezug auf Frauenschutzhäuser grundsätzlich ablehnten.[54] Die dringende Notwendigkeit einer gesicherten Finanzierung ambulanter Unterstützungseinrichtungen wurde nicht einmal thematisiert.[55] 2013 hatte die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen erwogen, durch Landesgesetz ein unbürokratisches, vom Einzelfall losgelöstes, bedarfsgerechtes und verlässliches Finanzierungssystem zu etablieren.[56] Zwar erwies sich ein solches Landesgesetz als

---

[50] Siehe das Merkblatt zum KfW-Sonderprogramm „Globaldarlehen an Landesförderinstitute für gemeinnützige Organisationen", abrufbar im Internet: https://www.paritaet-rps.org/fileadmin/Resources_rti/Public/Redaktion/Downloads/2020/Corona-News/CORONA_3/Merkblatt_279_final.pdf.

[51] Ausführlich Rixen, Stephan, Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: BT-Drs. 17/10500, S. 211 ff.

[52] CEDAW-Ausschuss, Abschließende Bemerkungen, 10.2.2009, CEDAW/C/DEU/CO/6, Rn. 43 f.

[53] Abrufbar im Internet: http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP16/199/19950.html.

[54] Siehe BT-Drs. 17/2715, S. 52 f.

[55] Dazu aber 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.

[56] Stellungnahme der Landesregierung NRW zum Rechtsgutachten „Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in NRW: Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume und Regelungsoptionen", 2013.

rechtlich durchaus möglich, die Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens lehnte die Landesregierung allerdings ab, weil dies zum einen den Wegfall von Bundeszuschüssen bedeutet und zum anderen durch Zweckzuweisungen die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen reduziert hätte. Dies erscheint nicht als geeignete Rechtfertigung für die Unterschreitung des *due diligence* Standards. Vielmehr ist die derzeitige Finanzierung als wesentliches Zugangshindernis für gewaltbetroffene Frauen und Haupthindernis für die verlässliche Arbeit der Frauenhäuser und anderer Unterstützungsangebote[57] anzusehen.

Das bis Ende 2019 laufende Modellprojekt des Bundes und der Länder zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz von Frauen vor Gewalt sollte Daten über Bedarfe erheben, implementierte jedoch keine gesicherte und angemessene Finanzierung. Auch das Innovationsprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen" des BMFSFJ[58] ist keine nachhaltige Bedarfsdeckung, sondern eine Akutmaßnahme. Im Rahmen dieses Investitionsprogramm wird der Bund in den Jahren 2020 bis 2023 u.a. 30 Millionen Euro für Aus-, Um- und Neubau sowie die Sanierung von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen ausgeben.[59]

Gewaltschutz und Unterstützung gewaltbetroffener Frauen müssen Pflichtaufgabe werden und durch bundeseinheitliche klare und konsistente Regelungen bedarfsdeckend garantiert sein. Für die konkrete Umsetzung gibt es verschiedene Modelle. Teils wird eine Pauschalfinanzierung angeregt.[60] Teils wird vorgeschlagen, die bedarfsgerechte und angemessene Finanzierung durch Bundesgesetz als Materie der staatlichen Fürsorge zu regeln, weil die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet eine bundesgesetzliche Regelung notwendig macht.[61] Dazu könnten ein Geldleistungsgesetz erlassen,[62] eine Bundesstiftung errichtet[63] oder das Sozialleistungsrecht und darauf bezogene Organisationsregelungen behutsam reformiert[64] werden. Ein individueller sozialrechtlicher Anspruch auf Schutzunterkunft und Unterstützung bei Gewaltbetroffenheit würde eine verlässliche Finanzierung der Leistungen in Frauenhäusern und Fachberatungsstellen erfordern und von freiwilligen Leistungen unabhängig machen,[65] müsste aber durch ein Bundesleistungsgesetz abgesichert sein.

Die Wahl des Regelungsmodells liegt im gesetzgeberischen Ermessen, solange dieses im Ergebnis – im Unterschied zur derzeitigen Situation – die effektive Finanzierung und damit auch den effektiven Zugang zu Unterstützungssystemen garantiert. Dass bei geschlechtsspezifischer Gewalt effektiver Zugang zu

---

[57] So Rixen, Stephan, Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: BT-Drs. 17/10500, S. 252 f.

[58] Siehe die Leitlinien der Förderung, abrufbar im Internet: https://www.bmfsfj.de/blob/155020/6242481e0385229c5c251fbecc41ad8a/foerderleitlinie-gemeinsam-gg-gewalt-an-frauen-data.pdf.

[59] Meldung des BMFSFJ vom 21.10.2019, abrufbar im Internet: https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/bundesinvestitionsprogramm--gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen--startet/140312.

[60] djb, Stellungnahme an die Mitglieder des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages anlässlich des nicht öffentlichen Fachgesprächs zur Situation der Frauenhäuser vom 10. November 2014, 10.11.2014, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st14-19/.

[61] Schuler-Harms, Margarete/Wieland, Joachim, Der Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder, 2012, S. 10 ff.; djb, Stellungnahme vom 6.11.2008, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st08-19/. Zustimmend nur für moderate Reformen des Sozialleistungsrechts und darauf bezogener Organisationsregelungen Rixen, Stephan, Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: BT-Drs. 17/10500, S. 201 ff.

[62] Dazu djb, Stellungnahme vom 6.11.2008, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st08-19/; Schuler-Harms, Margarete/Wieland, Joachim, Der Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder, 2012, S. 18.

[63] Schuler-Harms, Margarete/Wieland, Joachim, Der Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder, 2012, S. 15 f.

[64] Rixen, Stephan, Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: BT-Drs. 17/10500, S. 201 ff.

[65] Frauenhauskoordinierung e.V., Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe bei Gewalt, Diskussionspapier von FHK, 2017, abrufbar im Internet: https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/aktuelles-archiv/2017-10-17-Rechtsanspruch_FHK_Diskussionspapier_final.pdf; ausführlich schon Oberlies, Dagmar, Rechtliche Anforderungen und Möglichkeiten der Ausgestaltung und Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt, 2012.

Schutzunterkünften und Fachberatungsstellen garantiert sein muss, ist dagegen keine Frage des Ermessens, sondern staatliche Pflichtaufgabe. Gemessen an diesen Pflichten ist die aktuell weiterhin zerklüftete Finanzierung rechtlich und nicht nur rechtspolitisch unzureichend.

Forderungen

Der effektive Zugang zu Schutzunterkünften und Unterstützungsdiensten wie insbesondere vertraulicher Beratung ist auch durch deren verlässliche Finanzierung zu garantieren. Gewaltschutz und Unterstützung gewaltbetroffener Frauen sind staatliche Pflichtaufgaben. Ihre angemessene und insbesondere bedarfsdeckende Finanzierung ist durch bundeseinheitliche, klare und konsistente Regelungen sowie die Bereitstellung entsprechender Haushaltsmittel zu garantieren.

Unterstützung und Schutz der Betroffenen von sexualisierter Gewalt: Krisenzentren für Opfer sowie Verfahrensbeistand, psychosoziale Prozessbegleitung und Nebenklagevertretung

Was die Istanbul-Konvention verlangt

Nach Artikel 25 der Istanbul-Konvention müssen Krisenzentren für Opfer von Vergewaltigung und sexualisierter Gewalt in ausreichender Zahl eingerichtet werden, die medizinische und gerichtsmedizinische Untersuchungen, Traumahilfe und Beratung anbieten. Gemäß Artikel 18 IK müssen Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen auf die Verhinderung sekundärer Viktimisierung zielen. Artikel 55 Abs. 2 der Konvention garantiert den Betroffenen bei den Ermittlungen und im Gerichtsverfahren Beistand und Unterstützung durch staatliche oder nicht-staatliche Organisationen oder Berater*innen. Nach Artikel 56 Abs. 1 lit. e sind den Betroffenen geeignete Unterstützungsdienste zur Verfügung stellen, damit ihre Rechte und Interessen in Ermittlungs- und Gerichtsverfahren in gebührender Weise vorgetragen und berücksichtigt werden.

Aktuelle Situation und Rechtslage

1. Krisenzentren

Zwar gibt es Frauennotrufe, Fachberatungsstellen und Einrichtungen des Gesundheitswesens wie Trauma-Ambulanzen, aber weder in hinreichender Zahl noch lässt sich schließen, dass sie derzeit alle Funktionen von Krisenzentren für Betroffene von sexualisierter Gewalt erfüllen könnten.[66] Dies bedeutet nicht zwingend, dass flächendeckend neue Einrichtungen als Krisenzentren für Opfer sexualisierter Gewalt errichtet werden müssen. Die vorhandenen Angebote müssen aber daraufhin überprüft werden, ob sie die Verpflichtung aus Artikel 25 der Konvention tatsächlich erfüllen. Dies kann die Notwendigkeit einer stark intensivierten Vernetzung oder auch Ergänzung bestehender Unterstützungsleistungen bedingen.

Das aktuelle Bundesinvestitionsprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen" sieht zwar für die kommenden Jahre eine Förderung in Höhe von 30 Millionen Euro für den Aus-, Um- und Neubau sowie die Sanierung von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen vor.[67] Damit sollen die Hilfestrukturen gestärkt werden und insbesondere auch der Zugang für Frauen mit Behinderung sowie Frauen mit Kindern verbessert werden. Allerdings ist damit weder die *dauerhafte* Sicherstellung eines ausreichenden Angebots für beratungssuchende Frauen und eines entsprechend geschulten Personals noch die Bereitstellung von Krisenzentren für Betroffene von sexualisierter Gewalt garantiert. Angebote, die den Anforderungen an Krisenzentren im Sinne der Istanbul-Konvention entsprechen, liegen nur vor, wenn Betroffene von Vergewaltigung und sexualisierter Gewalt sich an eine allgemein bekannte und zugängliche Stelle wenden

[66] Zum aktuellen Versorgungsstand und für konkrete Empfehlungen zur Umsetzung von Artikel 25 der Istanbul-Konvention siehe das Kooperationsprojekt des Deutschen Instituts für Menschenrechte und des Bundesverbandes Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff), Artikel 25 Istanbul-Konvention: Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/frauenrechte/istanbul-konvention/projekt-artikel-25-istanbul-konvention/.

[67] Bundesinvestitionsprogramm "Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen", Meldung des BMFSFJ vom 21.10.2019, https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/bundesinvestitionsprogramm--gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen--startet/140312.

können, welche entweder die genannten Leistungen (medizinische und gerichtsmedizinische Untersuchungen, Traumahilfe, Beratung etc.) selbst anbietet oder die Betroffenen ohne Verzögerung oder weitere Anforderungen an die entsprechenden Dienste vermittelt.

2. Psychosoziale Prozessbegleitung

Zwar haben in Deutschland seit dem 1. Januar 2017 Opfer von bestimmten Straftaten einen Anspruch auf kostenfreie professionelle Begleitung und Betreuung während des gesamten Strafverfahrens (sog. psychosoziale Prozessbegleitung), jedoch gilt dies nicht für sämtliche Betroffene von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt – insbesondere nicht für alle Betroffenen von Sexualstraftaten. Erwachsene Betroffene von Sexualstraftaten nach § 177 StGB, die als Vergehen einzustufen sind, bleiben von der Beiordnungsmöglichkeit ausgenommen, sofern kein Mangel an ausreichender eigenständiger Interessenwahrnehmung vorliegt.[68] In Fällen einfacher und gefährlicher Körperverletzung nach §§ 223, 224 StGB oder der „einfachen" Nachstellung gemäß § 238 Abs. 1 StGB ist eine Beiordnung nach § 406g Abs. 3 i.V.m. § 397a Abs. 1 StPO nach wie vor grundsätzlich ausgeschlossen.[69]

Bei der psychosozialen Prozessbegleitung i.S.d. § 406g StPO handelt es sich um eine Form der nichtrechtlichen Begleitung in Strafverfahren, die der Informationsvermittlung sowie qualifizierten Betreuung und Unterstützung im Strafverfahren dient. Ihr Ziel ist es laut § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die psychosoziale Prozessbegleitung im Strafverfahren (PsychPbG), die individuelle Belastung der Verletzten zu reduzieren und ihre Sekundärviktimisierung zu vermeiden.

Die Regelung in § 406g Abs. 3 StPO sieht die Gewährung des Rechts auf kostenfreie psychosoziale Prozessbegleitung jedoch nicht für alle Betroffenen von Gewalt gegen Frauen* und häuslicher Gewalt vor, sondern nur bei Erfüllung bestimmter Straftatbestände. Zwar können sich alle Betroffenen der psychosozialen Prozessbegleitung bedienen (§ 406g Abs. 1 StPO), müssen diese jedoch häufig selbst finanzieren. In vielen Fällen ist dies den Betroffenen wirtschaftlich nicht möglich, so dass ihren Schutzbedürfnissen nicht Rechnung getragen wird. Durch das am 15. November 2019 verabschiedete Gesetz zur Modernisierung des Strafverfahrens[70] kann nun auch der Unterstützungsbedarf beim besonders schweren Fall des Vergehens nach § 177 Abs. 6 StGB (Vergewaltigung) zur Kostenerstattung führen. Andere Sexualstraftaten, die keine Verbrechen sind, bleiben nach wie vor nicht erfasst.

3. Nebenklagevertretung

Der Anwendungsbereich der Nebenklage wurde durch das am 15. November 2019 vom Bundestag verabschiedete Gesetz zur Modernisierung des Strafverfahrens zwar leicht, aber für Betroffene von geschlechtsspezifischer Gewalt nicht hinreichend, erweitert.

Zu kritisieren ist, dass auch weiterhin Sexualstraftaten nach § 177 StGB, die als Vergehen einzustufen sind, bei Erwachsenen von der Beiordnungsmöglichkeit ausgenommen bleiben, sofern kein Mangel an ausreichender eigenständiger Interessenwahrnehmung vorliegt. Es sind Fälle denkbar, in denen eine Interessenwahrnehmung zwar möglich erscheint, die Verhandlung und die Vernehmung der Zeugin selbst aber

---

[68] Kritisch hierzu djb, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz für ein Gesetz zur Modernisierung des Strafverfahrens, 8.10.2019, https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st19-22/. Der spätere Regierungsentwurf, welcher am 15. November vom Bundestag als Gesetz verabschiedet wurde, wies diesbezüglich keine Änderungen auf.

[69] Kritisch hierzu djb, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz für ein Gesetz zur Modernisierung des Strafverfahrens, 8.10.2019, https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st19-22/. Der spätere Regierungsentwurf, welcher am 15.11.2019 vom Bundestag als Gesetz verabschiedet wurde, wies diesbezüglich keine Änderungen auf.

[70] Siehe Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Pressemitteilung vom 15.11.2019, abrufbar im Internet: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2019/111519_Modernisierung_StPo.html.

retraumatisierende Effekte entfaltet, die eine anwaltliche Interessenvertretung zwingend notwendig erscheinen lassen. In Fällen einfacher und gefährlicher Körperverletzung nach §§ 223, 224 StGB oder der „einfachen" Nachstellung gemäß § 238 Abs. 1 StGB ist eine Beiordnung nach § 397a Abs. 1 StPO nach wie vor grundsätzlich ausgeschlossen.[71]

Zugleich wurde durch die Reform die Tätigkeit der Nebenklage bei mehreren Verletzten durch eine Neuregelung in § 397b StPO in problematischer Weise erheblich eingeschränkt.[72]

Ein weiteres Problem ist, dass es trotz des Beschlusses des Bundesgerichtshofes vom 5. April 2016[73] immer noch Tendenzen in der Rechtsprechung gibt, der Nebenklage das Akteneinsichtsrecht zu verweigern, wenn eine Aussage-gegen-Aussage-Konstellation vorliegt.[74] Dies ist häufig der Fall bei sexualisierter und anderen Formen von geschlechtsbezogener Gewalt. Staatsanwaltschaften verweigern teilweise mit Hinweis auf eine Entscheidung des OLG Hamburgs[75] die Akteneinsicht in Ermittlungsverfahren mit dem Argument, es gelte zur Wahrheitsfindung die möglichst von der Kenntnis des Akteninhalts ungetrübte Zeugenaussage zu erhalten und zu vermeiden, dass möglicherweise eine Anpassung der Aussage des geschädigten Zeugen/der geschädigten Zeugin an den Akteninhalt stattfinde.

Die verweigerte Akteneinsicht macht die Wahrnehmung eines Großteils der Verletztenrechte unmöglich und führt dazu, dass die anwaltliche Vertretung nicht vernünftig arbeiten kann.[76] Nebenklagevertreter*innen geben i.d.R. die Akte in einer Aussage-gegen-Aussage-Konstellation nicht an die Mandantschaft weiter, weil die damit verbundene Problematik einer möglicherweise erfolgenden Entwertung der Zeugenaussage bekannt ist und im Interesse der Mandantschaft natürlich vermieden werden soll. Allerdings wird seitens der Strafverfolgungsbehörden die Einsichtnahme häufig auch bei Zusage, die Akte nicht an die*den Zeug*in weiterzugeben, durch Staatsanwaltschaft oder Gericht verweigert. Dies bedeutet nicht nur eine Verletzung des Artikels 56 Abs. 1 lit. d der Istanbul Konvention, sondern kann auch das Recht auf Schadenersatz gemäß Artikel 30 und letztlich auch die Verpflichtung aus Artikel 36 der Konvention, effektive Strafverfahren sicherzustellen, beeinträchtigen.[77]

Problematisch ist auch die in der Praxis teilweise vorgenommene Terminierung ohne Rücksichtnahme auf die Nebenklagevertretung: Nebenkläger*innen und damit auch ihre Nebenklagevertretung sind keine notwendigen Beteiligten im Strafverfahren, mit der Folge, dass sich die Gerichte nicht veranlasst sehen müssen, die Termine mit den Nebenklagevertreter*innen abzustimmen. Hierdurch können Nebenkläger*innen häufig ihre Rechte im Strafverfahren nicht hinreichend wahrnehmen. Probleme ergeben sich zudem auch aus dem Mangel an Informationen gegenüber der Nebenklage im Falle von Vollzugslockerungen oder Entlassungen. Selbst wenn diesbezügliche Mitteilung seitens der Nebenklagevertretung beantragt wird, unterbleibt eine entsprechende Benachrichtigung in der Praxis häufig.

---

[71] Zu den parallelen Feststellungen für die Beiordnungsmöglichkeit der Psychosozialen Prozessbegleitung siehe djb Policy Paper vom 22.11.2018, abrufbar unter https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st18-18/.

[72] Siehe hierzu djb, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz für ein Gesetz zur Modernisierung des Strafverfahrens, 8.10.2019, https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st19-22/.

[73] BGH, Beschluss vom 5.4.2016, 5 StR 40/16.

[74] Deutsches Institut für Menschenrechte, Rabe, Heike/Leisering, Britta, Analyse Istanbul-Konvention, Februar 2018, S. 50.

[75] OLG Hamburg, Beschluss vom 24.10.2014, Aktenzeichen 1 Ws 110/14.

[76] Vgl. dazu djb, Policy Paper „Opferrechte in Strafverfahren wegen geschlechtsbezogener Gewalt", 22.11.2018, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st18-18/.

[77] Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Rabe, Heike/Leisering, Britta, Analyse Istanbul-Konvention, Februar 2018, S. 50.

Forderungen:

Es sind Unterstützungsangebote für Betroffene von Vergewaltigung und sexualisierter Gewalt in ausreichender Zahl vorzuhalten, die den Anforderungen an Krisenzentren im Sinne der Istanbul-Konvention entsprechen.

Das Recht auf kostenfreie psychosoziale Prozessbegleitung ist auf alle Betroffenen von geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt im Sinne der Istanbul-Konvention auszuweiten.

Es ist sicherzustellen, dass Verfahrensbeistände und Nebenklagevertretungen ihre Unterstützung der Betroffenen von geschlechtsbezogener, insbesondere sexualisierter, Gewalt in Ermittlungs- und Gerichtsverfahren effektiv ausüben können. Insbesondere ist sicherzustellen, dass die Akteneinsicht durch die Vertretung der nebenklageberechtigten Verletzten nicht unter Verweis auf das Vorliegen einer Aussage-gegen-Aussage-Konstellationen verweigert wird, und dass die Termine mit der Nebenklagevertretung abgestimmt werden.

Effektiver Rechtszugang gewaltbetroffener Frauen

Was die Istanbul-Konvention verlangt

Artikel 21 IK verpflichtet die Bundesrepublik sicherzustellen, dass Betroffene Informationen über geltende regionale und internationale Mechanismen für Einzel- oder Sammelklagen und Zugang zu diesen haben, sowie die Bereitstellung einfühlsamer und sachkundiger Unterstützung für die Betroffenen bei der Einreichung solcher Klagen zu fördern. Nach Artikel 57 IK sieht die Bundesrepublik das Recht der Betroffenen auf Rechtsbeistand und auf unentgeltliche Rechtsberatung vor.

Aktuelle Situation und Rechtslage

Artikel 57 IK verleiht dem Opfer nicht automatisch einen Anspruch auf kostenlose Rechtsberatung. Es obliegt vielmehr den Mitgliedstaaten, die Voraussetzungen für eine solche kostenlose Rechtsberatung festzulegen. Artikel 57 IK beschränkt den Anspruch gleichzeitig aber auch nicht auf das Strafverfahren. Die Mitgliedstaaten müssen einen kostenlosen Rechtsbeistand unter Umständen auch in Zivilrechtsverfahren gewährleisten. Dieser Anspruch ergibt sich, abgeleitet von dem Recht zum Zugang zu einem Gericht gemäß Artikel 6 Abs. 1 EMRK, aus der Zusammenschau zwischen Artikel 57 IK, Artikel 6 Abs. 3 (c) EMRK, Artikel 6 Abs. 1 EMRK und der Rechtsprechung des EGMR[78]. Entscheidend ist, ob das Opfer in der Lage ist, sein Ansinnen auch ohne einen solchen Rechtsbeistand zufriedenstellend hervorzubringen und in dem Sinne erfolgreich sein wird. Wenn es aufgrund der Komplexität des Verfahrens und/oder der emotionalen Belastung dazu nicht in der Lage ist, dann ist ihm auch in zivilrechtlichen Verfahren ein kostenloser Rechtsbeistand zur Verfügung zu stellen, selbst wenn das Gesetz das nicht vorsieht. Der Fokus liegt damit auf der Praktikabilität und Effektivität des Rechts auf Zugang zum Gericht.

1. Informationen zu regionalen und internationalen Mechanismen für Einzel- oder Sammelklagen

Gezielte Maßnahmen der Bundesrepublik zur Information der Betroffenen über den Zugang zu regionalen und internationalen Mechanismen für Einzel- oder Sammelklagen sind nicht erkennbar, wenn nicht das bundesweite Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen" diese Aufgabe leistet. Es ist aber sehr unwahrscheinlich, dass dabei eine Information auch über internationale Beschwerdemöglichkeiten stattfindet.

Vom Staat geförderte Institutionen wie das Deutsche Institut für Menschenrechte weisen zwar grundsätzlich auf die Möglichkeit solcher Beschwerden hin, eine flächendeckende Information Betroffener kann damit aber schwerlich erreicht werden. Die qualifizierte Unterstützung Betroffener bei der Einreichung nationaler oder internationaler Rechtsbehelfe ist in Deutschland nicht gewährleistet. Es ist auch nicht erkennbar, dass Betroffenen nach geltendem Recht für alle von der Konvention erfassten Gewaltwiderfahrnisse ein Rechtsbeistand und unentgeltliche Rechtsberatung garantiert würden, was unverzüglich zu ändern ist.

2. Zugang zum Recht

Artikel 57 IK spricht nicht ausdrücklich davon, dass auch der *Zugang* zum Recht von den Mitgliedstaaten sicherzustellen ist. In der Gesamtschau ist der Zugang zum Recht aber selbstredend die Voraussetzung

[78] Erläuternder Bericht zur IK, Art 57, 295.

von Opferschutz, effektiver Strafverfolgung und auch Prävention, sodass die Rechte und Ansprüche aus der IK nur durch einen effektiven Rechtszugang gewahrt werden können. Zudem können Betroffene sich auch nur dann eines Rechtsbeistandes oder einer Rechtsberatung bedienen, wenn ihnen der Zugang dazu ermöglicht wird.

Besonders problematisch ist der Zugang zum Recht für Frauen mit Behinderungen, ältere Frauen, wohnungslose Frauen, Migrantinnen mit prekärem Aufenthaltsstatus und weibliche Flüchtlinge. Informationen, Beratung und Unterstützung können aufgrund fehlender finanzieller und personeller Ressourcen oft weder barrierefrei noch in verschiedenen Sprachen angeboten werden. Des Weiteren können die Gerichtsstandsregelungen in familienrechtlichen Verfahren den Zugang zum Recht in Fällen partnerschaftlicher Gewalt erschweren.

Politische Bemühungen wie der im September 2018 ins Leben gerufene „Runde Tisch von Bund, Ländern und Kommunen gegen Gewalt an Frauen" haben bislang keine verbindlich geregelten Lösungen für den effektiven Rechtszugang hervorgebracht. In der Zusammenkunft des Runden Tischs im Juni 2020 wurde beschlossen bis 2021 Eckpunkte eines bundesgesetzlichen Rechtsanspruchs auf Schutz und Beratung bei Gewalt zu erarbeiten. Das geplante Bundesinvestitionsprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen" soll mit einer Investitionssumme von insgesamt 120 Millionen Euro den Aus-, Um- und Neubau sowie die Sanierung von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen in den kommenden vier Jahren ermöglichen. Die baulichen Maßnahmen sind dringend notwendig und verbessern zunächst auch den (bspw. barrierefreien) Zugang zu Beratung und Unterstützung. Mangels weiterer Investitionen in geschultes Personal ist jedoch nicht ersichtlich, wie eine Unterstützung der Betroffenen bei der Einreichung von Klagen gegen geschlechtsspezifische Gewalt oder gar kostenlose Rechtsberatung garantiert werden soll. Überdies ändert sich die Situation des mangelnden Zugangs zu Schutz, Beratung und rechtlichen Mitteln für bestimmte Gruppen von Betroffenen durch bauliche Verbesserungen von Frauenhäusern und Beratungsstellen zunächst gar nicht, da das Problem fehlenden Rechtszugangs oft deutlich früher ansetzt.

So sind Frauen mit Behinderungen überdurchschnittlich häufig von Gewalt betroffen.[79] Zugleich fehlt es in Einrichtungen wie Wohneinrichtungen oder Psychiatrien an unabhängigen Überwachungs- und Beschwerdemechanismen, teils besteht faktisch gar kein Rechtszugang. Ferner gelten die Regelungen des Gewaltschutzgesetzes nicht für Wohneinrichtungen, da diese keine häusliche Gemeinschaft darstellen. Keinerlei angemessene Maßnahmen sind für die Situation vorgesehen, dass die Gewalt von Assistenzgebenden ausgeht, auf deren Unterstützung die Betroffene besonders angewiesen ist. Ähnliche Herausforderungen können sich auch für gewaltbetroffene ältere Frauen stellen. Neben den Einrichtungen für Kinder und Jugendliche sind auch Einrichtungen, in denen pflegebedürftige und behinderte Menschen über einen längeren Zeitraum hinweg mehrere Stunden am Tag oder auch über Nacht betreut und begleitet werden, zu verpflichten, wirksame Konzepte zum Schutz vor Gewalt zu entwickeln und umzusetzen.

a. Rechtsbeistand und Rechtsberatung im Strafrecht

Der Gesetzgeber hat in § 397 Abs. 2 S. 1 StPO geregelt, dass sich der*die Nebenkläger*in eines Verfahrens eines anwaltlichen Beistands bedienen oder durch einen solchen vertreten lassen kann. § 397a Abs. 1 StPO regelt, unter welchen Voraussetzungen dem*der Nebenkläger*in ein*e Rechtsanwält*in als Beistand auf

[79] Hornberg, Claudia/Schröttle, Monika (Projektleitung): Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland, Studie im Auftrag des BMFSFJ, 3. Auflage 2014, S. 56 f.; Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Zweiter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung, 2016, S. 413.

Staatskosten zu bestellen ist. Bei schweren Straftaten wird den Opfern somit kostenfrei und einkommensunabhängig ein*e gewählte Opferanwält*in zur Seite gestellt.[80] Dabei werden allerdings nur schwere Gewalt- und Sexualdelikte, wie z.B. Fälle des Verbrechens nach § 177 StGB oder der besonders schwere Fall eines Vergehens nach § 177 Abs. 6 StGB, erfasst. Andere, unter dieser Schwelle liegende Gewalttaten, so z.B. die einfache Körperverletzung gemäß § 223 StGB oder die gefährliche Körperverletzung gemäß § 224 StGB, werden nicht erfasst. Ebenso wird der Grundtatbestand der Nachstellung (§ 238 Abs. 1 StGB) nicht benannt. Auf diese Weise wird eine Vielzahl von Fällen häuslicher Gewalt durch die Regelung der Kostenübernahme nicht erfasst.[81]

In den Fällen, in denen kein anwaltlicher Beistand nach § 397a Abs. 1 StPO bestellt wird, kann gemäß § 397a Abs. 2 StPO für die Hinzuziehung einer*eines Rechtsanwält*in auf Antrag Prozesskostenhilfe nach den Voraussetzungen der ZPO bewilligt werden, allerdings nur, wenn der*die Nebenkläger*in die eigenen Rechte selbst nicht ausreichend wahrnehmen kann oder es der Person nicht zuzumuten ist. Die Unzumutbarkeit ist in der Regel bei Opfern von Sexualstraftaten anzunehmen.[82] Auf die Voraussetzung, dass die Sach- und Rechtslage schwierig ist, hat der Gesetzgeber mittlerweile zwar verzichtet.[83] Allerdings ist insgesamt zu sagen, dass sowohl der zu eng gefasste Straftatenkatalog in § 397a Abs. 1 StPO als auch die Möglichkeit des Rückgriffs auf § 397a Abs. 2 StPO den Rechtszugang betroffener Frauen erheblich erschwert. Damit wird nicht allen Opfern das Recht auf kostenfreie anwaltliche Vertretung durch Opferanwält*innen zuteil.

Problematisch ist auch der Bereich der Beratungshilfe. Betroffene von Gewalt bekommen bei der Beantragung von Beratungshilfe oftmals durch die Gerichte nur einen Beratungsschein ausgestellt, der sich auf die Nennung des verwirklichten Straftatbestandes z.B. „Nachstellung"/„Körperverletzung" beschränkt. Eine Beratung wird in der Regel mit 35,00 Euro entgolten. Tatsächlich gestaltet sich der Sachverhalt im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt und/oder Partnerschaftsgewalt aber oft so, dass eine Beratung ganz unterschiedliche Bereiche, etwa Strafrecht, Gewaltschutz, Familienrecht oder sogar Arbeitsrechtrecht umfasst. Auch in diesem Fall kann nur einmal auf der Grundlage des ausgestellten Beratungshilfescheins abgerechnet werden. Eine adäquate Beratung ist für eine Gebühr in Höhe von nur 35,00 Euro mit Blick auf die Vielzahl rechtlicher Fragestellungen und die emotional häufig belastete Situation der Betroffenen nicht möglich. Für einen effektiven Rechtsschutz ist es im Beratungshilferecht für Opfer sexualisierter Gewalt, die innerhalb einer Beziehung erfolgt, unerlässlich, dass das Beratungshilfegesetz dahingehend konkretisiert wird, dass ein Schein mehrere abrechenbare Beratungen umfassen kann, wenn diese in der Abrechnung dargelegt werden.

b. Rechtsbeistand und Rechtsberatung im Zivilrecht

Gesetzlich besteht nach dem BerHG die Möglichkeit, Beratungshilfe in Anspruch zu nehmen, falls das Opfer keine hinreichenden finanziellen Möglichkeiten für die Inanspruchnahme einer Rechtsberatung hat. Die Voraussetzungen der Gewährung von Rechtsberatung ergeben sich aus § 1 BerHG. Die Norm ist jedoch komplex und für die Betroffenen im Anwendungsbereich schwer nachzuvollziehen. Darüber hinaus besteht auch im Rahmen des Zivilrechts kein genereller Anspruch auf kostenlose Rechtsberatung bei von Gewalt betroffenen Frauen. Es kann allerdings Prozesskostenhilfe für gerichtliche Verfahren nach § 114 ZPO gewährt werden. Auch hier ist die Gewährung der Prozesskostenhilfe aber ausschließlich von den

[80] Zur Bedeutung der Nebenklage siehe auch Kräuter-Stockton, Sabine: Nebenklage: Im Sinne der Opfer und der Wahrheitsermittlung, Bewertung zweier aktueller Gesetzesentwürfe, Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes (djbZ), Jg. 11 (2018), Nr. 2, S. 78 ff.

[81] Vgl. djb, Stellungnahme: Opferrechte im Strafverfahren wegen geschlechtsbezogener Gewalt v. 22.11.2018, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st18-18/.

[82] Hannich, Rolf (Hrsg.): Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung, 8. Auflage 2019, § 397a StPO Rn. 12.

[83] Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Rechte von Verletzten und Zeugen im Strafverfahren, BT-Drs. 16/12098, S. 34.

wirtschaftlichen Verhältnissen abhängig, welche sich nach § 115 ZPO bemessen. Ein Verweis auf die Komplexität des Verfahrens oder die emotionale Belastung, wie es die Rechtsprechung des EGMR vorsieht, erfolgt gerade nicht.

Forderungen

Der effektive Rechtszugang gewaltbetroffener Frauen ist zu garantieren, insbesondere durch barrierefreie, verständliche und allgemein zugängliche Informationen über geltende regionale und internationale Mechanismen für Einzel- oder Sammelklagen, die Bereitstellung einfühlsamer und sachkundiger Unterstützung für die Betroffenen bei der Einreichung solcher Klagen und die vollständige Umsetzung des Rechts der Betroffenen auf Rechtsbeistand und unentgeltliche Rechtsberatung.

Die Regelung des § 397a Abs. 1 StPO soll auf jegliche Fälle von geschlechtsspezifischer Gewalt ausgeweitet werden, damit allen Opfern das Recht auf kostenlose Rechtsberatung als Ausprägung ihres Rechts auf Zugang zum Recht zuteilwird. Das Beratungshilfegesetz ist dahingehend zu konkretisieren, dass ein Beratungshilfeschein mehrere abrechenbare Beratungen umfassen kann, wenn diese in der Abrechnung dargelegt werden.

D. Umsetzungsdefizite Materielles Recht (Kapitel V)

Haftung des Staates für Unterlassen geeigneter Maßnahmen

Was die Istanbul-Konvention verlangt

Artikel 29 Abs. 2 IK macht zivilrechtliche Ansprüche gegen Behörden erforderlich, die im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ihrer Pflicht zum Ergreifen der erforderlichen vorbeugenden Maßnahmen oder Schutzmaßnahmen nicht nachgekommen sind. Nach Artikel 5 Abs. 2 IK gilt für die staatliche Pflicht zum Ergreifen der erforderlichen vorbeugenden Maßnahmen oder Schutzmaßnahmen der *due diligence* Standard.

Aktuelle Situation und Rechtslage

Neben den Vorgaben der IK orientiert sich die zivilrechtliche Haftung staatlicher Stellen an der Rechtsprechung des EGMR, wonach die Haftung nicht auf absichtliche Nichterfüllung oder grobe Fehler beschränkt ist, sondern es genügt, wenn die staatlichen Stellen „knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual or individuals from the criminal acts of a third party and that they failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk."[84] Der Erläuternde Bericht zur IK stellt ausdrücklich fest, dass die Verantwortung für diese Unterlassung nach der Rechtsprechung des EGMR nicht auf einen groben Fehler oder die absichtliche Nichterfüllung der Aufgabe des Schutzes von Leben beschränkt ist, und legt daher nahe, dass dieser Haftungsmaßstab sich auch auf die Verpflichtungen aus der Konvention insgesamt beziehen soll.

Das deutsche Staatshaftungsrecht in seiner derzeitigen Fassung bildet diesen Maßstab nicht ab. Es ist geprägt von engen Voraussetzungen für staatliche Haftung und von weitreichenden sog. Haftungsprivilegien, welche sich auch auf die signifikante Unterschreitung staatlicher Pflichterfüllung oder eigene schädigende Handlungen des Staates beziehen. Beispielsweise begründen Pflichtverletzungen im Rahmen eines gerichtlichen Urteils nach § 839 Abs. 2 S. 1 BGB nur dann eine Haftung, wenn die Pflichtverletzung in einer Straftat besteht. Damit bleibt die Regelung nicht nur hinter den Maßstäben der Istanbul-Konvention zurück, sondern führt im Einzelfall zu untragbaren Ergebnissen.

So musste sich im Rahmen eines Verfahrens aus dem Jahr 2014 das Opfer einer Vergewaltigung im Gerichtssaal das von den Tätern aufgenommene Video der Tat anschauen, um – so das Gericht – ihre Erinnerung zu aktivieren.[85] Die Opferzeugin war zum Tatzeitpunkt erheblich alkoholisiert, so dass ihr Erinnerungen an die Tat bis dahin erspart geblieben waren. Obwohl das Abspielen des Videos mehrfach unterbrochen werden musste, um die Opferzeugin zu stabilisieren, und sich bei der Opferzeugin erwartbar keine Erinnerungen einstellten, ordnete der Vorsitzende Richter an, dass sie das Video im Beisein der An-

[84] EGMR, Osman gegen Vereinigtes Königreich v. 28.10.1998, No. 87/1997/871/1083, § 116; Verweis im Erläuternden Bericht zur IK, Artikel 29, 163.

[85] Ausführlich hierzu djb, Submission to the UN Committee against Torture (CAT) – parallel report to the Sixth State Report of Germany (Sixth Periodic Report), 27.3.2019, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st19-09/.

geklagten bis zum Ende ansehen musste. Dieser Vorgang führte zu einer erheblichen (Re)Traumatisierung. Zwar wurden die Täter zu einem hohen Schmerzensgeld verurteilt.[86] Soweit sich dieses Schmerzensgeld indes auch auf die gewählte Konfliktverteidigung bezog, ist dies nicht mit dem Recht des Angeklagten in Einklang zu bringen, sich aller ihm nach der StPO zur Verfügung stehenden Mittel bedienen zu dürfen. Vielmehr wäre in einem solchen Fall zu prüfen, ob ein Staatshaftungsanspruch besteht, weil das Gericht den notwendigen Opferschutz mittels der Beschränkungen der StPO nicht nachgekommen ist oder solche Beschränkungen zum Schutz von Opfern vor geschlechtsspezifischer Gewalt nicht ausreichend verankert wurden. Ein solcher Anspruch besteht nach der Ausgestaltung des deutschen Staatshaftungsrechtes nicht.[87]

Um der Problematik fehlenden staatlichen Schutzes in Ermittlungs- und Gerichtsverfahren wegen geschlechtsspezifischer Gewalt sowie daraus resultierender selbständiger Rechtsverletzungen der Betroffenen durch den Staat zu begegnen, können gesetzliche Regelungen nicht ausbleiben. Eine solche Regelung kann beispielsweise vorsehen, dass angemessen entschädigt wird, wer infolge unangemessener Behandlung durch Strafverfolgungsbehörden im Zusammenhang mit Ermittlungen oder Verfolgung erheblicher geschlechtsbezogener Gewalt gegen Frauen als Zeugin einen Schaden erleidet.

Forderungen

Das Staatshaftungsrecht ist um effektive und angemessene Ansprüche zu ergänzen, welche gegen staatliche Stellen durchsetzbar sind, die im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ihrer Pflicht zum Ergreifen der erforderlichen vorbeugenden Maßnahmen oder Schutzmaßnahmen nicht nachgekommen sind.

[86] Landgericht Münster vom 7.12.2017, 02 O 229/17, abrufbar im Internet: https://www.justiz.nrw.de/nrwe/lgs/muenster/lg_muenster/j2017/02_O_229_17_Teil_Versaeumnis_und_Schlussurteil_20171207.html.

[87] Ausführlich djb, Policy Paper "Opferrechte in Strafverfahren wegen geschlechtsbezogener Gewalt", 22.11.2018, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st18-18/.

Entschädigung Betroffener bei psychischer Gewalt mit schweren Folgen

Was die Istanbul-Konvention verlangt

Gemäß Artikel 30 Abs. 2 in Verbindung mit Artikel 33 IK haben auch Betroffene von psychischer Gewalt einen Anspruch auf Entschädigung gegenüber dem Staat, wenn sie eine schwere psychische oder physische Beeinträchtigung (Gesundheitsschädigung) erlitten haben und eine Inanspruchnahme des Täters nicht in Betracht kommt.

Aktuelle Situation und Rechtslage

Ursprünglich erfasste das einschlägige Opferentschädigungsgesetz (OEG) nur Schädigungen durch einen „tätlichen Angriff" (§ 1) und auch das Bundessozialgericht[88] beschränkte die Leistungen grundsätzlich auf Gesundheitsschädigungen durch physische Gewalt. Diese enge Fassung des OEG entsprach weder den Vorgaben der Istanbul-Konvention, noch wurde diese Fassung den realen Problemlagen gerecht.

Mit dem Gesetz zur Regelung des sozialen Entschädigungsrechts vom 12. Dezember 2019 wurde das Recht der sozialen Entschädigung (zuvor: Opferentschädigungsrecht) grundlegend neu geordnet und unter anderem der Begriff der anspruchsbegründenden Gewalttat um „psychische Gewalttaten" erweitert.[89] Nach § 13 Abs. 1 Nr. 2 SGB XIV ist eine anspruchsbegründende Tat auch gegeben, wenn ein „sonstiges vorsätzliches, rechtswidriges, unmittelbar gegen die freie Willensentscheidung einer Person gerichtetes schwerwiegendes Verhalten (psychische Gewalttat)" vorliegt. Als im Regelfall schwerwiegend gilt ein Verhalten nach § 13 Abs. 2 SGB XIV, wenn es den Tatbestand des sexuellen Missbrauchs (§§ 174 bis 176b des Strafgesetzbuchs), des sexuellen Übergriffs, der sexuellen Nötigung, der Vergewaltigung[90] (§§ 177 und 178 des Strafgesetzbuchs), des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a des Strafgesetzbuchs), der Nachstellung (§ 238 Absatz 2 und 3 des Strafgesetzbuchs), der Geiselnahme (§ 239b des Strafgesetzbuchs) oder der räuberischen Erpressung (§ 255 des Strafgesetzbuchs) erfüllt oder von mindestens vergleichbarer Schwere ist. Die damit erfolgte Erweiterung sozialer Entschädigung auf Betroffene von „psychischen Gewalttaten" ist zwar erfreulich, entspricht aber weiterhin nicht den Vorgaben der Istanbul-Konvention.[91]

Die Istanbul-Konvention kennt keine Einschränkung auf „schwerwiegende" psychische Gewalt, welche aus der Täterperspektive bestimmt wird. Vielmehr ist jede Form geschlechtsspezifischer Gewalt entschieden zu bekämpfen und anzuerkennen, dass körperliche Gewalt nur eine ihrer Erscheinungsformen darstellt. Auch psychische Gewalt wie digitale Hassrede gegen Frauen, nicht-körperliche Formen von Gewalt

---

[88] BSG, Urteil v. 16.12.2014, Az. B 9 V 1/13 R; BSG, Urteil v. 17.4.2013, Az. B 9 V 1/12 R; BSG, Urteil v. 7.4.2011, Az. B 9 VG 2/10 R. Allerdings legte das BSG den Begriff des tätlichen Angriffs in erheblichen Bedrohungssituationen auch zunehmend weit aus, hierzu und grundlegend zur früheren Rechtslage m.w.N. Deutsches Institut für Menschenrechte, Entschädigung nach dem Opferentschädigungsgesetz und der Gesetzlichen Unfallversicherung, Berlin 2013, abrufbar im Internet: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Entschaedigung_nach_dem_Opferentschaedigungsgesetz_u_der_gesetzlichen_Unfallversicherung_Handreichung_fuer_Beratungsstellen.pdf.

[89] Gesetz zur Regelung des sozialen Entschädigungsrechts vom 12.12.2019, BGBl. I, S. 2652.

[90] Unklar bleibt, wie eine Vergewaltigung, die per definitionem mit einem Eindringen in den Körper des Opfers verbunden ist, als rein psychische Gewalttat ohne körperlichen Übergriff soll begangen werden können. Da auch die überfällige Reform des Sexualstrafrechts wesentlich auf Anforderungen der Istanbul-Konvention beruhte, drängt sich die Vermutung auf, dass es an einem menschenrechtskonformen Konzept für Maßnahmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt insgesamt fehlt.

[91] Hierzu umfassend djb, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales „Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts", 9.1.2019, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st19-01/.

in sozialen Nahbeziehungen oder die Bedrohung z.B. von Menschenhandelsopfern oder ihrer Angehörigen können erhebliche gesundheitliche Beeinträchtigungen bis hin zu chronischen Leiden bei den Betroffenen verursachen. Nur auf solche Folgen bei den Betroffenen und nicht auf die Einschätzung durch den Täter oder die Erfüllung bestimmter Verbrechenstatbestände kann es ankommen.[92]

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales erklärte in der Begründung zum Gesetzentwurf für ein soziales Entschädigungsrecht, dass der Begriff der „psychischen Gewalttat" eingeschränkt werden müsse, da die Entschädigungsmöglichkeiten sonst uferlos würden.[93] Das ist in der Sache nicht falsch; die Einschränkung muss aber konventionskonform erfolgen. Artikel 33 der Istanbul-Konvention definiert psychische Gewalt als vorsätzliches Verhalten, durch das die psychische Unversehrtheit einer Person „ernsthaft beeinträchtigt" wird. Neben einer Orientierung an der Schwere der Handlung, welche sich auch aus der Orientierung an Straftatbeständen ergeben kann, ist daher zwingend auch eine Orientierung des Entschädigungsanspruchs an den Folgen bei den Betroffenen vorzusehen.

Das Recht der sozialen Entschädigung ist daher so zu ändern, dass neben tätlichen Angriffen (körperliche Gewalttat) und psychischen Gewalttaten, welche nach bisheriger Definition aus Sicht des Täters oder auf Grund der Erfüllung eines Verbrechenstatbestandes als schwerwiegend angesehen werden, auch Betroffene von psychischen Gewalttaten Unterstützung, Hilfe und Entschädigung erhalten, die nicht in diesem Sinne als schwerwiegend anzusehen sind. Eine Einschränkung des Entschädigungsanspruchs bei psychischen Gewalttaten kann nicht allein durch ihre an Strafrechtsnormen orientierte Einordnung als schwerwiegend erfolgen, sondern muss sich (zumindest auch) an den Folgen für die betroffene Person ausrichten. Wird die Gesundheit oder psychische Integrität einer Person durch nicht-körperliche Gewalt ernsthaft beeinträchtigt, dürfen dieser Person Unterstützung, Hilfe und Entschädigung nicht vorenthalten werden.

Forderungen

Das Recht der sozialen Entschädigung ist dahingehend zu ändern, dass ein Anspruch auf Unterstützung, Hilfe und Entschädigung nicht nur bei einer „körperlichen Gewalttat" oder einer „schwerwiegenden" psychischen Gewalttat vorliegt, sondern auch bei sonstiger psychischer Gewalt, durch welche die Gesundheit oder psychische Unversehrtheit der betroffenen Person erheblich beeinträchtigt wird.

---

[92] Zutreffend djb, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales „Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts", 9.1.2019, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st19-01/.

[93] Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Referentenentwurf zur Regelung des sozialen Entschädigungsrechts vom 20.11.2018, S. 149.

Berücksichtigung vorheriger Gewalt in Sorge- und Umgangsverfahren

Was die Istanbul-Konvention verlangt

Artikel 31 IK fordert, dass in Sorge- und Umgangsverfahren stets vorherige Gewalt im Sinne der Konvention berücksichtigt wird und die Ausübung von Sorge- oder Umgangsrechten nicht zu einer Gefährdung der gewaltbetroffenen Frau oder ihrer Kinder führen kann.

Aktuelle Situation und Rechtslage

Zunächst scheinen die gesetzlichen Regelungen, insbesondere in § 26 FamFG und § 155 FamFG, der Anforderung zu entsprechen, dass vorherige Gewalt in Sorge- und Umgangsverfahren berücksichtigt und eine Gefährdung der gewaltbetroffenen Frau und ihrer Kinder ausgeschlossen wird. Das Familiengericht kann über den Umfang des Umgangsrechts entscheiden und seine Ausübung, auch gegenüber Dritten, näher regeln (§ 1684 Abs. 3 BGB). Dabei kann das Familiengericht das Umgangsrecht einschränken oder ausschließen, soweit dies zum Wohl des Kindes erforderlich ist. Zur Abwendung einer Gefährdung des Kindeswohls ist eine Einschränkung oder ein Ausschluss des Umgangsrechts auch für längere Zeit oder auf Dauer möglich (§ 1684 Absatz 4 BGB). Nach § 33 Abs. 1 Satz 2 und § 157 Abs. 2 FamFG ist vorgesehen, dass eine gerichtliche Anhörung oder Erörterung in einer Kindschaftssache in Abwesenheit eines Elternteils durchgeführt wird, falls dies zum Schutz des Opfers oder der Kinder erforderlich ist. § 1631 Abs. 2 BGB regelt, dass Kinder ein Recht auf gewaltfreie Erziehung haben und körperliche Bestrafungen, seelische Verletzungen und andere entwürdigende Maßnahmen unzulässig sind. Bei gerichtlichen Entscheidungen zum Sorge- und Umgangsrecht gilt das Kindeswohlprinzip, das heißt das Gericht trifft diejenige Entscheidung, die dem Wohl des Kindes am besten entspricht (§ 1697a BGB). In der Praxis weisen Gewaltschutzverfahren aber weiterhin Probleme auf wie insbesondere den richterlichen Verzicht auf getrennte Anhörung oder das gerichtliche Hinwirken auf eine vergleichsweise Lösung, beides oft zum Nachteil der Gewaltbetroffenen.[94]

Das Familienministerium hatte bereits im Jahr 2016 eine Studie „Kindeswohl und Umfangsrecht" in Auftrag gegeben, um die Frage beurteilen zu können, ob noch weitere Maßnahmen erforderlich sind, damit die vorhandenen Rechtsgrundlagen im Lichte der Konvention optimal angewandt werden.[95] Die Ergebnisse der Studie sind noch nicht veröffentlicht.

Vor allem in Umgangs- und Sorgeverfahren wird deutlich, dass Behörden und Gerichten die Auswirkungen des Miterlebens sog. häuslicher Gewalt auf Kinder, die strategische Nutzung des Umgangsanspruchs durch Täter zur Erzwingung eines Kontakts mit der Expartnerin und die eingeschränkten Schutzmöglichkeiten über längere Zeit gewaltbetroffener Frauen nicht hinreichend bekannt sind bzw. von ihnen nicht hinreichend berücksichtigt werden. Auch der Ausschuss für die UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW-Ausschuss) fordert eine explizite und angemessene Berücksichtigung der vorherigen Gewalt- und Beziehungsmuster sowie der Vulnerabilität betroffener Frauen bei der Ermittlung des Kindeswohls in Umgangsverfahren.[96]

---

[94] Dazu djb, Stellungnahme an die Mitglieder des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages anlässlich des nicht öffentlichen Fachgesprächs zur Situation der Frauenhäuser, 10.11.2014, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st14-19/; djb, Stellungnahme zu 10 Jahre Gewaltschutzgesetz, 27.10.2012, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st12-9/.

[95] Vgl. BT-Drs. 18/12037, S. 74.

[96] CEDAW, Communication No. 47/2012, 187.2014, CEDAW/C/58/D/47/2012.

Mit Blick auf die staatliche Verpflichtung, dass die Ausübung des Besuchs- und Sorgerechts nicht die Rechte und die Sicherheit des Gewaltopfers oder der gemeinsamen Kinder gefährdet, ist die deutsche Praxis weiterhin verbesserungsbedürftig. Entsprechende Hinweise des zivilgesellschaftlichen Bündnisses Istanbul-Konvention werden nun auch in der Politik aufgegriffen.[97] Neben notwendigen Änderungen der Praxis ist auch zu prüfen, inwieweit gesetzliche Regelungen diesem Defizit abhelfen können. So könnte die Regelannahme der Kindeswohldienlichkeit des Umgangs mit beiden Elternteilen in § 1626 Abs. 3 BGB in Fällen von Partnerschaftsgewalt und häuslicher Gewalt einzuschränken sein, da die Regelungen des § 1684 Abs. 4 BGB sowie des § 1631 Abs. 2 BGB keinen ausreichenden Schutz gewähren. An einen Umgangsausschluss werden hohe Anforderungen gestellt, die in der Praxis nur selten erfüllt werden können.

Forderung

Es ist sicherzustellen, dass vorherige Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt in Sorge- und Umgangsverfahren angemessen berücksichtigt wird.

[97] Bündnis Istanbul-Konvention (BIK), Pressemitteilung vom 27.11.2019 zu Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/pm19-43/.

Strafbarkeit von Psychischer Gewalt

Was die Istanbul-Konvention verlangt

Vorsätzliches Verhalten, durch das die psychische Unversehrtheit einer Person durch Nötigung oder Drohung ernsthaft beeinträchtigt wird, ist nach Artikel 33 IK unter Strafe zu stellen. Darunter fällt z.B. digitale Hassrede gegen Frauen, nicht-körperliche Formen von häuslicher Gewalt oder die Bedrohung von Menschenhandelsopfern oder ihrer Angehörigen.

Aktuelle Situation und Rechtslage

Es gibt im deutschen Strafrecht keinen speziellen Tatbestand zu psychischer Gewalt. Ein solches Verhalten kann im deutschen Strafrecht zwar von verschiedenen Straftatbeständen erfasst sein. Neben den Tatbeständen der Nötigung (§ 240 StGB) und der Bedrohung (§ 241 StGB) selbst kommt auch eine Erfassung durch den Tatbestand der Körperverletzung (§ 223 StGB) sowie durch § 4 Abs. 1 GewSchG[98] in Betracht. Der Tatbestand der Bedrohung ist aber im deutschen Strafrecht nicht auf die Herbeiführung von (psychischen) Auswirkungen auf Opferseite angelegt, der Fokus liegt auf dem Täter*innenverhalten. Entsprechende psychische Beeinträchtigungen stellen daher kein Tatbestandsmerkmal dar, weshalb sie einerseits nicht Voraussetzung für die Anwendbarkeit sind, aber andererseits auch bei Vorliegen nicht zwangsläufig zu einer Strafbarkeit führen. Das Schutzgut der Nötigung umfasst immerhin die durch Artikel 2 Abs. 1 GG gewährleistete Willensentschließungs- und Willensbetätigungsfreiheit[99] und damit einen Teil der psychischen Unversehrtheit. Andere ernsthafte Beeinträchtigungen der psychischen Gesundheit, die nicht mit einer Beeinträchtigung dieser Willensfreiheiten zusammenhängen, finden allerdings keine Berücksichtigung; in der derzeitigen Ausgestaltung sind sie allenfalls Begleiterscheinungen anderer Straftaten.

Das deutsche Strafrecht ist bisher auf die Herbeiführung körperlicher Auswirkungen und Zustände fokussiert. Dies betrifft sowohl die Auslegung des Gewaltbegriffs in § 240 StGB, als auch die der Gesundheitsschädigung in § 223 StGB bzw. der Gesundheitsverletzung in § 1 GewSchG. Aufgrund der Rechtsprechung des BVerfG, die einer anderen Auslegung z.T. entgegensteht (dazu gleich), ist eine Abkehr hiervon nicht zu erwarten. Eine vollständige Berücksichtigung auch ernsthafter, psychischer Beeinträchtigungen kann nur durch strafgesetzgeberische Maßnahmen erreicht werden.

1. Nötigung (§ 240 StGB)

Nach einer Grundsatzentscheidung des BVerfG[100] ist für den Gewaltbegriff stets ein körperlich wirkender Zwang erforderlich. Dieser kann zwar – wie das BVerfG in späteren Entscheidungen[101] konkretisierte – geringfügig bleiben; körperliche Auswirkungen bleiben aber weiterhin die Voraussetzung für die Annahme von Gewalt. Eine weitergehende Auslegung durchzusetzen, dürfte aussichtslos sein, da das BVerfG seine Auffassung mit einem Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot (Artikel 103 Abs. 2 GG) begründete, das der

[98] Das Opfer muss jedoch bei Verstößen gegen das GewSchG zunächst eine (zivilrechtliche) Gewaltschutzanordnung beantragen; wird dann gegen diese (bzw. gegen eine Verpflichtung aus einem gerichtlich bestätigten Vergleich) verstoßen, greift erst die Strafbarkeit nach § 4 GewSchG.

[99] BVerfG vom 10.1.1995. Az. 1 BvR 718/89, BGH vom 24.4.1986 – 2 StR 565/85, vgl. auch Sinn, Arndt/Sander, Günther, Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band 4, 3. Auflage, München 2017, § 240 Rn. 2.

[100] BVerfG, Beschl. v. 10.1.1995 – Az.: 1 BvR 718/89 u.a., in: BVerfGE 92, 1, 18.

[101] BVerfG, Beschl. v. 29.3.2007 – Az.: 2 BvR 932/06, in: NJW 2007, 1669; s. auch bereits BVerfG, Beschl. v. 24.10.2001 – Az.: 1 BvR 1190/90 u.a., in: BVerfGE 104, 92, 102 f.

Rechtsprechung bei der Auslegung von Tatbestandsmerkmalen verfassungsrechtliche Grenzen setzt. Damit bliebe nur der Weg über den Gesetzgeber. Eine zeitnahe Änderung der bundesverfassungsgerichtlichen Auffassung ist nicht ersichtlich.

2. Bedrohung (§ 241 StGB)

Der Straftatbestand der Bedrohung umfasst derzeit nur die Bedrohung mit einem Verbrechen, also rechtswidrige Taten, die im Mindestmaß mit Freiheitsstrafe von einem Jahr oder darüber bedroht sind (§ 12 Abs. 1 StGB). Zum einen muss die Bedrohung hinreichend konkret sein, was (bewusst) vage Aussagen außen vor lässt. Zum andern sind z.B. weder die gefährliche Körperverletzung (§ 224 StGB), noch sexuelle Übergriffe nach § 177 Abs. 1 und 2 StGB als Verbrechen eingestuft. Deshalb ist das Kriterium des angedrohten Verbrechens nicht pauschal dazu geeignet, Aussagen darüber zu treffen, wie sehr eine Bedrohung die psychische Unversehrtheit beeinträchtigt.

Allerdings tritt in Kürze ein neues Gesetz in Kraft, das eine Erweiterung vorsieht: Umfasst werden sollen danach Bedrohungen mit einer rechtswidrigen Tat gegen die sexuelle Selbstbestimmung, die körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit oder gegen eine Sache von bedeutendem Wert.[102] Diese Fassung käme den Vorgaben des Artikel 33 IK schon näher. Allerdings steht auch hier die angedrohte Tat im Fokus, nicht die hierdurch herbeigeführten Beeinträchtigungen beim Opfer. Es ist durchaus denkbar, dass ernsthafte Beeinträchtigungen der psychischen Unversehrtheit auch durch vorsätzliche Drohungen mit nicht strafbarem, aber äußerst unerwünschtem Verhalten, oder durch die Drohung mit anderen als den erwähnten Straftaten herbeigeführt werden können. Hierfür gibt § 241 StGB keine Handhabe.

3. Körperverletzung (§ 223 StGB)

Das vorsätzliche Herbeiführen ernsthafter psychischer Beeinträchtigungen kann in begrenztem Umfang durch den Tatbestand der Körperverletzung „aufgefangen" werden. Das Hervorrufen einer Gesundheitsschädigung ist nach dem Wortlaut nicht auf körperliche Zustände beschränkt; gleichwohl findet eine solche Einschränkung durch die ständige Rechtsprechung statt, nach der eine Gesundheitsschädigung „jedes Hervorrufen oder Steigern eines vom Normalzustand der *körperlichen* Funktionen des Menschen nachteilig abweichenden Zustandes"[103] bedeutet. Auch wenn diesbezüglich kritische Stimmen in der Literatur[104] zu vernehmen sind, ist von einer Änderung der gefestigten Rechtsprechung nicht ohne Weiteres auszugehen. Denkbar erscheint allerdings, eine andere (völkerrechtskonforme) Auslegung im Hinblick auf die verbindlichen Vorgaben der IK zu fordern. Dies könnte ein Ansatzpunkt für Fortbildungen der Rechtsanwender*innen sein.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass das Hervorrufen ernsthafter psychischer Beeinträchtigungen strafrechtlich derzeit nicht hinreichend erfasst wird. Die daraus – im Hinblick auf Artikel 33 IK – resultierenden Umsetzungsdefizite sind zu beseitigen.

---

[102] https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/177/1917741.pdf.

[103] S. BGH, Beschl. v. 18.7.2013 – Az.: 4 StR 168/13, in: NStZ-RR 2013, 375 m.w.N. Darin führt der BGH u.a. aus: „Die insoweit im Rahmen der rechtlichen Würdigung allein herangezogene ‚psychische Belastung durch Somatisierung' stellt keine tragfähige Begründung für den Eintritt eines Körperverletzungserfolges dar" (a.a.O., S. 376). Die Voraussetzungen einer Körperverletzung bei einer „kurze[n] reaktive[n] depressive[n] Erkrankung auf Grund äußerer Belastung" wurden ebenfalls verneint. Gestützt wird diese Auffassung auf systematische und Wortlautargumente (Überschrift), s. BGH, Urt. v. 9.10.2002 – Az.: 5 StR 42/02, in: BGHSt 48, 34. Zum fehlenden Körperverletzungserfolg bei sog. „Flashbacks" s. auch BGH, Beschl. v. 12.3.2019 – Az.: 4 StR 63/19, in: BeckRS 2019, 4737.

[104] Bublitz, Der (straf-)rechtliche Schutz der Psyche, RW 2011, 28; Hardtung, JuS 2008, 864, 867, der – anders als die h.M. – die Systematik der §§ 223 ff. StGB gerade als Argument für die Einbeziehung auch psychischer Beeinträchtigungen heranzieht.

Forderungen

Das Hervorrufen ernsthafter psychischer Beeinträchtigungen ist strafrechtlich den Anforderungen des Artikel 33 IK entsprechend zu erfassen. Erforderlich ist entweder die konventionskonforme Auslegung der Gesundheitsschädigung im Rahmen des § 223 StGB oder eine gesetzliche Änderung in Form der Schaffung eines eigenständigen Straftatbestandes zu erwägen, der die Herbeiführung rein psychischer Beeinträchtigungen im Sinne des Artikel 33 IK erfasst.

Rechtlicher Schutz vor Stalking

Was die Istanbul-Konvention verlangt

Artikel 34 IK sieht vor, dass die Mitgliedstaaten ein Verhalten, das vorsätzlich wiederholt eine Person bedroht, die aufgrund dessen um ihre Sicherheit fürchtet, unter Strafe stellen. Das bedrohende Verhalten kann z.B. in der Verfolgung der Person liegen, in einer unerwünschten Kontaktaufnahme oder in der Mitteilung an die Person, dass sie beobachtet wird. Die Verfolgung kann physisch, aber auch digital, wie z.B. auf sozialen Netzwerken, erfolgen. Entscheidend ist nach der Istanbul Konvention, dass das Verhalten vorsätzlich ist und gerade darauf abzielt, dem Opfer Furcht einzuflößen. Die Strafwürdigkeit der Verhaltensweise ergibt sich aus der wiederholten Begehungsweise, da die einzelnen Handlungen den Grad der Strafwürdigkeit nicht erreichen. Den Vertragsparteien steht es frei, die Strafwürdigkeit auf den Fall auszuweiten, dass Angehörige der nachgestellten Person und nicht das Opfer im eigentlichen Sinne im Visier des Täters stehen.[105]

Aktuelle Situation und Rechtslage

1. Strafrechtlicher Schutz

2019 wurden über 18.000 Fälle von Nachstellung polizeilich registriert.[106] Mit § 238 StGB hat der Gesetzgeber 2007 erstmals die Nachstellung unter Strafe gestellt. Nach § 238 StGB a.F. machte sich strafbar, wer einem Menschen unbefugt nachstellt und dadurch dessen Lebensgestaltung schwerwiegend beeinträchtigt. Das Tatbestandsmerkmal der schwerwiegenden Beeinträchtigung der Lebensgestaltung warf indes erhebliche Probleme auf, da die rechtliche Konstruktion als Erfolgsdelikt die Strafbarkeit nicht von der Handlung des Täters oder deren Intensität abhängig machte, sondern alleine davon, wie das Opfer auf die Handlung reagierte.[107] Die alte Fassung konnte gerade den Opfern keinen Schutz bieten, die Stärke aufbrachten und dem Täter (nach außen hin) trotzen wollten, indem sie ihre Lebensgestaltung trotz der Nachstellungen nicht veränderten, oder solchen, die sich einen Umzug oder Wechsel des Arbeitsplatzes schlicht nicht leisten konnten. Denn nach dem gesetzgeberischen Willen sowie der höchstrichterlichen Rechtsprechung war eine Veränderung der äußeren Lebensumstände Voraussetzung für eine Strafbarkeit.[108] Dabei berücksichtigte diese Regelung nicht den strafwürdigen Unrechtsgehalt der Nachstellung und verkannte, dass Stalking stets eine schwere Belastung für die Opfer darstellt, unabhängig davon, ob das Opfer sein Verhalten aufgrund des Stalkings nach außen sichtbar ändert. Das Verhalten des Opfers somit zur Voraussetzung der Strafbarkeit zu machen, stellte eine doppelte Belastung für die Opfer dar und damit ein erhebliches Problem, nicht zuletzt aufgrund der fehlenden Versuchsstrafbarkeit der Nachstellung.[109] Zudem ließ die frühere Fassung unbeachtet, dass in prekären finanziellen Umständen Lebende einen Umzug mangels Liquidität oftmals nicht durchführen konnten, worunter ein Teil der Alleinerziehenden fällt. Ein Umzug oder Wechsel des Arbeitsplatzes würde für diese Gruppe von Opfern dem Kindeswohl

---

[105] Erläuternder Bericht zur IK Artikel 34, 182-186.

[106] Polizeiliche Kriminalstatistik, Jahrbuch 2019, Band 1, S. 11.

[107] Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes gegen Nachstellungen, BT-Drs. 18/9946, S. 1.

[108] BGH, NStZ 2010, S. 277 ff.; vgl. auch Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes gegen Nachstellungen, BT-Drs. 18/9946, S. 10.

[109] So ist aus der Erfahrung der Strafverfolgungspraxis bekannt, dass 20.000 Anzeigen wegen Nachstellung 200–560 Verurteilungen gegenüberstanden, vgl. Mosbacher, Andreas: Neuregelung der Stalking-Strafbarkeit, Neue Juristische Wochenschrift, 2017, S. 983–986, 983.

widersprechen.[110] Ferner ermöglichte es die alte Rechtslage der Staatsanwaltschaft, die Betroffenen auf den Privatklageweg zu verweisen.

Die aktuelle Fassung des § 238 StGB bietet Verbesserungen. Der Gesetzgeber hat die der Gesetzeslage inhärenten Probleme erkannt und versucht zu beseitigen, indem er in dem Änderungsgesetz zur Nachstellung im Jahr 2017 den Charakter der Strafnorm von einem Gefährdungsdelikt in ein abstraktes Eignungsdelikt umgewandelt hat.[111] Nach der neuen Fassung wird eine Person mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft, wenn diese einer anderen Person in einer Weise unbefugt nachstellt, die nunmehr lediglich geeignet ist, deren Lebensgestaltung schwerwiegend zu beeinträchtigen. Damit wird dem Opfer nach neuer Gesetzeslage nicht mehr abverlangt, die Lebensgestaltung zu ändern. Die Geeignetheit des nachstellenden Verhaltens, eine Änderung der Lebensgestaltung zu veranlassen, genügt. Dies trägt dem Opferschutzgedanken Rechnung. Ebenso wurde der Straftatbestand der Nachstellung aus dem Katalog der Privatklagedelikte gestrichen. Damit genügen die strafgesetzlichen Regelungen sowie die Änderungen in der StPO grundsätzlich den von der Istanbul-Konvention aufgestellten Mindestgrundsätzen.

2. Zivilrechtlicher Schutz mit strafrechtlicher Bewehrung

Darüber hinaus bietet das Gewaltschutzgesetz (GewSchG) einen zivilrechtlichen Schutz in Sachen Nachstellung, indem das Gericht auf Antrag des Opfers z.B. das Verbot einer Kontaktaufnahme anordnen kann. Ein Verstoß gegen eine solche Anordnung ist gem. § 4 GewSchG strafbewehrt mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe. Ebenso unterliegt ein Verstoß gegen gerichtlich bestätigte Vergleiche dieser Strafbewehrung (vgl. auch § 214a Satz 1 FamFG). Dies erschien insbesondere aufgrund der stetigen Gerichtspraxis entgegen dem Wortlaut des § 36 Abs. 1 Satz 2 FamFG, auf verfahrensbeendende Vergleiche hinzuwirken, unerlässlich. Denn trotz Durchführung eines Gewaltschutzverfahrens sind Betroffene häufig noch nicht auf Augenhöhe mit dem Täter, sind anfällig für psychische Unterdrucksetzungen und befinden sich generell noch in einer Situation, in der sie von ihren Erfahrungen nicht angemessen berichten und ihre Rechte nicht umfassend durchsetzen können. Die Strafbewehrung solcher im Vergleich festgehaltenen Anordnungen schloss zumindest teilweise diese bestehende Schutzlücke.[112]

Trotz positiver Entwicklung der Gesetzeslage besteht im Hinblick auf den effektiven Schutz der Opfer von Nachstellungen noch Handlungsbedarf. Die Nachstellung ist im Grunddelikt nach § 238 Abs. 1 StGB nicht von der kostenfreien psychosozialen Prozessbegleitung nach § 406g Abs. 3 i.V.m. § 397 Abs. 1 StPO gedeckt. Eine kostenfreie Prozessbegleitung ist nur möglich, sofern die Verbrechenstatbestände nach § 238 Abs. 2 und Abs. 3 verwirklicht sind.[113]

Die in § 4 Abs. 1 GewSchG vorgesehene Strafbewehrung gegen Verstöße gegen gerichtlich bestätigte Vergleiche ebenso wie gerichtliche Anordnungen ist in der Höhe der Strafandrohung zu kritisieren. Eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder eine Geldstrafe decken den Unrechtsgehalt der Taten nicht ab und

---

[110] Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes gegen Nachstellungen, BT-Drs. 18/9946, S. 13.

[111] Ebd.; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss) zu dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung - Drucksache 18/9946, BT-Drs. 18/10654; Mosbacher, Andreas: Neuregelung der Stalking-Strafbarkeit, Neue Juristische Wochenschrift, 2017, S. 983–986, 984.

[112] Vgl. djb, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes gegen Nachstellungen, 6.5.2016, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st16-12-1.

[113] djb, Stellungnahme Opferrechte in Strafverfahren wegen geschlechtsbezogener Gewalt, 22.11.2018, S. 21 f., abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st18-18/.

verfehlen somit wohl ihre spezialpräventive Wirkung.[114] Im Gesetzgebungsverfahren hatten auch die Ausschüsse dem Bundesrat unter anderem eine Anhebung der Strafrahmenobergrenze in § 4 GewSchG auf Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren empfohlen.[115]

In praktischer Hinsicht ist anzumerken, dass die von Praktiker*innen dargelegte Gerichtspraxis, trotz der gegensätzlichen Regelung des § 36 Abs. 1 Satz 2 FamFG, auf Vergleiche hinzuwirken, kritisch hinterfragt werden sollte. Im Zeitpunkt des Gewaltschutzverfahrens sind die ungleichen Machtverhältnisse von Täter und Opfer gerade noch nicht behoben und drohen durch vergleichsweise Regelungen verfestigt zu werden.

Der Schutz vor Nachstellung kann sich generell nicht nur in der Schaffung entsprechender Straftatbestände erschöpfen, sondern bedarf einer umfassenden Sensibilisierung im Umgang mit der Problematik, u.a. durch Fortbildungen der Strafverfolgungsbehörden.

Forderungen

Eine kostenfreie psychosoziale Prozessbegleitung ist auch für die Fälle der Nachstellung im Grunddelikt sowie für alle anderen strafrechtlichen Erscheinungsformen von geschlechtsspezifischer Gewalt gesetzlich zu gewährleisten.

Gesetzgeberisch sollte die Höhe der Strafbewehrung in § 4 Abs. 1 GewSchG auf drei Jahre Freiheitsstrafe oder Geldstrafe erhöht werden.

Die Gerichtspraxis, bei Stalking unabhängig vom Einzelfall auf Vergleiche hinzuwirken, ist kritisch zu evaluieren und in dieser Form zu beenden.

Nicht zuletzt sind Sensibilisierungen und Schulungen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Justiz unerlässlich.

Darüber hinaus bedarf es außerdem eines umfassenden und kostenlosen Beratungs- und Hilfsangebotes, insbesondere bei der Inanspruchnahme der im GewSchG vorgesehenen Maßnahmen.

[114] Vgl. djb, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes gegen Nachstellungen, 6.5.2016, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st16-12-1.

[115] Bundesrat, Empfehlungen der Ausschüsse zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes gegen Nachstellungen, Federführender Rechtsausschuss: Ausschuss für Frauen und Jugend sowie Ausschuss für Innere Angelegenheiten, BR-Drs. 420/1/16, S. 3.

Unterbindung geschlechtszuweisender Operationen an Kindern

Was die Istanbul-Konvention verlangt

Artikel 38 der Istanbul-Konvention (IK) verpflichtet die Bundesrepublik, die Verstümmelung weiblicher Genitalien sowie jede Nötigung oder Veranlassung einer Frau oder eines Mädchens, sich eines solchen Eingriffs zu unterziehen, unter Strafe zu stellen. Artikel 39 lit. b IK statuiert die Strafbarkeit der vorsätzlichen Durchführung eines chirurgischen Eingriffs mit dem Zweck oder der Folge der Fortpflanzungsunfähigkeit einer Frau ohne ihre vorherige informierte Zustimmung oder ohne, dass sie den Eingriff versteht. Artikel 46 lit. a IK gebietet, dass bei der Strafzumessung erschwerend berücksichtigt werden kann, dass die Straftat von einem Familienmitglied, einer mit dem Opfer zusammenlebenden Person oder einer ihre Autoritätsstellung missbrauchenden Person begangen wurde. Artikel 12 Abs. 5 und 42 Abs. 1 der Konvention verpflichten die Bundesrepublik, durch gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen sicherzustellen, dass Kultur, Bräuche, Religion oder Tradition nicht als Rechtfertigung für geschlechtsspezifische Gewalt angesehen werden, insbesondere nicht in entsprechenden Strafverfahren.

Aktuelle Situation und Rechtslage

Geht es um Kulturen geschlechtsspezifischer Gewalt, werden diese oft exklusiv auf religiöse oder ethnische Minderheiten projiziert. Stichworte sind Ehrenmorde, Zwangsverheiratungen, Genitalverstümmelungen etc.[116] Diese schweren Menschenrechtsverletzungen sind vom Staat mit allen geeigneten Mitteln zu unterbinden. Zu oft jedoch tritt in den Hintergrund, dass Kulturen geschlechtsspezifischer Gewalt auch in der Mehrheitsgesellschaft verankert sind. Auch hier gibt es Muster, Traditionen, Bräuche und Überzeugungen, die geschlechtsspezifische Gewalt verharmlosen oder gar legitimieren, häufig, indem sie den Opfern eine wesentliche Mitschuld zuschreiben.[117]

Solche kulturellen Verankerungen geschlechtsspezifischer Gewalt zeigen sich auch, wenn es um die geschlechtliche Zuordnung von Neugeborenen und Kleinkindern geht.[118] Trotz öffentlicher Diskussionen der Problematik[119] sind geschlechtszuweisende Operationen an intersexuellen Neugeborenen und Kleinkindern weiterhin durchaus üblich.[120] Werden Kinder mit einem nicht sofort als männlich oder weiblich erkennbaren Geschlecht geboren, ist es gängige Praxis, ihnen nach der Geburt ein Geschlecht zuzuweisen

---

[116] Weiterführend dazu Klimke, Romy, Schädliche traditionelle und kulturelle Praktiken im internationalen und regionalen Menschenrechtsschutz, Berlin/Heidelberg 2019.

[117] Zum diesbezüglich wegweisenden Konzept der „kulturellen Gewalt" grundlegend Galtung, Johan, Frieden mit friedlichen Mitteln, Wiesbaden 1998. Opferbeschuldigende Verharmlosung von Gewalt kann übrigens gerade auf als modern verstandenen kulturellen Strukturen beruhen, etwa, wenn misshandelten Frauen vorgeworfen wird, dass ihnen die Trennung nicht gelinge, obwohl es doch nun das Gewaltschutzgesetz gebe, oder vergewaltigten Frauen, dass sie doch emanzipiert seien und sich hätten wehren können. Auch bei der Beurteilung von Trennungstötungen neigen manche deutschen Gerichte noch zu Überlegungen, ob die Trennung vom Opfer ausging oder das Opfer dem Täter zu Eifersucht oder sonstigem Besitzdenken Anlass gegeben habe, statt Femizide als Ausdruck patriarchaler Strukturen und Vorstellungen zu benennen, siehe hierzu djb, Femizide in Deutschland, Themenpapier vom 25.11.2019, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/themen/thema/ik/st19-24/.

[118] Lindenberg, Helen, Rechtsfragen medizinischer Interventionen bei intersexuell geborenen Minderjährigen, Baden-Baden 2020, S. 73 ff.

[119] Hierzu hat insbesondere das öffentliche Diskursverfahren des Deutschen Ethikrates, abrufbar im Internet: https://www.ethikrat.org/themen/gesellschaft-und-recht/intersexualitaet/ beigetragen, aber auch die unermüdliche Arbeit von Selbstorganisationen, abrufbar im Internet: http://www.im-ev.de/.

[120] Die Anzahl kosmetischer Genitaloperationen im Kindesalter ist nicht rückläufig, siehe dazu die quantitative Studie von Klöppel, Ulrike, Zur Aktualität kosmetischer Operationen „uneindeutiger" Genitalien im Kindesalter, ZtG-Bulletin 2016, abrufbar im Internet: https://www.gender.hu-berlin.de/de/publikationen/gender-bulletin-broschueren/bulletin-texte/texte-42/kloeppel-2016_zur-aktualitaet-kosmetischer-genitaloperationen.

und das äußere Erscheinungsbild möglichst in den ersten Lebensmonaten anzupassen.[121] Daher empfehlen viele Ärzt*innen immer noch operative Eingriffe bei Inter*-Kindern.[122] Geschlechtszuweisende Operationen erfordern eine Reihe von schwerwiegenden operativen Eingriffen an den Genitalien, die sich negativ auf Körpergefühl und sexuelles Lusterleben auswirken können und oft mit der Folge von Fortpflanzungsunfähigkeit verbunden sind.[123] Die Operationen sind insgesamt riskant.[124] Hinzu kommt, dass viele Betroffene über den Zustand ihres Körpers im Unklaren gelassen werden und häufig nur zufällig von der Intergeschlechtlichkeit erfahren.[125] Nicht ausgeblendet werden dürfen auch die häufig gravierenden psychischen Folgen für die Betroffenen.[126] Nur in den seltensten Fällen sind diese Eingriffe medizinisch indiziert; weit überwiegend geht es darum, kulturelle Normen exklusiver und natürlicher Zweigeschlechtlichkeit zu bestätigen.[127]

Geschlechtszuweisende Operationen sind schwerwiegende Eingriffe in das Selbstbestimmungsrecht über die geschlechtliche Identität und in die körperliche Integrität der Betroffen.[128] Ärzt*innen missbrauchen ihre Autoritätsstellung, wenn sie Eltern kurz nach der Geburt nahelegen oder sie gar drängen, ihr intersexuelles Kind schwerwiegenden Operationen an den Genitalien mit Verstümmelung der vorhandenen Klitoris und häufiger Folge der Fortpflanzungsunfähigkeit zu unterziehen, obwohl diese Eingriffe nicht medizinisch indiziert sind. Dabei ist es inzwischen möglich, den Geschlechtseintrag eines Neugeborenen im Geburtenbuch neben „weiblich" oder „männlich" mit „divers" anzugeben oder ganz offen zu lassen,[129] was Druck von den Beteiligten nimmt.[130]

Einer Genitalverstümmelung, wie sie durch geschlechtszuweisende Operationen regelmäßig erfolgt, bei denen gesundes Gewebe aus kosmetischen Gründen entfernt wird, können die Eltern ohnehin nicht zustimmen.[131] Diese ist in § 226a StGB in Bezug auf weibliche Kinder explizit unter Strafe gestellt – ebenso ist § 223 StGB und bei Verlust der Fortpflanzungsfreiheit §§ 226 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 StGB einschlägig.[132]

---

[121] Schmidt am Busch, Birgit, Archiv des öffentlichen Rechts 137 (2012), S. 441–458; Schrott, Nina, Intersex-Operationen, Baden-Baden 2020, S. 153; Lindenberg, Helen, Rechtsfragen medizinischer Interventionen bei intersexuell geborenen Minderjährigen, Baden-Baden 2020, S. 68.

[122] Auch wenn den Empfehlungen diverser Ärzteverbände mittlerweile eine abwartende Haltung zu entnehmen ist, wird übereinstimmend nicht gefordert, bis zur Einwilligungsfähigkeit von Inter*-Kinder zu warten, vgl. Schrott, Nina, Intersex-Operationen, Baden-Baden 2020, S. 153 f.

[123] Siehe hierzu Kolbe, Angela, Intersexualität, Zweigeschlechtlichkeit und Verfassungsrecht, Baden-Baden 2010; Plett, Konstanze, Intersexuelle – gefangen zwischen Recht und Medizin, in: Koher, Frauke/Pühl, Katharina (Hrsg.), Gewalt und Geschlecht. Konstruktionen, Positionen, Praxen, Wiesbaden 2003, S. 21–41; Plett, Konstanze, Intersex und Menschenrechte, in: Lohrenscheit, Claudia (Hrsg.), Sexuelle Selbstbestimmung als Menschenrecht, Baden-Baden 2009, S. 151–168; Tönsmeyer, Britt, Die Grenzen der elterlichen Sorge bei intersexuell geborenen Kindern, Baden-Baden 2012; Schrott, Nina, Intersex-Operationen, Baden-Baden 2020, S. 125.

[124] Adamietz, Laura, Geschlecht als Erwartung, Baden-Baden 2011, S. 45; zu den Folgen auch ausführlich Kappler, Katrin, Die Verfolgungen wegen der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität als Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Baden-Baden 2019, S. 68 f. (m.w.N.), die zudem die Relevanz für das Völkerstrafrecht beleuchtet.

[125] Kolbe, Angelika, Kritische Justiz 42 (2009), S. 271–281.

[126] Schmidt am Busch, Birgit, Archiv des öffentlichen Rechts 137 (2012), S. 441–458; Schrott, Nina, Intersex-Operationen, Baden-Baden 2020, S. 125.

[127] Lindenberg, Helen, Rechtsfragen medizinischer Interventionen bei intersexuell geborenen Minderjährigen, Baden-Baden 2020, S. 79 ff.

[128] Schmidt am Busch, Birgit, Archiv des öffentlichen Rechts 137 (2012), S. 441–458.

[129] Diese Optionen wurden eingeführt durch das Gesetz zur Änderung der in das Geburtenregister einzutragenden Angaben vom 18.12.2018, BGBl I, S. 2635. Das Bundesverfassungsgericht (vom 10.10.2017, Az. 1 BvR 2019/16) hatte dem Gesetzgeber hierfür eine Frist bis zum 31.12.2018 gesetzt.

[130] Juristisch relevante Wechselwirkungen zwischen der personenstandsrechtlichen Behandlung und der Zulässigkeit geschlechtszuweisender Operationen bestehen allerdings nicht, vgl. Schrott, Nina, Intersex-Operationen, Baden-Baden 2020, S. 173 ff.

[131] BMFSFJ, Situation von trans- und intersexuellen Menschen im Fokus. Sachstandsinformationen des BMFSFJ, 2016, S. 19; Lindenberg, Helen, Rechtsfragen medizinischer Interventionen bei intersexuell geborenen Minderjährigen, Baden-Baden 2020, S. 194 f.

[132] BMFSFJ, Situation von trans- und intersexuellen Menschen im Fokus. Sachstandsinformationen des BMFSFJ, 2016, S. 19. Ausführlich zur Tatbestandsmäßigkeit Schrott, Nina, Intersex-Operationen, Baden-Baden 2020, S. 193 ff.

Effektive Strafverfolgung oder auch nur die Kenntnis von der Strafbarkeit dieses Tuns scheint allerdings nur beschränkt zu existieren, wie die weiterhin bestehende Praxis der geschlechtszuweisenden Operationen an intersexuellen Kleinkindern zeigt.[133] Die durch die Istanbul-Konvention geschützte sexuelle, reproduktive und körperliche Integrität ist damit nicht gewährleistet. Die Bundesrepublik muss die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um nicht medizinisch indizierte, sondern auf kulturellen Annahmen über Geschlecht beruhende Operationen an Intersex*-Kindern wirksam und unter Einsatz auch strafrechtlicher Mittel zu unterbinden.[134]

Ein Gesetzentwurf zum Schutz von Kindern mit Varianten der Geschlechtsentwicklung, der sich noch im parlamentarischen Verfahren befindet, ist im Grundsatz zu begrüßen. Denn nach dem Entwurf können die Eltern eines nicht einwilligungsfähigen Kindes mit einer Variante der Geschlechtsentwicklung nicht aufgrund der ihnen zustehenden elterlichen Sorge in eine Behandlung einwilligen, die darauf abzielt, dass körperliche Erscheinungsbild des Kindes an das des männlichen oder das des weiblichen Geschlechts anzugleichen. Weiter vorgesehen ist eine gerichtliche Genehmigung für den Fall, dass die Eltern in einen operativen Eingriff an den inneren und äußeren Geschlechtsmerkmalen des nicht einwilligungsfähigen Kindes einwilligen. Die Prüfung ist streng am Kindeswohl orientiert und knüpft für die Genehmigungsfähigkeit an die Einholung und Vorlage (durch die Eltern) einer Stellungnahme einer interdisziplinären Kommission an. Ob dies ausreichend sein wird, bleibt abzuwarten.

Forderungen

Es sind alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um nicht medizinisch indizierte, sondern auf kulturellen Annahmen über Geschlecht beruhende Operationen/Behandlungen an Inter*-Kindern wirksam zu unterbinden. Hierzu gehören neben der Aufklärung von Eltern sowie Ärzt*innen und medizinischem Personal und der Normierung von Beratungspflichten auch eine effektive Strafverfolgung.

[133] Siehe hierzu die Studie von Hoenes, Josch/Januschke, Eugen/Klöppel, Ulrike, Häufigkeit normangleichender Operationen "uneindeutiger" Genitalien im Kindesalter. Follow-Up-Studie, Bochum 2019.

[134] So auch UN-Ausschuss gegen Folter, Abschließende Bemerkungen zum 5. Staatenbericht Deutschlands, CAT/C /DEU/CO/5 (2011), Rn. 20(a); UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Abschließende Bemerkungen zum ersten Staatenbericht Deutschlands, CRPD/C/DEU/CO/1 (2015), Rn. 29(d); und CEDAW-Ausschuss, Abschließende Bemerkungen zum 7./8. Staatenbericht Deutschlands, CEDAW/C/DEU/CO/7-8 (2017), Rn. 24(d).

Strafbarkeit von Zwangssterilisationen

Was die Istanbul-Konvention verlangt

Artikel 39 lit. b der Istanbul-Konvention statuiert die Strafbarkeit der vorsätzlichen Durchführung eines chirurgischen Eingriffs mit dem Zweck oder der Folge der Fortpflanzungsunfähigkeit einer Frau ohne ihre vorherige informierte Zustimmung oder ohne, dass sie den Eingriff versteht.

Aktuelle Situation und Rechtslage

Artikel 39 lit. b der Istanbul-Konvention verbietet Sterilisationen, wenn die betroffene Frau nicht ihre vorherige und informierte Einwilligung gegeben hat oder wenn ihr das Verständnis für diesen Vorgang fehlt. Daher ist die Praxis der Sterilisationen von Frauen mit Behinderungen einer sehr kritischen Prüfung zu unterziehen.

In Deutschland sind offiziellen Statistiken zufolge zwischen 9% und 18% der Frauen mit Behinderungen sterilisiert[135], wohingegen der Anteil der Frauen im Bundesdurchschnitt je nach Quelle zwischen 5% und 8%[136] liegt. Besonders betroffen sind Frauen mit Lernschwierigkeiten (sogenannter geistiger Behinderung). Untersuchungen lassen darauf schließen, dass die Entscheidung zur Sterilisation auch auf Überzeugungsarbeit durch Ärzt*innen, Fachkräfte oder Eltern oder auf mangelnde Kenntnisse über Verhütungsmöglichkeiten zurückzuführen ist. Zugrunde liegen auch kulturelle Vorstellungen darüber, wie viel sexuelle Aktivität Frauen mit Behinderungen insgesamt zugetraut und zugestanden wird, insbesondere wenn sie in Einrichtungen untergebracht sind.[137]

Obwohl die Möglichkeit der Zwangssterilisation 1992 aufgehoben wurde, bietet § 1905 BGB weiterhin die Grundlage für die Sterilisation einwilligungsunfähiger Personen mit Zustimmung der Betreuerin bzw. des Betreuers und Genehmigung des Betreuungsgerichts unter folgenden Voraussetzungen:

1. die Sterilisation widerspricht dem Willen des Betreuten nicht,
2. der Betreute bleibt auf Dauer einwilligungsunfähig,
3. es ist anzunehmen, dass es ohne die Sterilisation zu einer Schwangerschaft kommen würde,
4. infolge dieser Schwangerschaft wäre eine Gefahr für das Leben oder die Gefahr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung des körperlichen oder seelischen Gesundheitszustands der Schwangeren zu erwarten, die nicht auf zumutbare Weise abgewendet werden könnte, und
5. die Schwangerschaft kann nicht durch andere zumutbare Mittel verhindert werden.

---

[135] BMFSJ (Hrsg.), Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen in Deutschland, 2013, abrufbar im Internet: http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationsliste,did=199822.html.

[136] Positionspapier der Staatlichen Koordinierungsstelle nach Artikel 33 UN-BRK, 2017, abrufbar im Internet: https://www.behindertenbeauftragte.de/SharedDocs/Downloads/DE/20170426_Positionspapier_Zwangssterilisation.pdf?__blob=publicationFile&v=1; TNS Emnid: Verhütungsverhalten Erwachsener. Ergebnisse der im Auftrag der BzGA durchgeführten Befragung, Köln: BzGA 2011.

[137] Siehe dazu Julia Zinsmeister, Hat der Staat den Bürger*innen Sexualität zu ermöglichen?, in: Ulrike Lembke (Hrsg.), Regulierungen des Intimen. Sexualität und Recht im modernen Staat, 2017, S. 71 (76 ff.).

Jährlich werden ungefähr 37 solcher Sterilisationen durchgeführt.[138] Eine weitaus höhere Zahl von Frauen mit Lernschwierigkeiten wird jedoch sterilisiert, ohne dass überhaupt das vorgesehene Verfahren durchlaufen wird.[139] Vielmehr werden sie teilweise von Ärzt*innen, Pflegekräften oder Familienangehörigen falsch oder unzureichend informiert oder sogar bedrängt oder angewiesen, diese Maßnahme durchführen zu lassen.[140] Oft erfolgt die Sterilisation „prophylaktisch", ohne dass überhaupt ein konkretes Schwangerschaftsrisiko besteht.

Die Istanbul-Konvention legt die Streichung des § 1905 BGB nahe.[141] Jede Sterilisation, in welche die betroffene Frau nicht selbst wirksam eingewilligt hat, ist eine strafbare schwere Körperverletzung gemäß § 226 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 StGB, sofern es sich nicht um eine unvermeidbare Nebenfolge eines medizinisch dringend indizierten Eingriffs handelt. Dieses bestehende Strafrecht muss aber auch effektiv durchgesetzt werden. Dazu bedarf es unter anderem der Aufklärung und Ausbildung/Fortbildung von Ärzt*innen und Fachkräften über die Strafbarkeit von Sterilisationen gegen oder ohne den Willen der Betroffenen sowie eines wirksamen Monitoring-Systems für entsprechende Verletzungen der reproduktiven Gesundheit von Frauen mit Behinderungen in Einrichtungen.

Forderungen:

Jede Sterilisation ohne die vorherige, informierte und wirksame Einwilligung der betroffenen Frau ist als Straftat konsequent zu verfolgen. Dies gilt auch und insbesondere für Sterilisationen von Frauen mit Lernschwierigkeiten (sog. geistiger Behinderung).

§ 1905 BGB sollte gestrichen werden.

Es sind effektive Maßnahmen zu ergreifen, um Sterilisationen auf der Basis unzureichender Aufklärung und unwirksamer Einwilligungen entgegenzuwirken, insbesondere ist die Aus- und Fortbildung der involvierten Fachkräfte und Ärzt*innen sicherzustellen.

---

[138] Bundesamt für Justiz, Betreuungsverfahren: Zusammenstellung der Bundesergebnisse für die Jahre 1992 bis 2014, 2015, 2016, abrufbar im Internet:
https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Betreuungsverfahren.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

[139] Umfassend Julia Zinsmeister, Zur Einflussnahme rechtlicher Betreuerinnen und Betreuer auf die Verhütung und Familienplanung der Betreuten, in: BtPrax 2012, S. 227 ff. mit Verweis auf Schröttle, Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen – Sonderauswertung „Reproduktion" 2012 (unveröffentlicht).

[140] Darauf deuten die Ergebnisse einer Befragung unter Einrichtungsbewohnerinnen hin, siehe dazu Julia Zinsmeister, Zur Einflussnahme rechtlicher Betreuerinnen und Betreuer auf die Verhütung und Familienplanung der Betreuten, in: BtPrax 2012, S. 227 ff.

[141] Dies verlangt auch die UN-Behindertenrechtskonvention, siehe UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Abschließende Bemerkungen zum ersten Staatenbericht Deutschlands, CRPD/C/DEU/CO/1 (2015), Rn. 38(a).

Die Strafverfolgung von Femiziden in Gestalt von Trennungstötungen

Was die Istanbul-Konvention verlangt

Artikel 43 der Istanbul-Konvention fordert die Anwendung des Strafrechts auf von der Konvention erfasste Taten unabhängig von der Täter-Opfer-Beziehung. Artikel 46 lit. a IK fordert die notwendigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass bei der Strafzumessung als erschwerend berücksichtigt werden kann, wenn die Tatbegehung durch den (Ex-)Ehemann oder (Ex-)Partner erfolgte. Nach Artikel 49 Abs. 2 IK ist zu garantieren, dass unter Berücksichtigung eines geschlechtsbewussten Verständnisses von Gewalt wirksame Ermittlungen wegen und Strafverfolgung von nach diesem Übereinkommen umschriebenen Straftaten erfolgt. Artikel 15 Abs. 1 IK verpflichtet die Bundesrepublik, für Angehörige der Berufsgruppen, die mit Opfern oder Tätern aller in den Geltungsbereich der Konvention fallenden Gewalttaten zu tun haben, ein Angebot an geeigneten Aus- und Fortbildungsmaßnahmen u.a. zu den Bedürfnissen und Rechten der Opfer sowie zur Verhinderung sekundärer Viktimisierung zu schaffen bzw. dieses Angebot auszubauen.[142]

Aktuelle Situation und Rechtslage

In Deutschland ist durchschnittlich jeden Tag eine Frau von einem versuchten oder vollendeten Tötungsdelikt durch den eigenen Ehemann, Partner oder Ex-Partner betroffen.[143] Jede Woche sterben dabei drei Frauen. Motiv ist fast immer die Trennungsabsicht der Frau oder eine bereits erfolgte Trennung, welche der Ex-Partner nicht akzeptieren will. Die Trennungstötung ist also der Standardfall männlicher Tötungsdelikte in Beziehungen.

Solche Trennungstötungen sind als Femizide, d.h. Tötungen von Frauen aufgrund ihres Geschlechts, einzuordnen. In Fällen von Trennungstötungen werden Frauen umgebracht, weil die Täter ihnen nicht zugestehen, ein eigenes selbstbestimmtes, von ihnen getrenntes Leben zu führen. Die Taten sind also Ausdruck eines patriarchalen Besitzanspruchs und einer Vorstellung von geschlechtsbezogener Ungleichwertigkeit. Für Frauen ist es eine reale Gefahr, getötet oder schwer verletzt zu werden, wenn sie ihr Leben nicht mehr mit dem bisherigen Partner verbringen wollen.

In der gerichtlichen Praxis stellt sich bei solchen Fällen von tödlicher Partnerschaftsgewalt in der Regel die Frage, ob das Mordmerkmal der „niedrigen Beweggründe" verwirklicht ist. Beweggründe gelten als „niedrig", wenn sie nach allgemeiner sittlicher Wertung auf tiefster Stufe stehen und daher in deutlich weiter reichendem Maße als bei einem Totschlag verachtenswert sind.

Die Motivation, der (Ex-)Partnerin kein eigenständiges Leben zuzugestehen, wird im Rechtsdiskurs dabei weiterhin unterschiedlich bewertet. Sogenannte Ehrenmorde von türkisch- oder arabisch-stämmigen Tätern werden inzwischen regelmäßig als Mord aus niedrigen Beweggründen bestraft, einen kulturellen Bonus gibt es nicht, sondern eher eine bedenkliche Verkürzung der Prüfung des Mordmerkmals.[144] Umso ausführlicher und kritischer wird dagegen das Mordmerkmal der niedrigen Beweggründe geprüft, wenn ein Mann seine (Ex-)Partnerin tötet, weil sie ihn verlassen will oder verlassen hat.

---

[142] Zugleich weisen die Regelungen der Konvention und der erläuternde Bericht an verschiedenen Stellen auf die Notwendigkeit der Förderung einer Sensibilisierung und Aufklärung zu „Geschlechter-Stereotypen und Mythen zur männlichen bzw. weiblichen Sexualität" hin. Vergleichbare Vorgaben enthält auch die für alle Mitgliedstaaten verpflichtende Opferschutzrichtlinie in Artikel 25 Abs. 1.

[143] Bundeskriminalamt, Partnerschaftsgewalt. Kriminalstatistische Auswertung – Berichtsjahr 2019, abrufbar im Internet: https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Partnerschaftsgewalt/partnerschaftsgewalt_node.html

[144] Siehe hierzu und zum Folgenden die Rechtsprechungsanalyse von Foljanty, Lena/Lembke, Ulrike: Die Konstruktion des Anderen in der "Ehrenmord"-Rechtsprechung, Kritische Justiz 47 (2014), S. 298–315.

Die in bisheriger höchstrichterlichen Rechtsprechung mehrfach erfolgte Infragestellung des Vorliegens niedriger Beweggründe, wenn „die Trennung von dem Tatopfer ausgeht und der Angeklagte durch die Tat sich dessen beraubt, was er eigentlich nicht verlieren will",[145] darf nach der Istanbul-Konvention nicht mehr erfolgen. Die Initiierung der Trennung durch das Opfer und der Verlust des Objekts der Beherrschungswünsche des Täters dürfen nicht als der Tat zugrunde liegende nachvollziehbare Gründe bewertet werden und damit zur Verneinung niedriger Beweggründe führen; sie sind vielmehr opferbeschuldigend und Ausdruck patriarchaler Besitzkonstruktionen. Abzulehnen ist auch Rechtsprechung, wonach „der Umstand, dass eine Trennung vom Tatopfer ausgegangen ist, [...] als gegen die Niedrigkeit des Beweggrundes sprechender Umstand beurteilt werden" darf.[146]

Das Mordmerkmal der „Heimtücke" kann vorliegen, wenn es sich bei Tötungen von (Ex-)Partnerinnen um von den Tätern geplante Attacken handelt, die sich zwar vor dem Hintergrund einer konfliktreichen Beziehung oder einer Auseinandersetzung ereignen, in der die Partnerin aber dennoch aktuell keinen erheblichen Angriff auf ihre körperliche Unversehrtheit oder gar auf ihr Leben erwartet. Es kommt vor, dass der Mann der Frau, die sich von ihm getrennt hat, nachstellt und ihr schließlich an ihrer Wohnung, ihrem Arbeitsplatz oder der Kindertagesstätte auflauert, um sie zu töten, oder sie unter einem Vorwand, etwa mit der Bitte um eine letzte Aussprache, in eine ungeschützte Situation lockt. Dann kann als Mordmerkmal „Heimtücke" gegeben sein, die eine bewusste Ausnutzung der zum Zeitpunkt des mit Tötungsvorsatz geführten Angriffs bestehenden Arg- und Wehrlosigkeit des Opfers voraussetzt.[147]

Der Arg- und Wehrlosigkeit des Opfers zum Zeitpunkt der Trennungstötung dürfen dabei vorangegangene Misshandlungen und Bedrohungen, aufgrund derer das Opfer mit einem weiteren Angriff hätte rechnen können, nicht entgegenstehen. Es bedarf immer einer Feststellung der Arg- und Wehrlosigkeit auf Grundlage des konkreten Tatablaufs; sie darf nicht pauschal unter Verweis auf die bisherige Beziehung abgelehnt werden. So ist nach höchstrichterlicher Rechtsprechung „auch bei Opfern, die auf Grund von bestehenden Konfliktsituationen oder früheren Bedrohungen dauerhaft Angst um ihr Leben haben, ein [...] Wegfall der Arglosigkeit erst dann in Betracht [zu ziehen], wenn für sie ein akuter Anlass für die Annahme bestand, dass der ständig befürchtete schwerwiegende Angriff auf ihr Leben oder ihre körperliche Unversehrtheit nun unmittelbar bevorsteht".[148] Auch die Interpretation des Opferverhaltens bedarf hierbei einer Einzelfallbetrachtung. So darf beispielsweise aufgrund der Annahme einer latenten Dauergefahr nicht ausgeblendet werden, dass das Opfer sich einzelnen Situationen letztlich doch ausgesetzt hat, weil es jedenfalls noch soweit Vertrauen in den (Ex-)Partner hatte, nicht um sein Leben fürchten zu müssen, welches dann vom Täter ausgenutzt wurde.[149]

Wie tief gewaltverharmlosende und damit gewaltlegitimierende Muster verankert sind, zeigt auch die mediale Aufbereitung von Trennungstötungen oder die weit verbreitete Bezeichnung als „Drama" oder „Familientragödie" jener Fälle, in denen ein Mann seine Familie auslöscht, indem er Frau und Kinder tötet, weil er meint, dass sie ohne ihn nicht leben könnten bzw. sollten.[150] Eigentlich müssten diese Fälle als mehrfacher Mord beschrieben, ihre geschlechtsspezifischen Ursachen analysiert und Maßnahmen zur Prävention ergriffen werden.

---

[145] BGH, BGHSt 53, 31; BGH, NStZ-RR 2006, 340; BGH, NStZ 2004, 34; wörtlich auch Leipold, Klaus/Tsambikakis, Michael/Zöller, Alexander (Hrsg.): AnwaltKommentar StGB, 3. Auflage, Heidelberg 2020, § 211, Rn. 42. Aus der neueren untergerichtlichen Rechtsprechung s. LG Koblenz, 25.4.2013, BeckRS 2013, 200221. Vgl. dazu auch djb: Policy Paper: Strafrechtlicher Umgang mit (tödlicher) Partnerschaftsgewalt, 4.11.2020, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st20-28.

[146] BGH, NStZ 2019, 518.

[147] Erb, Volker/Schäfer, Jürgen (Hrsg.): Münchener Kommentar zum StGB, 3. Auflage, München 2018, § 211, Rn. 172.

[148] Vgl. BGH, NStZ 2013, 337.

[149] Dieses Vertrauen wird zum Teil darauf gestützt, dass die vorangegangenen gewalttätigen Angriffe oder Auseinandersetzungen das Niveau einer (gefährlichen oder schweren) Körperverletzung noch nicht überschritten hatten.

[150] Begrüßt wird daher die – überfällige – Ankündigung der Deutschen Presseagentur (dpa), künftig Begriffe wie „Familientragödie" oder „Beziehungsdrama" nicht mehr als eigene Formulierungen zu verwenden.

Forderungen

Zur Vereinheitlichung der Rechtsanwendungspraxis sind verpflichtende Teilnahmen an Fortbildungen für Staatsanwält*innen und Richter*innen zum Thema geschlechtsbezogene Gewalt notwendig.[151] Eine solche Verpflichtung könnte unter Berücksichtigung der richterlichen Unabhängigkeit im Richtergesetz des Bundes verankert werden.[152] Gegenstand dieser Fortbildungsmaßnahmen sollen Ursachen und Auswirkungen von geschlechtsspezifischer Gewalt und die Auseinandersetzung mit Geschlechterstereotypen und Sexualitätsmythen sein.

Bei der Rechtsanwendung darf das Bestehen einer intimen Beziehung zwischen Täter und Opfer nicht strafmildernd berücksichtigt werden. Im Gegenteil, die Istanbul-Konvention sieht in Artikel 46 lit. a und h IK vor, dass Übergriffe von (Ex-)Partnern strafschärfend berücksichtigt werden können.

Aus menschen- und frauenrechtlicher Sicht ist es das Recht jedes Menschen, frei darüber zu entscheiden, mit wem sie*er eine Partnerschaft eingeht oder aufrechterhält. Mit der Verletzung oder Tötung der trennungswilligen Partnerin setzt sich der Täter über diese grundlegende gesellschaftliche Wertentscheidung hinweg. Dies sollte bei der Strafzumessung des Täters als bestimmender, in den Urteilsgründen zu erörternder Strafzumessungsgrund (§ 267 Abs. 3 S. 1 StPO) berücksichtigt werden und bei Tötungsdelikten grundsätzlich zur Einordnung in die Fallgruppe der „niedrigen Beweggründe" führen. Gravierend anormale psychische Zustände des Täters finden im Rahmen der Prüfung seiner Schuldfähigkeit (§§ 20, 21 StGB) Beachtung.

---

[151] Vgl. dazu bereits djb, Policy Paper: Opferrechte in Strafverfahren wegen geschlechtsbezogener Gewalt, 22.11.2018, S. 12 ff., abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st18-18/. Vgl. dazu auch die begrüßenswerten Ansätze im Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder, abrufbar im Internet: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE_Bekaempfung_sex_Gewalt_Kinder.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

[152] von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 7. Auflage, München 2018, Artikel 97, Rn. 29 a; vgl. dazu auch Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages: Kurzinformation Fortbildungspflicht bei Juristischen Berufen, abrufbar im Internet: https://www.bundestag.de/resource/blob/567690/3574d419e1a95477f9eb95323aed2492/WD-7-173-18-pdf-data.pdf.

E. Umsetzungsdefizite Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmaßnahmen (Kapitel VI)

Strafzumessung bei sexualisierter Gewalt durch (Ex-)Partner

Was die Istanbul-Konvention verlangt

Artikel 43 IK fordert die Anwendung des Strafrechts auf von der Konvention erfasste Taten unabhängig von der Täter-Opfer-Beziehung. Artikel 46 lit. a verpflichtet zu den notwendigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass bei der Strafzumessung als erschwerend berücksichtigt werden kann, wenn die Tatbegehung durch den (Ex-)Ehemann oder (Ex-)Partner erfolgte.

Aktuelle Situation und Rechtslage

Am 7. Juli 2016 hat der Bundestag eine Reform des Sexualstrafrechts verabschiedet, wonach dieses nun auch nicht einverständliche sexuelle Handlungen ohne weitere Voraussetzungen unter Strafe stellt (Nein heißt Nein). Die Reform war wesentlich feministischer Kampagnenarbeit zu verdanken und beruhte auf der späten Einsicht von Bundesregierung und Gesetzgeber, dass Artikel 36 der Istanbul-Konvention eine solche Änderung des deutschen Sexualstrafrechts erforderlich[153] machte. Allerdings gehen die Anforderungen der Konvention zur wirksamen Bekämpfung und Verfolgung sexualisierter Gewalt deutlich weiter.[154] Dazu gehören u.a. Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen für Betroffene sowie die Maßnahmen zur Effektuierung der Strafverfolgung, aber auch Regelungen im Bereich der Strafzumessung.

Insbesondere wenn es um sexuelle Übergriffe oder sexualisierte Gewalt nach vorheriger Intimbeziehung geht, droht die Effektivität der Strafverfolgung durch stereotype Opferbeschuldigungen ebenso wie durch die Aussicht auf eine geringe Strafe oder Einstellung des Verfahrens zu leiden. Die Rechtsprechung geht bei sexuellen Übergriffen innerhalb oder nach einer vorherigen intimen Beziehung immer noch häufig von einer Strafmilderung aus bzw. nimmt sogar einen minder schweren Fall aus.[155]

In Fällen sexualisierter Partnerschaftsgewalt dürfen frühere oder bestehende Sexualbeziehungen zwischen Täter und Opfer – entgegen verbreiteter Praxis[156] – nicht strafmildernd wirken.[157] Bereits nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs kann diesem Umstand bei Taten mit Bestrafungscharakter kein

---

[153] Dazu djb, Stellungnahme zur grundsätzlichen Notwendigkeit einer Anpassung des Sexualstrafrechts (insbesondere § 177 StGB) an die Vorgaben der Konvention des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) von 2011, 9.5.2014, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/Kom/K3/st14-07/; Tatjana Hörnle, Menschenrechtliche Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention. Ein Gutachten zur Reform des § 177 StGB, DIMR 2015.

[154] Die Anforderungen sind in wesentlichen Punkten kongruent mit ohnehin zu erfüllenden Anforderungen aus der Richtlinie zum Opferschutz 2012/29/EU.

[155] Kritisch dazu Joachim Renzikowski, in: Münchner Kommentar zum Strafgesetzbuch, 3. Aufl. 2017, § 177 nF, Rn. 195; ferner Ulrike Lembke, Vergebliche Gesetzgebung. Die Reform des Sexualstrafrechts 1997/98 als Jahrhundertprojekt und ihr Scheitern in und an der sog. Rechtswirklichkeit, in: ZfRSoz 2014, S. 253 (272ff).

[156] So z.B. bei BGH, Beschl. v. 19.7.2007 – 4 StR 262/07; 21.01.2003 – 4 StR 414/02, NStZ-RR 2003, 168 und v. 10.09.2009 – 4 StR 366/09, NStZ-RR 2010, 9.

[157] Vgl. dazu djb, Policy Paper: Strafrechtlicher Umgang mit (tödlicher) Partnerschaftsgewalt, 4.11.2020, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st20-28.

maßgebendes strafmilderndes Gewicht innewohnen.[158] Das gilt umso mehr, wenn die Sexualdelikte – wie nicht selten – mit besonderen Erniedrigungen des Opfers verbunden sind.[159]

Aber auch darüber hinaus darf das Bestehen einer intimen Beziehung zwischen Täter und Opfer nicht als Strafmilderungsgrund in Betracht gezogen werden.[160] Vielmehr löst dieser Umstand oftmals strafschärfende Komponenten aus: Sexuelle Übergriffe durch (Ex-)Partner haben oft schwerwiegende körperliche und psychische Folgen für das Opfer, die strafschärfend zu berücksichtigen sind. Auch ein mit ihnen etwa einhergehender Vertrauensbruch legt eine Strafschärfung nahe. Soweit sich eine Frau bereits vom Partner getrennt hat, hat sie ein „Nein" zur Beziehung und damit auch zur gemeinsamen Sexualität verdeutlicht. Dass der Täter sich somit in besonderer Weise über ihren selbstbestimmten Willen hinwegsetzt, sollte ebenfalls strafschärfend berücksichtigt werden.

Die mit Rücksicht auf das Bestehen einer sexuellen (Vor-)Beziehung in der Strafrechtspraxis gelegentlich vorgenommene Einstufung von (ex-)partnerschaftlichen Sexualdelikten als „minder schwere Fälle" (vgl. § 177 Abs. 9 StGB) steht auch nicht im Einklang mit der Erkenntnis, dass sich die überwiegende Zahl der Sexualdelikte im sozialen Nahraum des Opfers abspielt.[161] Die Annahme eines minder schweren Falles ist daher systematisch verfehlt – soll doch dieser solche Konstellationen erfassen, in denen das gesamte Tatbild einschließlich aller subjektiven Momente und der Täterpersönlichkeit vom Durchschnitt der erfahrungsgemäß vorkommenden Fälle des sexuellen Übergriffs derart abweicht, dass die Anwendung des Ausnahmestrafrahmens geboten erscheint.[162]

Nicht zuletzt widerspricht die strafmildernde Berücksichtigung früherer oder bestehender Sexualbeziehungen zwischen Täter und Opfer den Wertungen der Istanbul-Konvention: Artikel 46 lit. a IK verpflichtet die Vertragsparteien, sicherzustellen, dass der Umstand, dass sich Gewalt gegen eine frühere oder derzeitige Ehefrau oder Partnerin (bzw. einen früheren oder derzeitigen Ehemann oder Partner) richtet, strafschärfend berücksichtigt werden kann. Diese Strafschärfung wird im erläuternden Bericht zur Konvention mit dem Vertrauensbruch sowie dem besonderen psychischen Schaden begründet, der entstehen kann, wenn eine schwere Straftat im Rahmen einer intimen Beziehung begangen wird.

Forderungen

Bei der Rechtsanwendung darf das Bestehen einer intimen Beziehung zwischen Täter und Opfer nicht strafmildernd berücksichtigt werden. Im Gegenteil, die Istanbul-Konvention sieht in Artikel 46 lit. a und h IK vor, dass Übergriffe von (Ex-)Partnern strafschärfend berücksichtigt werden können.

Das Merkmal der „geschlechtsspezifischen Beweggründe" sollte in die Strafzumessungserwägungen des § 46 Abs. 2 StGB aufgenommen werden, um die Staatsanwaltschaften und Gerichte für den Umgang mit eben solchen Delikten im Rahmen der Strafzumessung zu sensibilisieren. Geschlechtsspezifische Beweggründe liegen u.a. dann vor, wenn die Tat sich gegen eine Frau richtet, weil sie eine Frau ist oder von Vorstellungen von geschlechtsbezogener Ungleichwertigkeit geprägt ist. Das Merkmal lehnt sich an den Begriff der geschlechtsspezifischen Gewalt gegen Frauen und

[158] Vgl. BGH, Beschl. v. 10. 7. 2007 – 3 StR 242/07; NStZ-RR 2007, 300.

[159] Vgl. BGH, Urt. v. 20.4.2016 – 5 StR 37/16, NStZ-RR 2016, 203.

[160] Vgl. dazu bereits djb, Stellungnahme zur effektiven Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) in Deutschland, 29.1.2018, S. 15., abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st18-02/.

[161] Vgl. Renzikowski, in: Münchener Kommentar zum StGB, 3. Auflage 2017, § 177 Rn. 195.

[162] Ziegler, in: BeckOK StGB, 46. Ed., Stand 1.5.2020, § 177 Rn. 141.

seine Definition in Artikel 3 lit. a und d IK an, soweit diese auf den individuellen Schuldvorwurf übertragbar sind.

Zur Vereinheitlichung der Rechtsanwendungspraxis sind verpflichtende Teilnahmen an Fortbildungen für Staatsanwält*innen und Richter*innen zum Thema geschlechtsbezogene Gewalt notwendig.[163] Eine solche Verpflichtung könnte unter Berücksichtigung der richterlichen Unabhängigkeit im Richtergesetz des Bundes verankert werden.[164] Gegenstand dieser Fortbildungsmaßnahmen sollen Ursachen und Auswirkungen von geschlechtsspezifischer Gewalt und die Auseinandersetzung mit Geschlechterstereotypen und Sexualitätsmythen sein.

[163] Vgl. dazu bereits djb, Policy Paper: Opferrechte in Strafverfahren wegen geschlechtsbezogener Gewalt, 22.11.2018, S. 12 ff., abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st18-18/.

[164] v. Mangoldt/Klein/Starck/Classen, 7. Aufl. 2018, Artikel 97, Rn. 29 a; vgl. dazu auch die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, abrufbar im Internet: https://www.bundestag.de/resource/blob/567690/3574d419e1a95477f9eb95323aed2492/WD-7-173-18-pdf-data.pdf.

Effektive Strafverfolgung von sexualisierter Gewalt

Was die Istanbul-Konvention verlangt

Artikel 50 IK fordert sofortigen und angemessenen Opferschutz durch Strafverfolgungsbehörden inklusive Beweissicherung. Nach Artikel 49 Abs. 2 IK ist zu garantieren, dass unter Berücksichtigung eines geschlechtsbewussten Verständnisses von Gewalt wirksame Ermittlungen wegen und Strafverfolgung von nach diesem Übereinkommen umschriebenen Straftaten erfolgt. Artikel 15 Abs. 1 IK verpflichtet die Bundesrepublik, für Angehörige der Berufsgruppen, die mit Opfern oder Tätern aller in den Geltungsbereich der Konvention fallenden Gewalttaten zu tun haben, ein Angebot an geeigneten Aus- und Fortbildungsmaßnahmen u.a. zu den Bedürfnissen und Rechten der Opfer sowie zur Verhinderung sekundärer Viktimisierung zu schaffen bzw. dieses Angebot auszubauen.

Aktuelle Situation und Rechtslage

1. Vertrauliche Beweissicherung

Die vertrauliche Beweissicherung ist ein Verfahren, bei dem gerichtsfeste Beweise gesichert werden, ohne dass sofort Anzeige erstattet oder ein Ermittlungsverfahren eingeleitet werden muss. Betroffene von sexualisierter Gewalt können oft nicht sofort entscheiden, ob sie Anzeige erstatten und damit ein Strafverfahren in Gang setzen wollen. Dies gilt insbesondere, aber nicht nur, wenn die Gewalt von einem bekannten oder nahestehenden Täter ausgeübt wurde. Die vertrauliche Beweissicherung ermöglicht, Verletzungen und Spuren fachkundig und für ein späteres Strafverfahren verwertbar sichern und dokumentieren zu lassen. Diese Beweise werden verwahrt, so dass Betroffene Bedenkzeit haben, ob sie ein Strafverfahren in Gang setzen wollen, welches auch mit erheblichen Belastungen für sie verbunden ist. Allerdings wird die vertrauliche Beweissicherung bisher nicht flächendeckend und wohnortnah angeboten, sondern existiert nur in regionalen Pilotprojekten und wenigen Bundesländern.[165] Ein wesentlicher Grund für die bisher geringe Verbreitung ist die mangelnde finanzielle Absicherung der ärztlichen Untersuchung, der Dokumentation und der Aufbewahrung der Spuren.

Inzwischen hat die Bundesregierung ein Gesetz zur anonymen Spurensicherung nach sexualisierter Gewalt beschlossen, das am 1. März 2020 in Kraft getreten ist.[166] Die Regelung in § 27 Abs. 1 S. 6, § 132k SGB V sieht vor, dass Krankenkassen künftig die vertrauliche Spurensicherung bei Verdacht auf Misshandlungen oder auf sexualisierte Gewalt erstatten; sie zählt somit zu ihren regulären Leistungen.[167] Es sind Verträge

---

[165] Zum aktuellen Versorgungsstand und für konkrete Empfehlungen zur Umsetzung von Artikel 25 der Istanbul-Konvention siehe das Kooperationsprojekt des Deutschen Instituts für Menschenrechte und des Bundesverbandes Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff), Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt – Umsetzung von Artikel 25 der Istanbul-Konvention. Zu den Regelungen der anonymen bzw. anzeigenunabhängigen Spurensicherung innerhalb der einzelnen Bundesländer siehe Terre des Femmes, abrufbar im Internet: https://www.frauenrechte.de/unsere-arbeit/themen/haeusliche-und-sexualisierte-gewalt/unterstuetzung-fuer-betroffene/anonyme-spurensicherung. Zum flächendeckenden Verfahren in Niedersachsen siehe http://www.opferschutz-niedersachsen.de/nano.cms/sicherung-von-beweisen-einer-straftat.

[166] Gesetz für den Schutz vor Masern und zur Stärkung der Impfprävention (Masernschutzgesetz), BR Drs. 629/19, abrufbar im Internet: https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Gesetze_und_Verordnungen/GuV/M/Masernschutzgesetz_Bundesrat.pdf.

[167] Der genaue Text der Regelung § 27 Abs. 1 S. 6 SGB V lautet: „Zur Krankenbehandlung gehören auch Leistungen zur vertraulichen Spurensicherung am Körper, einschließlich der erforderlichen Dokumentation sowie Laboruntersuchungen und einer ordnungsgemäßen Aufbewahrung der sichergestellten Befunde, bei Hinweisen auf drittverursachte Gesundheitsschäden, die Folge einer Misshandlung, eines sexuellen Missbrauchs, eines sexuellen Übergriffs, einer sexuellen Nötigung oder einer Vergewaltigung sein können."

zwischen Krankenkassen, den Ländern sowie geeigneten Einrichtungen oder Ärzt*innen über die Erbringung der Leistung zu schließen.

Das neu in Kraft getretene Gesetz ist zu begrüßen, allerdings weist es Lücken auf. Zum einen ist ungeregelt, wer das Material und die Schulungen für diejenigen zahlt, die die anonyme Spurensicherung durchführen. Um eine gerichtsverwertbare Qualität sicherzustellen, sind Schulungen indes unerlässlich. Zum anderen sind für die Umsetzung des Gesetzes die Länder zuständig und die jeweiligen Landesverbände der Krankenkassen. Hierfür muss jedes Bundesland einen Antrag auf Beginn der Verhandlungen stellen. Gesetzlich ungeregelt ist, ab welchem Zeitpunkt nach Inkrafttreten des Gesetzes solche Verhandlungen aufgenommen werden müssen. Nur wenn das Gesetz in den Ländern zügig umgesetzt wird und wenn durch die Umsetzung des Gesetzes eine flächendeckende Versorgung garantiert wird, sind die Vorgaben der Istanbul-Konvention gewahrt. Ferner besteht die Gefahr, dass Frauen, deren Krankenbehandlung sich nicht nach dem SGB V richtet, nicht von der Neuregelung profitieren. Das können insbesondere Frauen sein, die sich in staatlicher Obhut befinden, etwa in Untersuchungshaft, Straf- oder Maßregelvollzug. Einerseits ist in diesen Einrichtungen sexualisierte Gewalt durch andere Untergebrachte sowie durch Bedienstete des Staates leider keine Seltenheit. Andererseits hängen Frauen dort aufgrund der fremdbestimmten Lebensumstände besonders von staatlicher Unterstützung ab. Allerdings erfolgt die Krankenbehandlung nicht nach dem SGB V, sondern nach den Strafvollzugsgesetzen oder anderen Spezialvorschriften über die Gesundheitsfürsorge. Obwohl sich jene Gesetze nach Art und Umfang der Leistung an den Vorschriften des Sozialgesetzbuchs orientieren, gilt das sog. Äquivalenzprinzip, d.h. Abweichungen sind möglich. Um die in Anstalten untergebrachten Frauen nicht im Stich zu lassen, ist daher gesetzlich sicherzustellen, dass auch dort die finanzierte vertrauliche Spurensicherung zur Verfügung steht.

2. Vernehmungen von Betroffenen

Mit dem am 15. November 2019 vom Bundestag beschlossenen Gesetz zur Modernisierung des Strafverfahrens[168] soll u.a. die erhebliche Belastung von Betroffenen sexualisierter Gewalt durch wiederholte Vernehmungen im Ermittlungs- und Strafverfahren reduziert werden[169]. Bereits zuvor bestand nach § 58a Abs. 1 StPO die Möglichkeit, Vernehmungen von Kindern und Jugendlichen, die Opfer sexualisierter Gewalt geworden sind, audio-visuell aufzuzeichnen und dann in der Hauptverhandlung die Aufzeichnung abzuspielen, statt die Vernehmung zu wiederholen. Diese Regelung, welche in der Praxis sehr unterschiedlich umgesetzt wurde, ist nun auch auf erwachsene Betroffene von sexualisierter Gewalt ausgedehnt.

Dies ist grundsätzlich zustimmungswürdig, doch ist die hierfür erlassene Neuregelung umständlich und nicht widerspruchsfrei.[170] Mit der Neuregelung werden eine Ermessens- und eine verpflichtende Vorschrift zur Vermeidung von Mehrfachvernehmungen nebeneinander gestellt, deren Verhältnis ungeklärt ist. Auch steht den Betroffenen weiterhin kein Rechtsbehelf zur Verfügung, um eine ablehnende Entscheidung bezüglich des Vermeidens einer Mehrfachvernehmung überprüfen zu lassen. Vor allem aber werden die Hintergründe der bislang sehr zurückhaltenden Nutzung dieser entlastenden Regelung nicht adäquat

[168] Siehe Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Pressemitteilung v. 15.11.2019, abrufbar im Internet: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2019/111519_Modernisierung_StPo.html.

[169] Siehe hierzu Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Strafverfahrens v. 8.10.2019, sowie Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Strafverfahrens v. 23.10.2019, beide abrufbar im Internet: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Modernisierung_Strafverfahren.html.

[170] djb, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz für ein Gesetz zur Modernisierung des Strafverfahrens, 8.10.2019, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st19-22/. Der spätere Regierungsentwurf wies diesbezüglich keine Änderungen auf.

adressiert. Hierzu zählen u.a. die mangelnde technische Ausstattung der Gerichte, oder, wenn diese prinzipiell für Hauptverhandlungen vorhanden ist, mangelnde Möglichkeit des Einsatzes im Ermittlungsverfahren; die Überlastung der Schreibkräfte bei der Transkription; und die mangelnde Spezialisierung durch Schulungen in der Vernehmung kindlicher Zeug*innen oder besonders belasteter Zeug*innen durch Ermittlungsrichter*innen sowie das Fehlen von entsprechenden Kompetenzzentren.[171]

3. Verhinderung einer Sekundärviktimisierung

Effektive Strafverfolgung und Unterbindung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt ist aber nicht allein von der Rechtslage und einer gelingenden Beweissicherung abhängig. Eine wesentliche Rolle spielt auch das in der Konvention geforderte geschlechtsbewusste Verständnis, die Orientierung an Menschenrechten und die unbedingte Zielsetzung, sekundäre Viktimisierung zu verhindern. Die Istanbul-Konvention betont die Bedeutung von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für die wirksame Bekämpfung und Unterbindung geschlechtsspezifischer Gewalt. Auch eine grundlegende Änderung des Sexualstrafrechts bedingt nicht notwendig seine effektive und geschlechtssensible Umsetzung.

Wie im sogennanten Erläuternden Bericht (para. 192) zu Artikel 36 der Istanbul-Konvention deutlich wird, „muss auch dafür Sorge getragen werden, dass die Auslegungen der Gesetzgebung zu Vergewaltigung und die in den entsprechenden Fällen eingeleiteten Strafverfolgungsmaßnahmen nicht von Geschlechter-Stereotypen und Mythen zur männlichen bzw. weiblichen Sexualität beeinflusst werden". Bei der Beurteilung von Beweisen müsse „die gesamte Bandbreite von Verhaltensreaktionen auf sexuelle Gewalt und auf eine Vergewaltigung berücksichtigt werden, die das Opfer zeigen kann, und sie darf nicht auf Vermutungen zum typischen Verhalten in einer solchen Situation begründet werden".[172]

Ein konkretes Beispiel für die schädigenden Auswirkungen mangelnder Reflektion von Stereotypen auf den Umgang mit Opferzeug*innen von sexualisierter Gewalt ist die mangelnde Anwendung von § 68a StPO in Sexualstrafverfahren. Die darin enthaltene Beschränkung des Fragerechts zielt auf den Schutz des Privat- und Intimbereichs, indem Fragen, welche den persönlichen Lebensbereich der Zeug*innen betreffen, nur gestellt werden dürfen, wenn dies unerlässlich ist. In der Praxis sehen sich Opferzeug*innen bei sexualisierter Gewalt im Gerichtsverfahren allerdings teilweise gezwungen, ihr sexuelles Vorleben oder auch Vorlieben umfassend offenzulegen und diese intimen Informationen vor den Prozessbeteiligten und stereotypengesättigt kommentieren zu lassen, obwohl insbesondere das Vorleben des Opfers in der Regel keine Bedeutung für die Beurteilung des Wahrheitsgehalts der belastenden Aussage hat.[173] Es ist daher sicherzustellen, dass Fragen zum höchstpersönlichen Lebensbereich in der Gerichtspraxis auf das Notwendigste beschränkt werden und die Entscheidung darüber nicht von den genannten Fehlannahmen geleitet sind. Denkbar wäre eine weitergehende Regelung in § 68a StPO oder eine klarstellende Ergänzung in der RiStBV. Fragen nach dem sexuellen Vorleben des Opfers sollten nach den Vorgaben einer solchen Regelung einer positiven Begründung bedürfen. Eine solche Begründungspflicht trüge zudem zur Transparenz bei und die Verteidigung wäre gehalten, selbst die Unerlässlichkeit ihrer Frage zu überprüfen.

Richterakademien bieten zwar durchaus Aus- und Fortbildungen zur Stellung des Opfers im Strafverfahren und den Auswirkungen von Strafprozessen an; Veranstaltungen zur Reflektion von opferschädigenden

---

[171] Ebd.

[172] djb, Pressemitteilung: Tag zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen: Istanbul-Konvention in Deutschland vollständig umsetzen v. 25.11.2019, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/pm19-41/, zur Forderung, insbesondere in Strafverfahren wegen sexualisierter Gewalt Opferrechte nicht gegen die Unschuldsvermutung auszuspielen und Vergewaltigungsmythen zu reflektieren.

[173] Grundlegend hierzu djb, Stellungnahme: Opferrechte in Strafverfahren wegen geschlechtsbezogener Gewalt, 22.11.2018, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st18-18/; ferner auch Clemm, Christina: AktenEinsicht – Geschichten von Frauen und Gewalt, 2020.

Geschlechterstereotypen oder Vergewaltigungsmythen finden sich indes allenfalls vereinzelt. Vergewaltigungsmythen treten in verschiedenen Formen auf, etwa als allgemeine, massiv opferschädigende Vorstellungen über sexuelle Interaktionen,[174] feindselige Vorbehalte gegenüber dem Opfer in Bezug auf dessen Glaubwürdigkeit[175] oder meist unerfüllbare und immer unangemessene Erwartungen in Bezug auf ein ideales Opferverhalten, welche opferbeschuldigend und täterentlastend wirken.[176] Solche Stereotype und Mythen waren bisher ein wesentliches Hindernis für die effektive Strafverfolgung von Sexualdelikten.[177]

Notwendig ist daher eine flächendeckende Bereitstellung verpflichtender[178] Fortbildungsmaßnahmen für Polizei, Staatsanwaltschaften und Justiz, welche die Angehörigen dieser Berufsgruppen befähigt, Geschlechterstereotype und Vergewaltigungsmythen zu reflektieren und den Bedürfnissen und Rechten der Betroffenen von sexualisierter Gewalt im Strafverfahren gerecht zu werden.[179]

Forderungen

Maßnahmen der vertraulichen Beweissicherung müssen flächendeckend und wohnortnah eingeführt werden. Hierbei sind die medizinische Erstversorgung zu regeln sowie die Finanzierung der Materialien und notwendiger Schulungen für die erfolgreiche Durchführung vertraulicher Beweissicherung zu garantieren.

Ferner müssen alle rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um Betroffenen von sexualisierter Gewalt Mehrfachvernehmungen zu ersparen und Vernehmungen nur durch geschultes Personal zu sichern.

Notwendig ist eine Ergänzung der gesetzlichen Regelung des § 68a StPO, die sicherstellt, dass Fragen zum sexuellen Vorleben oder Verhalten eines Opfers außerhalb des angezeigten Sachverhaltes im Strafprozess im Regelfall als unzulässig erachtet und die Zulässigkeit solcher Fragen einem besonderen Begründungsaufwand unterworfen wird.

Zudem ist eine Fortbildungspflicht für Polizei, Staatsanwaltschaften und Justiz zum angemessenen Umgang mit sexualisierter Gewalt und den hiervon Betroffenen einzuführen, in welcher insbesondere auch Geschlechterstereotypen sowie Sexualitäts- und Vergewaltigungsmythen reflektiert werden.[180]

---

[174] Bspw. Deutscher Richterbund, Stellungnahme Nr. 3/16, Januar 2016, S. 5: „Auch außerhalb aller Klischees gibt es wohl viele Fälle, in denen einer der beiden Sexualpartner den anderen erst zu den gewünschten sexuellen Handlungen überreden muss, und dazu nicht nur die Kraft seiner Argumente, sondern unter Umständen auch die erhoffte Verführungswirkung sexueller Handlungen einsetzt."

[175] Siehe dazu nur die Studie von Elsner, Erich/Steffen, Wiebke: Vergewaltigung und sexuelle Nötigung in Bayern, 2005, S. 160 ff., wonach Polizeibeamt*innen von Falschanzeigenquoten von bis zu 80% ausgehen; grundsätzlich Estrich, Susan: Palm Beach Stories, Law and Philosophy 11 (1992), S. 5-33, 11: „No myth is more powerful in the tradition of rape law than the myth of the lying woman."

[176] Grundlegend Lembke, Ulrike: Vergebliche Gesetzgebung. Die Reform des Sexualstrafrechts 1997/98 als Jahrhundertprojekt und ihr Scheitern in und an der sog. Rechtswirklichkeit, Zeitschrift für Rechtssoziologie, 2014, S. 253–283.

[177] Ausführlich ebd.; grundlegend Steinhilper, Udo: Definitions- und Entscheidungsprozesse bei sexuell motivierten Gewaltdelikten, 2. Auflage, Konstanz 1998.

[178] Eine gesetzliche Pflicht zur Fortbildung auch für Richter*innen verstößt nicht gegen den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit, siehe von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, Band 3: Artikel 83-146, 3. Auflage 2018, Artikel 97 GG Rn. 29.

[179] djb, Policy Paper: Strafrechtlicher Umgang mit (tödlicher) Partnerschaftsgewalt, 4.11.2020, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st20-28.

[180] Vgl. dazu auch die begrüßenswerten Ansätze im Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder, abrufbar im Internet: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE_Bekaempfung_sex_Gewalt_Kinder.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Strafverfolgung von körperlicher Partnerschaftsgewalt

Was die Istanbul-Konvention verlangt

Artikel 55 Abs. 1 IK sieht vor, dass Ermittlungen wegen oder die Strafverfolgung der in den Artikeln 35 bis 39 umschriebenen Straftaten (darunter auch körperliche Gewalt) nicht vollständig von einer Meldung oder Anzeige des Opfers abhängig gemacht werden dürfen. Artikel 50 IK fordert sofortigen und angemessenen Opferschutz durch Strafverfolgungsbehörden inklusive Beweissicherung. Artikel 55 Abs. 2 IK garantiert den Opfern den Zugang zu neben einer rechtlichen Beratung stehenden spezialisierten psychologischen bzw. psychosozialen Unterstützungsangeboten, um sie emotional und psychologisch im Ermittlungs- und Strafverfahren zu begleiten. Nach Artikel 49 Abs. 2 IK ist zu garantieren, dass unter Berücksichtigung eines geschlechtsbewussten Verständnisses von Gewalt wirksame Ermittlungen wegen und Strafverfolgung von nach diesem Übereinkommen umschriebenen Straftaten erfolgt. Artikel 15 Abs. 1 IK verpflichtet die Bundesrepublik, für Angehörige der Berufsgruppen, die mit Opfern oder Tätern aller in den Geltungsbereich der Konvention fallenden Gewalttaten zu tun haben, ein Angebot an geeigneten Aus- und Fortbildungsmaßnahmen u.a. zu den Bedürfnissen und Rechten der Opfer sowie zur Verhinderung sekundärer Viktimisierung zu schaffen bzw. dieses Angebot auszubauen.

Aktuelle Situation und Rechtslage

Das Strafrecht erfasst die unterschiedlichen Formen von Partnerschaftsgewalt insbesondere als vollendeten oder versuchten Mord oder Totschlag, (einfache, gefährliche oder schwere) Körperverletzung, Körperverletzung mit Todesfolge, sexuellen Übergriff, Vergewaltigung, sexuelle Nötigung, Stalking, Nötigung oder Bedrohung. Nach ständiger Rechtsprechung bilden allgemein die Schwere der Tat in ihrer Bedeutung für die verletzte Rechtsordnung und der Grad der persönlichen Schuld des Täters die Grundlagen der Strafzumessung.[181] Hiervon ausgehend ist eine nachdrückliche Bestrafung von Partnerschaftsgewalt notwendig, die unmissverständlich verdeutlicht, dass Staat und Gesellschaft nicht gewillt sind, diese Form der Gewalt als besonders drastischen Ausdruck struktureller Machtverhältnisse zum Nachteil von Frauen zu akzeptieren oder zu bagatellisieren.

Frauen sind wesentlich öfter als Männer von Gewalttaten durch ihre (Ex-)Partner betroffen. Im Jahr 2019 wurden insgesamt 69.012 Frauen Opfer einer einfachen vorsätzlichen Körperverletzung in Deutschland durch ihre (Ex-)Partner (11.991 Frauen wurden Opfer einer gefährlichen Körperverletzung und 57 Opfer einer schweren Körperverletzung).[182] Damit wird mehr als einmal pro Stunde eine Frau von ihrem (Ex-)Partner körperlich angegriffen.

Die „einfache" Körperverletzung (§ 223 StGB) bedarf für ihre Verfolgung eines Strafantrages oder der Bejahung des besonderen öffentlichen Interesses durch die Staatsanwaltschaft (§ 230 StGB). In der Praxis kommt es vor, dass das besondere öffentliche Interesse in Fällen von Partnerschaftsgewalt verneint und das Verfahren eingestellt wird. Zum Teil erfolgt auch eine Verweisung auf den Privatklageweg. Diese Praxis ist als problematisch zu bewerten. Werden innerhalb der Partnerschaft solche Körperverletzungsdelikte

[181] Schäfer, Gerhard/Sander, Günther/Gemmeren, Gerhard: Praxis der Strafzumessung, 6. Aufl., München 2017, Rn. 577.

[182] Bundeskriminalamt, Partnerschaftsgewalt. Kriminalstatistische Auswertung – Berichtsjahr 2019, abrufbar im Internet: https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Partnerschaftsgewalt/partnerschaftsgewalt_node.html

begangen, so sollte das „besondere öffentliche Interesse" im Regelfall entsprechend der Vorgaben in Artikel 55 Abs. 1 IK bejaht werden.[183] Auch die Verweisung des einen Strafantrag stellenden Opfers auf den Privatklageweg sollte demnach ausgeschlossen sein, diese widerspricht im Übrigen auch der Rechtsprechung des EGMR.[184]

Zudem haben Opfer einer einfachen sowie einer gefährlichen Körperverletzung keinen Anspruch auf eine kostenfreie psychosoziale Prozessbegleitung im Strafverfahren.[185]

Forderungen

Bei allen geschlechtsspezifischen Körperverletzungsdelikten muss ein besonderes öffentliches Interesse an der Strafverfolgung angenommen werden, sofern dem nicht gerade Opferinteressen entgegenstehen.

Verweisungen auf den Privatklageweg sollten in solchen Fällen ausgeschlossen sein. Der djb fordert deshalb eine klarstellende Änderung der Nr. 86 RiStBV, dass in Fällen von geschlechtsspezifischer Gewalt ein öffentliches Interesse an der Verfolgung von Amts wegen regelmäßig besteht.[186]

Das Recht auf kostenfreie psychosoziale Prozessbegleitung muss auf alle Betroffenen von geschlechtsspezifischer Gewalt im Sinne der Istanbul-Konvention, insbesondere auf die Opfer einer einfachen Körperverletzung, ausgeweitet werden.[187]

Das Merkmal der „geschlechtsspezifischen Beweggründe" sollte in die Strafzumessungserwägungen des § 46 Abs. 2 StGB aufgenommen werden, um die Staatsanwaltschaften und Gerichte für den Umgang mit eben solchen Delikten im Rahmen der Strafzumessung zu sensibilisieren. Geschlechtsspezifische Beweggründe liegen u.a. dann vor, wenn die Tat sich gegen eine Frau richtet, weil sie eine Frau ist oder von Vorstellungen von geschlechtsbezogener Ungleichwertigkeit geprägt ist. Das Merkmal lehnt sich an den Begriff der geschlechtsspezifischen Gewalt gegen Frauen und seine Definition in Artikel 3 lit. a und d IK an, soweit diese auf den individuellen Schuldvorwurf übertragbar sind.

Es sind verpflichtende Fortbildungen für Polizei, Staatsanwält*innen und Richter*innen zum Thema geschlechtsbezogene Gewalt notwendig.[188] Eine solche Verpflichtung könnte unter Berücksichtigung der richterlichen Unabhängigkeit im Richtergesetz des Bundes verankert werden.[189] Ge-

[183] Vgl. Nr. 233, 234 Abs. 1, 235 Abs. 3 der Richtlinien für das Straf- und das Bußgeldverfahren.

[184] EGMR, Volodina v. Russlandv. 9.7.2019, Urteil Nr. 41.261/17, para. 82; Bevacqua und S. v. Bulgarien v. 12.6.2008, Urteil Nr. 71127/01,para. 83. Vgl. auch Council of Europe Committee of Ministers, Recommendation Rec(2002)5 of the Committee of Ministers to member states on the protection of women against violence, abrufbar im Internet: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2612.

[185] Vgl. dazu bereits djb, Stellungnahme: Opferrechte in Strafverfahren wegen geschlechtsbezogener Gewalt, 22.11.2018, S. 18-24, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st18-18/.

[186] Vgl. dazu bereits djb, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Verbesserung des Persönlichkeitsschutzes bei Bildaufnahmen", 25.5.2020, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st20-19/.

[187] Vgl. dazu bereits djb, Stellungnahme: Opferrechte in Strafverfahren wegen geschlechtsbezogener Gewalt, 22.11.2018, S. 18-24, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st18-18/.

[188] Vgl. dazu bereits djb, Stellungnahme: Opferrechte in Strafverfahren wegen geschlechtsbezogener Gewalt 22.11.2018, S. 12–14, abrufbar im Internet: https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st18-18/.

[189] v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian, Grundgesetz, 7. Aufl., München 2018, Artikel 97 Rn. 29 a; vgl. dazu auch die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, abrufbar im Internet: https://www.bundestag.de/resource/blob/567690/3574d419e1a95477f9eb95323aed2492/WD-7-173-18-pdf-data.pdf.

genstand dieser Fortbildungsmaßnahmen sollen Ursachen und Auswirkungen von geschlechtsspezifischer Gewalt und die Auseinandersetzung mit Geschlechterstereotypen und Sexualitätsmythen sein.[190]

[190] Artikel 15 IK Erläuternder Bericht Nr. 98 ff.

F. Umsetzungsdefizite Migration und Asyl (Kapitel VII)

Rücknahme des Vorbehalts zu Artikel 59 der Konvention

Was die Istanbul-Konvention verlangt

Artikel 59 Abs. 1 IK verpflichtet die Vertragsstaaten sicherzustellen, dass gewaltbetroffene Frauen, deren Aufenthaltsstatus von dem Aufenthaltsstatus ihres Ehemanns oder Partners abhängt, im Fall der Auflösung der Ehe oder Beziehung bei besonders schwierigen Umständen auf Antrag einen eigenständigen Aufenthaltstitel unabhängig von der Dauer der Ehe oder Beziehung erhalten können. Artikel 59 Abs. 2 IK verpflichtet zur Aussetzung von Ausweisungsverfahren (bzw. Abschiebeverfahren), um Betroffenen von Gewalt gegen Frauen oder häuslicher Gewalt mit abgeleitetem Aufenthaltsrecht die Möglichkeit zu geben, einen eigenständigen Aufenthaltstitel zu beantragen. Den Betroffenen soll damit ermöglicht werden, einen Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen zu erlangen. Betroffene von Gewalt gegen Frauen oder häuslicher Gewalt sollen überdies gemäß Artikel 59 Abs. 3 IK einen verlängerbaren Aufenthaltstitel erhalten, wenn ihr Aufenthalt auf Grund ihrer persönlichen Lage oder zur Mitwirkung in einem Ermittlungs- oder Strafverfahren erforderlich ist.

Aktuelle Situation und Rechtslage

Die Bundesrepublik hat Vorbehalte zu Artikel 59 Abs. 2 und Abs. 3 IK erklärt, so dass die entsprechenden Verpflichtungen derzeit nicht für Deutschland gelten. Die Bundesregierung begründet diese Vorbehalte damit, dass sie keinen humanitären Aufenthaltstitel i.S.d. Artikel 59 Abs. 2 IK schaffen müsse, da es bereits die Möglichkeit gäbe, einen familiären Aufenthaltstitel (§ 31 AufenthG) zu erwirken. Dabei handelt es sich jedoch ausschließlich um die Verlängerung eines bestehenden familiären Aufenthaltstitels, sodass ein Großteil anderer Aufenthaltssituationen nicht erfasst werden. Einen Aufenthaltstitel für Gewaltbetroffene i.S.v. Artikel 59 Abs. 3 IK lehnt die Bundesregierung explizit ab mit der Begründung, persönliche Gründe seien zu unkonkret und bei Ermittlungs- bzw. Strafverfahren werde grundsätzlich nur eine Duldung erteilt.

Es ist nicht ersichtlich, warum den Betroffenen von Gewalt gegen Frauen oder häuslicher Gewalt kein humanitärer Aufenthaltstitel zugänglich sein sollte. Vielmehr wird ihr Schutz gegen geschlechtsspezifische Gewalt und deren Folgen erheblich verkürzt. Auch die Gewährung eines Aufenthaltstitels für Gewaltbetroffene i.S.v. Artikel 59 Abs. 3 IK ist Bestandteil des umfassenden Gewaltschutzkonzeptes der Konvention. Die persönlichen Gründe, aus denen ein Aufenthalt erforderlich ist, sind dann durch Gesetz festzulegen und müssen in Bezug zum Zweck der Konvention stehen. Zu denken ist insbesondere an Konstellationen, in denen entweder die Folgen der Gewalt eine Ausreise unzumutbar machen, weil bspw. in Deutschland therapeutische und beratende Maßnahmen in Anspruch genommen werden, oder in denen die Art der Gewalt (insbesondere sexualisierte Gewalt) zu erheblichen Nachteilen der Betroffenen bei Rückkehr in ihr Herkunftsland führen können. Die deutsche Praxis, Betroffenen von Gewalt gegen Frauen oder häuslicher Gewalt nur eine Duldung zum Zwecke von Ermittlungs- oder Strafverfahren zu erteilen, ist ein wesentliches Strafverfolgungshindernis, sie würdigt die Betroffenen zu reinen Objekten staatlicher Strafverfolgungszwecke herab, weil sie ausschließlich im öffentlichen Interesse zur Sicherung des Strafverfahrens erteilt wird. Auch bietet die Aussetzung der Abschiebung einen unzureichenden Schutz; der Nachzug von

Kindern aus dem Ausland ist ausgeschlossen, es bleibt bei einer sozialrechtlichen Ausgrenzung und Beschränkungen der Berufstätigkeit. Auch können sich weitreichende Konsequenzen aus der Beschränkung der Freizügigkeit ergeben, wenn es sich etwa um Gewalt in organisierten Strukturen handelt, die bis ins Herkunftsland reichen.[191]

Die Bedrohung durch häusliche oder familiäre Gewalt stellt ferner einen relevanten Verfolgungsgrund nach §§ 3, 3b Abs. 1 Nr. 4b AsylG dar. In vielen Fällen, insbesondere gegenüber gewaltbetroffenen Frauen aus „sicheren Herkunftsstaaten" (Balkan), wird von einer Schutzgewährung durch die Ordnungsbehörden nach § 3d AsylG oder einer internen Schutzmöglichkeit nach § 3e AsylG ausgegangen. Dies wird den realen Bedingungen der Schutzgewährung in den Herkunftsländern oftmals nicht gerecht. Ziel muss es hier sein, die Schutzmöglichkeiten an den Vorgaben der Istanbul-Konvention zu messen und mehr zu fordern, als die Möglichkeit der Gewalt durch den Umzug in einen anderen Landesteil auszuweichen. Eine Schutzgewährung innerhalb des Staates der Verfolgung ist nicht gegeben, solange keine Schutzangebote bereitgestellt werden und auch erreicht werden können.

Schließlich ist auch der ohne Vorbehalt ratifizierte Artikel 59 Abs. 1 IK nicht hinreichend in deutsches Recht umgesetzt. Auf den ersten Blick scheinen dessen Vorgaben zwar durch § 31 Abs. 2 AufenthG erfüllt zu sein, der lautet: „Von der Voraussetzung des dreijährigen rechtmäßigen Bestandes der ehelichen Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 ist abzusehen, soweit es zur Vermeidung einer besonderen Härte erforderlich ist, dem Ehegatten den weiteren Aufenthalt zu ermöglichen, es sei denn, für den Ausländer ist die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis ausgeschlossen. Eine besondere Härte liegt insbesondere vor, wenn dem Ehegatten wegen der aus der Auflösung der ehelichen Lebensgemeinschaft erwachsenden Rückkehrverpflichtung eine erhebliche Beeinträchtigung seiner schutzwürdigen Belange droht oder wenn dem Ehegatten wegen der Beeinträchtigung seiner schutzwürdigen Belange das weitere Festhalten an der ehelichen Lebensgemeinschaft unzumutbar ist; dies ist insbesondere anzunehmen, wenn der Ehegatte Opfer häuslicher Gewalt ist. Zu den schutzwürdigen Belangen zählt auch das Wohl eines mit dem Ehegatten in familiärer Lebensgemeinschaft lebenden Kindes. Zur Vermeidung von Missbrauch kann die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis versagt werden, wenn der Ehegatte aus einem von ihm zu vertretenden Grund auf Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch angewiesen ist."

Die Konstruktion des § 31 Abs. 2 AufenthG als Härtefallregelung mit expliziter Nennung „häuslicher Gewalt" und individuellem Rechtsanspruch enthält durchaus einen richtigen Schutzansatz. Problematisch sind jedoch die überzogenen Beweisanforderungen, die Auslegung des Gewaltbegriffs durch die Verwaltungsgerichte und die restriktive Anforderung an den Kausalzusammenhang zwischen Gewaltbetroffenheit und Beendigung der ehelichen Lebensgemeinschaft. Auch ist explizit nur häusliche Gewalt als Beispiel genannt, sexualisierte Gewalt aber nicht. Die Ausländerbehörden bezweifeln oftmals die erlebte Gewalt und unterstellen pauschal Missbrauch der Regelung. Die Zweifel verstärken sich, wenn die Betroffene trotz Geltendmachung einer besonderen Härte bei dem Täter wohnen bleibt. Zieht sie jedoch in ein Frauenschutzhaus oder eine andere Schutzunterkunft, endet die Ehebestandszeit und die Abschiebung droht.[192] Die Geltendmachung einer besonderen Härte ist daher mit hohen Risiken für die Betroffene behaftet, in vielen Fällen vergehen Monate oder Jahre bis zu einer Entscheidung. Wenn die Aufenthaltserlaubnis nach § 31 AufenthG erteilt wird, müssen die Frauen bei der ersten Verlängerung nach einem Jahr nachweisen, dass der Lebensunterhalt gesichert ist, was sie vielfach (bspw. als dann alleinerziehende Mutter oder wenn der Ehemann einen Deutschspracherwerb verhindert hatte) vor nahezu unüberwindbare

[191] Notwendig wäre hier eine Regelung, die auf die besseren Möglichkeiten des Gewaltschutzes abstellt, ähnlich wie dies für den Selbsteintritt im Dublin-Verfahren vorgesehen ist (vgl. BAMF, DA-Asyl, Stand 25.4.2017, Menschenhandel).

[192] Die Ehebestandszeit wurde übrigens 2011 von bis dahin zwei auf drei Jahre erhöht – mit der Begründung, dies würde Zwangsehen verhindern. Gewaltopfer mit prekärem Aufenthaltsrecht dürften eher die Ehebestandsdauer selbst als Förderung ihrer Zwangsehe empfinden.

Schwierigkeiten stellen dürfte. Nach Rücknahme des Vorbehalts ist die Regelung in § 31 Abs. 2 AufenthG zu ändern, um den Anforderungen der Konvention zu genügen.

Ein eigenständiger Aufenthaltstitel für gewaltbetroffene Frauen wird seit Jahren zu Recht gefordert, die Bundesrepublik sollte sich dem nicht länger entziehen. Es bietet sich an, eine Regelung zu schaffen, die dem § 25 Abs. 4a AufenthG (Menschenhandel) nachgebildet ist bzw. diese Regelung auf die Fälle häuslicher Gewalt auszudehnen. Dies umfasst: eine Überlegungsfrist von drei Monaten bezüglich der Einleitung eines Strafverfahrens bei unerlaubtem Aufenthalt (§ 59 Abs. 7 AufenthG), den Regelanspruch auf eine befristete Aufenthaltserlaubnis zur Durchführung des Strafverfahrens (wie § 25 Abs. 4a Satz 1 AufenthG) und den Regelanspruch auf Verlängerung zum Daueraufenthalt in Härtefällen (wie § 25 Abs. 4a Satz 3 AufenthG). Damit verbunden wäre auch der Anspruch auf SGB II-Leistungen (im Unterschied zu Leistungen nach AsylbLG für Geduldete).

Zentraler Ansatz zur vollständigen Umsetzung von Artikel 59 Abs. 1 IK muss eine möglichst frühzeitige Lösung des Aufenthaltsrechts aus der Akzessorietät sein. In die Härtefallregelung sollte eine gesetzliche Vermutung bei Inanspruchnahme von Gewaltschutz aufgenommen werden. Wichtig wäre eine Neufassung der Verwaltungsregelungen, die den Gewaltbegriff genauer umreißt und klarstellt, dass es nicht darauf ankommt, wer die Trennungsinitiative ergreift, und dass Gewalttaten nicht durch ein weiteres Zusammenleben unbeachtlich werden. Über die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach § 31 AufenthG sollte nach Ermessen entschieden werden, wenn der Lebensunterhalt nicht gesichert ist.

Forderung

Die Bundesrepublik soll ihre Vorbehalte gegen Artikel 59 Abs. 2 und 3 der Konvention zurücknehmen, um auch Frauen ohne gesicherten Aufenthaltstitel umfassend gegen geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt zu schützen. Die praktische Wirksamkeit der Umsetzungsmaßnahmen zu Artikel 59 Abs. 1 ist sicherzustellen.

Zugang zum Gewaltschutz für Migrantinnen

Was die Istanbul-Konvention verlangt

Die Maßnahmen zum Schutz von Opfern sind nach Artikel 4 Abs. 3 der Konvention ohne Diskriminierung, ausdrücklich auch wegen des Migranten- oder Flüchtlingsstatus, durchzuführen. Damit verpflichtet die IK die Vertragsstaaten dazu, einen gleichen Zugang zum Gewaltschutz sicher zu stellen, unabhängig von der Frage der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts, einer Asylantragstellung, der Aussetzung der Abschiebung oder auch eines unerlaubten Aufenthalts.

Aktuelle Situation und Rechtslage

Geflüchtete Frauen unterliegen sowohl im Asyl-Aufnahmeverfahren als auch mit einem Schutzstatus oder während einer Duldung wegen eines Abschiebehindernisses Einschränkungen der Freizügigkeit, die es ihnen deutlich erschweren oder verunmöglichen, den Ort selbst zu wählen, an dem sie Schutz vor drohender Gewalt finden können. Mit der Beschränkung der Freizügigkeit korrespondieren sozialrechtliche Regelungen, welche die Leistungen zur Existenzsicherung auf den zugewiesenen Ort beschränken. Auch Unionsbürgerinnen, welche in Deutschland Freizügigkeit genießen, werden von existenzsichernden Leistungen und von den Leistungen der psychosozialen Begleitung wie der Aufnahme in einem Frauenhaus oder anderen Formen der geschützten und begleitenden Unterbringung (§ 16a Nr. 3 SGB II, § 67 ff. SGB XII) ausgeschlossen. Selbst der Zugang zu begrenzten Überbrückungsleistungen zur Vorbereitung der Ausreise (§ 23 Abs. 3 Satz 3-6 SGB XII) ist in der Praxis schwer durchzusetzen.

Während eines Asylverfahrens besteht zunächst eine Zuweisung zu einer Aufnahmeeinrichtung des jeweiligen Bundeslandes (§ 46 AsylG). Die Länder sind verpflichtet, geeignete Maßnahmen zum Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Personen zu treffen (§ 44 Abs. 2a AsylG). Weitere Konkretisierungen sind nicht gesetzlich geregelt und die Bundesländer sind nicht zu landesrechtlichen gesetzlichen Regelungen verpflichtet.

Die verpflichtende Aufenthaltsdauer in einer Aufnahmeeinrichtung beträgt für alleinstehende und verheiratete Frauen 18 Monate (§ 47 Abs. 1 Satz 1 AsylG), unter bestimmten Voraussetzungen auch länger (§ 47 Abs. 1 Satz 3 AsylG). Für Familien endet die Verpflichtung in einer solchen Aufnahmeeinrichtung zu leben, bereits nach sechs Monaten (§ 47 Abs. 1 Satz 1 AsylG). Während der gesamten Zeit wird der Bewegungsradius auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt, in der die Aufnahmeeinrichtung liegt (Residenzpflicht, § 56 Abs. 1 AsylG). Müssen Frauen diesen Bezirk verlassen, um sich vor häuslicher oder sexualisierter Gewalt in der Unterkunft zu schützen, so haben sie die Möglichkeit, eine Verlassenserlaubnis wegen „zwingender Gründe" beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zu beantragen (§ 57 Abs. 1 AsylG). Sie können auch einen Antrag bei der jeweiligen Landesstelle für die Verteilung von Asylsuchenden stellen, um „aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder aus anderen zwingenden Gründen" aus der Aufnahmeeinrichtung entlassen zu werden (§ 49 Abs. 2 AsylG)[193] und einer Gemeinde zugewiesen zu werden (§ 50 Abs. 1 Satz 2 AsylG). Beide Verfahren können manchmal langwierig sein und bringen die Frauen in die Gefahr, eine Ordnungswidrigkeit zu begehen (§ 86 Abs. 1 AsylG). Für den Rechtsverstoß ist zwar ein Rechtfertigungsgrund zuzuerkennen, aber die Frau wird dadurch in eine irreguläre Aufenthaltssituation gebracht. Zugleich besteht in dieser Zeit keine gesicherte Finanzierung des Lebens-

[193] Gewaltschutz ist aus Gründen der öffentlichen Sicherheit geboten. Auch die Aufnahme in einem Frauenhaus kann einen zwingenden Grund darstellen, so auch Bender, Dominik/Bethke, Maria in Hofmann, Rainer: Ausländerrecht, 2. Aufl., Baden-Baden 2016, § 49 AsylG, Rn. 5.

unterhalts. Zuständig bleibt der für die Aufnahmeeinrichtung zuständige Träger der Sozialhilfe (§ 10a Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)), der sich jedoch oftmals weigert, andere Leistungen als die Sachleistungen in der Aufnahmeeinrichtung zu erbringen. Hierfür kann er sich auf die Regelung in § 11 Abs. 2 AsylbLG berufen, nach der außerhalb des Bezirks der Zuweisung „regelmäßig nur eine Reisebeihilfe zur Deckung des unabweisbaren Bedarfs für die Reise zu ihrem rechtmäßigen Aufenthaltsort gewährt" wird. Der Leistungsausschluss gilt in der Regel gerade nicht für besondere Ausnahmesituationen, die Hilfeleistungen auch verfassungsrechtlich zur Wahrung der Menschenwürde (Artikel 1 Abs. 1, Art 20 Abs. 1 GG) erfordern. Mit einer entsprechenden Auslegung sind die Leistungsträger jedoch weitgehend überfordert, sodass Leistungen dennoch nicht gewährt werden. Auch für die Kosten des Frauenhauses bleibt der für die Aufnahmeeinrichtung zuständige Sozialhilfeträger zuständig, als Rechtsgrundlage steht für die Leistung nur die allgemeine Generalklausel des § 6 AsylbLG („im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich") zur Verfügung.[194] Angesichts der unklaren Erstattungsansprüche und der Leistungsverweigerung der meisten Sozialhilfeträger, wird die Aufnahme von asylsuchenden Frauen durch die überwiegende Mehrheit der Frauenhäuser abgelehnt. Asylsuchende Frauen, die von frauenspezifischer Gewalt betroffen sind, sehen deshalb keine Möglichkeit, selbst über verschiedene Optionen des Schutzes zu entscheiden, sondern müssen einen unzureichenden Schutz hinnehmen, etwa durch Verlegung innerhalb derselben Aufnahmeeinrichtung.

Wurde die Frau bereits aus der Aufnahmeeinrichtung entlassen und einer Gemeinde zugewiesen oder wurde ihre Abschiebung ausgesetzt (Duldung), so wird ihre Freizügigkeit nur noch durch eine Wohnsitzauflage eingeschränkt (§ 61 AufenthG). Damit ist es ihr gestattet, die ihr zugewiesene Unterkunft und den Bereich der Gemeinde vorübergehend zu verlassen, um sich vor frauenspezifischer Gewalt zu schützen. Sie wird jedoch mit denselben Problemen konfrontiert, weil auch hier ausschließlich das Sozialamt der zugewiesenen Gemeinde für die Kosten der Existenzsicherung und der psychosozialen Betreuung, etwa in einem Frauenhaus, zuständig ist (§ 10a AsylbLG) und die Kostenübernahme unter Berufung auf § 11 Abs. 2 AsylbLG (Begrenzung auf Reisebeihilfe im Regelfall) verweigert wird.[195]

Auch Frauen, denen ein Schutzstatus zuerkannt wurde (Asyl, anerkannte Flüchtlinge, subsidiär Schutzberechtigte, Abschiebehindernisse, aufgenommene Geflüchtete), unterliegen in den ersten drei Jahren nach der Zuerkennung des Schutzstatus oder der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis einer Wohnsitzauflage (§ 12a AufenthG). Auch sie können sich zum Schutz vor frauenspezifischer Gewalt vorübergehend an einen anderen Ort begeben. Hier jedoch werden ihnen keine Leistungen zum Lebensunterhalt mehr gewährt (§ 36 Abs. 2 SGB II).[196] Die Wohnsitzauflage soll zwar in Gewaltschutzfällen aufgehoben werden,[197] allerdings wird dafür eine Begründung und die Vorlage von Nachweisen verlangt. Auch hier kommt es zu aufwendigen Verfahren, an denen zum Teil verschiedene Behörden (Ausländerbehörde und Landesstelle für die Verteilung) beteiligt sind, es fehlt an einer klaren gesetzlichen Grundlage und an Übergangsregelungen bis zur Aufhebung der Auflage.

Unionsbürger*innen, die nicht selbst erwerbstätig sind oder ihr Freizügigkeitsrecht von einer anderen Person ableiten können, sind in den ersten fünf Jahren ihres Aufenthalts von Leistungen der Existenzsiche-

---

[194] LSG NRW, Beschluss vom 23.6.2016 - L 20 AY 38/16 B ER, Rn. 40 ff.; Treichel, Stefan in Ehmann, Frank/Karmanski, Carsten/Kuhn-Zuber, Gabriele: Gesamtkommentar SRB, 2. Aufl., Baden-Baden 2018, § 6 AsylbLG, Rn. 7.

[195] Für die inhaltliche Prüfung der Gründe für den von der Wohnsitzauflage abweichenden Aufenthalt verweisen die Sozialgericht dabei auf den Verwaltungsrechtsweg, siehe LSG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 30.1.2019 – L 9 AY 3/19 B ER, Rn. 5.

[196] LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 5.3.2018 – L 15 AS 32/18, Rn. 7; LSG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 26.6.2017 – L 31 AS 618/17 B ER; a.A. LSG NRW, Beschluss vom 20.1.2017 – L 19 AS 2381/17 B ER. Die Regelung des § 36 Abs. 2 SGB II für Personen mit einer Wohnsitzauflage nach § 12a AufenthG verdrängt die Zuständigkeitsregelung des § 36a SGB II, nach der die Frauenhausaufnahme die Zuständigkeit des Jobcenters am Ort des Frauenhauses begründet.

[197] Rundschreiben des BMI und des BMFSFJ vom 14.2.2020, BMI M3-20010/22#11, abrufbar im Internet: https://www.asyl.net/rsdb/m28103/.

rung ebenso ausgeschlossen wie von Leistungen der psychosozialen Begleitung in Fällen frauenspezifischer Gewalt (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 SGB II und § 23 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 SGB XII). Lediglich als Überbrückungsleistung können „im Einzelfall auf Grund besonderer Umstände zur Überwindung einer besonderen Härte und zur Deckung einer zeitlich befristeten Bedarfslage" (§ 23 Abs. 3 Satz 6 SGB XII) die Kosten eines Frauenhausaufenthalts übernommen werden.[198] Auf diesem Hintergrund werden nicht erwerbstätige Unionsbürgerinnen überwiegend nicht von den Frauenhäusern aufgenommen.

Frauen, die sich unerlaubt in Deutschland aufhalten, können in Gewaltschutzfällen die Polizei einschalten und haben auch Leistungsansprüche nach AsylbLG. Öffentlich Stellen[199] sind jedoch verpflichtet, aus eigener Initiative die Ausländerbehörde zu informieren, wenn sie Kenntnis von dem unerlaubten Aufenthalt einer Person erhalten (§ 87 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG).[200] Gewaltschutz kann damit nur um den Preis der Aufenthaltsbeendigung sowie der freiwilligen Ausreise oder Abschiebung erfolgen.

Forderungen

Der Zugang zum Gewaltschutz muss diskriminierungsfrei geregelt werden. Erforderlich sind gesetzliche Ausnahmeregelungen, welche die räumliche Aufenthaltsbeschränkung in Fällen des Gewaltschutzes aussetzt.

Die sozialrechtlichen Leistungsansprüche sollten in Fällen des Aufenthaltswechsels zum Schutz vor Gewalt an den Ort des tatsächlichen Aufenthalts gebunden werden. Die Meldepflicht gegenüber der Ausländerbehörde sollte in diesen Fällen ausdrücklich ausgenommen werden.

Psychosoziale Begleitung in gewaltbelasteten Lebenssituationen, insbesondere die Aufnahme in einem Frauenhaus, sollte nicht wie bisher unter die Leistungsausschlüsse nach § 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II und § 23 Abs. 3 SGB XII fallen, sondern statusunabhängig finanziert werden.

---

[198] Grundsätzlich für die Leistungen in besonderen Lebenslagen: LSG Hessen vom 1.7.2020 – L 4 SO 120/18; LSG Niedersachsen-Bremen vom 29.11.2018 – L 8 SO 134/18 B ER; Deckers, Jörg in Flint, Thomas (Hrsg.): Grube/Wahrendorf/Flint, SGB XII, 7. Aufl., München 2020, § 23 SGB XII, Rn. 76.

[199] Ausdrücklich genannt werden in den VwV AufenthG unter 87.1.1.1 die Polizei und die Sozialämter. Ausgenommen sind Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen, § 87 Abs. 1 AufenthG.

[200] Krankenhäuser und Ärzt*innen sind nach § 88 Abs. 1 AufenthG nicht zur Datenweitergabe verpflichtet, weil sie der Geheimhaltung unterliegen, wohl aber die Sozialämter, sobald sie durch den Antrag auf Kostenübernahme Kenntnis erhalten, siehe Winkelmann, Holger/Krämer, Walter in Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus: Ausländerrecht, 13. Aufl., München 2020, § 87 AufenthG, Rn. 14f.

Impressum

Herausgeber: Deutsche Juristinnenbund e.V. (djb)

Präsidium: Prof. Dr. Maria Wersig, Hochschullehrerin, Hannover (Präsidentin) Oriana Corzilius, Rechtsanwältin [Syndikusrechtsanwältin], Frankfurt am Main und Claudia Zimmermann-Schwartz, Ministerialdirigentin a.D., Düsseldorf (Vizepräsidentinnen), Petra Lorenz, Regierungsdirektorin i.R. (Schatzmeisterin), Anke Gimbal, Rechtsassessorin, Berlin (Geschäftsführerin djb)

Bundesgeschäftsstelle
Anklamer Str. 38
10115 Berlin

Telefon: +49 30 4432700
Telefax: +49 30 44327022

https://www.djb.de/
geschaeftsstelle@djb.de

AG Dortmund, Vereinsreg.-Nr.: 1444

Berlin, 2020