

Die Istanbul-Konvention: neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt

Rabe, Heike; Leisering, Britta

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rabe, H., & Leisering, B. (2018). *Die Istanbul-Konvention: neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt* (Analyse / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-56238-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Analyse

Die Istanbul-Konvention

Neue Impulse für die Bekämpfung von
geschlechtsspezifischer Gewalt

Heike Rabe, Britta Leisering

Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

Die Autorinnen

Heike Rabe, Volljuristin und stellvertretende Leiterin der Abteilung Menschenrechtspolitik Inland/Europa, arbeitet seit 2009 am Deutschen Institut für Menschenrechte. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind das Menschenrechtsschutzsystem, Opferrechte, Gewalt gegen Frauen und Menschenhandel, Arbeitsausbeutung und Prostitution. Aktuell arbeitet sie zum Thema geschlechtsspezifische Gewalt.

Dr. Britta Leisering ist Soziologin und seit 2014 wissenschaftliche Mitarbeiterin der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind die Themen Gewaltschutz, Frauen mit Behinderungen, Datenerhebung und Aktionspläne.

In der vorliegenden Publikation hat sie Kapitel 4.3 verfasst.



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Analyse

Die Istanbul-Konvention

Neue Impulse für die Bekämpfung von
geschlechtsspezifischer Gewalt

Heike Rabe, Britta Leisering

Inhalt

Zusammenfassung	7
1 Einleitung	9
2 Definitionen: Geschlecht, Gewalt, Diskriminierung	11
3 Überblick und Besonderheiten	13
3.1 Überblick	13
3.2 Besonderheiten	14
3.2.1 Vorbehalte	15
3.2.2 Unterstützung bei internationalen Beschwerdemöglichkeiten	15
3.2.3 Einbeziehung der Parlamente	15
3.2.4 Starke Rolle der Zivilgesellschaft	16
4 Ansätze für die weitere Umsetzung der Konvention	17
4.1 Weiterentwicklung von Rahmenbedingungen	17
4.1.1 Bedarfsdeckende Unterstützungsangebote	17
4.1.2 Aktions- und Maßnahmenpläne	19
4.1.3 Aufbau von Koordinierungs- und Monitoringstellen	22
4.1.4 Vorgaben aus der Konvention	22
4.1.5 Bisherige Umsetzung der Vorgaben	23
4.1.6 Implementierung und Koordinierung	25
4.1.7 Unabhängiges nationales Monitoring und Evaluation	26
4.1.8 Empfehlungen	30
4.2 Flüchtlingsfrauen	31
4.2.1 Gesetzliche Regelung für Gewaltschutzkonzepte	31
4.2.2 Harmonisierung von Gewaltschutz und Ausländerrecht	32
4.2.3 Geschlechtssensible Asylverfahren	33
4.2.4 Zugang zu medizinischer Versorgung	34
4.2.5 Rechtliche Härtefallregelungen	34
4.2.6 Rücknahme der Vorbehalte	36
4.2.7 Empfehlungen	37

4.3	Frauen mit Behinderungen	39
4.3.1	Gesetzliche Verpflichtungen zum Gewaltschutz	41
4.3.2	Überwachung des Gewaltschutzes in stationären Einrichtungen	43
4.3.3	Empfehlungen	45
4.4	Kinder	45
4.4.1	Kinder und häusliche Gewalt	45
4.4.2	Geschlechtsverändernde Operationen	47
4.4.3	Kindesmissbrauch von Mädchen	48
4.4.4	Empfehlungen	48
4.5	Sexualisierte Gewalt	49
4.5.1	Akteneinsicht der Nebenklägerin	50
4.5.2	Sekundäre Viktimisierung im Strafverfahren	50
4.5.3	Empfehlungen	51
4.6	Opferentschädigung	51
4.6.1	Reform des sozialen Entschädigungsrechtes	52
4.6.2	Empfehlungen	52
5	Beteiligungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft	54
5.1	Überwachung der Konvention	54
5.2	Auslegung der Konvention	57
	Fazit	58
	Literatur und Dokumente	59
	Anhang	65
	Aktionspläne der Bundesländer	65
	Überblick über Artikel 10, 11, 12 der Konvention	81

Zusammenfassung

Geschlechtsspezifische Gewalt ist mittlerweile als Menschenrechtsverletzung anerkannt. Die im Europarat zusammengeschlossenen Staaten haben mit dem Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt den bisher umfassendsten Menschenrechtsvertrag gegen geschlechtsspezifische Gewalt entwickelt. Seine Umsetzung verlangt eine Vielzahl an Maßnahmen in den Bereichen Prävention, Intervention, Schutz und Sanktion. Die Verpflichtungen richten sich an staatliche Stellen auf der Bundesebene sowie in den Ländern und Kommunen. Insgesamt weist die Konvention der Zivilgesellschaft eine starke Rolle im Umsetzungsprozess zu.

Das Inkrafttreten der Istanbul-Konvention für Deutschland am 1. Februar 2018 wirft für viele Akteure, die in den nächsten Jahren mit der Umsetzung der Konvention befasst sein werden, Fragen auf. Was ergibt sich aus dem Wortlaut der Konvention? Welche staatlichen und nicht staatlichen Stellen sind für ihre Umsetzung zuständig? In welchen Bereichen und für welche Gruppen besteht in Deutschland Handlungsbedarf? Mit welchen Maßnahmen lassen sich effektive und nachhaltig wirksame Strategien zur Verbesserung erzielen?

Die vorliegende Analyse knüpft daher an die aktuellen Diskussionen an und richtet sich an Mitarbeiter_innen von Ministerien, Vernetzungsgremien auf Bund- und Länderebene sowie die Akteure des Hilfesystems, wie etwa Frauenberatungsstellen, Frauenhäuser, Frauennotrufe. Sie gibt einen Überblick über die Inhalte der Konvention und erläutert, wie der Expertinnenausschuss des Europarats GREVIO die Konvention auslegt und ihre Umsetzung in Deutschland überwachen wird. Darüber hinaus zeigt sie Beteiligungsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft auf.

Deutschland hat eine Vielzahl der Verpflichtungen aus der Konvention bereits umgesetzt. Für die Reform des Sexualstrafrechts mit der einstimmig beschlossenen Umsetzung des Prinzips „Nein heißt Nein“ war auch die Istanbul-Konvention ein wichtiger Impulsgeber – bereits vor der Ratifikation des Übereinkommens im Jahr 2016. In vielen weiteren europäischen Staaten führte sie zu Diskussionen über die Weiterentwicklung des nationalen Strafrechts.

Eine gute Gesetzeslage, ein ausdifferenziertes spezialisiertes Hilfesystem sowie eine starke Zivilgesellschaft bieten eine gute Grundlage für den weiteren Ausbau des Gewaltschutzes. Die Analyse gibt auf dieser Basis Empfehlungen ab für weitere Umsetzungsschritte. Hierzu wurden die ersten Länderberichte des Expertinnenausschusses GREVIO ausgewertet, die Anhaltspunkte dafür liefern, wie das Gremium die einzelnen Artikel der Konvention interpretiert und wo die Schwerpunkte seiner Arbeit liegen. Auch die Wechselwirkungen mit den Regelungen anderer Menschenrechtsverträge, wie zum Beispiel der UN-Behindertenrechtskonvention, der UN-Frauenrechtskonvention CEDAW und der Europäischen Menschenrechtskonvention fließen in die Analyse mit ein.

Die Situation ausgewählter Gruppen von besonders vulnerablen Betroffenen, wie Frauen mit Behinderungen, Kinder sowie Flüchtlingsfrauen, werden intensiver betrachtet; die Auswahl orientiert sich an den Arbeitsschwerpunkten des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Die Analyse enthält insbesondere Empfehlungen zu strukturell nachhaltigen Maßnahmen zum Gewaltschutz, wie zum Beispiel gesetzliche Verankerungen von wirksamen Schutzvorkehrungen. In vielen Bereichen, insbesondere in Bezug auf das Asylverfahren, fehlen derzeit noch Daten. Jenseits von Einzelmaßnahmen steht es an, die Rahmenbedingungen für die effektive Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt zu verbessern; dies gilt sowohl für

die unmittelbare Unterstützungsarbeit für Frauen als auch für die politische Arbeit auf der Ebene von Bund und Ländern. Zu den vordringlichsten Aufgaben gehört es, Koordinierungsstellen auf Bundes- und Landesebene einzurichten, das Unterstützungssystem bedarfsdeckend auszubauen sowie eine umfassende und koordinierte Gesamtstrategie gegen geschlechtsspezifische Gewalt in Form von Aktionsplänen zu erarbeiten.

Die Publikation will den Umsetzungsprozess der Istanbul-Konvention in Deutschland weiter befördern. Sie erhebt nicht den Anspruch, den rechtlichen und praktischen Umsetzungsbedarf aus der Konvention systematisch und abschließend zu bewerten. Dies wäre eine klassische Monitoringaufgabe, die von einer unabhängigen Stelle übernommen werden könnte, deren Einrichtung sich zur Umsetzung der Konvention ebenfalls empfiehlt.

1 Einleitung

Deutschland hat am 12. Oktober 2017 die Beitrittsurkunde zum „Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt und damit den Ratifikationsprozess dieser sogenannten Istanbul-Konvention abgeschlossen.¹ Anfang Februar 2018 ist das rechtlich bindende Menschenrechtsinstrument zur umfassenden Bekämpfung jeglicher Form von Gewalt an Frauen in Deutschland in Kraft getreten. Dies bietet den Anlass, die gesamte Infrastruktur gegen geschlechtsspezifische Gewalt – etwa die rechtlichen, administrativen und politischen Rahmenbedingungen, das Unterstützungssystem – systematisch aus der menschenrechtlichen Perspektive zu betrachten.

Wie bei allen Menschenrechtsverträgen gehen die Vertragsstaaten mit unterschiedlichen Voraussetzungen an die Umsetzung der Konvention. Deutschland hat bei der Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt im Vergleich zu anderen Staaten bereits viel erreicht und damit eine gute Grundlage für die weitere Verwirklichung der angestrebten Ziele.

Während des Ratifikationsprozesses wurde in Deutschland, wie in anderen Ländern auch, vor allem darüber diskutiert, wie die Konvention im Bereich des Strafrechts umzusetzen ist. In einigen europäischen Ländern wurden Zwangsheirat und Genitalverstümmelung kriminalisiert.² Deutschland und Österreich haben mit der Reform ihres jeweiligen Sexualstrafrechts das Prinzip „Nein heißt Nein“ verwirklicht und so das innerstaatliche Recht in Übereinstimmung mit Artikel 36 der Konvention gebracht. Die Istanbul-Konvention ist

dadurch sehr bekannt geworden, fast alle Berichte oder Fachartikel zu sexualisierter Gewalt nahmen Bezug auf die Konvention.

Das Verständnis von geschlechtsspezifischer Gewalt als Menschenrechtsverletzung führt zu der Frage, welche nächsten Schritte zu einer vollständigen Umsetzung der Konvention über das Sexualstrafrecht hinaus erforderlich sind. Hier liegen zum einen Themen auf der Hand, die aktuell bereits in der Fachdiskussion sind, wie zum Beispiel die Errichtung von staatlichen Stellen zur Koordinierung einer kohärenten Politik gegen Gewalt gegen Frauen sowie einer unabhängigen Monitoringstelle, die die Umsetzung begleitet (Artikel 10). Zum anderen werden Bund, Länder und Kommunen aber auch noch einmal prüfen müssen, inwieweit die Istanbul-Konvention „neue“ Handlungsverpflichtungen in Bezug auf „alte“ Problemlagen generiert. Zu denken ist hier beispielsweise an eine Regelung, die gewährleistet, dass häusliche Gewalt in allen Entscheidungen über Sorge- und Umgangsrechtsregelungen berücksichtigt wird (Artikel 3). Relevant werden auch Fragen nach der Anwendbarkeit von Gewaltschutzmaßnahmen in Einrichtungen der Behindertenhilfe (Artikel 52). Die Ratifikation der Istanbul-Konvention bietet darüber hinaus den Anlass und die Chance, den Fokus auf bisher weniger beachtete Gruppen in vulnerablen Lebenslagen zu schärfen, wie Transfrauen, wohnungslose oder Frauen ohne Papiere.

Wenig im Blick ist bisher auch die Verantwortlichkeit der Länder und Kommunen für die Umsetzung der Konvention. Das sogenannte Lindauer Abkommen weist dem Bund eine umfassende Kompetenz für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge zu, auch in Bezug auf ausschließliche

1 Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2017, Teil II Nr. 19, ausgegeben zu Bonn am 26. Juli 2017. Die Europaratskonvention wurde am 11. Mai 2011 in Istanbul ausgearbeitet.

2 Nousiainen / Chinkin (2016), S. 93.

Zuständigkeitsbereiche der Länder. Erteilen die Länder ihr Einverständnis, wie sie es bei der Istanbul-Konvention im Bundesrat getan haben, gilt die Umsetzungsverpflichtung für sie in vollem Umfang. Auf Länderebene wird diesbezüglich in erster Linie

der Ausbau des bestehenden Hilfesystems zu einer umfassenden und barrierefreien Infrastruktur von Unterstützungs- und Beratungsangeboten für Frauen, Kinder und von häuslicher Gewalt betroffene Männer relevant sein.

2 Definitionen: Geschlecht, Gewalt, Diskriminierung

Binärer Geschlechterbegriff

Die Istanbul-Konvention bezieht sich, wie aus ihrem Titel ersichtlich, auf die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und auf häusliche Gewalt. Diese zum Teil wenig trennscharfe Unterteilung ist einem politischen Kompromiss geschuldet. Bei den Verhandlungen im Europarat gab es zwei widerstreitende Positionen in Bezug auf die grundsätzliche Ausrichtung der Konvention: Einige Länder wollten eine Konvention, die sich auf geschlechtsspezifische Gewalt konzentriert und dies auch in ihrem Namen deutlich macht, andere wiederum sprachen sich für einen Fokus auf die häusliche Gewalt aus, der den Kontext des sozialen Nahraums betont und als Betroffengruppen auch Männer und Kinder einschließt. Trotz der Übernahme beider Positionen in die Konvention steht der geschlechtsspezifische Ansatz im Vordergrund: Artikel 2 Absatz 1 definiert die häusliche Gewalt als eine Form der Gewalt gegen Frauen und stellt die überproportionale Betroffenheit von Frauen explizit heraus. Das führt dazu, dass Frauen die Zielgruppe aller Maßnahmen im Kontext der Konvention sind. In Bezug auf alle weiteren Gruppen, die von häuslicher Gewalt betroffen sein können, wie z.B. Jungen und Männer, enthält die Konvention lediglich eine „Ermutigung“, keine Verpflichtung der Staaten, Maßnahmen zu deren Schutz und Unterstützung zu ergreifen.

Der Begriff Frau schließt explizit auch Mädchen unter 18 Jahren ein, so Artikel 3 f). Damit ist auch der gesamte Bereich des Kindesmissbrauchs erfasst.

Den Begriff Geschlecht bestimmt Artikel 3 c) im Sinne von Gender, also nicht nur biologisch, sondern auch bezogen auf die sozial konstruierte Dimension von Geschlecht. Das umfasst die gesellschaftlich geprägten Rollen, Verhaltensweisen und zugeschriebenen Merkmale, die eine Gesellschaft für „Frauen und Männer“ als angemessen ansieht. Damit greift die Konvention die mittlerweile gängige Lesart der Geschlechterkategorie in anderen Menschenrechtsverträgen auf und definiert sie. Letztlich hält der Wortlaut aber an der Zweigeschlechtlichkeit fest. Damit fallen alle heterosexuellen, lesbischen oder bisexuellen Frauen und Mädchen, deren Geschlechtsidentität mit dem weiblichen biologischen Geschlecht übereinstimmt, sowie Transfrauen und -mädchen unter den Anwendungsbereich der Konvention.

Dieses im Menschenrechtssystem vorherrschende binäre Geschlechterverständnis³ wird insbesondere von Seiten der LSBTIQ-Verbände kritisiert, weil es zunächst Gruppen von Menschen wie intergeschlechtliche Menschen, Transmänner oder Schwule ausschließt, die aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität ebenfalls in besonderem Maße von Gewalt betroffen sind.⁴ Es bleibt abzuwarten, wie der Expertinnen-ausschuss des Europarats (GREVIO), der überwacht, inwieweit die Konvention in den einzelnen Vertragsstaaten umgesetzt wird (siehe dazu unter 5.1), den Geschlechterbegriff auslegt. Im Kontext anderer Konventionen gibt es vereinzelt die Tendenz, den Schutzbereich aufgrund besonderer geschlechtsbedingter Vulnerabilität auszuweiten. So hat der UN-Ausschuss für die Beseitigung der

3 Elsuni (2011), S. 168.

4 Selbstverständlich sind LSBTIQ-Personen (Lesbisch Schwul Bi Trans* Inter* Queer) durch die Menschenrechtsverträge vor Diskriminierung und Gewalt geschützt.

Diskriminierung der Frau⁵ im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens zu verschiedenen Ländern, darunter auch Deutschland, mittlerweile – leider ohne dogmatische Begründung – den Anwendungsbereich der Frauenrechtskonvention ausgeweitet, in dem er sich wiederholt mit Rechtsverletzungen befasst, die trans- und intersexuelle Menschen betreffen.⁶

Darüber hinaus bleibt es den Staaten unbenommen, den Anwendungsbereich der Konvention auf weitere strukturell bedingte geschlechtsspezifische Gewaltverhältnisse auszuweiten, wozu der erläuternde Bericht über das Diskriminierungsverbot einlädt.⁷

Umfassender Gewaltbegriff

Der Istanbul-Konvention liegt ein umfassendes Verständnis von Gewalt zugrunde, das alle Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt einschließt, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen führen. Bemerkenswert ist die Aufnahme der ökonomischen Dimension in den Gewaltbegriff. Artikel 3 a) schreibt die neuere Rechtsprechung des UN-Ausschusses fest, der 2013 in einem Verfahren gegen Spanien die über Jahre ohne nachvollziehbaren Grund verweigerten Unterhaltszahlungen für ein Kind als Bestandteil eines Systems häuslicher Gewalt beschreibt.⁸

Menschenrechtsverletzung und Diskriminierung

Die Istanbul-Konvention definiert in Artikel 3 den Begriff „Gewalt gegen Frauen“ als Menschenrechtsverletzung sowie als Form der Diskriminierung und normiert damit erstmalig die Auffassungen des CEDAW-Ausschusses, die in der rechtlich nicht verbindlichen Präambel der Frauenrechtskonvention sowie der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 ihren Ausdruck gefunden haben. Die Anerkennung von Gewalt als Menschenrechtsverletzung führt nicht nur dazu, dass der Staat in Form seiner Organe selbst die Menschenrechte

achten muss, er ist zudem dazu verpflichtet, Frauen vor Verletzungen durch Dritte zu schützen. Darüber hinaus muss er den Rahmen dafür bereitstellen, dass alle Frauen in seinem Hoheitsgebiet ihre Rechte tatsächlich wahrnehmen können. Aufgrund des Zusammenhanges zwischen Diskriminierung und Gewalt gehen diese letztgenannten Schutz- und Gewährleistungspflichten über die allgemeinen menschenrechtlichen Schutzpflichten weit hinaus. Sie umfassen zusätzlich zu Verfolgung und Bestrafung von Taten auch Bereiche wie zum Beispiel Prävention, Aufklärung, Entschädigung, Forschung oder Datenerhebung, die der Diskriminierung entgegenwirken sollen. Die Einstufung von geschlechtsspezifischer Gewalt als Diskriminierung spiegelt sich in den ausdifferenzierten Maßnahmen der Konventionskapitel III-VII wider.

Diskriminierungsfreie Umsetzung

Über Artikel 4 Absatz 3 sind die Staaten verpflichtet, die Rechte aus der Konvention zu gewährleisten – ohne Diskriminierung wegen einer nicht abschließenden Reihe von Gründen wie etwa der Geschlechtsidentität, sexuellen Orientierung, sozialen Herkunft, dem Alter, Migrations- oder Flüchtlingsstatus oder wegen Behinderung. Das Diskriminierungsverbot wird zum Beispiel dort relevant, wo Frauenhäuser die Auflage haben, nur Frauen mit gesichertem Aufenthaltsstatus aufzunehmen oder Transfrauen abzuweisen, oder in Regionen, in denen Frauen mit Beeinträchtigungen aufgrund mangelnder Barrierefreiheit keinen Zugang zu Beratungsstellen bekommen. Das Diskriminierungsverbot gilt über diese Situationen offensichtlicher Ausschlüsse hinaus und ist auch dort zu prüfen, wo geltende Schutzstandards für bestimmte Gruppen „nur“ abgesenkt werden. Das kann zum Beispiel dann der Fall sein, wenn Verwaltungen hohe Voraussetzungen für ein Hausverbot in Flüchtlingsunterkünften vorgeben und damit die Prämissen des Gewaltschutzes unterlaufen: sofortiger und effektiver Schutz durch räumliche Trennung von Täter und Opfer, auch unabhängig von einer Anzeige.

⁵ Committee on the Elimination of Discrimination Against Women.

⁶ UN, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (2017), Ziff. 46, 24 (d) und (e).

⁷ Europarat (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 53.

⁸ UN, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (2014): Angela Carreño Gonzalez gegen Spanien vom 20.07.2014, UN Doc. CEDAW/C/58/D/47/2012, Ziff. 9.3.

3 Überblick und Besonderheiten

Der Entwicklungsprozess der Istanbul-Konvention war maßgeblich beeinflusst von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) sowie der Spruchpraxis des UN-Ausschusses, der die Einhaltung der Frauenrechtskonvention (CEDAW) überwacht. Die Konvention baut auf der bestehenden Spruchpraxis auf und entwickelt ein umfassendes System von staatlichen Pflichten zu Prävention, Intervention, Schutz und Sanktion bei geschlechtsspezifischer Gewalt.

3.1 Überblick

Die Konvention folgt in ihrem Aufbau einer üblichen Struktur, die in 12 Kapiteln und insgesamt 81 Artikeln grundlegende Prinzipien der Konvention und die ihr zugrundeliegenden Definitionen (Kapitel I), die Anforderungen an Strukturaufbau (Kapitel II), die Verpflichtungen in verschiedenen inhaltlichen Bereichen und die Regelungen zur Überwachung der Konvention festschreibt.

Prävention

Kapitel III fasst unter der Überschrift Prävention umfangreiche Maßnahmen zusammen, die auf Bewusstseinsbildung der breiten Öffentlichkeit, fachliche Sensibilisierung und Verhaltensänderung von Täter_innen abzielen. Die Vorgaben beziehen sich auf das Bildungssystem (Artikel 14). Sie umfassen im Bereich der Aus- und Fortbildung die verschiedenen Berufsgruppen, die mit Betroffenen und Täter_innen zu tun haben (Artikel 15). Unter dem Stichwort der Prävention wird auch die Verpflichtung gefasst, Täterprogramme anzubieten, die sich auf häusliche und sexualisierte Gewalt beziehen. Vorrangiges Anliegen solcher Ansätze müssen immer die Sicherheit, Unterstützung und Menschenrechte der Betroffenen sein, die gegebenenfalls über die Kooperation mit Beratungseinrichtungen gewährleistet wird (Artikel 16).

Schutz und Unterstützung

Ein Schwerpunkt der Konvention liegt auf der Verpflichtung der Staaten, ein Schutz- und

Unterstützungssystem für Betroffene geschlechtsspezifischer Gewalt auf- und auszubauen. Sie verlangt zunächst, dass allgemeine Unterstützungsangebote wie Gesundheits- und Sozialdienste zugänglich sein müssen. Darüber hinaus sieht Kapitel IV eine Reihe an spezialisierten Unterstützungseinrichtungen für verschiedene Zielgruppen vor: Schutzunterkünfte (wie etwa Frauenhäuser und Zufluchtwohnungen), spezialisierte Unterstützung für Betroffenen sexualisierter Gewalt in Form von Beratung sowie medizinischen und gerichtsmedizinischen Untersuchungen, Angebote für Kinder, die Zeug_innen von geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind, landesweite, kostenlose Telefonberatung (Bundesweites Hilfe-telefon). Spezialisierte Angebote sind für alle Formen der geschlechtsspezifischen Gewalt im Sinne der Konvention, „in angemessener geographischer Verteilung“, „in ausreichender Zahl“ und „leicht zugänglich“ vorzuhalten. Hierfür gibt es in Deutschland bereits ein ausdifferenziertes und spezialisiertes Hilfesystem, das in Teilen einer Absicherung und eines Ausbaus bedarf (siehe 4.1.1.).

Materielles Straf- und Zivilrecht

Kapitel V benennt verschiedene Formen geschlechtsspezifischer Gewalt, die unter Strafe zu stellen sind. In Deutschland werden beispielsweise Stalking, Körperverletzung oder Genitalverstümmelung bereits strafrechtlich verfolgt. Mit der Reform des § 177 StGB hat Deutschland bereits vor der Ratifikation rechtliche Änderungen vorgenommen, um eine konventionskonforme Gesetzeslage im Bereich des Sexualstrafrechts zu gewährleisten.

Ob über die bestehende Gesetzeslage hinaus weitere gesetzgeberische Maßnahmen zur Umsetzung im Zivilrecht erforderlich sind, ist derzeit – auch aus Sicht der Bundesregierung – noch unklar: Inwieweit in der Praxis Familiengerichte häusliche Gewalt regelmäßig in sorge- und umgangsrechtlichen Entscheidungen im Sinne von Artikel 31

berücksichtigen, soll eine aktuelle Studie erst noch zeigen⁹ (siehe 4.4.1).

Verfahrensrecht und Schutzmaßnahmen

Kapitel VI bündelt eine Reihe an Vorschriften rund um die Themen Schutz bei akuter Gefährdung sowie Schutz vor unverhältnismäßiger Belastung im Strafverfahren, die für die Praxis in Deutschland sehr relevant sind und deren Umsetzung noch geprüft werden muss. So verlangt Artikel 51 die Einführung von Verfahren zur Gefährdungsanalyse unter Beteiligung aller einschlägigen Behörden. Die in den Artikeln 52, 53 normierte Verpflichtung, effektive Schutzanordnungen sowie Kontakt- und Näherungsverbote zu gewährleisten, ist im deutschen Recht in den Polizeigesetzen der Länder sowie dem Gewaltschutzgesetz bereits normiert. Ihre tatsächliche Anwendung und rechtliche Anwendbarkeit ist aber insbesondere außerhalb von privaten Wohnungen, wie etwa bei Gewalt in stationären Einrichtungen für Menschen mit Beeinträchtigungen oder Sammelunterkünften für Flüchtlinge, eingeschränkt. Auch in Bezug auf die Umsetzung der Verpflichtung aus Artikel 54 durch § 68a StPO bestehen starke Zweifel. Danach ist zu gewährleisten, dass Beweismittel, die das sexuelle Vorleben und Verhalten der Betroffenen im Strafverfahren betreffen, nur dann zugelassen werden, wenn sie sachdienlich und notwendig sind (siehe 4.5.2).

Asyl und Migration

Die asylrelevanten Artikel 60 und 61 in Kapitel VII formulieren das Verbot der Zurückweisung Schutzsuchender und die Anerkennung geschlechtsspezifischer Gewalt als Asylgrund. Beide Regelungsgehalte sind bereits in der Genfer Flüchtlingskonvention (Artikel 33) und der europäischen Menschenrechtskonvention in der Auslegung durch den EGMR verbrieft (Artikel 3). Der erläuternde Bericht zur Konvention geht dementsprechend davon aus, dass die Istanbul-Konvention keine darüber hinausgehenden Verpflichtungen begründet, sondern diesen Rechten eine „praktische Dimension“ verleihen will.¹⁰ Im deutschen Recht sind diese Vorgaben

in § 3, 4 Asylgesetz und § 60 Aufenthaltsgesetz umgesetzt. Aufgrund fehlender Datenerhebung und Forschung kann aber keine verlässliche Aussage darüber getroffen werden, inwieweit sie in der Praxis auch tatsächlich im Sinne der Konvention angewandt werden (siehe 4.2.3).

Artikel 60 Absatz 3 der Konvention zielt darauf ab, die Anerkennung von geschlechtsspezifischer Gewalt als Schutzgrund sicherzustellen und geschlechtersensible Aufnahme- und Asylverfahren zu gewährleisten. Dies berührt Themen, die seit Längerem diskutiert werden, wie Gewaltschutzkonzepte in Unterkünften oder Verfahren zur Identifizierung von besonderen Bedarfen bei der Unterbringung sowie im Asylverfahren. Die Vorgabe begründet weiteren Umsetzungsbedarf in Deutschland (siehe 4.2.1).

Im Bereich des Aufenthaltsrechts gehen die Verpflichtungen aus der Konvention über die deutsche Rechtslage hinaus. Sie sehen eine Aufenthaltserlaubnis für von Gewalt betroffene Frauen im Fall einer Zeugenaussage in einem Strafverfahren (Absatz 3) vor sowie den Schutz vor Ausweisung im Fall eines ehgattenabhängigen Aufenthaltstitels (Absatz 2). Hier hat die Bundesregierung Vorbehalte angebracht und muss daher die Verpflichtungen vorerst nicht umsetzen (siehe 4.2.6).

Überwachung

In Kapitel IX der Konvention finden sich Regelungen darüber, wie die Einhaltung der Konvention in den Vertragsstaaten¹¹ durch eine Expert_innengruppe des Europarates überwacht wird. Hauptinstrument ist ein regelmäßig stattfindendes Überprüfungsverfahren, das auf schriftlichen Berichten von sowie mündlichem Austausch mit staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren im Rahmen von Länderbesuchen beruht (siehe 5.1).

3.2 Besonderheiten

Bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention sind einige Besonderheiten zu berücksichtigen, die sich

⁹ Bundesregierung (2017), S. 63.

¹⁰ Europarat (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 300.

¹¹ Vertragsstaaten sind die Staaten, die die Konvention ratifiziert haben.

entweder aus dem Inhalt des Vertrags oder aufgrund der Ratifikation durch die Bundesregierung ergeben.

3.2.1 Vorbehalte

Nur zu bestimmten Artikeln, zu denen die Staaten im Verhandlungsprozess keine Einigung erzielen konnten, lässt die Konvention Vorbehalte zu (Artikel 78). Mit einem Vorbehalt zu einem völkerrechtlichen Vertrag erklärt der Vertragsstaat, dass er die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen für sich ausschließt. Vorbehalte können Menschenrechtsverträge erheblich schwächen – so geschehen etwa bei der UN-Frauenrechtskonvention CEDAW. Diese wurde weltweit zwar häufig ratifiziert, zahlreiche Staaten schlossen aber zugleich durch Vorbehalte zentrale Inhalte der Konvention für sich aus. Es ist daher positiv, dass die Istanbul-Konvention Vorbehalte nur begrenzt zulässt und zudem einen Überprüfungsmechanismus einführt: Vorbehalte gelten zunächst für fünf Jahre, können aber jederzeit zurückgenommen werden. 18 Monate vor Ablauf der Geltungsdauer erinnert der Europarat die Regierung an den Termin und fordert sie zu einer Entscheidung über die Verlängerung, Abänderung oder Rücknahme auf. Verhält sich die Regierung nicht dazu, verlängert sich die Dauer der Vorbehalte automatisch um sechs Monate. Danach erlöschen sie (Artikel 79).

Dort, wo die Konvention für von Gewalt betroffene Frauen in Deutschland eine Verbesserung ihrer aufenthaltsrechtlichen Situation bietet, hat die Bundesregierung bereits bei Zeichnung der Konvention 2012 von Artikel 78 Gebrauch gemacht und zwei¹² Vorbehalte in Bezug auf die Umsetzung der Konventionsverpflichtungen eingelegt.¹³

Die Vorbehalte beziehen sich auf Artikel 59 der Konvention. Dieser sieht zum einen die Aufenthaltserlaubnis für von Gewalt betroffene Frauen im Fall einer Zeugenaussage in einem Strafverfahren vor (Absatz 3). Darüber hinaus verlangt Absatz 2 Schutz vor Ausweisung, wenn die Betroffenen

einen Aufenthaltstitel haben, der an Ehemann oder Partner hängt, und dieser ausgewiesen wird (siehe 4.2.6). Aufgrund der Fünfjahresregel steht spätestens Mitte 2023 eine erneute Befassung der Regierung mit den Vorbehalten an.

3.2.2 Unterstützung bei internationalen Beschwerdemöglichkeiten

Artikel 21 Absatz 1 der Konvention verpflichtet die Unterzeichnerstaaten, sicherzustellen, dass die Betroffenen Informationen und Zugang zu internationalen Beschwerdemöglichkeiten haben. Ein Individualbeschwerdeverfahren sehen derzeit Menschenrechtsverträge auf der Ebene von Europarat und UN vor, wie zum Beispiel die UN-Frauen-, Behinderten- und Kinderechtskonventionen, der Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie die europäische Menschenrechtskonvention. Informationen über deren Inhalte und die Voraussetzungen für eine Beschwerde sind zwar in verschiedenen UN Sprachen verfügbar,¹⁴ dies allein stellt aber noch nicht sicher, dass die Beschwerdewege tatsächlich genutzt werden können. Daher sieht Absatz 2 vor, dass sachkundige Unterstützung der Betroffenen bei der Einreichung von Beschwerden gewährleistet sein muss. Sinnvollerweise bedeutet das, die finanzielle Stärkung und Qualifizierung des spezialisierten Unterstützungssystems gegen geschlechtsspezifische Gewalt sowie von Anwält_innen, die mit den Beratungsstellen zusammenarbeiten.

3.2.3 Einbeziehung der Parlamente

Neu ist weiterhin, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, die nationalen Parlamente „einzuladen“, sich an der Überwachung der Maßnahmen zu beteiligen, die zur Umsetzung der Konvention getroffen werden (Artikel 70). Hierzu sind zunächst die Berichte von GREVIO mit den Empfehlungen für eine verbesserte Umsetzung an die Parlamente zu übermitteln. Entsprechend der Zuständigkeit für die Umsetzung der Konvention bezieht sich das auf die Parlamente des Bundes sowie die der Länder und Kommunen. Wie diese dann damit im Sinne einer

12 Bei der Ratifikation hat die Bundesregierung einen weiteren Vorbehalt eingelegt, der in diesem Zusammenhang aber nicht relevant ist; siehe die Vorbehalte unter: <https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/210/declarations>.

13 <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=210&CM=8&DF=28/07/2014&CL=ENG&VL=1>.

14 <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/>.

Überwachung verfahren, bleibt ihnen überlassen. Stehen die Parlamente in der Pflicht, sich mit den Berichten zu befassen, bietet sich die Chance, dem Thema geschlechtsspezifische Gewalt mehr Bedeutung im parlamentarischen Raum zu verschaffen und letztlich die Umsetzung der Empfehlungen zu befördern. Eine fachliche Auseinandersetzung mit den Berichten von GREVIO wären am sinnvollsten in den Ausschüssen der Parlamente verankert, die für die Themen Frauen und Kinder, Justiz, Innen, Arbeit, Soziales und Gesundheit zuständig sind. Idealerweise sollten sich die Ausschüsse mit den zentralen Empfehlungen von GREVIO befassen, die dann in einen Bericht und eine Beschlussempfehlung an das Plenum münden.

3.2.4 Starke Rolle der Zivilgesellschaft

In vielen Mitgliedstaaten des Europarats – wie auch in Deutschland – werden Schutz- und Unterstützungseinrichtungen von nicht staatlichen Organisationen betrieben. Darüber hinaus hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass ein institutionenübergreifender Ansatz, auch zwischen staatlichen und nicht staatlichen Stellen, bei der Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt erfolgversprechend ist. Das hat dazu geführt, dass die Konvention der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle im Umsetzungsprozess zuweist.

Bereits Artikel 1e legt als ein Ziel der Konvention fest, einen institutionenübergreifenden Ansatz zu implementieren. Allein dies macht schon die Zusammenarbeit der Beteiligten inklusive der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) erforderlich. In Artikel 18 Absatz 2 wird diese Zielvorgabe durch eine Verpflichtung konkretisiert, die explizit die Beteiligung nicht staatlicher Organisationen vorsieht. In diesem Sinne verlangt Artikel 9 von den Staaten, die Arbeit der Zivilgesellschaft anzuerkennen, zu fördern und mit ihr eine wirkungsvolle Kooperation aufzubauen. Die nach Artikel 7 zu entwickelnde umfassende, koordinierte Strategie soll ebenfalls zivilgesellschaftliche Organisationen und nationale Menschenrechtsinstitutionen als Akteure einbinden. Die Rolle der NGOs und der nationalen Menschenrechtsinstitutionen wird ebenso hervorgehoben im Kontext von Bewusstseinsbildung (Artikel 13 Absatz 1). Wenn Staaten NGOs die Umsetzung der Konvention übertragen, ist deren Arbeit nach Artikel 8 finanziell abzusichern. Schließlich normiert Artikel 68 Absatz 5 die Beteiligung der Zivilgesellschaft am internationalen Monitoringverfahren durch den Expert_innenausschuss GREVIO, der Informationen von nicht staatlichen Einrichtungen und nationalen Menschenrechtsinstitution einholen kann, um den Umsetzungsstand der Konvention zu bewerten.

4 Ansätze für die weitere Umsetzung der Konvention

Deutschland hat eine Vielzahl an Verpflichtungen aus der Konvention bereits umgesetzt. Der Bund und die Länder haben während der letzten 20 Jahre – beispielsweise mit dem Gewaltschutzgesetz, der Reform des Sexualstrafrechts und dem Stalkingparagraphen, der Änderung der Polizeigesetze sowie dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) – die Gesetzeslage für den Bereich geschlechtsspezifische Gewalt grundlegend verändert. Die Einführung der psychosozialen Prozessbegleitung, der anonymen Spurensicherung und der Ausbau des Unterstützungssystems haben die Schutz- und Unterstützungsmöglichkeiten für von Gewalt betroffene Frauen verbessert und weiter ausdifferenziert. Eine starke und vielfältige Zivilgesellschaft war und ist hierfür ein Motor und gewährleistet die fachlich notwendige Unterstützung, um passgenaue Maßnahmen entwickeln zu können. Die erzielten Erfolge bieten eine gute Grundlage für die weitere Umsetzung der Konvention. Im Folgenden werden Themenbereiche skizziert, in denen weiterer Handlungsbedarf besteht. Sie orientieren sich an den Arbeitsschwerpunkten des Deutschen Instituts für Menschenrechte und sind als exemplarisch zu verstehen.

4.1 Weiterentwicklung von Rahmenbedingungen

Eine effektive Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen im Sinne der Istanbul-Konvention erfordert ein deutlich stärkeres finanzielles und politisches Engagement beim Auf- und Ausbau von Rahmenbedingungen sowohl für die unmittelbare Unterstützungsarbeit für Frauen als auch für die

politische Arbeit auf der Ebene von Bund und Ländern.

4.1.1 Bedarfsdeckende Unterstützungsangebote

Um das Recht von betroffenen Frauen auf niedrigschwellige, spezialisierte und barrierefreie Unterstützung zu gewährleisten, muss ein spezialisiertes Hilfesystem existieren, das finanziell abgesichert ist (Artikel 8 in Verbindung mit Artikeln 16, 22–26). Die Verpflichtung erstreckt sich auf die Finanzierung „relevanter“¹⁵ NGOs, die Maßnahmen zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt im Sinne der Konvention umsetzen. Sie ist angesichts unterschiedlicher finanzieller Rahmenbedingungen in den Vertragsstaaten beschränkt auf das Ziel oder die Art der Maßnahmen, die der Staat zur Umsetzung gewählt hat.¹⁶ Wählt er, wie in Deutschland, den Ansatz eines ausdifferenzierten und spezialisierten Hilfesystems, so ist dieses angemessen zu finanzieren.¹⁷

Relevante NGOs im Bereich geschlechtsspezifischer Gewalt sind in Deutschland in erster Linie Fachberatungsstellen, Frauennotrufe, Frauenhäuser, Schutz- und Zufluchtswohnungen, Interventionsstellen, Hilfetelefone und Gewaltschutzambulanzen, aber auch Organisationen, die Angebote für Kinder als Mitbetroffene häuslicher Gewalt oder für Täter_innen machen, sowie LGBTIQ-Organisationen, die gegen Gewalt arbeiten. In Bezug auf die Angemessenheit der Finanzierung lassen sich aus den einzelnen Artikeln der Konvention nur grobe Vorgaben ableiten, wie Niedrigschwelligkeit, Zugänglichkeit, geographische Verteilung und die Erreichbarkeit der Angebote

¹⁵ Europarat (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 66.

¹⁶ Ebd., Ziff. 67.

¹⁷ Europarat (2017b), Ziff. 25.

auch im ländlichen Raum. In Bezug auf die Anzahl von Frauenhäusern empfiehlt der erläuternde Bericht einen Familienplatz in Frauenhaus pro 10.000 und eine Beratungsstelle für Opfer sexualisierter Gewalt pro 200.000 Einwohner_innen.¹⁸ Die Zahlen sind als Richtwerte für die Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs zu verstehen.¹⁹ Auf diesen Anforderungen basierend, richtet sich die konkrete Berechnung einer Finanzierung nach den fachlichen Anforderungen, die das jeweilige Angebot gewährleisten muss, sowie Anzahl und Bedarf der potenziellen Nutzer_innen.

Eine bundesweite Bestandsaufnahme aus dem Jahr 2012 hat gezeigt, dass trotz des umfangreichen Hilfesystems eine konventionskonforme Versorgung derzeit noch nicht gegeben ist: Es bestehen Lücken bei der Versorgung einzelner Gruppen, wie psychisch erkrankte oder suchtkranke Frauen. Frauen mit Beeinträchtigungen und Migrantinnen haben nur teilweise barrierefreien Zugang zu Unterstützungsangeboten. Die Studie weist Versorgungsprobleme im ländlichen Raum sowie in einzelnen Ballungszentren aus und bewertet die Ressourcen für eine eigenständige Unterstützung von Kindern im Frauenhaus im Sinne von Artikel 26 als nicht ausreichend.²⁰ In vereinzelt regionalen Bedarfsanalysen haben diese Befunde sich 2016 wiederholt; darüber hinaus wird für ein bestimmtes Segment im Unterstützungssystem konkret weiterer Stellenbedarf beziffert.²¹

Die Expertinnengruppe zur Überwachung der Istanbul-Konvention GREVIO hat bisher in allen fünf überprüften Ländern in unterschiedlichem Ausmaß eine mangelhafte Finanzierung des Hilfesystems festgestellt. Insbesondere kritisiert der

Ausschuss Finanzierungssysteme, die Ausschlüsse oder eine Hierarchisierung in der Versorgung von Betroffenen produzieren,²² und empfiehlt Systeme, die auf Langfristigkeit²³ und Nachhaltigkeit ausgerichtet sind. Geeignete Maßnahmen hierfür sind Analysen zur Ermittlung des konkreten Bedarfs an Art und Umfang der Unterstützung,²⁴ separate Budgets für Maßnahmen zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt²⁵ sowie das Monitoring der Budgets²⁶. Dort, wo Art, Entwicklungsstand und Schwächen des Hilfesystems der Situation in Deutschland vergleichbar sind, empfiehlt der Ausschuss einen Systemwechsel: die Einführung einer rechtlichen Grundlage für die Finanzierung.²⁷

In Deutschland werden bereits seit Längerem verschiedene Modelle diskutiert, um das Hilfesystem bedarfsdeckend auszugestalten. Neben dem Ausbau der institutionellen Förderung geht es dabei vor allem um die Einführung eines individuellen Rechtsanspruchs Betroffener im Rahmen eines neuen Bundesgesetzes²⁸ oder als Weiterentwicklung des sozialen Entschädigungsrechts für Gewaltopfer²⁹. Aktuell wurde die Einführung einer neuen gesetzlichen Regelung im Sozialgesetzbuch (SGB) XII als Kompromissvorschlag vorgelegt.³⁰

Vor dem Hintergrund der oben aufgeführten Kriterien aus der Konvention und deren Interpretation durch GREVIO stellen sich zwei Herausforderungen, insbesondere dann, wenn man einen individuellen Rechtsanspruch normiert: Das Hilfesystem muss für alle Gruppen von Betroffenen niedrigschwellig sowie diskriminierungsfrei zugänglich sein. Bei der konkreten Ausgestaltung des Rechtsanspruches sind daher insbesondere

18 Europarat (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 135, 142.

19 Ebd., Ziff. 135.

20 Helfferich / Kavemann (2012), S. 208 ff.

21 Schröttle / Vogt / Rosemeier (2016); Koch / Schlicht / Steck (2016).

22 Europarat (2017b), Ziff. 107.

23 Europarat (2017c), Ziff. 27.

24 Europarat (2017b), Ziff. 107 a.

25 Europarat (2017c), Ziff. 28.

26 Europarat (2017a), Ziff. 27 d.

27 Europarat (2017b), Ziff. 26.

28 Schuler- Harms / Wiegand (2012).

29 Oberlies (2012).

30 Frauenhauskoordinierung (2017).

die Gruppen von Frauen im Blick zu behalten, die von unterschiedlichen Formen der Gewalt betroffen und daher in einer besonders vulnerablen Situation sind. Für diese Gruppen kann ein Rechtsanspruch, der individuell geltend gemacht werden muss, eine hohe Hürde bedeuten. Frauen ohne Papiere befürchten, dass sie der Ausländerbehörde gemeldet werden, stark bedrohte Frauen wollen ihre Kontaktdaten nicht nennen etc. Je nach Ausgestaltung kann die Durchsetzung von individuellen Rechtsansprüchen Nachweispflichten voraussetzen und Regresspflichten begründen. Sie erfordert Ressourcen und Wissen für den Umgang mit Behörden. Eine Verankerung des Rechtsanspruchs im SGB XII schließt den Leistungsbezug für bestimmte Gruppen von Bürger_innen aus Drittstaaten und der EU rechtlich aus.³¹ Insbesondere für sie ist die Versorgung durch das Hilfesystem gegen Gewalt über das AsylbLG und das SGB II, XII auch derzeit schon schwierig.³² Gelingt es nicht, die Einführung eines Rechtsanspruches mit der Streichung von Ausschlussklauseln zu verbinden, kann eine konventionswidrige Rechtslage und Praxis entstehen.³³

Um die Niedrigschwelligkeit des Zugangs zu Frauenhäusern im Rahmen eines Rechtsanspruchs zu erhalten, sehen die derzeitigen Überlegungen eine Clearingphase vor. Erst nach deren Ablauf soll eine individuelle Prüfung der Leistungsbeerechtigung erforderlich sein. Eine solche Clearingphase könnte zunächst die diskriminierungsfreie Aufnahme aller Betroffenengruppen ermöglichen. Es besteht aber die Gefahr, dass Frauen in besonders vulnerablen Situationen, die aufgrund von mangelnden Ressourcen, Rassismen auf dem Wohnungsmarkt oder Multiproblemlagen Schwierigkeiten haben, eine Anschlussunterbringung zu finden, und daher häufiger länger bleiben, unverhältnismäßig benachteiligt werden.

4.1.2 Aktions- und Maßnahmenpläne

Artikel 7 der Konvention verpflichtet die Staaten dazu, Maßnahmen zu ergreifen, um umfangreiche, effektive und koordinierte Strategien zur Umsetzung der Konvention zu verabschieden und umzusetzen. Die deutsche Übersetzung von „policies“ in „Maßnahmen“ ist insoweit missverständlich, als in Artikel 7 der Schwerpunkt nicht auf Einzelmaßnahmen, sondern auf einer Gesamtstrategie liegt („comprehensive, effective policies“).

Als Format für eine solche Gesamtstrategie zur Umsetzung eines Menschenrechtsvertrages wird in Deutschland wie in anderen Ländern häufig ein Aktions- oder Maßnahmenplan gewählt. Für die inhaltliche Ausgestaltung auf Bundes- und Landesebene sind die bisherigen Empfehlungen des Expertinnenausschusses GREVIO zu beachten: die Rückbindung der Maßnahmen an die Vorgaben der Istanbul-Konvention, die Abkehr von kurzfristigen, projektförmigen Maßnahmen hin zu langfristig angelegten Initiativen³⁴ sowie eine durchgehende Finanzierung der Maßnahmen³⁵.

Bei der Entwicklung dieser Strategien sind die Rechte der Betroffenen ins Zentrum zu stellen (Absatz 2) und zivilgesellschaftliche Organisationen, Behörden sowie nationale Menschenrechtseinstitutionen zu beteiligen (Absatz 3). Der letzte Aspekt zielt auf den Prozess ab und stellt die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Organisationen heraus, nicht nur bei der Umsetzung der Konvention auf der Ebene von Unterstützungs- und Beratungsleistungen, sondern auch auf politisch-strategischer Ebene.

Derzeit gibt es auf der Bundesebene und in fast allen Bundesländern Aktionspläne, Maßnahmenpläne, Programme oder Konzepte gegen Gewalt gegen Frauen. Sie unterscheiden sich nach Bezeichnung, Laufzeit, Fokus, Regelungscharakter

31 § 9 AsylG schließt Leistungen nach dem SGB XII aus für Personen, die nach § 1 AsylbLG leistungsberechtigt sind, wie Personen, die eine bestimmte Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen haben, die im Asylverfahren sind, vollziehbar ausreisepflichtig sind, oder deren Abschiebung nach § 60a AufenthG ausgesetzt ist. Eine entsprechende Klausel gibt es für bestimmte Gruppen von EU-Bürger_innen in § 23 Abs. 3 SGB XII.

32 Helfferich / Kavemann / Rixen (2012), S. 241 ff.

33 So auch Frauenhauskoordinierung (2017), S. 6.

34 Europarat (2017c), Ziff. 19.

35 Europarat (2017c), Ziff. 27.

sowie -dichte und Entstehungsprozess (siehe den tabellarischen Überblick im Anhang).³⁶ Derzeit sind viele Pläne „nur“ auf häusliche Gewalt fokussiert.

Inhaltliche Ausrichtung der Pläne an der Istanbul-Konvention

Die Themen und Maßnahmen in den Plänen lassen sich alle den verschiedenen Artikeln der Istanbul-Konvention zuordnen. Einige der jüngeren Aktionspläne enthalten bereits Bezüge zur Istanbul-Konvention. Mit ihrem Inkrafttreten in Deutschland bietet es sich daher an, die Pläne systematisch an den Anforderungen der Konvention auszurichten und als Aktionspläne zur Umsetzung der Istanbul-Konvention fortzuschreiben. Eine entsprechende Entwicklung hat es auch im Bereich der UN-BRK gegeben.³⁷ Die Vorgehensweise bietet mehrere Chancen: (1) Wenn Politik und Verwaltung sich bei der Entwicklung von Maßnahmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt an einem umfassenden Menschenrechtsdokument orientieren, trägt dies dazu bei, dass systematisch alle Formen von Gewalt und alle Betroffenengruppen mit ihren Rechten gleichermaßen in den Blick genommen werden. Diesem Anliegen würde zum Beispiel eine Beschränkung eines Aktionsplanes auf häusliche Gewalt zuwiderlaufen. (2) Das unterschiedliche Schutz- und Maßnahmenniveau könnte bundesweit über die vergleichbare Ausrichtung von Aktionsplänen langfristig angeglichen werden. Die ungleiche Umsetzung von Rechten in den Bundesländern wird immer wieder von den Fachausschüssen zur Überwachung der UN-Menschenrechtsverträge kritisiert.³⁸ (3) An der Konvention ausgerichtete, fortlaufende Aktionspläne könnten zu einer bundesweit ausgewogenen und aussagekräftigen Berichterstattung von Bund und Ländern über den Umsetzungsstand der Konvention an Menschenrechtsgremien (GREVIO, CEDAW) beitragen und Bestandteil des nationalen Monitorings der Umsetzung sein.

Die Auswertung der aktuellen Aktions- und Maßnahmenpläne zeigt, dass es bereits vereinzelt Ansätze gibt, die Konvention als Hintergrund, zur Definition von Begriffen, als Begründung für Maßnahmen oder auch als konkreten Ausgangspunkt für die Entwicklung von Maßnahmen heranzuziehen. So bezieht das Hamburger Konzept zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen, Menschenhandel und Gewalt in der Pflege, unter Verweis auf die Istanbul-Konvention, weitere von Gewalt im sozialen Nahbereich betroffene Gruppen mit ein: männliche Opfer, Intersexuelle und Trans-Menschen.³⁹ Dem Landesaktionsplan Baden-Württemberg liegt die Definition von geschlechtsspezifischer Gewalt der Konvention zugrunde; er umfasst demzufolge Maßnahmen gegen häusliche Gewalt, sexuelle Gewalt, Zwangsverheiratung und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung.⁴⁰ Im Bereich häuslicher Gewalt und Umgangsrecht basieren konkrete Maßnahmen explizit auf der Verpflichtung aus Artikel 31 der Konvention, häusliche Gewalt bei allen Entscheidungen über das Sorge- und Umgangsrecht zu berücksichtigen.⁴¹ Unabhängig von Art und Qualität der Maßnahmen, die hier nicht beurteilt werden können, ist dies eine beispielhafte Vorgehensweise für die Ausrichtung zukünftiger Aktionspläne.

Mit der schrittweisen Umstellung der Pläne auf die Umsetzung der Istanbul-Konvention würde sich der Charakter der Maßnahmenpläne verändern hin zu menschenrechtsbasierten Aktionsplänen. Daraus resultieren über inhaltliche Anforderungen hinaus auch weitere Empfehlungen für den Erarbeitungsprozess.

Empfehlungen für das Verfahren

Bei der Entwicklung von menschenrechtlichen Aktionsplänen werden grundsätzlich fünf Phasen unterschieden: In der Vorbereitungsphase,

36 Siehe hierzu den tabellarischen Überblick unter: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/frauenrechte/gewalt-gegen-frauen/istanbul-konvention/aktionsplaene/>.

37 Die Aktionspläne des Bundes und der 16 Länder zielen alle auf die Umsetzung der UN-BRK ab: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/monitoring/aktions-und-massnahmenplaene/>.

38 UN, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (2017), Ziff. 9.

39 Hamburger Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (2014), S. 7.

40 Baden-Württemberg, Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren (2014), S. 6.

41 Mit der Auswahl des Beispiels geht keine Bewertung über die Effektivität der Maßnahmen einher.

die die Regierung initiiert, wird zunächst ein verantwortlicher Akteur – in der Regel ein Ministerium – ernannt, der den Prozess anstößt und die erforderlichen Strukturen aufbaut. Dieser bestimmt mit einer Reihe von relevanten Akteuren aus Ministerien, Bund, Landtagen, Zivilgesellschaft und Wissenschaft die für den Prozess nötigen Teilnehmer_innen, legt partizipativ das Verfahren für ein erstes Treffen fest und bereitet eine erste thematische Konsultation vor. Dabei ist insbesondere zu gewährleisten, dass marginalisierte Gruppen identifiziert und beteiligt werden. Schließlich entwickelt der Akteur eine Empfehlung für die Besetzung, Arbeitsmethoden und Ressourcen eines Koordinierungsmechanismus, bestehend aus einer Gruppe von 10 bis 20 Vertreter_innen staatlicher und nicht staatlicher Stellen. In der darauf folgenden Entwicklungsphase erarbeitet dieses Gremium ein Konzept für den Aktionsplan, inklusive Monitoring und Evaluation, führt Konsultationen durch und legt prioritäre Themen fest. Eine Bestandsaufnahme definiert die Ausgangslage, von der aus Maßnahmen zur Umsetzung von Menschenrechtsverträgen erarbeitet werden. Auf dieser Grundlage wird der Aktionsplan entwickelt, der von den Vorgaben der Konvention ausgeht und jeweils Ziel, Aktivität, Verantwortlichkeit, Zeitschiene und Indikator für die Zielerreichung festlegt. In der Implementierungsphase sind ganz überwiegend die für die Umsetzung einzelner Maßnahmen verantwortlichen Stellen tätig. Diese Phase hat starke Überschneidungen mit der Monitoringphase, in der zum Beispiel der Koordinierungsmechanismus regelmäßig vereinbarte Sachstandsberichte zur Umsetzung anfordert und auswertet, die Umsetzung von Arbeitsaufträgen nachhält und regelmäßige, zum Beispiel jährliche, Auswertungstreffen durchführt. Daher bietet es sich an, das Koordinierungsgremium nicht aufzulösen, wenn der Aktionsplan erarbeitet ist, sondern seinen Auftrag zu verändern und entsprechend seine Arbeitsweise anzupassen. Nach Ablauf der festgelegten Implementierungszeit von x Jahren beginnt die letzte Phase, die Evaluation der

Zielerreichung, die wiederum mit Empfehlungen für den folgenden Aktionsplan endet.⁴²

Die Auswertung der aktuellen Aktions- und Maßnahmenpläne gegen geschlechtsspezifische Gewalt⁴³ zeigt, dass die Beschreibung des Entwicklungsprozesses in der Regel wenig Raum einnimmt und damit auch wenig Transparenz über die Beteiligung, Verfahrensmodalitäten oder Entscheidungsbefugnisse und -verläufe besteht. Eine Ausnahme bildet der aktuelle Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen in Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2016, dessen Entstehungsprozess in weiten Teilen der oben beschriebenen Implementierungs- und der Entwicklungsphase folgte. Für den Prozess wurden interdisziplinäre Gremien und Arbeitsformate geschaffen. Eine extern moderierte Steuerungsgruppe erarbeitete, unter umfangreicher, formalisierter und transparenter Beteiligung der Zivilgesellschaft, schriftlich dokumentierte Empfehlungen. Zusammen mit Erkenntnissen aus Forschung, Anhörungen und Rechtsprechung bildeten sie die Basis für den Aktionsplan.⁴⁴ Die grundsätzlich positive Bilanz des federführenden Ministeriums in Bezug auf den Prozess in der Steuerungsgruppe weist Konflikte um Entscheidungsbefugnisse aus,⁴⁵ die auch in Entstehungsprozessen anderer Aktionspläne, wie etwa dem Bundesaktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK, entstanden sind. Ein noch so umfassend ausgestaltetes Partizipationsverfahren kann zwar das Gefälle zwischen den grundlegend unterschiedlichen Positionen und Funktionen von Zivilgesellschaft (im Schwerpunkt beraten, kommentieren) und Staat (im Schwerpunkt informieren, entscheiden) nicht auflösen, da es sich bei einem Aktionsplan um eine politische Selbstverpflichtung der jeweiligen Regierung handelt, die sie verantworten muss. Ausgleich schafft man aber zum Beispiel über eine Rechenschaftspflicht der Regierung darüber, warum Empfehlungen angenommen wurden und warum nicht, sowie über ein transparentes Monitoring des Umsetzungsprozesses und eine

42 UN, OHCHR (2002).

43 Die Auswertung der Aktionspläne erfolgte ausschließlich auf der Textgrundlage und bietet daher in Bezug auf die Prozesse nur beschränkt Einblicke.

44 Nordrhein-Westfalen, Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter (2016), S. 12–17, 96–98.

45 Ebd., S. 12.

unabhängige Evaluation der Zielerreichung, beides unter Beteiligung der Zivilgesellschaft. Entsprechende Festschreibungen fehlen in der Regel in den Aktionsplänen zu geschlechtsspezifischer Gewalt.

Insgesamt kann man sagen, dass die Aktionspläne in der Regel unter Beteiligung der Zivilgesellschaft erarbeitet wurden, wobei Form und Ausmaß der Partizipation stark variieren. Zum Teil werden bestehende Gremien, wie etwa Runde Tische, genutzt. Vereinzelt entstehen, wie oben beschrieben, dafür eigene Verfahren.

Wenig Wert scheint bisher auf Monitoring und Evaluation gelegt zu werden. Wenn diese Phasen überhaupt in den Aktionsplänen ausgewiesen sind, dann sind beide Funktionen relativ unspezifisch bestehenden Gremien zugewiesen, ohne Beschreibung von Zeitraum, Ziel oder Prozess. In den auf menschenrechtliche Anforderungen ausgerichteten Aktionsplänen, wie zum Beispiel denen zur Umsetzung der UN-BRK, ist eine Evaluation mit unterschiedlicher Zielsetzung meistens festgeschrieben.⁴⁶

4.1.3 Aufbau von Koordinierungs- und Monitoringstellen

Die Istanbul-Konvention formuliert im Vergleich zu vielen anderen Menschenrechtsverträgen weitreichende Anforderungen an den Aufbau einer staatlichen Struktur, die verschiedene Funktionen erfüllen muss, um Gewalt gegen Frauen umfassend und effektiv zu bekämpfen. Inhalt und Umfang der Verpflichtung ergeben sich aus einer Gesamtschau der Artikel 9–11 (siehe hierzu die tabellarische Übersicht im Anhang).

4.1.4 Vorgaben aus der Konvention

Der zentrale Artikel 10 ist etwas verkürzt mit „Co-ordinating body“ überschrieben. Dessen

Aufgaben umfassen die Koordinierung der staatlichen Maßnahmen gegen Gewalt im Sinne der Konvention, deren Implementierung, Monitoring und Evaluation. Weiter soll dieses Gremium die Sammlung und Verbreitung umfangreicher Daten koordinieren, zu deren Erhebung Artikel 11 die Staaten verpflichtet.

Im Monitoringprozess wird beobachtet, wie und mit welcher Wirksamkeit die politischen Ansätze und Maßnahmen zur Umsetzung der Konvention auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgestaltet werden.⁴⁷ Die Evaluation der politischen Ansätze und Maßnahmen erfordert die wissenschaftliche Bewertung, inwiefern die Maßnahmen ihre Ziele erreichen, ob sie den Bedarfen der Betroffenen entsprechen und ob sie unerwünschte Nebenwirkungen haben.⁴⁸

Der erläuternde Bericht führt zu den vier Aufgaben aus, dass hierfür eine Gesamtstruktur auf den Ebenen, die für die Umsetzung der Maßnahmen zuständig sind, angesiedelt sein oder dort wirken muss. Das heißt, dass es bei einem föderalen Regierungssystem notwendig sein kann, mehrere Stellen aufzubauen. Artikel 9 der Konvention begründet die Verpflichtung, hierbei auch einschlägige NGOs zu beteiligen, etwa über die Einbindung als Beratung, als Partner in der institutionsübergreifenden Zusammenarbeit oder bei der Umsetzung umfassender politischer Ansätze der Regierung.⁴⁹

Um insbesondere die Aufgaben Monitoring und Evaluation umsetzen zu können, sind statistische Daten sowie Forschung erforderlich. Dementsprechend sieht Artikel 11 Absatz 1 vor, dass die Staaten regelmäßig statistische Daten über Fälle von Gewalt im Sinne der Konvention erheben. Der erläuternde Bericht listet hierzu eine Reihe von möglichen relevanten Stellen auf, wie

46 Beispiele für den Evaluationsbezug aus Aktionsplänen zur Umsetzung der UN-BRK: Baden-Württemberg (2014), S. 108: „Zur Messung der Zielerreichung des Aktionsplans wird dieser nach fünf Jahren evaluiert. Die Evaluation wird ein externes, unabhängiges Forschungsinstitut durchführen“; Entwicklung eines Konzeptes zur Evaluation des Aktionsplanes, S. 199, Nordrhein-Westfalen; „... bedarf es nach Ablauf dieses Zeitraums einer Evaluation des Aktionsplans, in deren Rahmen zu klären ist, ob und in welchem Umfang die vorgeschlagenen Maßnahmen und Handlungsschritte tatsächlich einen Beitrag zur Umsetzung der UN-BRK in Bremen geleistet haben“, S. 121, Bremen.

47 Europarat (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 71.

48 Ebd.

49 Ebd., Ziff. 69.

Strafverfolgungsbehörden, Gerichte, Gesundheitsdienstleister und NGOs.⁵⁰ Die Auswahl sollte sich daran orientieren, welche Akteure in den jeweiligen Staaten die zentrale Rolle im Kontext geschlechtsspezifischer Gewalt einnehmen. Als Minimalanforderungen schlägt der Bericht vor, dass die Daten regelmäßig, in Bezug auf alle Formen von Gewalt im Sinne der Konvention, sowie disaggregiert⁵¹ nach Geschlecht, Alter, Art der Gewalt, Täter-Opfer-Beziehung, Tatort sowie anderen relevanten Faktoren, wie zum Beispiel Behinderung, erhoben werden.⁵²

Die Vorgaben zur Forschungsförderung bewegen sich auf zwei Ebenen. Zum einen sollen grundlegende Fragen, wie Ursachen, Ausmaß und Auswirkungen von Gewalt, erforscht werden und zum anderen ist die Wirksamkeit der vom Staat getroffenen Maßnahmen zu untersuchen.

Artikel 10 und 11 stehen in einem engen Verhältnis zueinander: Die statistischen Daten und die Forschungsergebnisse sind grundlegend für die Entwicklung und Implementierung von zielgerichteten Maßnahmen zur Umsetzung der Konvention und geben Auskunft darüber, ob und wie Maßnahmen genutzt werden.⁵³ Erst die Rückbindung der Forschung an die Vorgaben aus der Konvention ermöglicht Aussagen über die Wirksamkeit von Maßnahmen im Sinne des Übereinkommens.

4.1.5 Bisherige Umsetzung der Vorgaben

Bisher wurde auf Bundesebene keine Stelle zur Umsetzung von Artikel 10 eingerichtet. Die Bundesregierung geht in ihrer Denkschrift zur Konvention von einer vollständigen Umsetzung von Artikel 10 aus.⁵⁴ Die ersten GREVIO-Berichte über die Umsetzung in anderen Ländern weisen demgegenüber aber durchaus auf Ansätze für eine

Weiterentwicklung der Strukturen in Deutschland hin.

Nach der Denkschrift werden die Aufgaben Koordination, Monitoring und Evaluation von den jeweils mit den Themen befassten Ministerien unter anderem im Rahmen der verschiedenen Bund-Länder-Arbeitsgruppen (BLAG)⁵⁵ wahrgenommen. In einigen sind die Länder sowie die Zivilgesellschaft eingebunden.

Diese BLAG erfüllen derzeit wichtige Funktionen, wie etwa den Austausch und die Vernetzung zwischen den Ministerien sowie den weiteren unterschiedlichen staatlichen und nicht staatlichen Akteuren, und sind damit im Schwerpunkt Fachgremien. Sie haben unterschiedliche Laufzeiten, Besetzungen und ihre Arbeit ist nicht regelhaft miteinander verschränkt. Zwar liegt eine Gesamtstrategie gegen häusliche Gewalt in Form eines Nationalen Aktionsplans vor. Das Arbeitsprogramm der BLAG Häusliche Gewalt und der BLAG Menschenhandel orientiert sich aber in Teilen am Koalitionsvertrag und überwiegend an Anforderungen aus der Praxis ihrer jeweiligen Mitglieder sowie an Entwicklungen in den Bereichen Gesetzgebung und Forschung. Maßnahmen innerhalb der Bundesregierung werden auf der Grundlage der Gemeinsamen Geschäftsordnung des Bundestages abgestimmt. Eine eigens für die Koordinierung der Regierungstätigkeiten im Bereich geschlechtsspezifischer Gewalt bestellte Arbeitsstruktur gibt es nicht.

Ein ähnliches Bild zeigt sich in vielen Bundesländern mit Vernetzungsgremien auf den Ebenen des Landes und der Kommunen, wie etwa Runde Tische, Begleitgremien für Landesaktionspläne, interministerielle Arbeitsgruppen. Darüber hinaus gibt es in einigen Bundesländern mit zusätzlichem

50 Ebd., Ziff. 75.

51 Disaggregation meint die Aufschlüsselung statistischer Daten nach bestimmten Merkmalen in unterschiedliche Einzelgrößen, wie etwa Geschlecht, Alter, etc.

52 Europarat (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 76.

53 Ebd., Ziff. 75.

54 Bundesregierung (2017), S. 19. In einer Denkschrift stellt die Bundesregierung bei Ratifikation einer Konvention dar, inwieweit sie die Vorgaben aus der Konvention umgesetzt hat.

55 Dabei handelt es sich um die BLAG Häusliche Gewalt, BLAG zur Überwindung von weiblicher Genitalverstümmelung, BLAG zur Umsetzung der EU-Opferschutzrichtlinie, BLAG Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung.

Personal ausgestattete Koordinierungsstellen in Ministerien, wie zum Beispiel in Baden-Württemberg, Hessen und im Saarland. Zum Teil wird Koordinierung durch zivilgesellschaftliche Projekte wahrgenommen, wie in Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz. Deren Mandate variieren und beziehen sich häufig auf häusliche Gewalt,⁵⁶ die Aufgaben sind im Schwerpunkt Koordinierung, Vernetzung und Sensibilisierung der einschlägigen Akteure, weniger die Koordinierung der Arbeit staatlicher Stellen gegen alle Formen geschlechtsspezifischer Gewalt im Sinne von Artikel 10.

Inwieweit in diesen Strukturen systematisches Monitoring sowie wissenschaftliche Evaluation der Wirksamkeit von Maßnahmen stattfindet, bleibt unklar. Auch scheint es im Sinne einer effektiven Umsetzung der Konvention zweifelhaft, wenn Stellen in einer Doppelfunktion Maßnahmen erarbeiten und sie dann unabhängig bewerten sollen. Hier liegen Interessenkonflikte nahe.

GREVIO hat mittlerweile wiederholt mit Kritik reagiert, wenn Staaten die umfassenden neuen Aufgaben aus der Konvention bereits bestehenden Gremien zusätzlich zu deren vorhandenen Pflichten „mit“ übertragen haben, ohne Anpassung an die Anforderungen aus Artikel 10 und ohne weitere finanzielle Mittel. Das Gremium bezweifelt die Effektivität dieses Konzepts und empfiehlt, den für diese Aufgabe zuständigen Stellen ein festgeschriebenes Mandat, das sich an der Konvention orientiert, sowie klare Befugnisse und Kompetenzen zuzuweisen und deren Arbeit mit ausreichenden finanziellen Mitteln zu unterlegen.⁵⁷ Für eine eigenständige Struktur spricht auch, dass die Zersplitterung der Verwaltung in verschiedene Gremien entgegenwirkt, darüber eine stärkere Kohärenz der Arbeit herstellen und damit das Ziel einer effektiven Koordinierung besser umsetzen kann.

Um die erforderliche Objektivität der Evaluation von Maßnahmen gewährleisten zu können, empfiehlt GREVIO darüber hinaus den Staaten, verschiedene Stellen für Implementierung und Koordinierung der Maßnahmen auf der einen Seite und Monitoring und Evaluation auf der anderen Seite einzurichten.⁵⁸ Aus demselben Grund sollte die Stelle für Monitoring und Evaluation unabhängig sein.⁵⁹

In den Berichten zu den ersten fünf Ländern sind auch die Anforderungen der Expertinnengruppe an die Verpflichtung zur statistischen Datenerhebung aus Artikel 11 konkretisiert worden. Insbesondere empfiehlt GREVIO den Staaten, über die Datenerfassung in Bezug auf die Strafverfolgung hinaus weitere Bereiche miteinbeziehen. Um passgenaue Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Migrantinnen ergreifen zu können, sollte zum Beispiel erfasst werden, inwieweit geschlechtsspezifische Verfolgung im Asylantrag vorgetragen und in der Entscheidung berücksichtigt wurde.⁶⁰ Im Kontext von zivilrechtlichen Schutzanordnungen hält GREVIO die Art der Gewalt, das Alter, Geschlecht und Verhältnis der Parteien für relevante Erhebungsfaktoren.⁶¹ Je nach der individuellen Struktur des spezifischen Unterstützungssystems der Länder werden weitere Bereiche wie der Gesundheitsbereich in die Verpflichtung miteinbezogen; eine Harmonisierung der Erhebung wird empfohlen.

Die 2016 begonnene jährliche Sonderauswertung der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) zu häuslicher Gewalt durch das BKA lässt bereits differenzierte Aussagen sogar im Sinne des erläuternden Berichts nach Täter-Opfer-Beziehung, Tatort, Alter, Geschlecht, Behinderung etc. für den Bereich der polizeilichen Ermittlungsverfahren zu. Die Daten werden nach verschiedenen Faktoren disaggregiert erhoben und können, wie erforderlich, die Entwicklung der Anzeigen in

⁵⁶ Siehe den tabellarischen Überblick über die Aktions- und Maßnahmenpläne der Länder unter: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/frauenrechte/gewalt-gegen-frauen/istanbul-konvention/aktionsplaene/>.

⁵⁷ Europarat (2017b), Ziff. 37; Europarat (2017c), Ziff. 38.

⁵⁸ Europarat (2017c), Ziff. 39.

⁵⁹ Europarat (2017d), Ziff. 27; Europarat (2017a), Ziff. 36.

⁶⁰ Europarat (2017b), Ziff. 58, Europarat (2017c), Ziff. 52.

⁶¹ Europarat (2017b), Ziff. 51; Europarat (2017c), Ziff. 54; Europarat (2017a), Ziff. 44.

Bezug auf die meisten Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt im Sinne der Konvention abbilden. Entwicklungsbedarf besteht in anderen oben aufgeführten Bereichen, in denen die Datenerhebung noch ganz überwiegend aus der jeweiligen Institutionenlogik heraus erhoben wird und an deren Arbeitsanforderungen angepasst ist. Je nach Kontext spielen dort Täter-Opfer-Beziehung, Geschlecht oder die Gewaltform keine Rolle. Insbesondere in den Asylverfahren werden Informationen über geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe entweder nur sehr reduziert erhoben, nicht gesondert ausgewertet oder nicht veröffentlicht (siehe 4.2.3).

4.1.6 Implementierung und Koordinierung

Das Inkrafttreten der Konvention ist ein guter Anlass, die bestehenden Vernetzungs- und Koordinierungsstrukturen vor dem Hintergrund der Vorgaben aus Artikel 10 anzuschauen und gegebenenfalls anzupassen. Bereits in diesem Überprüfungsprozess wird die Verpflichtung aus Artikel 9 relevant, die Zivilgesellschaft einzubinden.

Aus den Erfahrungen anderer Länder mit dem Aufbau und der Arbeit von Koordinierungsstrukturen zur Umsetzung von verschiedenen Menschenrechtsverträgen haben sich folgende Aspekte als wichtig für eine effektive Koordinierungsarbeit herausgestellt.⁶²

Einrichtung eigener Stellen nur für die Koordinierung

Ein bedeutsames Kriterium für eine funktionierende Koordinierung ist die Einrichtung eigener Stellen für diese Aufgabe. Diese sollten mit Personal unterlegt sein und über eigenes Budget verfügen. Dort, wo die Koordinierungsfunktion einer bestehenden Stelle, überwiegend einem Ministerium, zusätzlich übertragen wurde, ist häufig kein Budget bezifferbar und es bleibt unklar, wieviel Stellenanteile tatsächlich für die Aufgabe der Koordinierung aufgebracht werden können und wie viele andere Aufgaben die Stelle parallel bearbeiten muss.

Hohe Anbindung der Koordinierungsfunktion, administrativ und politisch

Versteht man die Koordinierungsfunktion mehr als einen Motor für die effektive Weiterentwicklung des Themas im Sinne der Konvention und nicht „nur“ als Drehscheibe für Information und Organisation von Austausch, dann ist es wichtig, dass die Koordinierungsfunktion zum einen auf einer hohen Verwaltungsebene angesiedelt und dass gleichzeitig das Thema auch in einem Mandat politischer Entscheidungsstrukturen verankert ist. Bei einer Anbindung der Koordinierungsstelle auf niedriger Verwaltungs- und Stellenebene in einem Ministerium muss diese das Thema geschlechtsspezifische Gewalt zum einen innerhalb des eigenen Ressorts behaupten. Es ist dann eines unter vielen, für das Ressourcen und politische Priorität beansprucht werden. Darüber hinaus ist eine Anbindung auf hoher Ebene beispielsweise für das Nachhalten der Umsetzung von Maßnahmen in der Federführung anderer Ressorts hilfreich.

Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass eine zusätzliche politische Anbindung der Koordinierungsstelle Umsetzungsmacht verleihen kann. Auf Bundes- und Landesebene wäre eine Anbindung an Staatssekretärs- oder Ministerrunden denkbar. Da es schwierig ist, diese dauerhaft ausschließlich mit einem Thema zu mandatieren, kann es zielführender sein, das Thema in bestehende Runden zu integrieren. Die Herausforderung liegt dann in der Themenkonkurrenz.

Einbindung der regionalen Ebene und der Zivilgesellschaft

Relevante Umsetzungsverpflichtungen der Konvention liegen in der Zuständigkeit der Bundesländer. Unabhängig davon, ob es auch zusätzliche Koordinierungsstellen auf der Landesebene gibt, ist es im Sinne einer effektiven Gesamtstrategie gegen geschlechtsspezifische Gewalt geboten, die Erfahrungen der Länder auch auf der Bundesebene in eine Koordinierung zu integrieren. Die Verschränkung der regionalen Ebene mit der Bundesebene wird in anderen Staaten unterschiedlich intensiv umgesetzt: Die schwächste Form des Zusammenwirkens ist der regelmäßige Austausch.

62 Rabe / Ünsal (2016).

Weitergehende Konstrukte gibt es beispielsweise in Belgien, wo die Ebenen, jeweils vertreten durch Koordinator_innen, über gemeinsame Gremienarbeit miteinander verschränkt sind. Vergleichbar ist die Struktur in Spanien angelegt, die noch ein weiteres Element der Mitbestimmung der regionalen Ebene enthält. Das National State Observatory on Gender Based Violence and Domestic Violence ist ein Gremium der Gesamtstruktur, die zur Umsetzung von Artikel 10 errichtet wurde. Es ist besetzt mit Ministerien, NGOs und Vertreter_innen der Regionen. Den Vorsitz hat ein Staatssekretär, unterstützt von zwei Vizevorsitzenden, welche die NGOs und die Regionen vertreten und jährlich rotieren.

Es ist unumstritten, dass eine fachliche Beratung bei der Koordinierung und Implementierung von Maßnahmen durch NGOs notwendig ist. Je weiter die Koordinierungsstelle fachlich von der Praxis entfernt ist, desto größer wird die Gefahr, dass die Bedarfe der Betroffenen bei der Entwicklung von Maßnahmen aus den Augen verloren werden. Um das Wissen von NGOs und die Perspektive der Betroffenen einzubinden, haben die Staaten in den meisten Ländern NGOs in die interministeriellen Zusammenhänge als Mitglieder eingebunden. Darüber hinaus hat der Staat in einigen Ländern eine Struktur mit formalisierter Arbeitsweise geschaffen und in Teilen auch finanziert, um zivilgesellschaftliche Akteure zu beteiligen. Für die Arbeit, Verfahrensweise und Beschlussfähigkeit der Gremien wurde eine Geschäftsordnung entwickelt. Reisekosten der Teilnehmenden werden übernommen.

4.1.7 Unabhängiges nationales Monitoring und Evaluation

Das Monitoring eines Menschenrechtsvertrages wie der Istanbul-Konvention zielt darauf ab, zu überprüfen, inwieweit die Vorgaben der Konvention in nationalen Gesetzen, Politiken oder Praxen umgesetzt sind. Dieses Monitoring erfolgt auf zwei Ebenen, national durch eine noch zu benennende Stelle sowie international, in diesem Fall durch den Expert_innenausschuss GREVIO (siehe 5.).

Für das nationale Monitoring gibt es – anders als für das internationale Monitoring – bisher keine detaillierte Aufgaben- oder Verfahrensbeschreibungen, weder in der Konvention noch in den Länderberichten von GREVIO. Mittlerweile sind aber im Kontext anderer Konventionen Mandats- und Aufgabenbeschreibungen eines menschenrechtszentrierten Monitorings entstanden, die im Vergleich zum „allgemeinen“ Monitoring ein eher breites Aufgabenportfolio vorsehen, das in Teilen zirkulär organisiert ist.⁶³ Allgemein formuliert, geht ein menschenrechtszentriertes Monitoring nicht isolierten Missständen, sondern strukturellen Zusammenhängen nach. Es untersucht systematisch soziale Wirklichkeiten und bewertet diese im Lichte internationaler und nationaler Menschenrechtsstandards. Das Mandat ist insbesondere im Sinne der Prävention proaktiv auszufüllen, was die Empfehlung geeigneter Maßnahmen zur Erreichung dieser Standards sowie deren erstmaliger Etablierung umfasst. Dies kann zum Beispiel geschehen in Form von rechtlichen Analysen, Stellungnahmen zu Entwürfen von Aktionsplänen oder Gesetzen.⁶⁴ Dabei stehen nicht Beispiele schlechter Praxis im Mittelpunkt, vielmehr sollen die Akteure, die die Konvention umsetzen, wie zum Beispiel Ministerien und Aufsichtsbehörden, oder die Legislative im konstruktiven Dialog unterstützt werden. Das Monitoringverfahren selbst ist an den menschenrechtlichen Grundprinzipien wie Nicht-diskriminierung, Partizipation und Zugänglichkeit auszurichten und stellt somit Anforderungen an Struktur und Arbeitsweise der zuständigen Stelle.

Unter Monitoring im engeren Sinne einer Methode zur Steuerung von Prozessen, die Teil eines menschenrechtsbasierten Monitorings ist, versteht man die systematische Beobachtung, Beschreibung, Dokumentation und Analyse von sozialen oder rechtlichen Sachverhalten über einen längeren Zeitraum hinweg. Diese Sachverhalte können zum Beispiel der Umsetzungsstand von Grund- und Menschenrechten, ein Politikbereich oder die Praxis von Organisationen sein. Die ermittelten Daten basieren auf regelmäßig

63 UN, OHCHR (2010); UN, Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2016).

64 UN UN, Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2016), para II. 9. (b), (c).

durchgeführten Erhebungen. Monitoring ist eine Methode, die darauf abzielt, Entwicklungen in dem beobachteten Feld zu steuern, um ein im Vorfeld definiertes Ziel zu erreichen. Es setzt daher die genaue Bestimmung des Feldes sowie der beteiligten Personengruppen oder Institutionen voraus und erfordert die Klärung, welche Datenquellen verfügbar sind.⁶⁵ Zentraler Bestandteil eines Monitoringprozesses sind Indikatoren.⁶⁶ Ein Indikator ist eine Kennzahl – etwa die Anzahl der Anträge auf zivilrechtliche Wohnungszuweisung nach dem Gewaltschutzgesetz in einem Jahr –, aus der sich auf den Entwicklungszustand eines Phänomens – hier die Entwicklung der Inanspruchnahme des Gewaltschutzgesetzes – schließen lässt.

Evaluation als wissenschaftliches Vorgehen ist ein methodisch kontrolliertes Sammeln und Bewerten von Informationen. Allgemein lässt sich Evaluation auch als grundsätzliche Untersuchung begreifen, ob und inwieweit ein eingesetztes Instrument geeignet erscheint, einen angestrebten Zweck zu erfüllen. Somit geht es im Kern um Fragen der Zielerreichung, der Effektivität, der Effizienz oder Nachhaltigkeit von Politiken, Programmen und Maßnahmen, wobei das besondere Interesse auf Wirkungen gerichtet ist.⁶⁷ Evaluationen werden im Gegensatz zum Monitoring punktuell durchgeführt und in der Regel nicht über längere Zeiträume hinweg wiederholt. Monitoring und Evaluation ergänzen sich sinnvoll und werden häufig in einem zirkulär angelegten Prozess angewandt.

Stellt man im Rahmen eines Monitorings zum Beispiel über Jahre hinweg fest, dass bei gleichbleibend hoher Anzahl von Anträgen auf Wohnungszuweisung bei geschlechtsspezifischer Gewalt die Ablehnungen der Anträge kontinuierlich steigen, kann man daraus schließen, dass das Ziel, Frauen zivilrechtlichen Schutz vor Gewalt im Sinne von Artikel 53 der Konvention zu gewährleisten, nicht erreicht wird. Die Frage nach den Ursachen und Hinweise auf möglicherweise notwendige Veränderungen, zum Beispiel im Gesetz, in der gerichtlichen oder der Beratungspraxis, erhält

man über eine Evaluation der Praxis, etwa durch eine Aktenanalyse oder Expert_inneninterviews. Ob daraufhin vorgenommene Änderungen das Ziel erreichen, würde dann wiederum über das fortlaufende Monitoring überprüft.

Angesichts der vielfältigen Bereiche und Institutionen, in denen Maßnahmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt ergriffen werden – wie Strafverfolgung (Polizei, Staatsanwaltschaft), Justiz (Straf-, Zivil-, Verwaltungsgerichte), Gesundheit, Opferschutz (Beratungsstellen, Frauenhäuser, Notrufe, Hilfetelphone, Prozessbegleitung), Jugendschutz, Aufenthaltsrecht (Ausländerbehörden, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF) – wird deutlich, wie umfangreich die Monitoring-Aufgabe aus Artikel 10 ist.

Institutionell

In Bezug auf die institutionelle Ausgestaltung der Aufgaben sind zum einen die ersten Berichte von GREVIO richtungsweisend, wonach die Funktionen Koordinierung und Monitoring/Evaluation institutionell voneinander zu trennen und die letztgenannten Aufgaben einer unabhängigen Stelle zu übertragen sind. Darüber hinaus sollte sich aus Gründen der Effektivität die Ausgestaltung nach den Aufgaben richten. Aus diesen beiden Erwägungen folgt, dass diejenigen Aspekte des Monitorings, die staatliche Aufgabenbereiche betreffen – Anpassung der Datenerfassungssysteme, Datenerhebung, Dokumentation und Veröffentlichung staatlicher Daten –, bei staatlichen Stellen, beispielsweise den Koordinierungsstellen, organisiert werden. In enger Anbindung, aber unabhängig von Regierung oder Verwaltung sollte dagegen der Teil des Monitorings, der die Zielerreichung überprüft und die Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen bewertet, durchgeführt werden. Aufgrund der notwendig engen Verzahnung von Monitoring und Forschung bietet es sich an, ein integriertes Monitoring inklusive kontinuierlicher Datensammlung und Forschung bei einer unabhängigen, wissenschaftlichen Einrichtung zu implementieren. Vor dem Hintergrund von Artikel 9 der

65 Filsinger (2011), S. 274.

66 UN, Special Rapporteur on violence against women Yakin Ertürk (2008), S. 20.

67 Stockmann / Meyer (2010), S. 57.

Konvention ist das Monitoring in enger Kooperation mit der zivilgesellschaftlichen Unterstützungsstruktur bei geschlechtsspezifischer Gewalt zu konzipieren und durchzuführen.

Arbeitsfelder

Das Monitoring lässt sich grob in drei große Arbeitsfelder unterteilen:

- Beobachtung der Entwicklungen in Bezug auf die Umsetzung der Konvention
- Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen zur Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt im Sinne der Istanbul-Konvention
- Unterstützung staatlicher Stellen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention

Die beiden Arbeitsfelder hängen eng miteinander zusammen. Die Unterstützung staatlicher Stellen kann aus Politik oder Verwaltung nachgefragt werden. In diesem Fall kann eine Beauftragung der Monitoringstelle erfolgen, wobei ihre Unabhängigkeit gewahrt bleiben muss. Eine Monitoringstelle sollte aber auch proaktiv Unterstützung anbieten, wenn sie aus der Zivilgesellschaft oder aufgrund eigener Erkenntnisse Informationen über Lücken bei der Umsetzung der Konvention oder konventionswidrige Praxis erlangt. Eine zielgenaue und evidenzbasierte Unterstützung staatlicher Stellen wiederum erfolgt auf der Grundlage einer Bewertung der Wirksamkeit von Maßnahmen zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt.

Konzeptentwicklung und Strukturaufbau

Als Grundlage für ein längerfristiges Monitoring ist zunächst ein Monitoringkonzept zu entwickeln. Dies setzt zunächst die Sichtung der aktuell zur Verfügung stehenden Datenlage sowie der Art der

Datenerfassung staatlicher und nicht staatlicher Stellen in allen Bereichen (Justiz, Polizei, BAMF, NGOs, etc.) voraus, in denen die Umsetzung der Rechte aus der Konvention gewährleistet wird oder werden sollte. Eine solche konventionsbasierte Vorgehensweise stellt sicher, dass sich im Recht oder in der Praxis gegebenenfalls bestehende Ausschlüsse aufgrund blinder Flecken oder vorgefundener Bedingungen nicht reproduzieren. So sind zum Beispiel die Rechte von Flüchtlingsfrauen, die von Gewalt betroffen sind, erst in den letzten beiden Jahren aufgrund der erhöhten Zuzugszahlen in den Fokus von Gesetzgeber, Wissenschaft und Hilfesystem gerückt.

Langfristiges Ziel ist die Weiterentwicklung der bestehenden relevanten Datenerhebungen entsprechend der Anforderungen, die sich aus der Konvention ergeben.

Auf der Grundlage von existierenden und noch zu entwickelnden Datenerhebungen erfolgt die Erarbeitung einer menschenrechtsbasierten Indikatrix zu geschlechtsspezifischer Gewalt. Hierzu gibt es seit Jahren eine Reihe an Vorschlägen von EU, Europarat und UN.⁶⁸ Die Indikatoren überschneiden sich stark, sind aber aufgrund der unterschiedlichen geographischen Reichweite nicht identisch und werden von den Autor_innen als naturgemäß nicht erschöpfend bezeichnet.⁶⁹ Sie müssen weiterentwickelt werden, um die unterschiedlichen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt abzudecken und auch die regionalen Besonderheiten sowie den jeweiligen Entwicklungsstand der Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt in den Ländern zu berücksichtigen.⁷⁰ Weiterer Bestandteil eines Monitoringkonzeptes ist die Entwicklung von notwendigen eigenen, regelmäßigen Datenerhebungen und punktueller Forschung. Die zur Gewinnung von Daten und Erarbeitung von Indikatoren bereits weit fortgeschrittenen Konzeptüberlegungen für Deutschland⁷¹ sollte eine

68 UN, Special Rapporteur on violence against women Yakin Ertürk (2008); UN, United Nations Division for the Advancement of Women / United Nations Economic / Commission for Europe / United Nations Statistical Division (2007); EU, EIGE (2014); Tjaden (2005).

69 UN, Special Rapporteur on violence against women Yakin Ertürk (2008), S. 17; UN, United Nations Division for the Advancement of Women / United Nations Economic / Commission for Europe / United Nations Statistical Division (2007), S. 25; EU, EIGE (2014) S. 122.

70 UN, Special Rapporteur on violence against women Yakin Ertürk (2018), S. 17; UN, United Nations Division for the Advancement of Women / United Nations Economic / Commission for Europe / United Nations Statistical Division (2007), S. 25.

71 Schröttle / Fein (2014).

Monitoringstelle fortführen und um alle Formen geschlechtsspezifischer Gewalt und um einen systematischen Konventionsbezug erweitern.

Für viele Vorhaben im Rahmen des Monitorings werden verschiedene Perspektiven und Disziplinen erforderlich sein: völkerrechtliche Expertise für die Interpretation des Gehalts der menschenrechtlichen Norm im Kontext der Menschenrechtsschutzsysteme von UN und Europarat, Expertise im nationalen Recht für die Messung und Bewertung rechtlicher Maßnahmen, sozialwissenschaftliche Expertise für Forschungsmethoden sowie das im Hilfesystem zur Verfügung stehende Wissen um Lebens- und Problemlagen der Betroffenen. Um diese Perspektiven für die Weiterentwicklung der Indiktorik, die Auswahl und Entwicklung von Forschungsvorhaben oder die Priorisierung von Vorhaben in Bezug auf ihre Relevanz für die Betroffenen nutzbar zu machen, müsste eine Monitoringstelle entsprechende Strukturen und Arbeitsformate entwickeln.

Ein Großteil der Umsetzung der Istanbul-Konvention liegt in der Verantwortung der Länder. Hier besteht die große Herausforderung, zusammen mit den Ländern ein Konzept für das Monitoring der Maßnahmen auf Länderebene zu entwickeln. Minimalanforderungen sind regelmäßige Austauschtreffen mit staatlichen und nicht staatlichen Stellen der Länder. Darüber hinaus könnten beispielsweise, je nach Bedarf, Blaupausen für regionale konventionsbasierte Bedarfsanalysen erstellt oder Unterstützungsmöglichkeiten bei der Erarbeitung von Aktions- und Maßnahmenplänen zur Umsetzung der Konvention oder bei deren Evaluation aufgezeigt werden.

Ähnliches gilt für das Hilfesystem. Ein Kernstück der Konvention ist Kapitel IV. Die dort normierten Verpflichtungen, Schutz und Unterstützung der Betroffenen zu gewährleisten, werden zwar vom Staat über die Finanzierung des Hilfesystems umgesetzt, aber von den einzelnen Beratungsstellen, Frauenhäusern, Notrufen etc. durchgeführt. Damit ist das Hilfesystem zentraler Bestandteil eines Monitorings, als sachverständig für das Thema, als „Datenquelle“ für die Wirksamkeit der Maßnahmen und als Zugang zu Betroffenenwissen.

Kernaufgaben

- Unterstützung staatlicher Behörden bei der Anpassung der Datenerfassungssysteme
- Auswertung von Statistiken
- Entwicklung eigener regelmäßiger Datenerhebungen
- Durchführung und Vergabe von Forschungsprojekten
- systematische Beobachtung der Entwicklung von Gesetzgebung und oberinstanzlicher Rechtsprechung im Bereich geschlechtsspezifischer Gewalt
- Wissensvermittlung zwischen der nationalen und internationalen Ebene
- Beobachtung der Entwicklungen im Menschenrechtsschutzsystem und Einbeziehung der Verpflichtungen aus anderen Spezialkonventionen in die Interpretation der Istanbul-Konvention; zum Beispiel Verpflichtungen aus Artikel 16 der UN-BRK (Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch), der Rechtsprechung unter Artikel 3 und 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) oder den Entscheidungen von CEDAW zu geschlechtsspezifischer Gewalt, die in Teilen die Istanbul-Konvention konkretisieren
- Erarbeitung eines Parallelberichtes im Überprüfungsverfahren des Expert_innenausschusses GREVIO über den Umsetzungsstand
- Begleitung der Umsetzung der Empfehlungen von GREVIO gegenüber Deutschland für eine verbesserte Umsetzung der Konvention
- Erstellen eines regelmäßigen nationalen Monitoringberichts

Bereits dieser grobe Überblick über ein integriertes Monitoring im Sinne der Istanbul-Konvention zeigt den Umfang sowie die Komplexität der Aufgabe unter Artikel 10 und legt eine stufenweise Umsetzung über die nächsten Jahre nahe. Die hierzu erforderliche Priorisierung sollte die Perspektive der Betroffenen mit ihren Bedarfen nach

Schutz und Unterstützung in den Vordergrund stellen.

4.1.8 Empfehlungen

Bedarfsdeckende Unterstützungsangebote (4.1.1)

Zur weiteren Umsetzung von Artikel 8 (finanzielle Mittel) in Verbindung mit Artikeln 22–26 (spezialisiertes Hilfesystem) empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte, ein Finanzierungskonzept zu implementieren, das auf der einen Seite bedarfsdeckend arbeiten kann und auf der anderen Seite die Niedrigschwelligkeit des Hilfesystems für alle Gruppen von Betroffenen und einen diskriminierungsfreien Zugang zu Hilfe gewährleistet. Das Konzept des individuellen Rechtsanspruchs hat erhebliche Vorteile. Es macht die Finanzierung des Hilfesystems unabhängiger von der politischen Priorisierung in den Ländern, bietet die Möglichkeit, die Unterstützung nach dem tatsächlichen Bedarf auszurichten und macht Betroffene zu Rechtsträgerinnen. Die diskriminierungsfreie Ausgestaltung ist aber nur sichergestellt, wenn der Anspruch alle Betroffenen umfasst, und muss sich daher messen lassen an der Inklusion vulnerabler Gruppen wie z.B. Frauen ohne Papiere oder Flüchtlingsfrauen.

Idealerweise ist die für eine bedarfsgerechte Finanzierung erforderliche regionale Bedarfsplanung von vornherein an den Vorgaben der Istanbul-Konvention ausgerichtet. Dies gewährleistet, dass sich im Recht oder in der Praxis gegebenenfalls bestehende Ausschlüsse aufgrund blinder Flecken oder in Gang gesetzter Entwicklungen nicht reproduziert werden.

Aktions- und Maßnahmenpläne (4.1.2)

Zur weiteren Umsetzung von Artikel 7 (umfassende und koordinierte Strategien) empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte:

- die Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans zur verbesserten Umsetzung der Istanbul-Konvention
- die Erarbeitung von Aktionsplänen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Bundesländern, die bisher keinen Aktionsplan haben

- die Fortschreibung der bestehenden Aktions- und Maßnahmenpläne auf Landesebene als Aktionspläne zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in den nächsten Jahren

Idealerweise sind Struktur und Inhalte der Aktionspläne an den Vorgaben der Istanbul-Konvention ausgerichtet. Dies trägt dazu bei, dass systematisch alle Formen von Gewalt und alle Betroffenen mit ihren Rechten systematisch in den Blick genommen werden. Langfristig könnte diese Art von Aktionsplänen zu einer bundesweit ausgewogenen und aussagekräftigen Berichterstattung von Bund und Ländern über den Umsetzungsstand der Konvention an Menschenrechtsorgane (GREVIO, CEDAW) beitragen und Bestandteil des nationalen Monitorings der Umsetzung sein.

Bei der Vielzahl der Vorgaben aus der Konvention bietet es sich an, prioritäre Handlungsfelder zu identifizieren. Die Aktionspläne sollten in einem partizipativen Prozess mit der Zivilgesellschaft entwickelt und die Koordinierung ihrer Umsetzung an einem politisch hochrangigen Gremium aufgehängt werden.

Aufbau von Koordinierungs- und Monitoringstellen (4.1.3)

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt zur weiteren Umsetzung von Artikel 10

- als Grundlage für den Aufbauprozess die Erarbeitung einer bundesweiten Bestandsaufnahme von bestehenden Koordinierungsstellen oder Stellen, die koordinierende Funktionen im Sinne der Istanbul-Konvention wahrnehmen (orientiert an organisatorischer Anbindung, Mandat, Befugnissen, Aufgaben, Besetzung, finanzieller und personeller Ausstattung)
- die Einrichtung einer Koordinierungsstelle zur Umsetzung der Istanbul-Konvention im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)
- Einrichtung von Koordinierungsstellen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in den Ländern oder, soweit möglich, für Regionen
- die Einrichtung einer unabhängigen Stelle für den Aufbau und die Umsetzung eines

integrierten menschenrechtsorientierten Monitorings; sie unterstützt den Gesetzgeber und die Behörden bei der Umsetzung der Konvention. Ihre Arbeit verbessert die Zielgenauigkeit und Wirksamkeit der Maßnahmen zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt durch umfassende Datenerhebung und Forschung.

4.2 Flüchtlingsfrauen

Von Gewalt betroffene Flüchtlingsfrauen und Migrantinnen sind in der öffentlichen Debatte zum Teil übermäßig stark präsent. Im Fokus stehen dabei häufig Gewalt durch migrantische Partner oder die Familie sowie geschlechtsspezifische Gewalt in Form von Ehrenmorden, Genitalverstümmelung oder Zwangsverheiratung. Zugleich sind das Ausmaß und die Folgen von Gewalt gegen Migrantinnen sowie die Inanspruchnahme von Unterstützungsangeboten und rechtlichen Möglichkeiten durch Betroffene bisher nur in Teilen erforscht. Insbesondere orientiert sich die Forschung bisher wenig an den verschiedenen rechtlichen Aufenthaltsmöglichkeiten dieser Frauen, die aber für deren Leistungsansprüche, Lebensbedingungen und Perspektiven maßgeblich sind. Zu Frauen ohne Papiere gibt es, soweit ersichtlich, die wenigsten wissenschaftlichen Erkenntnisse.

Die Vorgaben der Konvention sind für alle von geschlechtsspezifischer Gewalt Betroffenen zu gewährleisten, die sich in Deutschland aufhalten, unabhängig von Nationalität, Herkunft und Aufenthaltsstatus. Dies ist derzeit in Deutschland für den Zugang zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten⁷² oder den Zugang zu Gesundheitsversorgung bei Gewalt⁷³ nur eingeschränkt gewährleistet. Auch muss in den Blick genommen werden, inwieweit bestehende rechtliche Regelungen zum Gewaltschutz in vulnerablen Lebenssituationen, wie zum Beispiel bei Unterbringung in Flüchtlingsunterkünften, greifen und wie Ausländerrecht und Gewaltschutz harmonisiert werden können, um die Umsetzung der Konvention für alle Gruppen sicherzustellen.

Dies macht eine umfassende Bewertung der Situation betroffener Migrantinnen anhand der Vorgaben aus der Konvention erforderlich. Es erfordert auch Datenerhebung und Forschung, die es bisher nicht gibt. An dieser Stelle können daher nur einzelne Punkte herausgegriffen werden.

4.2.1 Gesetzliche Regelung für Gewaltschutzkonzepte

Die Lebenssituation von Frauen in Flüchtlingsunterkünften ist stark geprägt durch die Größe, Lage und Ausstattung der jeweiligen Einrichtung sowie die asyl- und ausländerrechtlichen Beschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit durch Residenzpflicht und Wohnsitzauflage. Untätigkeit und Isolation führen zu einer angespannten Situation. Frauen haben in den Unterkünften wenig Schutz- oder Rückzugsräume. Frauenspezifische soziale Netzwerke haben sie häufig durch die Flucht verloren. Familienzusammenhänge und Partnerschaften sind in diesem Kontext stark belastet. Diese Bedingungen tragen dazu bei, dass Frauen geschlechtsspezifische Gewalt durch Partner, Mitbewohner, Wachschutz oder anderes Personal erfahren. Sie verschärfen sich da, wo Schutzsuchende aus sicheren Herkunftsländern oder mit geringer Bleibeperspektive aufgrund von Bundes- oder Landesrecht bis zu ihrer Ausreise oder bis zu 24 Monaten in Erstaufnahmereinrichtungen wohnen müssen.

Bereits 2015 wurden die Missstände in Flüchtlingsunterkünften im Rahmen von Fachveranstaltungen oder Kleinen Anfragen an die Parlamente zunehmend thematisiert. Dies führte zu einer Vielzahl verschiedener Konzepte auf den Ebenen des Bundes, der Länder (etwa Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hamburg) und der Kommunen. Verschiedene Elemente dieser Konzepte entsprechen der Interpretation des Begriffs „geschlechtersensible Aufnahmeverfahren“ in Artikel 60 Absatz 3 der Konvention. So sind in der Konvention zum Beispiel Schutzmaßnahmen in Bezug auf den sanitären Bereich, die Zimmer sowie die Beleuchtung vorgesehen und verpflichtende Fortbildungen des Personals zu geschlechtsspezifischer Gewalt und

72 Hellferich / Kavemann / Rixen (2012), S. 323.

73 Siehe hierzu unter 4.2.4.

zur Erarbeitung formalisierter Ablaufpläne in Fällen von Gewalt.⁷⁴

Überwiegend haben die Konzepte in Deutschland aber bisher lediglich Empfehlungscharakter. Nur in einzelnen Bundesländern, wie zum Beispiel Berlin, ist die Vorlage eines Gewaltschutzkonzeptes Bestandteil des Vertrages zwischen dem Land und dem Betreiber der Unterkunft⁷⁵ und damit verpflichtend. Der Vorstoß des Bundestages in der letzten Legislaturperiode, über eine Änderung in §§ 44 und 53 AsylG eine entsprechende Verpflichtung zu implementieren,⁷⁶ ist nach Verzögerungen des Verfahrens im Bundesrat dem Diskontinuitätsprinzip zum Opfer gefallen. Der Regierungsentwurf war an dieser Stelle ein erster guter Schritt, blieb aber hinter einer ebenfalls vorgesehenen Schutzregelung für die Gruppe der Kinder zurück. In demselben Gesetzespaket wurde eine Verpflichtung zur Vorlage eines Gewaltschutzkonzeptes für Träger von Einrichtungen vorgelegt, in denen Kinder betreut oder untergebracht werden, der zusätzlich noch Vorgaben in Bezug auf Beteiligung und Beschwerdemöglichkeiten vorsah.⁷⁷

4.2.2 Harmonisierung von Gewaltschutz und Ausländerrecht

Gemäß Artikel 52, 53 müssen für alle von geschlechtsspezifischer Gewalt Betroffenen kurz- und längerfristige Schutzanordnungen zugänglich gemacht werden. Die Konvention sieht hierfür die Trennung von Täter und Opfer vor; der Schutz der Betroffenen ist handlungsleitend. Unabhängig davon, wie oder in welchem Rechtsgebiet diese Maßnahmen verankert sind, sind sie an den Anforderungen der Konvention zu messen: Sie müssen kurzfristig und mit sofortiger Wirkung Schutz bieten, unabhängig von anderen rechtlichen Verfahren beantragt werden können sowie für einen bestimmten Zeitraum und ohne

unangemessen hohen administrativen und finanziellen Aufwand zur Verfügung stehen.⁷⁸ Diese Vorgaben sind in Deutschland durch die polizeiliche Befugnis der Wegweisung⁷⁹ und das Gewaltschutzgesetz grundsätzlich umgesetzt. Im Fall von Frauen, die ausländerrechtlichen Beschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit unterliegen, sind für eine vollständige Umsetzung zusätzliche Maßnahmen der Harmonisierung von Ausländerrecht und Gewaltschutz erforderlich.

Die meisten Frauen, die Gewalt erfahren und nicht Flüchtlingsunterkünften zugewiesen sind, können sich entscheiden, ob sie die Polizei einschalten, rechtliche Maßnahmen des Gewaltschutzgesetzes in Anspruch nehmen oder der Gewalt ausweichen wollen. Letzteres können sie tun, indem sie ihre Wohnung, ihre Stadt oder das Bundesland verlassen, vorübergehend bei Freund_innen oder Bekannten unterkommen oder in einem Frauenhaus Schutz suchen. Demgegenüber sind geflüchtete Frauen und Mädchen, die in den Unterkünften leben müssen, in einer grundlegend anderen Situation. Diese ist maßgeblich vom Aufenthalts- und Asylgesetz geprägt, das ihre Handlungsoptionen bei Gewalt deutlich beschränkt. Geflüchtete Frauen unterliegen so lange der Residenzpflicht, wie sie verpflichtet sind, in der Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen. Das wiederum hängt von ihrer Herkunft und damit ihrer Bleibeperspektive ab. Unter anderem Flüchtlinge aus den für sicher erklärten Herkunftsstaaten sind über die regulären sechs Wochen bis sechs Monate⁸⁰ hinaus verpflichtet, bis zur Entscheidung des BAMF über ihren Asylantrag und bei Ablehnung bis zur Ausreise dort zu bleiben. § 47 Absatz 1b AsylG räumt den Ländern seit 2017 die Regelungsmöglichkeit ein, die Dauer unter bestimmten Voraussetzungen auf insgesamt 24 Monate zu verlängern. Die Frauen dürfen für die Dauer der Wohnverpflichtung das

⁷⁴ Europarat (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 314.

⁷⁵ Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten (2017): Anhang I zu Anlage 1, III.3.

⁷⁶ Die Änderungen im Asylgesetz waren in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung über ein Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG) integriert.

⁷⁷ Entwurf für eine Änderungen des § 45 Abs. 3 SGB VIII im KJSG.

⁷⁸ Europarat (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 270.

⁷⁹ Je nach Landespolizeigesetz bestehen für die Eingriffsnorm unterschiedliche Bezeichnungen wie Wegweisung, Wohnungsverweisung etc.

⁸⁰ § 47 Abs. 1a AsylG.

ihnen zugewiesene Gebiet in der Regel nicht einmal vorübergehend ohne Erlaubnis der Ausländerbehörde verlassen. Der Verstoß gegen die Residenzpflicht kann mit einem Bußgeld belegt werden. Mit Umverteilung auf die Kommunen werden Asylsuchende und Geduldete häufig verpflichtet, in einer bestimmten Gemeinschaftsunterkunft zu leben. Müssen sie das nicht, erhalten sie in der Regel eine Wohnsitzauflage, die sie verpflichtet, an einem bestimmten Ort zu wohnen. Mit dem Integrationsgesetz hat der Gesetzgeber darüber hinaus 2016 eine neue Regelung zur Zuweisung eines Wohnsitzes auch für bereits anerkannte Schutzsuchende eingeführt (§ 12a AufenthG). Zwar haben auch sie grundsätzlich Anspruch auf die polizei- und zivilrechtlichen Schutzmaßnahmen. Solange sie aber in Unterkünften leben, braucht es zum einen zusätzlich kurzfristige behördliche Umverteilungsmöglichkeiten. Zum anderen sind auch bei polizeilicher Wegweisung des Täters aus der Unterkunft oder einer Wohnungszuweisung im Eilverfahren nach dem Gewaltschutzgesetz flankierende Maßnahmen der Behörden nötig: beispielsweise um Täter oder Betroffene kurzfristig aus der Wohnverpflichtung zu entlassen, eine Verlassenserlaubnis zu erteilen, eine neue Unterkunft zuzuweisen oder Wohnsitzauflagen von Betroffenen, die in ein Frauenhaus geflohen sind, umzuschreiben. Das Gesetz sieht hierfür Möglichkeiten in Form von Ausnahmeregelungen zu den Vorschriften über Residenzpflicht und Wohnverpflichtung vor.⁸¹ Geschlechtsspezifische Gewalt ist dort aber nicht als Ausnahmetatbestand festgeschrieben und bisher nur punktuell in Erlassen oder Verordnungen auf Länderebene ermessensleitend berücksichtigt.⁸² Dementsprechend ist in der Praxis nicht gewährleistet, dass die Ausländerbehörden und das BAMF bei geschlechtsspezifischer Gewalt in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften schnell rechtssichere Entscheidungen treffen können.

4.2.3 Geschlechtssensible Asylverfahren

Soweit ersichtlich, gibt es derzeit kein öffentlich zugängliches, aufbereitetes Wissen darüber, inwieweit der Staat seiner Verpflichtung nachkommt, geschlechtssensible Asylverfahren zu gewährleisten. Dies umfasst die rechtliche Anerkennung geschlechtsspezifischer Gewalt als Verfolgungsgrund im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, geschlechtersensible Auslegung aller Gründe in der Konvention sowie die Durchführung geschlechtersensibler Verfahren, Artikel 60 Absatz 1–3. Die Vorgaben sind im deutschen Recht über § 3, 4 Asylgesetz und § 60 AufenthG, durch gesetzliche Regelungen zum Verfahren (Recht auf Beistand und eigene Sprachmittler) sowie durch die Organisation des Verwaltungsverfahrens zumindest in der Theorie weitestgehend umgesetzt. Das BAMF sieht in Fällen von Gewalt die Befragung durch geschulte Sonderbeauftragte für geschlechtsspezifische Verfolgung vor, die anhand eines nach Modulen des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) ausgerichteten Curriculums geschult werden.⁸³ Gemäß der Dienstanweisung „Geschlechtsspezifische Verfolgung“ sollen Betroffene von einer Frau angehört und ihnen soll eine Sprachmittler_in gestellt werden.⁸⁴ Weitere Dienstanweisungen enthalten Handlungsleitlinien zur Vorgehensweise bei bestimmten Gewalttaten wie Genitalverstümmelung oder Menschenhandel. Jenseits dieser Rechts- und Erlasslage gibt es aus der Praxis Hinweise darauf, dass es diesbezüglich zum Teil an Sensibilisierung fehlt.⁸⁵

Die Asylstatistiken lassen keine Rückschlüsse auf eine konventionskonforme Praxis zu. Sie erfassen derzeit nur Angaben zu geschlechtsspezifischer Verfolgung als Schutzgrund im Kontext der Flüchtlingsanerkennung. Inwieweit es sich dabei um Gewalt gegen Frauen als eine Art der geschlechtsspezifischen Verfolgung oder die Verfolgung von LGBTIQ handelt, wird nicht ausgewiesen.⁸⁶ Das

81 § 49 Abs. 2 AsylG, § 50 Abs. 4 AsylG, 57 Abs. 1 AsylG.

82 Nordrhein-Westfalen (1997): II 4.2.3.

83 Deutscher Bundestag (2017a), Antwort auf die Fragen 3, 4.

84 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017), Sonderbeauftragte unter 3.

85 Amnesty International Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V. / Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V. / Bundesweite Arbeitsgemeinschaft Psychosozialer Zentren / für Flüchtlinge und Folteropfer e. V. und andere Organisationen (Hg.) (2017), 24, 29.

86 Deutscher Bundestag (2017b), S. 11, 12.

bedeutet zum einen, es gibt für den Bereich der Flüchtlingsanerkennung unter dem Oberbegriff der geschlechtsspezifischen Verfolgung allenfalls einen Näherungswert für den Anteil geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen. Dazu kommt, dass keine Daten darüber veröffentlicht werden, wie hoch der Anteil der Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung als Schutzgrund im Bereich von Asyl und – in der Praxis bedeutsamer – im Bereich des subsidiären Schutzes im Verfahren vor dem BAMF ist. Nicht bekannt ist auch, in wie vielen Fällen im Rechtsmittelverfahren festgestellt wurde, dass geschlechtsspezifische Gewalt im Verwaltungsverfahren zu Unrecht nicht festgestellt wurde. Zum anderen sagt allein die Zahl der Anerkennungen nur wenig aus. Solange nicht zumindest auch eine Bezugsgröße erfasst wird, die das Verhältnis von Antrag auf Schutz aufgrund von geschlechtsspezifischer Verfolgung und dementsprechender Anerkennung verdeutlicht, lassen sich keine Aussagen darüber treffen, inwieweit die Vorgaben der Konvention in der Praxis umgesetzt sind.

4.2.4 Zugang zu medizinischer Versorgung

Artikel 20 Absatz 2 sieht vor, dass alle von geschlechtsspezifischer Gewalt Betroffenen Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen haben, unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Aufenthaltsstatus. Nach den Erfahrungen der Initiativen, die in der medizinischen Versorgung von Menschen ohne Papiere tätig sind, ist dies nicht nur problematisch für Migrantinnen ohne Aufenthaltstitel oder Duldung: Die Sorge vor Ausweisung aufgrund bestehender Übermittlungspflichten der Sozialbehörden an die Ausländerbehörden, aber auch andere Hürden, wie Nachweispflichten im Rahmen sogenannter Bedürftigkeitsprüfungen, führen dazu, dass diese ihren Leistungsanspruch aus dem AsylbLG häufig nicht wahrnehmen (können). Zunehmend fragen auch EU-Bürgerinnen, die zwar aufgrund der EU-Freizügigkeitsberechtigung keine aufenthaltsrechtlichen Probleme befürchten, aber zum Teil keinen Krankenversicherungsschutz

nachweisen können, die Leistungen der Initiativen nach. Mit steigenden Flüchtlingszahlen kommen mehr Asylsuchende, die in den ersten 15 Monaten ihres Aufenthalts der Versorgung nach dem AsylbLG unterliegen, die im Regelfall auf die Versorgung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände sowie bei Schwangerschaft beschränkt⁸⁷ ist.⁸⁸

Diese rechtlichen und faktischen Zugangsbeschränkungen zur Gesundheitsversorgung führen dazu, dass Menschen gar nicht, zu spät oder nur im äußersten Notfall Hilfe in Anspruch nehmen. Sofern sie Kenntnis davon haben und Zugang dazu erlangen, können sie sich in zivilgesellschaftlich organisierten Alternativstrukturen⁸⁹ versorgen lassen, die überwiegend ehrenamtlich arbeiten und keinen Ersatz für das staatliche Gesundheitssystem bieten können.

In Bezug auf Frauen werden diese Beschränkungen des Rechts auf Gesundheit bisher überwiegend unter dem Aspekt der medizinischen Versorgung während und nach der Schwangerschaft problematisiert. Dies betrifft auch Frauen, die infolge sexueller Gewalt schwanger werden. Darüber hinaus werden die Beschränkungen aber auch da relevant, wo bestimmte Gruppen von Migrantinnen aufgrund geschlechtsspezifischer Gewalt behandlungsbedürftige Verletzungen erleiden. Artikel 20 der Konvention erneuert damit aus der Perspektive betroffener Frauen die Verpflichtung, die auch bereits aus dem Sozialpakt oder aus CEDAW resultiert, eine zugängliche medizinische Versorgung unabhängig von Herkunft oder Aufenthaltsstatus zu gewährleisten.

4.2.5 Rechtliche Härtefallregelungen

Für Migrant_innen ist es unter bestimmten Voraussetzungen rechtlich besonders schwierig, sich von einem gewalttätigen Partner zu trennen oder Schutz vor Gewalt zu suchen. Wenn sie ihren Aufenthaltsstatus aufgrund einer Eheschließung, im Rahmen von Familiennachzug oder Familienasyl erhalten haben, ist dessen Fortbestand häufig

⁸⁷ § 1 Abs. 1 Nr. 5 i. V. m. §§ 1a und 4 AsylbLG.

⁸⁸ Siehe dazu im Detail Bundesarbeitsgruppe Gesundheit/Illegalität (2017), S. 4, 10.

⁸⁹ Siehe zum Beispiel hier: <http://medibueros.m-bient.com/startseite.html>.

an die Ehe oder Lebenspartnerschaft gekoppelt. Sie riskieren den Verlust ihres Status, wenn sie sich aus der gewalttätigen Beziehung lösen. Aus diesem Grund verpflichtet Artikel 59 Absatz 1 der Konvention die Staaten, zu gewährleisten, dass von geschlechtsspezifischer Gewalt Betroffene im Fall der Auflösung von Ehe oder Partnerschaft einen eigenständigen Aufenthaltstitel erhalten. Diese Verpflichtung ist im deutschen Recht weitestgehend durch § 31 Abs. 2 AufenthG umgesetzt, der ein solches Recht zur Vermeidung einer besonderen Härte normiert. Häusliche Gewalt wird als Fall der besonderen Härte explizit im Gesetz benannt.

Dieser Anspruch auf eine eigenständige Aufenthaltserlaubnis ist im deutschen Recht aber dann ausgeschlossen, wenn für die sogenannten Stambberechtigten (im vorliegenden Kontext: gewalttätige (Ehe)Partner_innen) die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis ausgeschlossen ist. Dies liegt vor in Fällen eines temporären Aufenthaltsrechts, wie zum Beispiel die grundsätzlich auf vier Jahre befristete Arbeitsaufenthaltserlaubnis als Spezialitätenkoch.⁹⁰ Dasselbe gilt für die Ehefrau eines Studenten, da für ihn jegliche Verfestigung ausgeschlossen ist. Eine eigenständige Aufenthaltserlaubnis wird auch dann versagt, wenn der Titel des Stambberechtigten aufgrund eines Ausweisungsinteresses nicht verlängert wird. Letzteres gilt nicht, wenn dem Stambberechtigten die Ausweisung aufgrund der häuslichen Gewalt droht.⁹¹

Es fehlt also der aufenthaltsrechtliche Schutz im Sinne des Artikels 59 Absatz 1 für die Situation, in der der Titel grundsätzlich zeitlich begrenzt ist oder der gewalttätige Partner wegen anderer Delikte als häuslicher Gewalt ausgewiesen werden soll. In Bezug auf die Situation der Ausweisung vertritt die Bundesregierung ohne weitere Begründung die Auffassung, dass sich die Verpflichtung aus Artikel 59 nur auf die Situation bezieht, in der der Stambberechtigte aufgrund der häuslichen

Gewalt ausreisepflichtig ist.⁹² Dies ist aber weder aus Gründen des Wortlautes, des Sinnzusammenhanges noch mit Blick auf den Schutzzweck der Norm tragfähig. Der Zweck der Norm ist der Schutz vor weiterer Gewalt, der dadurch gewährleistet werden soll, dass die Betroffenen nicht mit dem Stambberechtigten ausgewiesen werden und dann in ihrem Herkunftsland weiter der Gewalt ausgesetzt sind. Dafür ist es unerheblich, ob der Ehemann wegen der häuslichen Gewalt oder anderer Delikte gegen Dritte ausreisepflichtig wird.

Eine ähnliche Situation besteht auch für Angehörige von Drittstaaten, die mit EU-Bürger_innen in Deutschland verheiratet sind. Sie erwerben nach § 3 Abs. 5 Nr. 3 Freizügigkeitsgesetz/EU zwar ein eigenständiges Bleiberecht bei Scheidung, Aufhebung der Ehe oder der Lebenspartnerschaft, unter anderem zur Vermeidung einer besonderen Härte. Dies gilt aber nur dann, wenn sie die für Unionsbürger geltenden Voraussetzungen des § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 oder Nr. 5e erfüllen, wonach sie als Arbeitnehmer_in oder Selbstständige tätig sein müssen oder krankenversichert sind und über ausreichende Existenzmittel verfügen.

Die hier vertretene Bewertung ändert sich auch nicht aufgrund von Artikel 59 Abs. 1, S. 2, der den Vertragsstaaten ermöglicht, die Bedingungen für die Bewilligung und die Dauer des eigenständigen Aufenthaltstitels nach dem nationalen Recht festzulegen. Den Begriff der Bedingungen bezieht der erläuternde Bericht auf Umstände, die damit zusammenhängen, wie der Anspruch umgesetzt wird (Zuständigkeiten für die Entscheidungen, Nachweisanforderungen für die Gewalt), nicht aber auf Personengruppen, die unter den Schutzbereich des Artikels 59 fallen.⁹³

Auch für Flüchtlingsfrauen, die Familienasyl nach § 26 AsylG erhalten und häusliche Gewalt erfahren, fehlt eine entsprechende Härtefallregelung im deutschen Recht. Ihr Aufenthaltstitel ist

90 Bundesministerium des Innern (2009), Nr. 31.1.1.

91 Ebd., Nr. 31.2.1.2.

92 Bundesregierung (2017), S. 105.

93 Europarat (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 303.

akzessorisch, also abhängig von dem Titel ihres Partners. Im Falle einer Scheidung droht ihnen der Widerruf des Titels nach § 73 Absatz 1 Satz 1 AsylG, denn die Voraussetzungen für das Familienasyl – Bestehen der Ehe mit dem Asylberechtigten – liegen nicht mehr vor.⁹⁴

Sie fallen auch nicht unter die Härtefallklausel des § 31 Abs. 2 AufenthG. Hierfür ist Voraussetzung ein Titel nach den Vorschriften des 6. Abschnitts in Kapitel 2 des Aufenthaltsgesetzes zum Zweck des Ehegattennachzugs. Eine Aufenthaltsberechtigung aus humanitären Gründen wie das Familienasyl erfüllt diese Voraussetzung nicht.⁹⁵ Betroffene verlieren damit ihren Titel, es sei denn, sie können sich auf andere Aufenthaltsrechte stützen.

Dieselbe Situation liegt vor, wenn die Anerkennung der Asylberechtigung oder des Flüchtlingsstatus des gewalttätigen Partners widerrufen wird. Dann kommt es auch zu einem Widerruf des Titels des Familienasylberechtigten nach § 73 Abs. 2b AsylG. Vorher muss die Behörde prüfen, ob die Voraussetzungen für den subsidiären Schutz oder die Voraussetzungen des § 60 Abs. 5 oder 7 des Aufenthaltsgesetzes vorliegen (§ 73 Abs. 3).

Noch unklar ist, inwieweit die Flüchtlingsfrauen unter Artikel 59 der Konvention fallen. Hier bleibt die Auslegungspraxis des Expert_innenausschusses abzuwarten. Zwar spricht die Konvention in Artikel 59 von dem Oberbegriff des „residence status“, der begrifflich zunächst auch die Aufenthaltsgestattung oder das Familienasyl umfasst. Die Konvention unterteilt aber Artikel 59 und 60 in Migration und Asyl und dementsprechend spricht der erläuternde Bericht unter Artikel 59 von „migrants“ und unter Artikel 60 von „asylum-seekers“. Ansonsten beschreibt er unter Artikel 59 Absatz 1 und 2 die rechtliche Konstellation des Familiennachzugs nach den §§ 27 ff. AufenthG. 31. Die Auslegungspraxis des Ausschusses ist an diesem Punkt noch nicht weit entwickelt. In seinem

Bericht zu Österreich zieht GREVIO, ohne zwischen Migration und Asyl zu trennen, unter Artikel 59 alle bestehenden Aufenthaltsregelungen mit Ausnahmen für Härtefälle zur Bewertung des Umsetzungsstandes von Artikel 59 heran.⁹⁶

4.2.6 Rücknahme der Vorbehalte

Die Bundesregierung hat bereits bei Zeichnung der Konvention 2012 von Artikel 78 Gebrauch gemacht und Artikel 59 mit zwei Vorbehalten belegt. Damit schließt sie die Rechtswirkung von Artikel 59 Absatz 2 und 3 für sich aus (siehe dazu 4.2.1).

Vorbehalt gegen umfassenden Ausweisungsschutz in Fällen von Gewalt

Artikel 59 Absatz 2 verpflichtet die Staaten, sicherzustellen, dass in Fällen von geschlechtsspezifischer Gewalt Ausweisungsverfahren von Betroffenen ausgesetzt werden, wenn deren Status von dem der (Ehe-)Partner_innen abhängt und diese ausgewiesen werden. Hierüber sollen Betroffene zeitlich in die Lage versetzt werden, einen eigenständigen Titel zu beantragen. Der Wortlaut der Konvention begründet keine Verpflichtung, einen neuen Aufenthaltstitel zu schaffen, der erläuternde Bericht ist uneindeutig, bestätigt aber letztlich diese Auslegung explizit.⁹⁷ Nach dieser Lesart ist Absatz 2 als Verpflichtung zu verstehen, das Recht auf einen eigenständigen Titel aus Absatz 1 verfahrenstechnisch abzusichern. Es muss also gewährleistet sein, dass Frauen nicht mit ihrem gewalttätigen Partner abgeschoben werden, ohne ihre Aufenthaltsrechte vorher prüfen zu können.

Vorbehalt gegen den Aufenthaltstitel bei Zeugenaussage

Frauen ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus und ohne Duldung, die Gewalt erfahren, wenden sich häufig nicht an die Strafverfolgungsbehörden, um dort Schutz zu suchen oder Strafverfolgung zu initiieren.⁹⁸ Zwar haben sie wie alle Menschen

94 VG Hamburg, Urteil vom 23. Juli 2015, Aktenzeichen 16 A 2725/14, Rn. 19; VG Ansbach, Urteil vom 15. Oktober 2001, Aktenzeichen AN 18 K 00.31668, Rn. 19; BVerwG, Urteil vom 25. Juli 1991, Aktenzeichen 9 C 48/91, Rn. 12.

95 OVG Hamburg, Beschluss vom 09.02.2012, Aktenzeichen 3 Bs 126/10, 3 So 93/10, Rn. 11.

96 Europarat (2017b), Ziff. 190–195.

97 Europarat (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 306, letzter Satz.

98 Picum (2012), S. 15; Europarat (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 301.

ein Recht auf Schutz vor Gewalt, in der Praxis stehen der Inanspruchnahme dieses Rechts aber häufig Übermittlungspflichten staatlicher Stellen entgegen (zum Beispiel § 87 II AufenthG). Erlangen Strafverfolgungsbehörden oder die Strafgerichte im Rahmen ihrer Tätigkeit Kenntnis von dem irregulären Aufenthalt, dann sind sie verpflichtet, diese Information an die Ausländerbehörde weiterzuleiten.

Der Vorbehalt zu Artikel 59 Absatz 3 umgeht die Verpflichtung aus der Konvention, für ausreisepflichtige Betroffene von geschlechtsspezifischer Gewalt eine verlängerbare Aufenthaltserlaubnis für den Fall einzuführen, dass der Aufenthalt aufgrund der persönlichen Situation der Betroffenen in Deutschland nötig oder der Aufenthalt für die Mitwirkung in Ermittlungs- beziehungsweise Strafverfahren gegen die Täterinnen und Täter erforderlich ist. Bisher ist im Aufenthaltsrecht für diese Situation anstelle der Aufenthaltserlaubnis nur eine verlängerbare Duldung für jeweils maximal sechs Monate vorgesehen. Die Duldung stellt keinen rechtmäßigen Aufenthaltstitel dar. Sie bezeichnet die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung mit den bekannten Folgen, wie dem beschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt, der Residenzpflicht und der Unterbringung in Sammelunterkünften. Der Vorbehalt zu Absatz 3 ist erstaunlich, da das deutsche Recht, entgegen den Ausführungen in der Denkschrift der Bundesregierung zur Umsetzung der Konvention, eine entsprechende Regelung für Fälle von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung bereits enthält. Gemäß § 25 Abs. 4a und 4b AufenthG können Betroffene für die Dauer des Strafverfahrens eine Aufenthaltserlaubnis bekommen. Die Istanbul-Konvention lehnt sich in der Formulierung explizit an die EU- und menschenrechtlichen Vorgaben zur Aufenthaltsgewährung bei Menschenhandel⁹⁹ an. Zwar könnten die relativ geringe Anzahl von Fällen, die Schwere des Deliktes sowie die hohe Strafandrohung eine Sonderstellung des Menschenhandels begründen und erklären, warum die Bundesregierung mit dem Vorbehalt eine Ausweitung dieses Aufenthaltstitels auf Opferzeug_innen in Fällen häuslicher Gewalt ablehnt. Dieses Argument ist aber spätestens 2015 mit

der Einführung von § 25 Abs. 4b AufenthG hinfällig geworden. Migrant_innen, die ohne die erforderliche Aufenthalts- und/oder Arbeitserlaubnis zu schlechten Arbeitsbedingungen beschäftigt werden, erhalten hierüber dieselbe rechtliche Möglichkeit zum Aufenthalt wie Opfer von Menschenhandel. Die Delikte nach § 10 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz und § 15a Arbeitnehmerüberlassungsgesetz werden mit deutlich leichteren Sanktionen als Menschenhandel geahndet, vergleichbar etwa der Körperverletzung mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe. Die Fallzahlen sind hoch, sodass die Bekämpfung von Arbeitsausbeutung, etwa in der Fleischindustrie, ein erklärtes Ziel der letzten Bundesregierung war.

Vor diesem Hintergrund bleibt unklar, warum von geschlechtsspezifischer Gewalt Betroffenen nicht dasselbe Recht zugestanden werden sollte.

4.2.7 Empfehlungen

Verpflichtende Regelung für Gewaltschutzkonzepte (4.2.1)

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt zur weiteren Umsetzung von Artikel 60 Absatz 3 (geschlechtssensible Aufnahmeverfahren) der Konvention die Änderung der §§ 44 und 53 Asylgesetz. Zum Schutz und zur Sicherung der Rechte von Betroffenen in Fällen von geschlechtsspezifischer Gewalt in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften sollten die Träger von Unterkünften zur Vorlage von Gewaltschutzkonzepten verpflichtet werden. Eine gesetzliche Regelung sollte folgende Elemente enthalten:

- Entwicklung und Implementierung des Konzeptes durch Träger
- Regelmäßige Überprüfung durch die Aufsichtsbehörde
- Beteiligung von Bewohner_innen an der Entwicklung
- Möglichkeit der Beschwerde in Fällen geschlechtsspezifischer Gewalt

99 Ebd., Ziff. 307.

Ein alternativer Weg ist die Implementierung entsprechender Vorschriften in den Landesgesetzen zur Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden oder in Verträgen zwischen Land oder Kommune und Betreiber_innen von Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften

Harmonisierung von Gewaltschutz und Ausländerrecht (4.2.2)

Zur weiteren Umsetzung von Artikel 52, 53 (Eilschutzanordnungen, Kontakt- und Näherungsverbote) der Konvention empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte, sicherzustellen, dass in Fällen geschlechtsspezifischer Gewalt in Flüchtlingsunterkünften Täter und Betroffene schnell, niedrigschwellig und ohne hohen administrativen Aufwand für die Betroffenen voneinander getrennt und Betroffene sicher untergebracht werden. Hierzu bieten sich folgende Maßnahmen an:

- Die zuständigen Landesministerien implementieren handlungsleitende Vorgaben in den jeweiligen Aufnahmegesetzen und in den für die Unterbringung relevanten Erlassen oder Verordnungen, um zu gewährleisten, dass Behörden schnell rechtssichere Entscheidungen treffen können. Folgende Formulierungen sind denkbar: „Die Zustimmung zu einem Wohnortwechsel des Täters oder der Betroffenen ist in diesen Fällen zu erteilen. Bei der Prüfung der Voraussetzungen ist sprachlichen, kulturell bedingten oder psychischen Problemen der betroffenen Person Rechnung zu tragen. Solche Probleme können zu Schwierigkeiten bei der Darstellung der Gewalt führen. Insofern genügt es, wenn die Gewalt durch die betroffene Person oder spezialisierte Beratungsstellen plausibel dargestellt wird. Sind Maßnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz wie die Wohnungszuweisung sowie Kontakt- und Näherungsverbote angeordnet oder ist eine polizeiliche Wegweisung erfolgt, ist die Zustimmung zu erteilen.“
- Das BAMF sensibilisiert seine Außenstellen: Geschlechtsspezifische Gewalt ist ein zwingender Grund für die Erlaubnis nach § 57 AsylG, den Aufenthaltsbereich einer Aufnahmeeinrichtung sofort zu verlassen, um beispielsweise in

ein Frauenhaus zu gehen. Sind die Frauen nicht in der Lage, vorher eine Verlassenserlaubnis einzuholen, darf das keine Ordnungswidrigkeit begründen.

- Wenn Frauen während ihres Aufenthaltes in Flüchtlingsunterkünften in ein Frauenhaus fliehen, muss sichergestellt werden, dass die Finanzierung des Frauenhausaufenthaltes gesichert ist. Dazu ist in Fällen geschlechtsspezifischer Gewalt gegebenenfalls die Versorgung über Sachleistungen für persönliche Bedürfnisse auf Barleistungen umzustellen und den tatsächlichen Kosten in einem Frauenhaus anzupassen.
- Behörden sollten sicherstellen, dass Vorgaben für den Erlass von Hausverboten nicht die Schutzstandards bei geschlechtsspezifischer Gewalt absenken und damit Gefahr laufen, gegen das Diskriminierungsverbot aus Artikel 4 Absatz 3 zu verstoßen. Werden ausnahmslos schriftliche Abmahnungen oder polizeiliche Anzeigen als Voraussetzung für Hausverbote in Flüchtlingsunterkünften zugrunde gelegt, führt das in Fällen geschlechtsspezifischer Gewalt dazu, dass das Hausverbot Flüchtlingsfrauen weniger Schutz bietet als das Gewaltschutzgesetz und die polizeiliche Wegweisung, die jeweils auf den Prämissen des sofortigen und effektiven Schutzes durch räumliche Trennung von Täter und Opfer basieren, auch unabhängig von einer Anzeige.

Geschlechtssensible Asylverfahren (4.2.3)

Zur verbesserten Umsetzung von Artikel 60 Absatz 3 (geschlechtssensible Asylverfahren) empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte in einem ersten Schritt die Ausweisung von geschlechtsspezifischer Gewalt in den Statistiken des BAMF. Hier wäre zunächst zu priorisieren, was von zentraler Bedeutung im Sinne der Konvention ist. Denkbar sind folgende Aspekte:

- Erhebung und Veröffentlichung aller Fälle von geschlechtsspezifischer Gewalt im Rahmen aller Entscheidungsmöglichkeiten des BAMF (Asyl, Flüchtlingseigenschaft, subsidiärer Schutz, Abschiebungsverbot)

- Erhebung aller Fälle von geschlechtsspezifischer Gewalt in der Antragstellung der Asylsuchenden und der Entscheidung des BAMF
- Disaggregation der Daten nach den Gewaltformen, Alter, Geschlecht und, soweit möglich und rechtlich zulässig, Geschlechtsidentität und sexueller Orientierung

Zugang zu medizinischer Versorgung (4.2.4)

Zur verbesserten Umsetzung von Artikel 20 (Zugang zu allgemeinen Hilfsdiensten) empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte, von geschlechtsspezifischer Gewalt Betroffenen unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Aufenthaltsstatus Zugang zur medizinischen Versorgung zu gewährleisten. Dies setzt Maßnahmen auf der Bundes- und Landesebene voraus:

- Abschaffung der Übermittlungspflicht auf Bundesebene, § 87 Abs. 2 AufenthG
- Fortsetzung und Verstetigung der in einigen Länderregionen begonnenen Praxis des anonymen Krankenscheins
- Entwicklung einer entsprechenden Lösung für EU-Bürgerinnen

Rechtliche Härtefallregelungen (4.2.5)

Zur vollständigen Umsetzung von Artikel 59 Absatz 1 (Aufenthaltsstatus) empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte,

- § 31 Abs. 2 AufenthG um einen Hinweis zu ergänzen, dass der in Absatz 1, Satz 2 formulierte Ausschluss für Härtefälle keine Anwendung findet,
- Härtefallregelungen auch für familienasylberechtigten Frauen zu erwägen.

Rücknahme der Vorbehalte (4.2.6)

Zur vollständigen Umsetzung der Konvention empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte

die Rücknahme der Vorbehalte zu Artikel 59 Absatz 2 und 3 und die dadurch erforderlich werdenden Änderungen im Aufenthaltsrecht und Asylgesetz.

Nimmt die Bundesregierung den Vorbehalt zu Absatz 2 zurück, muss gewährleistet sein, dass Frauen nicht mit ihrem gewalttätigen Partner abgeschoben werden, ohne ihre Aufenthaltsrechte vorher prüfen lassen zu können. Nimmt die Bundesregierung den Vorbehalt zu Absatz 3 zurück, ist von Gewalt betroffenen Frauen im Fall einer Zeugenaussage in einem Strafverfahren eine Aufenthaltserlaubnis zu gewähren. Hier bietet es sich an, eine Lösung zu entwickeln, die an § 25 Abs. 4a und 4b AufenthG angelehnt ist.

4.3 Frauen mit Behinderungen

Seit den 1990er Jahren belegen Studien ein im Vergleich zur allgemeinen Bevölkerung erhöhtes Risiko von Frauen und Männern mit Behinderungen, Opfer von Gewalt zu werden.¹⁰⁰ In stationären Einrichtungen sind Frauen mit Behinderungen besonders stark von Gewalt betroffen, wie zuletzt eine Studie im Auftrag der Bundesregierung belegte.¹⁰¹ 2015 lebten in Deutschland circa 2 11.000 Erwachsene mit Behinderungen in Wohneinrichtungen der Behindertenhilfe; davon 66 Prozent mit intellektueller und 25 Prozent mit psychosozialer Beeinträchtigung; etwa 85.000 davon waren Frauen.¹⁰²

Die Istanbul-Konvention schützt auch Frauen mit Behinderungen vor Gewalt und verpflichtet die Vertragsstaaten ausdrücklich dazu, die Konvention diskriminierungsfrei auch auf diese Personengruppe anzuwenden (Art. 4 Abs. 3). Im Anschluss an und ergänzend zu Artikel 16 der UN-BRK bietet das Inkrafttreten der Istanbul-Konvention in Deutschland zusätzlichen Anlass, bekannte Problemlagen im Bereich des Gewaltschutzes für Frauen mit Behinderungen

¹⁰⁰ Becker (1995); Klein / Wawrock / Fegert (1999); Noack / Schmid (1994).

¹⁰¹ Schröttle / Hornberg (2014).

¹⁰² BAGüS/con_sens (2017), S. 18–19 und 24–25.

verstärkt anzugehen. Das betrifft unter anderem den barrierefreien Ausbau von Frauenhäusern und Beratungsangeboten¹⁰³ und die Anwendbarkeit des Gewaltschutzgesetzes in stationären Einrichtungen im Sinne einer wirkungsvollen Wegweisung der Täter.¹⁰⁴ Neben diesen Aspekten des Opferschutzes werden derzeit vor allem Ansätze der strukturellen Prävention von Gewalt in stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe diskutiert. Denn das Leben in Institutionen kann zu Abhängigkeiten und mangelnder Selbstbestimmung führen, was die Wahrnehmung eigener Rechte, wie die Anzeigebereitschaft oder die Inanspruchnahme externer Schutz- und Unterstützungseinrichtungen, hemmt.

Artikel 16 der UN-BRK (Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch) betont die Bedeutung präventiver Maßnahmen. Er verpflichtet die Vertragsstaaten zum Schutz vor und zur Verhinderung von Gewalt und Missbrauch und hält sie dazu an, eine oder mehrere unabhängige Stellen einzusetzen, die Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen wirksam überwachen, um Gewalt zu verhindern. Auch die Istanbul-Konvention enthält Vorgaben zur Prävention (Kapitel III), etwa indem sie die Vertragsstaaten verpflichtet, erforderliche gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen zur Verhütung von Gewalt zu treffen (Artikel 12 Absatz 2). Bei der Umsetzung dieser Verpflichtungen der Konvention für Frauen mit Behinderungen kann gezielt an Ansatzpunkte aus dem Diskussionsbereich der UN-BRK angeschlossen werden.

Bei der Behandlung des Themas Gewalt gegen Frauen mit Behinderungen zeigen sich seit einigen

Jahren durchaus Bewegung und Fortschritte auf verschiedenen Ebenen. Der Bund hat Frauenbeauftragte in Werkstätten gesetzlich verankert. Außerdem fördert er Modellprojekte wie das Projekt „Bundes-Netzwerk für Frauenbeauftragte in Einrichtungen“ oder das Projekt „BeSt – Beraten und Stärken“ zum Schutz von Mädchen und Jungen mit Behinderung vor sexualisierter Gewalt in Institutionen.¹⁰⁵ Des Weiteren führen das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und das BMFSFJ derzeit Bund-Länder-Gespräche mit den Sozial- und Gleichstellungsministerien der Länder, um eine gemeinsame Gewaltschutzstrategie für Menschen mit Behinderungen zu entwickeln.¹⁰⁶ Auch viele Bundesländer haben sich des Themas bereits angenommen und zumeist projektförmige Maßnahmen zum Gewaltschutz aufgesetzt (Erstellung von Leitfäden, Aufklärungs- und Informationskampagnen u.a.).¹⁰⁷ Auch die Wohlfahrtspflege als Trägerin von Einrichtungen der Behindertenhilfe hat die Relevanz des Themas erkannt; in der Praxis werden mittlerweile von verschiedenen Verbänden Arbeitshilfen, Checklisten, Standards, Empfehlungen oder Leitfäden zum Schutz vor (sexualisierter) Gewalt entwickelt.¹⁰⁸ Die Herausforderung liegt hier vor allem darin, diese flächendeckend und verbindlich zu implementieren. Darüber hinaus sollten sie ausreichend detailliert ausgestaltet und partizipativ entwickelt werden, indem Frauen mit Behinderungen bei ihrer Erstellung konsultiert und aktiv einbezogen werden.

Mit Blick auf die Entwicklungen der letzten Jahre fällt aber auf: Es fehlt nach wie vor an strukturell nachhaltigen Maßnahmen zum Gewaltschutz, wie gesetzlichen Verankerungen wirksamer

103 Siehe dazu auch den Beschluss der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (2016), S. 28–29.

104 Zinsmeister (2009), S. 161; Positionspapier der Staatlichen Koordinierungsstelle nach Art. 33 UN-BRK (2012), S. 11–12.

105 Bundesregierung (2016), S. 84–85 sowie S. 97–104. Frauenbeauftragte werden aus dem Kreis der Bewohnerinnen gewählt, dienen im Sinne der Peer-Beratung als erste Anlaufstelle bei Gewalterfahrungen und vermitteln ins Hilfesystem bzw. an zuständige Ansprechpersonen weiter. Siehe dazu <https://www.weibernetz.de/frauenbeauftragte/startseite.html> sowie <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/projektstart-des-bundes-netzwerk-fuer-frauenbeauftragte-in-einrichtungen-/111718> (abgerufen am 17.01.2018).

106 Zur Bund-Länder-AG siehe Bundesregierung (2016), S. 274–275. Ein Beschluss der 22. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) aus dem Jahr 2012, der ein gemeinsames Handlungskonzept der Länder zum Schutz von Frauen mit Behinderungen anregte, blieb bis heute ohne große Konsequenzen. Siehe Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (2012), S. 42.

107 Siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2016a).

108 Vgl. etwa Deutsches Rotes Kreuz e.V. (2012).

Schutzvorkehrungen und anderen institutionellen Absicherungen. Nachfolgend werden einige Ansatzpunkte für solche Maßnahmen aufgeführt. Für eine umfassende und wirksame Strategie zum Schutz vor Gewalt für Frauen und Mädchen mit Behinderungen – wie sie der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) 2015 von Deutschland forderte¹⁰⁹ – sollten diese berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist es wichtig, dass Frauen mit Behinderungen durch Empowerment-Schulungen und Übungen zur Stärkung des Selbstbewusstseins gezielt über ihre Rechte, über Ansprechpersonen und Schutzmöglichkeiten aufgeklärt werden.

4.3.1 Gesetzliche Verpflichtungen zum Gewaltschutz

Derzeit gibt es überraschend wenig und nur vereinzelte gesetzliche Vorschriften zum Schutz von Frauen mit Behinderungen in stationären Wohneinrichtungen vor Gewalt und Missbrauch. Deshalb ist es wichtig, gesetzliche Schutzverpflichtungen festzuschreiben, die sich auf die Ausgestaltung der Leistungen innerhalb von stationären Einrichtungen auswirken.

Bundesgesetzliche Regelungen im Sozialgesetzbuch

Derzeit findet sich im Sozialgesetzbuch keine Regelung, die zum Gewaltschutz in stationären Einrichtungen der Eingliederungshilfe verpflichtet. Als präventive Maßnahme könnte in § 10 SGB I eine allgemeine Verpflichtung der Sozialleistungsträger zum Schutz von Menschen mit Behinderungen vor sexueller, körperlicher und psychischer Gewalt eingeführt werden. Des Weiteren ist es sinnvoll, Träger der Eingliederungshilfe (Sozialhilfeträger) konkret dazu zu verpflichten, die Leistungserbringer (Einrichtungsträger) in

vertragsrechtlichen Regelungen zum Vorhalten von Gewaltschutzkonzepten und Beschwerdeverfahren zu verpflichten (eine solche Verpflichtung könnte beispielsweise aufgenommen werden in § 75 oder § 76 SGB XII oder im Zuge des Bundesteilhabegesetzes in § 38, § 125 oder § 131 SGB IX). Damit würden Gewaltschutzkonzepte zu einem verpflichtenden Element der schriftlichen Leistungsvereinbarungen mit den Leistungserbringern werden.¹¹⁰

Reform der „Heimgesetze“ der Bundesländer

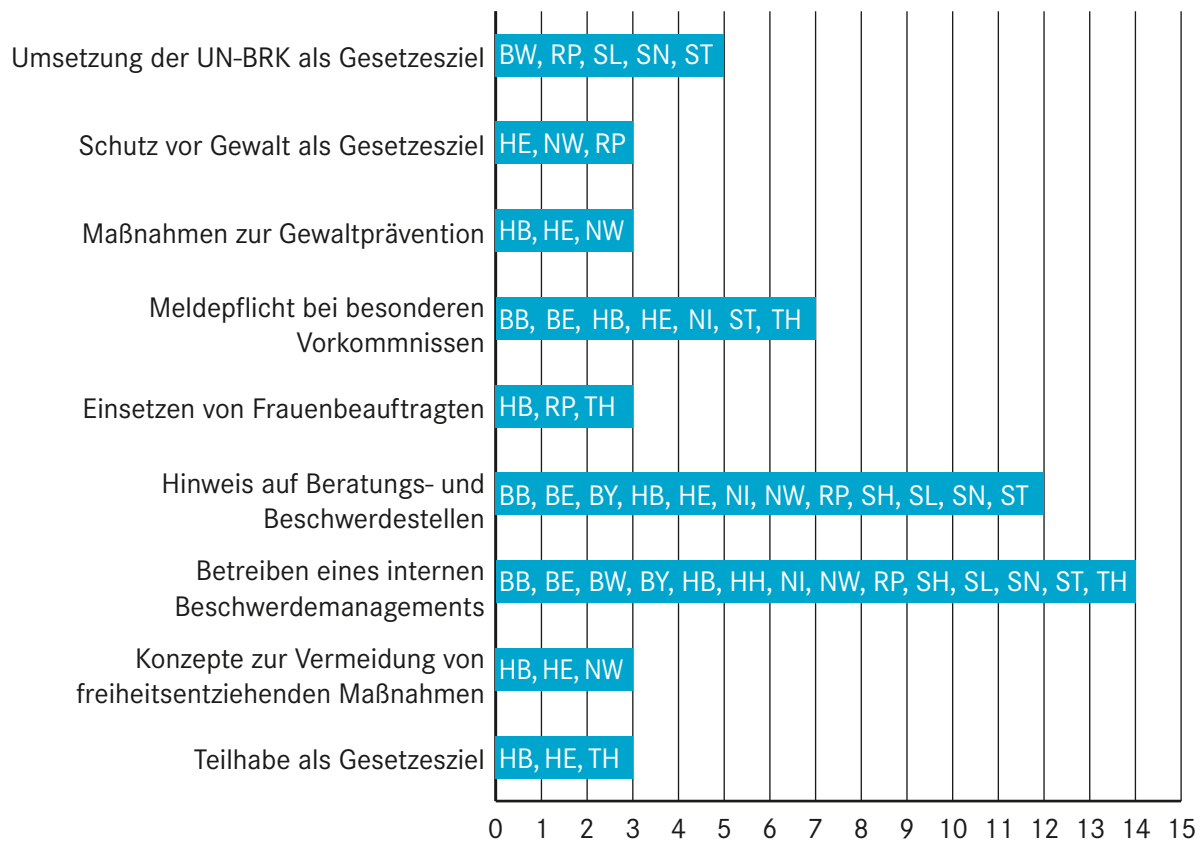
Der rechtliche Rahmen für das stationäre Wohnen von pflegebedürftigen Menschen und erwachsenen Menschen mit Behinderungen wird durch die Heimgesetze der einzelnen Bundesländer vorgegeben. Die einzelnen Gesetze unterscheiden sich in der Namensgebung (Wohn- und Teilhabegesetz, Pflege- und Betreuungswohnengesetz oder dergleichen), ähneln sich aber grundsätzlich in Aufbau und Inhalt, indem sie Mindestanforderungen an die Qualität der Betreuung und Pflege in stationären Einrichtungen festlegen. Dabei werden auch konkrete Pflichten der Leistungserbringer (Einrichtungsträger) formuliert. Ob die Einrichtungen die entsprechenden gesetzlichen Anforderungen einhalten, wird durch die zuständige Aufsichtsbehörde („Heimaufsicht“) kontrolliert.

Eine aktuelle Auswertung der Heimgesetze der 16 Länder zeigt: In nur wenigen Bundesländern sind vereinzelte Vorkehrungen zum Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner vor Gewalt und Missbrauch vorhanden. Die folgende Grafik zeigt, welche Verpflichtungen der Einrichtungsträger zum Gewaltschutz derzeit in wie vielen Ländern gesetzlich verankert sind.

¹⁰⁹ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015), Ziff. 36.

¹¹⁰ Eine ähnliche bundesgesetzliche Regelung zum Gewaltschutz für Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sah das am 29. Juni 2017 vom Bundestag beschlossene, jedoch aufgrund mangelnder Befassung des Bundesrates nicht in Kraft getretene Kinder- und Jugendstärkungsgesetz in § 45 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII vor. Siehe Entwurf für eine Änderung des § 45 Abs. 2 SGB VIII im KJSG, <https://www.bmfsfj.de/blob/jump/115820/20170412-gesetzentwurf-sgb8-reform-data.pdf> (abgerufen am 17.01.2018).

Welche Verpflichtungen zum Gewaltschutz sind derzeit in wie vielen Bundesländern im Heimgesetz verankert?



Stand: Januar 2018¹¹¹

Vergleichsweise viele Schutzvorkehrungen finden sich in den Heimgesetzen der Länder Bremen und Hessen sowie der Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz (jeweils fünf/vier von neun).

Im Einzelnen ist festzustellen: Lediglich in drei Bundesländern sind die Träger von Einrichtungen dazu verpflichtet, Maßnahmen der Gewaltprävention zu treffen; in Hessen und Bremen gehört dazu ausdrücklich, ein Gewaltschutzkonzept zu entwickeln, in Hessen und Nordrhein-Westfalen, Schulungen des Personals durchzuführen. In sieben Bundesländern sind die Einrichtungsträger dazu verpflichtet, im Rahmen einer Meldepflicht „besondere Vorkommnisse“ der zuständigen Aufsichtsbehörde (Heimaufsicht) anzuzeigen. Darunter fallen

auch solche Ereignisse, die Auswirkungen auf die Rechtsgüter der Bewohner_innen haben, insbesondere eine Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit oder der persönlichen Freiheit. Im Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetz werden ausdrücklich auch „sexuelle Übergriffe und Gewalttaten“ unter die Meldepflicht gefasst. In jeweils nur drei Landesgesetzen wird von den Einrichtungsträgern gefordert, Frauenbeauftragte einzusetzen und Konzepte zur Vermeidung freiheitsentziehender Maßnahmen (FEM) zu erstellen. Auch einer Öffnung der Wohneinrichtungen in den Sozialraum hinein wird in lediglich drei Bundesländern unterstützt, indem als Gesetzesziel die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gemeinschaft aufgeführt wird. Stark

¹¹¹ Nicht berücksichtigt sind die Durchführungsverordnungen der Heimgesetze, wo ebenfalls Vorkehrungen zum Gewaltschutz zu finden sein können (etwa Personalfortbildungen zur Prävention von Gewalt in den Personalverordnungen, Vertretungsorgane für Frauen in den Mitwirkungsverordnungen).

ausgeprägt sind derzeit ausschließlich Vorschriften zum Thema Beschwerden: In zwölf von vierzehn Ländern müssen Einrichtungsträger die Bewohner_innen auf Beratungs- und Beschwerdestellen hinweisen. Allerdings sind die gesetzlichen Mindestanforderungen dabei gering – zur Umsetzung der Hälfte dieser Gesetze reicht es aus, wenn die Träger die Informationen einmalig schriftlich bei Einzug in die Wohneinrichtung oder bei Vertragsabschluss zur Verfügung stellen; in ebenso vielen der Gesetze fehlt eine Verpflichtung zum Hinweis auf externe und/oder trägerneutrale Anlaufstellen. Des Weiteren besteht in der Mehrzahl der Länder die Verpflichtung, ein internes Beschwerdemanagement zu betreiben. Dies erschöpft sich aber in neun Ländern in einer reinen Vorhaltepflcht eines solchen Beschwerdemanagements. In nur drei der vierzehn Gesetze finden sich spezifischere Verpflichtungen in Bezug auf Informationspflichten, die Benennung von Ansprechpersonen, die Festlegung von Bearbeitungsfristen und die Dokumentation des Beschwerdeverfahrens (Bremen, Nordrhein-Westfalen, Saarland).

Zusammenfassend ist festzustellen: Der Gewaltschutz wird in den Heimgesetzen der Länder noch zu wenig berücksichtigt. Es bedarf eines stärkeren Durchwirkens der Gesetze mit entsprechenden Vorkehrungen. Daher sollten die landeseigenen Gesetze bei anstehenden Heimrechtsreformen um konkrete Schutzvorkehrungen ergänzt werden. Damit tragen die Landesgesetzgeber dazu bei, ihre menschenrechtliche Schutzpflicht gegenüber Bewohner_innen im stationären Wohnen zu erfüllen.

4.3.2 Überwachung des Gewaltschutzes in stationären Einrichtungen

Zum staatlichen Schutzauftrag gegenüber Frauen mit Behinderungen in stationären Wohneinrichtungen gehört es, die Umsetzung von Qualitätsanforderungen zur Gewaltprävention von außen überwachen zu lassen. Diese Anforderung formuliert ausdrücklich Artikel 16 Absatz 3 der UN-BRK,

der dazu verpflichtet, dass alle Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen „wirksam von unabhängigen Behörden überwacht werden“, um Gewalt und Missbrauch zu verhindern. Von Seiten der UN wurde zuletzt mehrmals Besorgnis darüber geäußert, dass es in Deutschland an einer entsprechenden institutionellen Vorkehrung mangelt.¹¹²

In einem sensiblen Feld wie dem der Gewalt in Institutionen kann jedoch nicht allein den betroffenen Frauen die Initiative überantwortet werden, ihre Rechte geltend zu machen und individuellen Rechtsschutz zu suchen. Eine Überwachung von außen nimmt vielmehr auch strukturbezogene Mängel in den Blick, stößt Änderungsprozesse in den Einrichtungen an und wirkt dadurch präventiv an der Sicherung der Rechte der Bewohner_innen mit. Dazu werden im Folgenden zwei Ansatzpunkte diskutiert: eine Stärkung des Gewaltschutzmandates der Heimaufsichten sowie die Benennung unabhängiger Überwachungsbehörden nach Artikel 16 Absatz 3 UN-BRK.

Heimrechtliche Aufsichtsbehörden qualifizieren

Derzeit vertritt eine Mehrzahl von Landesregierungen die Ansicht, die Heimaufsichtsbehörden nähmen sich der Überprüfung des Gewaltschutzes in stationären Wohneinrichtungen der Behindertenhilfe an.¹¹³ Praxiserfahrungen sowie Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Instituts für Menschenrechte aus dem Jahr 2015 an die Heimaufsichten der Länder zum Gewaltschutz für Frauen mit Behinderungen widerlegen dies jedoch: Die große Mehrzahl der Aufsichtsbehörden sind noch nicht auf die Aufgabe des Schutzes von Menschen mit Behinderungen gegen Gewalt und Missbrauch eingestellt. Das Thema ist in den Prüflaufplänen in der Regel nicht enthalten und die Behörden verlassen sich überwiegend auf die zum Teil in den Heimgesetzen verankerte Meldepflicht seitens der Einrichtungen, um von Gewaltvorfällen zu erfahren. Den meisten an der Umfrage beteiligten Behörden waren aber überwiegend keine oder kaum Informationen bekannt. Dies steht im

¹¹² UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015), Ziff. 35–36; UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2017), Ziff. 25–26.

¹¹³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2016a).

direkten Widerspruch zu einschlägigen Studienergebnissen, die eine hohe Gewaltprävalenz in Einrichtungen belegen. Von einem beträchtlichen Dunkelfeld außerhalb der Wahrnehmung der Behörden ist daher auszugehen. In ihrer bisherigen Ausrichtung kann die Mehrzahl der Aufsichtsbehörden demzufolge nicht als geeignet betrachtet werden, um Gewalt und Missbrauch gegen Menschen mit Behinderungen zu überwachen und zu verhindern.¹¹⁴

Die Aufsichtsbehörden sollten flächendeckend besser für den Gewaltschutz qualifiziert werden, um die Wirksamkeit der Prüfungen zu erhöhen. Eine grundlegende Voraussetzung dafür ist es, in den Landesheimgesetzen konkrete Vorkehrungen zum Gewaltschutz zu verankern, die dann durch die Aufsichtsbehörden regelhaft geprüft werden. Deren Mandat zur Überwachung des Gewaltschutzes würde dadurch gestärkt. Gleichzeitig müssen die Behörden konzeptionell auf das Thema ausgerichtet werden. Einige wenige Aufsichtsbehörden haben diesen Weg bereits beschritten und verfolgen einen beratungsorientierten Ansatz, der Einrichtungen für das Thema Gewalt sensibilisiert; dabei tragen sie unter anderem musterhafte Präventions- und Interventionskonzepte an die Einrichtungen heran und halten diese zur Schulung ihres Personals zu Gewaltprävention an.¹¹⁵

Des Weiteren sollte die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden gewährleistet werden. In der Hälfte der Länder sind die Aufsichtsbehörden auf kommunaler Ebene angesiedelt. Die Kommunen als Sozialhilfeträger finanzieren jedoch auch die Kosten für Pflege und Betreuung. Wenn Kostenerwägungen einbezogen werden, besteht ein Interessenkonflikt, der eine konsequente Ausrichtung der Prüftätigkeit an den Rechten der Bewohner_innen verhindern kann. Diese Situation verschärft sich, wenn die Kommune selbst Wohneinrichtungen betreibt und für die Überprüfung von Missständen in eigenen Einrichtungen zuständig ist. Die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden sollte daher

gesichert werden, indem diese auf Landesebene angesiedelt werden und gewährleistet wird, dass die Wahrnehmung ihrer Aufgaben frei von politischen Weisungen geschieht.

Menschenrechtliche Überwachung gewährleisten

Entsprechend den Vorgaben aus Artikel 16 Absatz 3 der UN-BRK müssen in Deutschland die institutionellen Fragen und menschenrechtlichen Qualitätsstandards diskutiert werden, die für die Überwachung des Gewaltschutzes in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen notwendig sind.

Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, der Maßnahmen zum Gewaltschutz vorrangig umgesetzt sehen wollte, forderte für das Jahr 2016 von Bund und Ländern einen Zwischenbericht an, der den in Deutschland erreichten Stand dokumentiert. Aus dem Bericht geht hervor, dass derzeit eine große Bandbreite disparater Stellen als unabhängige Überwachungsbehörden zum Gewaltschutz bezeichnet wird.¹¹⁶ Jedoch ist keine dieser Stellen offiziell als Mechanismus nach Artikel 16 Absatz 3 UN-BRK mandatiert und entsprechend menschenrechtlicher Kriterien konzeptionell ausgestaltet. Die Bundesregierung klärt derzeit, ob auf Bundesebene eine unabhängige Aufsicht nach den Vorgaben der UN-BRK geschaffen und mit welchen Aufgaben diese ausgestattet werden soll.¹¹⁷

In einem übergreifenden Arbeitsprozess sollten Bund und Länder darauf hinarbeiten, eine unabhängige Behörde oder mehrere unabhängige Behörden zur Überwachung des Gewaltschutzes nach den Vorgaben der UN-BRK einzurichten, ausgestattet mit einem menschenrechtlichem Mandat und entsprechender gesetzlicher Grundlage sowie ausreichend finanziellen und personellen Mitteln. Dabei muss die ganze Bandbreite an Einrichtungen bedacht werden, in denen Frauen, Männer und Kinder mit Behinderungen leben. Aufgrund der

114 Deutsches Institut für Menschenrechte / Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen (2015).

115 Ebd. Als positive Beispiele zu nennen sind die Aufsicht für unterstützte Wohnformen im Land Brandenburg, die Wohn- und Betreuungsaufsicht des Landes Bremen sowie die Hessische Betreuungs- und Pflegeaufsicht.

116 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016b); Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2016a).

117 Deutscher Bundestag (2017c), Nr. 4 und 6.

Komplexität der Fragestellung sollten das Deutsche Institut für Menschenrechte, wissenschaftliche Expert_innen sowie zivilgesellschaftliche Verbände und Selbstvertretungsorganisationen in den Arbeitsprozess eingebunden werden.

4.3.3 Empfehlungen

Gesetzliche Verpflichtungen zum Gewaltschutz (4.3.1)

Um Artikel 12 Absatz 2 der Istanbul-Konvention im Blick auf Verpflichtungen aus Artikel 16 der UN-BRK umzusetzen, empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte, gesetzliche Verpflichtungen zum Gewaltschutz in stationären Einrichtungen zu verankern.

Auf bundesgesetzlicher Ebene sollte im Sozialgesetzbuch eine allgemeine Verpflichtung der Sozialleistungsträger zum Schutz von Menschen mit Behinderungen vor sexueller, körperlicher und psychischer Gewalt eingeführt werden (etwa in § 10 SGB I). Darüber hinaus sollten Sozialhilfeträger dazu verpflichtet werden, die Leistungserbringer (Träger von Einrichtungen) in vertragsrechtlichen Regelungen zum Vorhalten von qualitativ hochwertigen Gewaltschutzkonzepten und Beschwerdeverfahren zu verpflichten (etwa in § 75 oder § 76 SGB XII beziehungsweise im Zuge des Bundesteilhabegesetzes in § 38, § 125 oder § 131 SGB IX).

Als Flankierung dieser bundesgesetzlichen Vorgaben sollten auf Landesebene die „Heimgesetze“ reformiert und um Gewaltschutzvorschriften ergänzt werden. Bisher sind in nur wenigen Bundesländern entsprechende Vorschriften vorhanden. Dies betrifft zum Beispiel die Verpflichtung von Einrichtungsträgern zu Maßnahmen der Gewaltprävention, zur Einsetzung von Frauenbeauftragten und die Einführung einer Meldepflicht bei Gewalt- und Missbrauchsfällen an die zuständige Aufsichtsbehörde.

Überwachung des Gewaltschutzes in stationären Einrichtungen (4.3.2)

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt außerdem, eine wirksame Überwachung des Gewaltschutzes in Wohneinrichtungen der Behindertenhilfe sicherzustellen. Dazu sollten die Heimaufsichtsbehörden der einzelnen Bundesländer – die in der Mehrzahl noch nicht auf die

Aufgabe des Gewaltschutzes eingestellt sind – durch Gewaltschutzvorschriften im landeseigenen Heimrecht für diese Aufgabe mandatiert und gleichzeitig für dieses Thema fachlich qualifiziert werden.

Des Weiteren sollten Bund und Länder in einem übergreifenden Arbeitsprozess darüber diskutieren, wie die Anforderung der UN-BRK, Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen zum Gewaltschutz wirksam von einer unabhängigen Behörde oder mehreren unabhängigen Behörden überwachen zu lassen, in Deutschland erfüllt werden kann. Entsprechende Stellen müssen mit einem menschenrechtlichen Mandat und entsprechender gesetzlicher Grundlage sowie mit ausreichend finanziellen und personellen Mitteln ausgestattet sein.

4.4 Kinder

Die Istanbul-Konvention schließt in den Begriff Frau explizit auch Mädchen bis 18 Jahre ein (Artikel 3 f.) und bezieht somit die gesamten Vorgaben zu Prävention, Schutz, Beratung sowie strafrechtlicher Verfolgung auch auf diese Gruppe. Das betrifft Gewalt innerhalb wie außerhalb der Familie. Für die innerfamiliäre Gewalt empfiehlt Artikel 2 Absatz 2, Maßnahmen auch auf Jungen bis 18 Jahre zu erweitern. In Artikel 26 erkennt die Konvention den eigenständigen Schutz- und Unterstützungsbedarf von Kindern an, die geschlechtsspezifische Gewalt miterlebt haben, und begründet die Verpflichtung der Staaten, für sie spezialisierte Angebote vorzuhalten. Artikel 31 Absatz 2 weitet den Schutz konsequenterweise auf die Situation nach Trennung oder Scheidung aus, wonach sichergestellt werden muss, dass Sorge- und Umgangsrechtsregelungen immer auch die Sicherheit der Kinder berücksichtigen. Für den großen Bereich des sexuellen Kindesmissbrauchs gibt es neben der Istanbul-Konvention weitere, spezialisierte Konventionen (siehe 4.4.3).

4.4.1 Kinder und häusliche Gewalt

Sind Kinder bei häuslicher Gewalt anwesend, erleben sie mit, wie ein Elternteil, überwiegend ihre Mutter, misshandelt oder herabgewürdigt wird. Dies kann kurz- und längerfristige Auswirkungen haben, die nicht automatisch mit der

Trennung der Eltern und dem Ende der Gewalt aufhören. Mittlerweile ist relativ gut erforscht, dass diese Situation Verhaltensstörungen und emotionale Probleme auslösen, aber auch die kognitiven Fähigkeiten negativ beeinflussen kann.¹¹⁸ Unter bestimmten Voraussetzungen bedeutet dieses Miterleben auch eine Gefährdung des Kindeswohls.¹¹⁹

Häusliche Gewalt im Beisein von Kindern schafft somit eine Situation, in der sowohl Kinderschutz als auch Gewaltschutz gewährleistet werden müssen. Trennen sich die Eltern, sind Eltern- und Kinderrechte sowie Gewaltschutz miteinander in Einklang zu bringen. Von Gewalt betroffene Frauen haben das Recht auf Schutz durch räumlichen Abstand zu dem Täter über polizeiliche Wegweisungen oder Wohnungszuweisungen nach dem Gewaltschutzgesetz. Gleichzeitig sind sie gegebenenfalls verpflichtet, gemeinsam das Sorgerecht auszuüben oder den Vater, der ein verfassungsrechtlich geschütztes Recht auf Umgang hat, regelmäßig bei einer Übergabe des Kindes zu treffen. Von geschlechtsspezifischer Gewalt Betroffenen wird darüber hinaus, wie allen getrennt lebenden Eltern, uneingeschränkt eine sogenannte Bindungstoleranz sowie ein loyales Verhalten mit Blick auf das Verhältnis zwischen Kind und dem anderen Elternteil abverlangt.¹²⁰ Insbesondere diese Zielkonflikte im Kontext des Umgangsrechts in der gerichtlichen Praxis sind zwar in den letzten Jahren mit zahlreichen Fortbildungen und Handlungsleitlinien für Jugendämter und Gerichte adressiert worden. Nach wie vor kritisieren aber Fachberatungsstellen und Frauenhäuser, dass häusliche Gewalt in den Entscheidungen ausgeblendet wird,¹²¹ da immer wieder Frauen zum Beispiel bei Übergabesituationen angegriffen oder Kinder bei Umgangskontakten verletzt werden.

Das Menschenrechtsschutzsystem hat sich bisher nur wenig und fast ausschließlich aus der Eltern- oder der Kinderperspektive mit dem Thema befasst. So erkennt der Ausschuss zur Überwachung der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) das Miterleben von Gewalt als eine Form von „mental violence“ an, die einen eigenen Schutzbedarf der Kinder und Jugendlichen und die Verpflichtung zur Sensibilisierung von Fachkräften auslöst.¹²² Dementsprechend hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in einem Verfahren eine Verletzung von Artikel 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) angenommen, da die bulgarischen Behörden nicht ausreichend darauf reagiert hatten, dass der Täter Schutzanordnungen unterlaufen und das Kind daher wiederholt Gewalt gegen seine Mutter miterlebt hat.¹²³ Mit der Frage, welche staatlichen Handlungspflichten sich daraus in Bezug auf Sorge- und Umgangsverfahren ergeben und inwieweit dabei auch die Gewalt gegen ein Elternteil zu berücksichtigen ist, musste sich der EGMR bisher nicht befassen.

Relativ kurz nacheinander haben aber der CEDAW-Ausschuss in seiner Entscheidung *Angela González Carreño gegen Spanien*¹²⁴ und der Europarat mit der Istanbul-Konvention den Schritt vollzogen, die notwendige Ausbalancierung der verschiedenen Rechtspositionen vorzugeben. In diesem Sinne verpflichtet Artikel 31 Absatz 1 der Istanbul-Konvention die Staaten, sicherzustellen, dass geschlechtsspezifische Gewalt bei der Entscheidung über das Sorge- und Umgangsrecht berücksichtigt wird. Danach reicht allein der Verweis auf die deutsche Rechtslage nicht, nach der es grundsätzlich durchaus möglich ist, Gewalt gegen ein Elternteil im Kontext des Kindeswohlbegriffs z. B. in den §§ 1671 Abs. 1, § 1684 Abs. 4 BGB zu bewerten. Für die Umsetzung der

¹¹⁸ Kindler (2013), S. 30.

¹¹⁹ Fegert, Jörg (2013), S. 201.

¹²⁰ Die Bindungstoleranz bezeichnet die Fähigkeit und Bereitschaft der Eltern, Kontakte des Kindes zum anderen Elternteil zu dulden und im Sinne der Loyalitätsverpflichtung des § 1684 II BGB auch zu fördern.

¹²¹ CEDAW Allianz (2017), S. 19; Gabler / Görgen / Kotlenga u. a. (2016), S. 53, 54.

¹²² UN, Committee on the Rights of the Child (2011), Ziff. 21; 43 b) ii).

¹²³ EGMR (2013): *Eremia* ./.. Moldawien, Urteil vom 28. Mai 2013, Nr. 28/08/2013, Ziff. 78.

¹²⁴ UN, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (2014), *Angela Carreño Gonzalez gegen Spanien* vom 20.07.2014, UN Doc. CEDAW/C/58/D/47/2012, Ziff. 9.3.

menschenrechtlichen Verpflichtung aus Artikel 31 muss auch sichergestellt werden, dass Gerichte den Kindeswohlbegriff konventionskonform auslegen, sie müssen sich also in jeder Entscheidung mit der Gewalt gegen ein Elternteil fachgerecht auseinandersetzen. Dabei soll die Gewalt gegen den Elternteil und deren Auswirkungen ebenso berücksichtigt werden wie Gewalt gegen die Kinder selbst.¹²⁵ Die – soweit ersichtlich – bisher einzige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die das Kindeswohl explizit in einen engen Zusammenhang mit dem Schutz der von Gewalt betroffenen Sorgeberechtigten¹²⁶ stellt, bezieht sich auf einen extremen Fall häuslicher Gewalt. In vergleichbaren Ausnahmefällen¹²⁷ haben auch Obergerichte nach der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts den Schutz der körperlichen Integrität bei der Ausübung eines Umgangsrechts in die Abwägung über das Kindeswohl einbezogen.¹²⁸ Unklar ist, inwieweit die Gerichte diese konventionskonforme Auslegung auch auf zunächst weniger eindeutig scheinende Fälle anwenden – wenn zum Beispiel die körperliche Gewalt gering ist oder mit der Trennung vorbei ist, aber psychisch weiterwirkt. Gleiches gilt für die Frage, ob diese Abwägung regelmäßig und fachgerecht in allen Verfahren erfolgt, in denen häusliche Gewalt vorgetragen wird. Daran anschließend wird für eine konventionskonforme Ausgestaltung der Entscheidungen auch relevant, wie das Instrument des begleiteten Umgangs in diesen Fällen eingesetzt wird und wirkt.

4.4.2 Geschlechtsverändernde Operationen

Die Kultur der Zweigeschlechtlichkeit ist in der deutschen Rechtsordnung und Gesellschaft tief verankert.¹²⁹ Ein dementsprechend hoher Druck, sich dieser kulturellen Norm anzupassen, führt dazu, dass an intergeschlechtlichen Kindern nach wie vor Operationen durchgeführt werden, um

ihre körperliche Erscheinung und Funktion mit den binären Geschlechterstereotypen in Einklang zu bringen. Dies begründet weiteren Umsetzungsbedarf unter Artikel 12 Absatz 5 der Konvention, der die Staaten verpflichtet, sicherzustellen, dass geschlechtsspezifische Gewalt nicht kulturell gerechtfertigt wird.

Zwischen 2004 und 2014 wurden durchschnittlich jährlich 1730 medizinisch nicht notwendige Eingriffe an Genitalien und Keimdrüsen von intergeschlechtlichen Kindern im Alter von bis zu neun Jahren vorgenommen.¹³⁰ Trotz verstärkter Fachdiskussionen und mehrfacher Überarbeitung der medizinischen Behandlungsleitlinien ist die relative Häufigkeit dieser Eingriffe unverändert geblieben. Sie dienen dem Ziel, die körperliche Erscheinung und Funktion von Säuglingen und Kindern, die nicht mit eindeutig männlichen oder weiblichen Geschlechtsmerkmalen geboren werden, zu vereinheitlichen und in der Mehrzahl mit dem biologischen weiblichen Geschlecht in Einklang zu bringen. Die Eingriffe sind in der Regel irreversibel und können schwerwiegende langfristige körperliche und psychische Leiden verursachen.¹³¹ Sie erfolgen an intergeschlechtlichen Kindern, bevor diese in der Lage sind, ihr informiertes Einverständnis zu geben, alleine auf der Grundlage der Zustimmung der Sorgeberechtigten in Ausübung ihres elterlichen Sorgerechts gemäß § 1626 Bürgerliches Gesetzbuch.

Menschenrechtsorgane bewerten die Eingriffe als Menschenrechtsverletzung und „schädliche Praxis“. Sie haben Deutschland wiederholt aufgefordert, sicherzustellen, dass solche Eingriffe nicht vorgenommen werden – zuletzt hat der UN-Frauenrechteausschuss CEDAW im März 2017 ein ausdrückliches gesetzliches Verbot empfohlen.¹³² Auch die Istanbul-Konvention setzt hier

125 Europarat (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 175.

126 BVerfG, Beschluss vom 13. Dezember 2012 – 1 BvR 1766/12.

127 In beiden Fällen handelte es sich bei den Vätern um Extremisten, einer aus dem rechten politischen Spektrum, der andere hat sich im Kontext von al-Quaida verortet.

128 OLG Köln, Beschluss vom 15. März 2013, Az. 26 UF 9/13.

129 Althoff / Schabram / Follmar-Otto (2017), siehe den Teil des Gutachtens, der eine Bestandsaufnahme geschlechtsbezogener Regelungen im geltenden Bundesrecht vornimmt, S. 30 ff.

130 Klöppel (2016).

131 Vgl. etwa Krämer / Sabisch / Woweries (2016), S. 2248 ff.

132 UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2017), Ziff. 24 d.

an verschiedenen Stellen an. Die in Artikel 38 verlangte Kriminalisierung der Genitalverstümmelung ist im deutschen Strafrecht bereits über § 226a StGB (Genitalverstümmelung) und §§ 223 ff. StGB (Körperverletzung) umgesetzt. Da es sich bei der Entscheidung für oder gegen Operationen an Keimdrüsen oder Genitalien um aufschiebbare, höchstpersönliche Entscheidungen handelt, können Eltern nicht wirksam einwilligen. Solange keine medizinisch zweifelsfreie Indikation mit akutem Handlungsbedarf vorliegt, können sich Ärzte und Eltern also mit der Entscheidung für eine Operation strafbar machen.¹³³ Die oben aufgeführten Studienergebnisse zeigen aber deutlich, dass der Straftatbestand sowie weitere Sensibilisierungsmaßnahmen keine ausreichende Wirkung gezeigt haben. Sie machen daher weitere Maßnahmen im Bereich der Prävention zur Klarstellung der rechtlichen Lage nötig, die Eltern in einer schwierigen psychischen Entscheidungssituation unterstützen. Eine gesetzliche Klarstellung, die Fortbildung von Fachpersonal sowie der Ausbau von Fachberatung ist eine konsequente Fortsetzung des Perspektivwechsels, den die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Intergeschlechtlichkeit¹³⁴ im Personenstandsrecht 2017 eingeleitet hat.

4.4.3 Kindesmissbrauch von Mädchen

In Bezug auf sexuellen Kindesmissbrauch von Mädchen gibt es, wie bei weiblichen Betroffenen des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung auch,¹³⁵ Überschneidungen zu anderen Spezialkonventionen des Europarates.

Das Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch – kurz Lanzarote-Konvention – ist ein auf die Bedarfe von betroffenen Kindern und Jugendlichen bis 18 Jahre spezialisiertes Menschenrechtsinstrument.¹³⁶ Es ist für Deutschland am 1. März 2016 in Kraft getreten und für die

Arbeit gegen Missbrauch von Mädchen ausdifferenzierter als die Istanbul-Konvention.

Die Lanzarote-Konvention basiert auf der UN-KRK und übernimmt deren vier Grundprinzipien: Diskriminierungsschutz (Artikel 2), Vorrang des Kindeswohles (Artikel 3), das Recht auf größtmögliche Entwicklung (Artikel 6) und das Recht des Kindes, in allen es betreffenden Angelegenheiten gehört zu werden (Artikel 12). Die Vorgaben der UN-KRK lassen sich grob in vier Bereiche unterteilen, die durchaus vergleichbar sind mit denen der Istanbul-Konvention: Kriminalisierungsverpflichtungen, eine nationale Koordination der Maßnahmen, systematische Präventionsmaßnahmen, die auf die verschiedenen Zielgruppen (Kinder, Eltern oder die allgemeine Öffentlichkeit) abgestimmt sind, sowie umfangreiche Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen.

4.4.4 Empfehlungen

Häusliche Gewalt / Sorge- und Umgangsrecht (4.4.1)

Zur verbesserten Umsetzung von Artikel 31 (Sorge- und Umgangsrecht, Sicherheit) empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte, nach Veröffentlichung der Studie zur Evaluation des Umgangsrechts¹³⁷ die Ergebnisse mit der Zivilgesellschaft, Justiz und den Ländern zu konsultieren und die sich daraus ergebenden Umsetzungsmaßnahmen prioritär zu behandeln.

Parallel dazu könnte das spezialisierte Unterstützungssystem eine Strategie für die Umsetzung von Artikel 31 der Konvention in den individuellen Verfahren zum Sorge- und Umgangsrecht entwickeln und eine völkerrechtsfreundliche Auslegung des Kindeswohlbegriffs in den Vorschriften zum Sorge- und Umgangsrecht in der Rechtspraxis befördern.

¹³³ So auch die Auffassung des Bundesjustizministerium in: BMFSFJ (2016), S. 19.

¹³⁴ Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 10. Oktober 2017, 1 BvR 2019/16.

¹³⁵ Menschenhandel: <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/about-the-convention>.

¹³⁶ Siehe <https://www.coe.int/en/web/children/convention>.

¹³⁷ Kindeswohl und Umgangsrecht – eine bundesweite Studie des BMFSFJ für eine kindeswohl-sensible Ausgestaltung des Umgangs im Kontext von Scheidung und Trennung: <http://www.projekt-petra.de/nachrichtenleser/kindeswohl-und-umgangsrecht-forschungsgruppe-petra-realisiert-bundesweite-studie-im-auftrag-des-bmfsfj.html>

Geschlechtsverändernde Operationen (4.4.2)

Zum Schutz der körperlichen Unversehrtheit und Selbstbestimmung von Säuglingen und Kleinkindern empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte in Umsetzung von Artikel 12 Absatz 5 und Artikel 15:

- Einführung eines neuen § 1631e BGB „Medizinische Eingriffe an den Genitalien oder Keimdrüsen“. ¹³⁸ Sorgeberechtigte Personen können nicht in einen geschlechtszuweisenden oder -angleichenden medizinischen Eingriff an den Genitalien oder Keimdrüsen des nicht einsichts- und urteilsfähigen Kindes einwilligen, es sei denn, der Eingriff ist zur Abwendung einer lebensbedrohlichen Situation oder der Gefahr einer schwerwiegenden körperlichen Gesundheitsbeeinträchtigung des Kindes zwingend erforderlich. In solchen Fällen bedarf die Einwilligung der sorgeberechtigten Personen der Genehmigung des Familiengerichts. Diese darf nur erteilt werden, wenn die medizinische Notwendigkeit im Sinne von Satz 1 sowie die ordnungsgemäße Aufklärung der Sorgeberechtigten im Sinne von § 630e BGB festgestellt ist. Die Bestellung eines Verfahrensbeistandes ist stets erforderlich. § 1631d bleibt unberührt.
- Aus- und Fortbildung des medizinischen Fachpersonals zu geschlechtlicher Vielfalt und zu den Folgen unnötiger medizinischer Eingriffe für intergeschlechtliche Kinder und die verbesserte Bekanntmachung der aktuellen medizinischen Standards (s2k-Leitlinien¹³⁹).

Kindesmissbrauch von Mädchen (4.4.3)

Für die Arbeit gegen Kindesmissbrauch von Mädchen ist die Lanzarote-Konvention ausdifferenzierter als die Istanbul-Konvention. Beide Konventionen finden aber für Mädchen Anwendung und verstärken sich wechselseitig. Daher bietet es sich an, Ressourcen in der Arbeit

zunächst auf die Lanzarote-Konvention zu fokussieren und perspektivisch möglicherweise entstehende Schutzlücken über die Istanbul-Konvention zu schließen.

4.5 Sexualisierte Gewalt

In Bezug auf sexualisierte Gewalt sieht die Konvention einige spezielle Verpflichtungen vor. Mit der Reform des § 177 StGB hat der Bundesgesetzgeber bereits vor Ratifikation den gesetzlichen Umsetzungsbedarf des Artikel 36 erfüllt, sodass jetzt jede nicht einvernehmliche sexuelle Handlung strafbar ist. Für eine Einschätzung, inwieweit jetzt die Rechtsprechung die neu gefasste Norm im Sinne der Konvention anwendet, ist es Anfang 2018, ein gutes Jahr nach Inkrafttreten der Änderung, noch zu früh. Perspektivisch bietet sich aber zur Absicherung dieser konventionskonformen Reform eine Evaluation an.

Darüber hinaus fordert die Konvention spezialisierte Angebote für von sexualisierter Gewalt Betroffene, um medizinische und gerichtsmedizinische Untersuchungen, Traumaberatung sowie psychosoziale Beratung zu gewährleisten (Artikel 25). Zeuginnen in Strafverfahren sind vor sekundärer Viktimisierung zu schützen (Artikel 54) und ihre Verfahrensrechte zu gewährleisten (Artikel 56d).

In den letzten Jahren lag – mit Ausnahme der Diskussion um das Sexualstrafrecht 2015/2016 – der Fokus von Fachdebatten und auch der Finanzierung häufig auf der Bekämpfung häuslicher Gewalt. Das ist eine Entwicklung, die auch in anderen europäischen Ländern zu beobachten ist und die der Expertinnenausschuss GREVIO in seinem ersten Länderbericht zu Österreich an prominenter Stelle kritisiert. ¹⁴⁰ Diese Schwerpunktsetzung hat zur Folge, dass es weniger durch Forschung oder auf andere Art gut belegte Erkenntnisse zum Umsetzungsstand der Konvention im Bereich sexualisierter Gewalt gibt.

¹³⁸ Althoff / Schabram / Follmar-Otto (2017). Teil 2., S. 76. Der Vorschlag wurde entwickelt im Rahmen des Gutachtens des Instituts für Menschenrechte im Auftrag des BMFSFJ.

¹³⁹ Deutsche Gesellschaft für Urologie (DGU) e.V., Deutsche Gesellschaft für Kinderchirurgie (DGKCH) e.V., Deutsche Gesellschaft für Kinderendokrinologie und -diabetologie (DGKED) e.V. (2016).

¹⁴⁰ Europarat, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (2017b), S. 6.

Im Folgenden werden zwei Themen aus dem Bereich der sexualisierten Gewalt herausgegriffen, die in Praxisberichten immer wieder eine Rolle spielen, die Rechte der Betroffenen stark einschränken, zu denen es aber bisher wenig aufbereitetes Wissen gibt.

4.5.1 Akteneinsicht der Nebenklägerin

In den letzten drei Jahren haben einige Oberlandesgerichte (OLG) das Akteneinsichtsrecht der Nebenklägerin auf der Grundlage von § 406e Abs. 2 S. 2 StPO eingeschränkt. Sie lehnen eine vollständige Einsicht in die Verfahrensakte auch nach Eröffnung der Hauptverhandlung ab, wenn eine sogenannte Aussage-gegen-Aussage-Konstellation vorliegt.¹⁴¹ Dies ist bei sexualisierter Gewalt sehr häufig der Fall. Den Nebenkläger_innen (hier von sexualisierter Gewalt Betroffene) wird damit eine Einsicht in die Protokolle ihrer früheren Vernehmungen, in die Bewertung ihrer Aussagen durch Ermittlungsbeamte_innen oder auch die gesamte Ermittlungsakte versagt. Dahinter steht die Besorgnis, dass sie ihre Angaben in ihrer Vernehmung, willkürlich oder unwillkürlich, an den Akteninhalt anpassen und damit die Wahrheitsfindung gefährden könnten. Hierdurch würden auch die Rechte der Angeklagten verletzt. Den Nebenkläger_innen ist es damit erheblich erschwert, ihre Rechte wahrzunehmen. Die Beschränkung wirkt sich auf die Geltendmachung von Ansprüchen im Adhäsionsverfahren und die Verfahrensrechte nach § 395 ff. StPO aus.¹⁴² Die Nebenklagevertreter_innen können protokollierte Missverständnisse und möglicherweise zu beachtende situative Besonderheiten in den Vernehmungen nicht erkennen oder Widersprüche in den Einlassungen der Angeklagten nicht prüfen. Damit bleibt das Frage- und Beanstandungsrecht der Nebenklage weitgehend inhaltsleer. Hält die vernehmende Person, etwa die Verteidigung, der Nebenklägerin unvollständige oder falsche Informationen vor, kann deren

Anwältin nicht angemessen darauf reagieren, ohne zu wissen, was in der Verfahrensakte steht, und die Vorhaltungen damit auch nicht abwehren.¹⁴³

Diese Rechtsauffassung ist nicht unwidersprochen geblieben. Eine gegenteilige Auffassung vertritt zum Beispiel das OLG Braunschweig.¹⁴⁴

Die Literatur ist uneinheitlich.¹⁴⁵ Diese Entwicklung betrifft die Verpflichtungen der Staaten aus Artikel 56 d) zu Verfahrensrechten, das Recht auf Schadenersatz (Artikel 30) und letztlich auch die Verpflichtung aus Artikel 36, effektive Strafverfahren sicherzustellen.

4.5.2 Sekundäre Viktimisierung im Strafverfahren

Die erheblichen Belastungen und Folgen von Sexualstraftaten sowie der sich gegebenenfalls daran anschließenden Ermittlungs- und Gerichtsverfahren sind mittlerweile in verschiedenen Untersuchungen erforscht.¹⁴⁶ Betroffene weisen in erhöhtem Maß Traumasymptome auf. Sie erwarten von Polizei und Justiz ein Verfahren von angemessener Dauer und einen respektvollen Umgang. Einen kritischen Punkt stellen insbesondere Vernehmungen der Betroffenen dar.¹⁴⁷ Einzelne kleinere Studien weisen hier auf abwertende, demoralisierende oder über das notwendige Maß hinausgehende Fragen nach Privat- und Intimleben von Zeug_innen durch die Verteidigung hin.¹⁴⁸

Um eine sekundäre Viktimisierung von Opferzeuginnen in den Verfahren zu vermeiden, verpflichtet Artikel 54 die Staaten daher, zu gewährleisten, dass in Strafverfahren Beweismittel, die sich auf das sexuelle Vorleben und Verhalten der Betroffenen bezieht, nur dann zulässig sind, wenn sie sachdienlich und notwendig sind. Dies ist nicht als ein grundsätzlicher Vorrang des Opferschutzes vor der Pflicht zur Wahrheitsfindung oder

141 Zum Beispiel OLG Hamburg, Beschluss vom 24. Oktober 2014, Aktenzeichen 1 Ws 110/14.

142 Meyer-Goßner (2017), § 406e StPO, Rn. 6b.

143 OLG Braunschweig, Beschluss vom 03. Dezember 2015, Aktenzeichen 1 Ws 309/15, Rn. 14.

144 OLG Braunschweig, Beschluss vom 03. Dezember 2015, Aktenzeichen 1 Ws 309/15.

145 Meyer-Goßner (2017), § 406e StPO, Rz. 6b.

146 Aktuell: Kruse / Schmitt / Hinner (2017).

147 Ebd., S. 181.

148 Fischer / Ohmes (2017), S. 55, 56; Kotlenga / Nägele / Nowak (2016), S. 25.

Beschuldigtenrechten zu verstehen. Für die Bewertung als zulässig wird ein erheblicher Beweiswert (significant probative value) vorausgesetzt.¹⁴⁹

Zeug_innen haben nach der deutschen Strafprozessordnung die Pflicht, vor dem Richter zu erscheinen (§ 48 Abs. 1 StPO) und auszusagen, solange keine Grund zur Aussageverweigerung vorliegt. Darüber hinaus haben bei einer richterlichen Vernehmung im Ermittlungsverfahren und bei der Vernehmung in der Hauptverhandlung neben den Richter_innen und Schöff_innen auch alle anderen Verfahrensbeteiligten, wie der Beschuldigte oder der Angeklagte und die Verteidigung, das Recht, erwachsene Zeug_innen direkt zu befragen. Die Grenzen des Fragerechts ziehen §§ 68a, § 241 Abs. 2 StPO. Danach kann der Vorsitzende Fragen zurückweisen, die ungeeignet sind oder nicht zur Sache gehören, womit Fragen, die ernsthaft die Glaubwürdigkeit der Zeug_innen und die Glaubhaftigkeit der Aussage prüfen, zugelassen werden müssen.¹⁵⁰ Beziehen sich diese auf das Privat- und Intimleben der Zeug_innen, sind sie nur nach sorgfältiger Prüfung ihrer Unerlässlichkeit im Sinne von § 68a StPO statthaft.¹⁵¹ Die Rechtsprechung legt den Begriff allerdings weit aus.¹⁵² Unerlässlich ist die Frage immer dann, wenn das Gericht seiner Pflicht, die Wahrheit zu ermitteln, ansonsten nicht uneingeschränkt nachkommen kann.¹⁵³ Damit endet der Schutz der §§ 68a, 241 Abs. 2 StPO, wenn die Frage auf irgendeine Weise zur Erforschung der Wahrheit beitragen kann.¹⁵⁴ Hinzu kommt, dass die unberechtigte Zurückweisung von Fragen ein erhebliches Revisionsrisiko birgt, wohingegen die Verletzung der Intimsphäre einer Zeugin rechtlich nicht angegriffen werden kann.¹⁵⁵

Diese weite Auslegung des Begriffs der Unerlässlichkeit könnte in Konflikt stehen mit der Anforderung aus der Istanbul-Konvention, nur Beweismittel mit einem erheblichen Beweiswert zuzulassen. Um das abschließend beurteilen zu können, ist

zunächst mit Nebenklagevertreter_innen, Richter_innen, Vertreter_innen der psychosozialen Prozessbegleitung und von Beratungsstellen zu klären, inwieweit die einzelnen oben aufgeführten Untersuchungsbefunde für die Praxis verallgemeinerbar sind. Weiter bleibt abzuwarten, wie GREVIO den Begriff der Notwendigkeit in Artikel 54 auslegt.

4.5.3 Empfehlungen

Zur weiteren Umsetzung der §§ 36 (Sexuelle Gewalt), 56 d (Rechte in Ermittlungs- und Gerichtsverfahren) und 54 (zulässige Beweismittel) empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte:

- eine externe Evaluation der §§ 177, 184i StGB (sexueller Übergriff; sexuelle Nötigung; Vergewaltigung) in der nächsten Legislaturperiode, beauftragt durch das BMFSFJ in Kooperation mit dem BMJV
- eine Sammlung, Auswertung und Veröffentlichung der Rechtsprechung der Landgerichte und Oberlandesgerichte durch das BMJV zur Gewährung von Akteneinsicht in Strafverfahren wegen Sexualstraftaten gegen Erwachsene bei Aussage-gegen-Aussage-Konstellationen, um umfassend bewerten zu können, wie sich die Rechtsprechung entwickelt
- eine Befassung mit den Themen Einschränkung des Akteneinsichtsrechts in Sexualstraftaten und sekundäre Viktimisierung in Strafverfahren in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Häusliche Gewalt“

4.6 Opferentschädigung

Ein zentraler menschenrechtlicher Anspruch für die Opfer von Straftaten ist die Entschädigung und Wiedergutmachung, die primär durch die Täter_innen zu leisten ist. Können diese ihrer

149 Europarat (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 278.

150 Meyer-Goßner / Schmitt (2017), § 241 StPO, Rn. 14.

151 Bundesgerichtshof, Beschluss vom 13. Mai 2009, Aktenzeichen 1 StR 209/09.

152 Fink (2015), S. 59, 60.

153 Vgl. etwa Bundesgerichtshof, Beschluss vom 17. April 1990, Aktenzeichen 2 StR 149/90.

154 Fink (2015), S. 72.

155 Meyer-Goßner / Schmitt (2017), § 68a StPO, Rn. 9. § 241 StPO, Rn. 23.

Verpflichtung nicht nachkommen, entsteht eine nachrangige Verantwortung des Staates. Diese staatliche Entschädigungspflicht ist in Artikel 30 Absatz 2 der Konvention auf schwere Körperverletzung oder Gesundheitsschädigungen beschränkt. Sie kann durch physische wie psychische Gewalt verursacht sein.¹⁵⁶ Der Begriff der Entschädigung ist weit zu verstehen und umfasst Geldzahlungen, aber auch Heil- und Krankenbehandlungen oder Sozialleistungen. Die Entschädigung ist innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu gewährleisten (Abs. 2, S. 1). Will der Staat die Täter_innen regresspflichtig machen, sind dabei die Auswirkungen der hierfür gewählten Maßnahmen auf die Sicherheit der Betroffenen angemessen zu berücksichtigen (Abs. 2, S. 2).

4.6.1 Reform des sozialen Entschädigungsrechtes

Derzeit können von körperlicher Gewalt Betroffene auf der Grundlage des Opferentschädigungsgesetzes Leistungen nach dem umfangreichen Katalog des Bundesversorgungsgesetzes erhalten (§ 1 OEG). Hierbei gibt es einige Punkte, die den Vorgaben der Konvention nicht in vollem Umfang gerecht werden: (1) Keinen Anspruch auf Opferentschädigung im Sinne von Artikel 30 Absatz 2 haben derzeit Menschen, die von psychischer Gewalt, wie zum Beispiel Stalking oder Cybergewalt, betroffen sind. (2) Anspruchsberechtigt sind nur diejenigen, die sich zum Zeitpunkt der Tat rechtmäßig in Deutschland aufgehalten haben. Im Versorgungsrecht ist der Begriff des rechtmäßigen Aufenthaltes weiter gefasst als im Aufenthaltsrecht und umfasst auch die Duldung.¹⁵⁷ Ausgeschlossen sind Frauen ohne Papiere, bis sie eine Duldung bekommen. (3) Darüber hinaus dauern die Verfahren zum Teil mehrere Jahre und verursachen so erhebliche weitere Belastungen.

Einige dieser seit Jahren insbesondere von nicht staatlichen Opferhilfestellen vorgebrachten Kritikpunkte¹⁵⁸ sind in dem langjährigen Prozess der

Reform des sozialen Entschädigungsrechts bereits aufgegriffen worden. In der 18. Legislaturperiode hat das BMAS einen „Ersten Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts (SGB XIII-E)“ vorgelegt, der bisher nicht zu einem Referentenentwurf weiterentwickelt wurde. Der Arbeitsentwurf sieht vor, psychische Gewalt als entschädigungsfähig anzuerkennen (§ 13 Nr. 2 SGB XIII-E). Der rechtmäßige Aufenthalt im Sinne des Versorgungsrechts wird legal definiert (§ 8 Abs. 2 SGB VIII-E).

Die Situation von Betroffenen ohne rechtmäßigen Aufenthalt verbessert sich allerdings nicht. Sie können nur in Härtefällen einen Ausgleich erhalten. Der Anspruch liegt im Ermessen der Behörden und es ist unklar, welche Leistungen er umfasst (§ 8 Abs. 4 in Verbindung mit § 74 SGB VIII-E). Zusätzlich wird ihnen nach dem Entwurf die bisherige Möglichkeit genommen, eine Entschädigung zu erhalten, wenn sie im Verlauf ihres Aufenthaltes in Deutschland in einen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus wechseln konnten.

Vorschriften zur Verfahrensbeschleunigung werden von der Praxis als nachbesserungsbedürftig bewertet.¹⁵⁹

Die vorgesehene Einführung einer Bundesstatistik in § 94 SGB XIII-E bietet die Chance, von Beginn an die Datenerfassung an den Vorgaben der Konvention auszurichten und somit die Verpflichtung zur Erhebung disaggregierter Daten im Anwendungsbereich der Konvention umzusetzen. Bisher ist die geplante Datenerhebung – Zahl der Leistungsempfänger_innen sowie Ausgaben und Einnahmen der Sozialen Entschädigung – allerdings ausschließlich an fiskalischen Interessen orientiert.

4.6.2 Empfehlungen

Zur verbesserten Umsetzung von Artikel 30 empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte, im weiteren Reformprozess des sozialen

¹⁵⁶ Europarat (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 166.

¹⁵⁷ Kirstein (2014), S. 27.

¹⁵⁸ Siehe zuletzt: Arbeitskreis der Opferhilfen (ado), Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe // Frauen gegen Gewalt (bff), Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK), Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt (VBRG) (2017).

¹⁵⁹ Ebd., S. 66, 70.

Entschädigungsrechts die konventionskonformen Änderungsvorschläge beizubehalten. Für eine diskriminierungsfreie Umsetzung der Konvention im Sinne von Artikel 5 Absatz 4 sollten zudem Menschen aus Drittstaaten ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus den anderen Leistungsberechtigten gleichgestellt werden.

Vor dem Hintergrund der allgemeinen Anforderungen aus Artikel 11 (Datensammlung) sowie der spezifischen aus Artikel 30 empfiehlt es sich, die Daten disaggregiert nach Geschlecht der Antragsteller_innen, Gewaltform, Dauer der Verfahren und Täter-Opfer Beziehung zu erheben und in der Bundesstatistik zusammenzuführen.

5 Beteiligungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft

Wie die Konvention genau zu verstehen ist, wird sich in den nächsten Jahren zeigen, wenn der Expert_innenausschuss GREVIO in einer Reihe von Ländern die Umsetzung überprüft und hierzu in den Empfehlungen die einzelnen Verpflichtungen interpretiert hat. Darüber hinaus wird man sehen, wie der EGMR oder CEDAW Bezug nehmen auf die Konvention und ihre Rechtsprechung ausdifferenzieren.

Die Zivilgesellschaft ist maßgeblich an der Umsetzung der Konvention beteiligt. Das spezialisierte Schutz- und Beratungssystem für von Gewalt betroffene Frauen wird vor allem von nicht staatlichen Einrichtungen getragen. Darüber hinaus gibt es für die verschiedenen Gruppen der Zivilgesellschaft, wie das Hilfesystem, die Interessenverbände oder die nationale Menschenrechtsinstitution, Möglichkeiten, ihre Expertise für die Gewährleistung der Rechte betroffener Frauen einzusetzen.

5.1 Überwachung der Konvention

Überwachungsgremium GREVIO (Artikel 66)

Mit der Ratifikation der Konvention hat sich die Bundesregierung der Überprüfung durch den Expertinnenausschuss GREVIO unterworfen. Der Ausschuss setzt sich derzeit aus 10 weiblichen Mitgliedern zusammen, die aus den Vertragsstaaten kommen und langjährige Expertise im Feld Gewalt gegen Frauen haben. Die Mitglieder vertreten nicht ihr Land und dessen politische Linien oder die Organisation, in der sie tätig sind, sondern

agieren als unabhängige Expert_innen. Sie können dem Ausschuss maximal zweimal für jeweils vier Jahre angehören. Nach der 25. Ratifikation – der Ratifikation von Deutschland – werden bis zu fünf zusätzliche Mitglieder in den Ausschuss gewählt. Es besteht also auch die Möglichkeit, ein deutsches Mitglied zur Wahl in den Ausschuss zu stellen. Die Bundesregierung könnte bis zu drei Kandidat_innen vorschlagen, von denen gegebenenfalls eine oder einer vom Vertragsausschuss der Staaten gewählt wird.¹⁶⁰ Der Vertragsausschuss ist dabei nach Artikel 66 Absatz 2 gehalten, auf eine Ausgewogenheit der Geschlechter und Disziplinen sowie eine geographische Verteilung zu achten. Die aktuelle Zusammensetzung von GREVIO ist dominiert von Frauen mit einem wissenschaftlichen Hintergrund, aus der Justiz oder einer NGO. Ein deutsches Mitglied könnte der Konvention in Deutschland eine höhere Aufmerksamkeit verschaffen sowie Staat und Zivilgesellschaft für deren Bedeutung und Anwendung sensibilisieren.

Die Vertragsstaaten sind gehalten, in ihren Ländern ein transparentes und kompetitives Verfahren zu gewährleisten, das zu einer Auswahl der am besten geeigneten Personen führt.¹⁶¹ Hierfür gibt es in Deutschland bisher kaum Praxis. Transparenz setzt zunächst voraus, dass eine möglichst große Bandbreite an potenziellen Bewerber_innen über eine Benennungsabsicht der Bundesregierung, die Voraussetzungen, das Verfahren sowie die aus der Mitgliedschaft im Ausschuss resultierenden Anforderungen informiert werden. Gestaltungsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft bestehen darin, Verfahrensvorschläge zu entwickeln, die Wahl zivilgesellschaftlicher Kandidat_innen ebenfalls

¹⁶⁰ Hierzu hat sich der Ausschuss der Vertragsparteien eine Verfahrensordnung gegeben: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c4ba0.

¹⁶¹ Europarat, Committee of Ministers (2014): Rule 10.

transparent und kompetitiv zu organisieren und letztlich auch darin, der Bundesregierung konkrete Vorschläge für Kandidat_innen zu unterbreiten.

Überprüfungsverfahren (Artikel 68 Absatz 1–11)

GREVIO untersucht als zuständige Instanz, inwieweit die Konvention in den einzelnen Staaten umgesetzt ist. Das Verfahren beginnt mit einer ersten grundlegenden Evaluation der Situation in den Vertragsstaaten. Darauf aufbauend folgen sogenannte Monitoringrunden, die jeweils auf bestimmte Themenkomplexe der Konvention fokussieren. In welchem zeitlichen Abstand diese Runden erfolgen, wird der Ausschuss noch festlegen.¹⁶²

Derzeit findet die erste grundlegende Evaluation in elf Staaten statt, die für Deutschland nicht vor Mai 2019 zu erwarten ist. Das gesamte Verfahren dauert aktuell insgesamt zwischen 14 und 21 Monaten¹⁶³ und lässt sich grob in drei Phasen unterteilen.¹⁶⁴

(1) Informationssammlung: In einem ersten Schritt sammelt der Ausschuss aus verschiedenen Quellen Informationen über die Umsetzung der Konvention. Das beginnt mit einem ausführlichen Fragenbogen, den die Länder innerhalb von fünf Monaten nach der Zusendung ausfüllen sollen.¹⁶⁵ Bereits an dieser Stelle sind auch NGOs aufgefordert, ihre Einschätzung zur Umsetzung der Konvention abzugeben und die Fragen in dem Bogen zu beantworten. Der Vorlauf von mindestens einem Jahr bis zum Start des Verfahrens gibt der Zivilgesellschaft die Möglichkeit, Ressourcen für die Erarbeitung eines eigenen Berichtes zu mobilisieren, sich auf ein Verfahren zu verständigen und für die Koordinierung verantwortliche Einrichtungen zu wählen.

Auf der Grundlage aller Informationen identifizieren zwei Ausschussmitglieder, die für das

Verfahren zu Berichterstatte_r_innen ernannt wurden, wichtige Themen und laden Staatenvertreter_innen 3–5 Monate später zu einem Dialog darüber ein. Daran schließt sich circa einen Monat später ein fünftägiger Länderbesuch an, an dem die Berichterstatte_r_innen, Vertreter_innen des Ausschussesekretariats sowie gegebenenfalls unabhängige Expert_innen teilnehmen. Es finden Gespräche mit Regierungsvertreter_innen, Behörden und Zivilgesellschaft statt. Auch andere Ausschüsse des Europarates gehen nach einem sehr ähnlichen Verfahren wie GREVIO vor. So hat beispielsweise die Expert_innengruppe zur Überwachung der Menschenhandelskonvention¹⁶⁶ während ihres Deutschlandbesuches sowohl auf Bundes- wie auf Länderebene Gespräche geführt. Da dem Arbeits- und Zeitplan der Ausschüsse koordinierte Treffen entgegenkommen, hat die Zivilgesellschaft auf der Bundesebene einen gemeinsamen Termin organisiert. Den Besuch beim Land Berlin hat das Vernetzungsgremium gestaltet, der Runde Tisch gegen Menschenhandel, an dem staatliche und nicht staatliche Akteure teilnehmen. Es bietet sich auch für die Zivilgesellschaft im Antigewaltbereich an, frühzeitig Kontakt mit dem Ausschussesekretariat aufzunehmen, Vorschläge für Gesprächspartner_innen zu unterbreiten und gemeinsame Termine zu koordinieren.

(2) Berichtserstellung: Basierend auf allen Informationen erstellt in der Regel das Sekretariat einen Berichtsentwurf, der von GREVIO auf einer folgenden Sitzung diskutiert und dann als Entwurf angenommen wird. Die finale Version entsteht nach der Einarbeitung von Informationen des überprüften Staates, dem der Entwurf zur Kommentierung vorgelegt wird. Dabei geht es um eine Überprüfung der in dem Bericht von GREVIO dargestellten Fakten – nicht der Bewertungen – sowie um eine möglicherweise notwendige Aktualisierung von Informationen. Die finale Version wird dem überprüften Staat innerhalb von einem Monat geschickt, mit einer letzten Gelegenheit

¹⁶² Europarat, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (2015), rule 32.

¹⁶³ Zeitplan für die Länder, die bereits im Verfahren sind: <http://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/timetable>.

¹⁶⁴ Beschreibung der einzelnen Schritte des Verfahrens: <http://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/steps-in-the-first-baseline-evaluation-procedure>.

¹⁶⁵ Der Fragebogen ist hier auf Englisch einsehbar: <https://rm.coe.int/16805c95b0>.

¹⁶⁶ GRETA – the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings.

zur Kommentierung, und dann inklusive Kommentaren auf der Website des Europarates veröffentlicht.¹⁶⁷

(3): Follow-up: Der sogenannte Ausschuss der Vertragsstaaten¹⁶⁸ kann Empfehlungen aus dem GREVIO-Bericht übernehmen und an den Vertragsstaat richten. Der überprüfte Staat ist verpflichtet, den GREVIO-Bericht mit den Empfehlungen für eine verbesserte Umsetzung der Konvention an die jeweiligen Parlamente zu schicken, sich mit den Empfehlungen von GREVIO auseinanderzusetzen und zumindest die Empfehlungen des Vertragsstaatenausschusses umzusetzen.

Einbeziehung der Parlamente in die Überwachung

Wie unter 3.2.3 dargestellt, sind die Vertragsstaaten nach Artikel 70 verpflichtet, die Parlamente einzuladen, sich an der Überwachung der Umsetzung zu beteiligen. Unterschiedlich stark ausgeprägte Formen der Beteiligung wären Kenntnisnahme, Diskussion oder Kommentierung der einzelnen Empfehlungen. Die Zivilgesellschaft könnte über die Fraktionen im Bundestag und in den Landtagen eine Befassung mit den Berichten in den zuständigen Ausschüssen anregen.

Untersuchungsverfahren (Artikel 68 Absatz 13)

Erhält GREVIO zum Beispiel von einer NGO zuverlässige Hinweise darauf, dass in einem Vertragsstaat schwerwiegende, systematische Verletzungen der Rechte aus der Konvention vorliegen, die dringenden Handlungsbedarf begründen, kann er dies auch jenseits der Monitoringrunden in einem sogenannten Untersuchungsverfahren (Artikel 68 Absatz 13) prüfen.¹⁶⁹ Die einzelnen Voraussetzungen sind in der Konvention und der Verfahrensordnung festgelegt. Zunächst

bittet der Ausschuss den Vertragsstaat in einer Vorprüfung um eine Stellungnahme und zeitgleich NGOs, Einzelpersonen, Regierungsstellen um Informationen zu der Situation. Erhärten sich die Vorwürfe, findet eine Untersuchung durch ein Mitglied oder mehrere Mitglieder des Ausschusses statt, die Vor-Ort-Besuche sowie Anhörungen umfassen kann. Im Anschluss daran diskutiert der gesamte Ausschuss die gesammelten Informationen, entwickelt Empfehlungen zur Abhilfe und schickt das Ergebnis zur Kommentierung an den Staat. In einem Follow-up-Verfahren überprüft der Ausschuss, inwiefern der Vertragsstaat seinen Empfehlungen gefolgt ist.

Das Untersuchungsverfahren wird in ähnlicher Form auch bei anderen Menschenrechtsverträgen angewandt, wie zum Beispiel der UN-BRK oder der Antifolter- und Frauenrechtskonvention CEDAW. Bisher ist in der Praxis davon nur selten Gebrauch gemacht worden. Der CEDAW-Ausschuss hat in zwei Verfahren gegen Mexiko¹⁷⁰ und Kanada¹⁷¹ jeweils eine Verletzung der Konvention festgestellt, da deren Strafverfolgungs- und Justizbehörden Frauen nicht effektiv vor Gewalt geschützt haben. In beiden Ländern gab es ein hohes Ausmaß an Gewalt- und Tötungsdelikten an Frauen sowie eine regelhafte Untätigkeit der Behörden.¹⁷² Das Untersuchungsverfahren ist auf der einen Seite also schweren Menschenrechtsverletzungen vorbehalten. Es hat aber auf der anderen Seite die Vorteile, dass es wenig formale Verfahrensanforderungen gibt, kaum Kosten verursacht und keine Einzelperson als Beschwerdeführerin benötigt, und ist somit durchaus in der Arbeit von NGOs mitzudenken. Es ist davon auszugehen, dass GREVIO die Voraussetzungen der schwerwiegenden, systematischen Rechtsverletzungen in Artikel 68 der Istanbul-Konvention ähnlich wie die UN-Fachausschüsse interpretiert.

167 Siehe hier zum Beispiel die zusammengestellten Informationen über das Verfahren in Österreich: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/austria>.

168 Hierbei handelt es sich um ein politisches Gremium, das mit Vertreter_innen der Vertragsstaaten besetzt ist und die Aufgabe hat, die GREVIO-Mitglieder zu wählen.

169 Siehe hier ein Schaubild für den Ablauf des Verfahrens: <https://rm.coe.int/1680462547>.

170 UN, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (2015).

171 UN, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (2005).

172 Frauenorganisationen in Kanada haben dem Ausschuss Daten vorgelegt, nach denen indigene Frauen ein 3,5-fach höheres Risiko hatten, Opfer von Gewalt zu werden, als nicht indigene. In Ciudad Juárez, einer Region im Norden Mexikos, wurden von 1993 bis 2003 je nach Quelle zwischen 321 und 393 Tötungsdelikte an Frauen festgestellt.

Individualrechtsschutz über andere Konventionen

Die Istanbul-Konvention sieht kein Beschwerdeverfahren für Einzelpersonen zur Abhilfe von individuellen Rechtsverletzungen vor. Das bedeutet, dass die einzelne von Gewalt betroffene Frau nicht direkt bei dem Ausschuss Rechte aus der Konvention einfordern kann. Dies ergibt sich aus den unterschiedlichen Strukturen auf internationaler Ebene und auf Europaratsebene: Im Menschenrechtsschutzsystem der UN gibt es keinen eigenen Gerichtshof. Jede UN-Konvention, wie auch CEDAW, sieht ein sogenanntes Individualbeschwerdeverfahren für Einzelpersonen vor, das in den jeweiligen Fachausschüssen behandelt wird. Demgegenüber hat der Europarat den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), der sich mit Individualbeschwerdeverfahren bei Verletzungen der EMRK befasst.

Da aber die verschiedenen Gremien innerhalb der Menschenrechtsschutzsysteme zunehmend aufeinander Bezug nehmen,¹⁷³ ist davon auszugehen, dass der EGMR und CEDAW in ihren weiteren Entscheidungen von Einzelfällen die detaillierten Verpflichtungen der Istanbul-Konvention aufgreifen und dabei auch auf die GREVIO-Berichte über deren Umsetzung zurückgreifen werden. Für Beratungseinrichtungen und Rechtsanwält_innen bedeutet das, dass sie bei der Unterstützung von Einzelfällen auch immer diese Rechtswege mitdenken können.

5.2 Auslegung der Konvention

Die konkrete Auslegung der einzelnen Artikel obliegt dem Expert_innenausschuss GREVIO. Sie erfolgt überwiegend im Rahmen der Überprüfung des Umsetzungsstandes der Konvention in den Vertragsstaaten. Insbesondere in

den Empfehlungen an die Staaten, in welchen Bereichen sie die Umsetzung der Konvention verbessern sollten, spiegelt sich die Auffassung des Ausschusses wieder. Diese sind naturgemäß spezifisch auf die Situation in dem jeweiligen Land zugeschnitten, in der Gesamtschau lassen sich daraus aber durchaus allgemeingültige Tendenzen ablesen.

Zur weiteren Auslegung der Konvention kann der Ausschuss, soweit er es für erforderlich hält, sogenannte Allgemeine Empfehlungen erarbeiten (Artikel 69). Diese beziehen sich nicht auf einzelne Staaten, sondern interpretieren allgemein einzelne Artikel oder Themen aus der Konvention. Zwar sind sie rechtlich nicht bindend, geben den Staaten aber Orientierungshilfen für die praktische Umsetzung der Menschenrechte an die Hand, und bilden einen Maßstab, um die Fortschritte bei deren Umsetzung zu beurteilen.

Die Interpretation von Menschenrechtsverträgen über Allgemeine Empfehlungen ist ein Verfahren, dass vor allem im Kontext des UN-Menschenrechtsschutzsystems übliche Praxis ist. Die jeweiligen Ausschüsse zur Überwachung der Kernmensenrechtsverträge der UN – wie zum Beispiel CEDAW, der UN-Kinderrechtsausschuss oder der UN-Behindertenrechtsausschuss¹⁷⁴ – entwickeln entsprechende Empfehlungen in der Regel dann, wenn sie bei der Überprüfung der Länder feststellen, dass deren Verständnis von der Umsetzung der Konvention stark abweicht von dem des Ausschusses, wenn Themen bei der Umsetzung stark vernachlässigt werden oder aufgrund von Entwicklungen an Bedeutung gewinnen. Die Ausschüsse entwickeln die Empfehlungen in einem partizipativen Verfahren auf der Grundlage von schriftlichen Eingaben und häufig auch einem sogenannten Day of General Discussion mit verschiedenen Vertreter_innen, auch aus der Zivilgesellschaft. Welche Praxis GREVIO entwickeln wird, bleibt abzuwarten.

¹⁷³ Rabe (2017), S. 1, 2.

¹⁷⁴ Siehe hier zum Beispiel die Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>.

Fazit

Die Istanbul-Konvention ist ein Menschenrechtsvertrag. Sein Inkrafttreten bietet den Anlass, die Infrastruktur gegen geschlechtsspezifische Gewalt – etwa die rechtlichen, administrativen und politischen Rahmenbedingungen sowie das Unterstützungssystem – systematisch aus der menschenrechtlichen Perspektive zu betrachten.

Deutschland hat eine Vielzahl an Verpflichtungen aus der Konvention bereits umgesetzt. Der Bund und die Länder haben während der letzten 20 Jahre die Gesetzeslage für gewaltbetroffene Frauen grundlegend verändert. Die Einführung der psychosozialen Prozessbegleitung, der anonymen Spurensicherung und der Ausbau des Unterstützungssystems haben die Schutz- und Unterstützungsmöglichkeiten für von Gewalt betroffene Frauen weiter ausdifferenziert. Eine starke und vielfältige Zivilgesellschaft war und ist hierfür ein Motor und gewährleistet die fachlich notwendige Unterstützung, um passgenaue Maßnahmen entwickeln zu können. Die erzielten Erfolge bieten eine gute Grundlage für die weitere Umsetzung der Konvention.

Dabei muss nicht nur geprüft werden, ob die einzelnen Vorgaben aus der Konvention umgesetzt sind, sondern auch, inwieweit die bestehenden Maßnahmen, Programme oder Gesetze diskriminierungsfrei zugänglich sind oder angewendet werden. Dass Geschlecht nicht nur biologisch zu verstehen ist, hat zum Beispiel zur Konsequenz, dass Angebote auch für Transfrauen vorzuhalten sind und der erweiterte Geschlechterbegriff zukünftig in der statistischen Datenerfassung und Forschung abzubilden ist. Zu untersuchen ist ferner, inwieweit Polizei und Ordnungsbehörden

Vorgaben aus der Konvention, wie zum Beispiel Kontakt- und Näherungsverbote, in allen Situationen anwenden, in den Frauen von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen sind. Das umfasst Privathaushalte ebenso wie Einrichtungen der Behindertenhilfe, Flüchtlingsunterkünfte oder Obdachloseneinrichtungen.

Der menschenrechtliche Maßstab setzt weiter voraus, dass die Vorgaben aus Verträgen nicht nur auf dem Papier stehen, sondern auch in der Praxis umgesetzt sind. So wird zu überprüfen sein, ob die Rechtsprechung das umsetzt, was der Gesetzgeber mit der menschenrechtskonformen Reform des Sexualstrafrechts beabsichtigt hat – nicht einvernehmliche sexuelle Handlung unter Strafe zu stellen.

Konkrete Einzelschritte der Umsetzung, wie der bedarfsgerechte Ausbau des Unterstützungssystems, stehen unmittelbar an. Darüber hinaus ist es erforderlich, Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass systematisch beobachtet und bewertet werden kann, wie die Konvention umgesetzt ist und wird. Das setzt voraus: eine an den Anforderungen der Konvention orientierte Datenerfassung, eine koordinierte Politik auf Bundes- und Landesebene gegen Gewalt gegen Frauen sowie ein konsequentes unabhängiges Monitoring der Umsetzung.

Angesichts dieser durchaus langfristigen Aufgabe ist es wichtig, dass die Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt in den nächsten Jahren ein Schwerpunkt der Gleichstellungspolitik von Bund und Ländern wird.

Literatur und Dokumente

Althoff, Nina / Schabram, Greta / Follmar-Otto, Petra (2017): Gutachten Geschlechtervielfalt im Recht. Status quo und Entwicklung von Regelungsmodellen zur Anerkennung und zum Schutz von Geschlechtervielfalt, Berlin: BMFSFJ

Amnesty International Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V. / Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V. / Bundesweite Arbeitsgemeinschaft Psychosozialer Zentren / für Flüchtlinge und Folteropfer e. V. und andere Organisationen (Hg.) (2017): Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland. Standards zur Gewährleistung der asylrechtlichen Verfahrensgarantien. https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2016/11/PRO_ASYL_Memorandum_BAMF_Broschuere_Web_Nov16.pdf

Arbeitskreis der Opferhilfen (ado), Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe // Frauen gegen Gewalt (bff), Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK) und Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt (VBRG) (2017): Gemeinsame Stellungnahme zum Ersten Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts (SGB XIII) vom 10.01.2017. Berlin. <http://verband-brg.de/index.php/publikationen/stellungnahmen/110-stellungnahme-zum-arbeitsentwurf-fuer-ein-neues-soziales-entschaedigungsrecht>

Baden-Württemberg, Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren (2014): Landesaktionsplan gegen Gewalt an Frauen. https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Gegen_Gewalt_an_Frauen/LAP-BW_Gegen-Gewalt-an-Frauen_2014.pdf (abgerufen am 13.01.2018)

BAGüS/con_sens (2017): Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe der überörtlichen Träger der Sozialhilfe, Bericht 2015, Münster

Becker, Monika (1995): Sexuelle Gewalt gegen Mädchen mit geistiger Behinderung: Daten und Hintergründe. Heidelberg: Edition Schindele

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017): Dienstanweisung Asyl, Stand 24.02.2017. <https://www.proasyl.de/thema/asylverfahren/fachwissen/> (abgerufen am 25.01.2018)

Bundesarbeitsgruppe Gesundheit/Illegalität (2017): Arbeitspapier. Aktuelle Herausforderungen und Lösungsansätze. Gesundheitsversorgung für Menschen ohne Papiere. https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/BAG_Gesundheit_Illegalitaet_Arbeitspapier_Gesundheitsversorgung_fu_r_Menschen_ohne_Papiere_April_2017_Web.pdf (abgerufen am 13.01.2018)

Bundesministerium des Innern (2009): Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009. http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwv-bund_26102009_MI31284060.htm (abgerufen am 12.01.2018)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2016a): Dokumente zur Staatenprüfung, Beantwortung zu Ziffer 36 der Abschließenden Bemerkungen des Vertragsausschusses aus Sicht der Länder. https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/UN_BRK/Staatenpruefung/staatenpruefung_node.html (abgerufen am 17.01.2018).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016b): Dokumente zur Staatenprüfung, Stellungnahme zu Ziffer 36 der „Abschließenden Bemerkungen“ des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/UN_BRK/Staatenpruefung/staatenpruefung_node.html (abgerufen am 17.01.2018).

Bundesministerium für Frauen, Senioren, Familie und Jugend (BMFSFJ) (2016): Sachstandsinformation des BMFSFJ zur „Situation von trans- und intersexuellen Menschen im Fokus“. Begleitmaterial zur Interministeriellen Arbeitsgruppe Inter- & Transsexualität, Band 5, S. 19 <https://www.bmfsfj.de/blob/112092/25143068af0f51442bf5efd34edd8016/situation-von-tans-und-intersexuellen-menschen-im-fokus-data.pdf> (abgerufen am 12.01.2018)

Bundesregierung (2016): „Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft“, Nationaler Aktionsplan 2.0 zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/NAP/NAP_20/nap_20_node.html (abgerufen am 17.01.2018).

Bundesregierung (2017): Denkschrift zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt, Istanbul 11. Mai 2011, SEV 210. <https://www.bmfsfj.de/blob/119338/175450622ce5e37298bf54de5c9745e7/anhang-denkschrift-data.pdf> (abgerufen am 12.01.2018)

Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff) (2017): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“. <https://www.frauen-gegen-gewalt.de/stellungnahme/bff-stellungnahme-zum-referentenentwurf-eines-gesetzes-zu-dem-uebereinkommen-des-bundesrates-istanbul-konvention.html> (abgerufen am 17.01.2018)

CEDAW Allianz (2017): Alternativbericht CEDAW. Bezug nehmend auf den kombinierten siebten und achten Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Berlin

Deutsche Gesellschaft für Urologie (DGU) e.V., Deutsche Gesellschaft für Kinderchirurgie (DGKCH) e.V., Deutsche Gesellschaft für Kinderendokrinologie und -diabetologie (DGKED) e.V. (Hg.) (2016): S2k-Leitlinie 174/001: Varianten der Geschlechtsentwicklung. http://www.awmf.org/uploads/tx_szleitlinien/174-001_S2k_Geschlechtsentwicklung-Varianten_2016-08_01.pdf (abgerufen am 25.01.2018)

Deutscher Bundestag (2017a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Sonderbeauftragte für geschlechtsspezifische Verfolgung beim BAMF und die Situation von Menschen, die eine begründete Furcht vor Verfolgung wegen ihrer sexuellen Orientierung bzw. Geschlechtsidentität geltend machen. Berlin, 29.03.2017. Drucksache 18/12001

Deutscher Bundestag (2017b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das erste Quartal 2017, Berlin, 01.06.2017. Drucksache 18/12623

Deutscher Bundestag (2017c): Antwort der Bundesregierung auf Kleine Anfrage. Schutz von Menschen mit Beeinträchtigung vor Gewalt. Berlin, 11.07.2017. Drucksache 18/13092

Deutsches Institut für Menschenrechte / Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen (2015): CRPD Follow-up Konferenz 2015: Prüfung abgelegt – und nun? Dokumentation Forum 8: Gewaltschutz in Einrichtungen. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/themen/gewaltschutz/> (abgerufen am 17.01.2018).

Deutsches Rotes Kreuz e.V. (2012): DRK-Standards zum Schutz vor sexualisierter Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Menschen mit Behinderungen in den Gemeinschaften, Einrichtungen, Angeboten und Diensten des DRK. <http://drk-kinder-jugend-familienhilfe.de/arbeitsfelder/schutz-vor-sexualisierter-gewalt/drk-standards-zum-schutz-vor-sexualisierter-gewalt/> (abgerufen am 17.01.2018).

Elsuni, Sarah (2011): Geschlechtsbezogene Gewalt und Menschenrechte. Eine geschlechtertheoretische Untersuchung der Konzepte Geschlecht, Gleichheit und Diskriminierung im Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen. Frankfurt am Main: Nomos

EU, European Institute for Gender Equality (EIGE) (2014): Administrative data sources on gender based violence against women in the EU. Current status and potential for the collection of comparable data. <http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/administrative-data-sources-gender-based-violence-against-women-eu-report>

Europarat (2011): Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht: <https://rm.coe.int/1680462535> (abgerufen am 12.01.2018)

Europarat, Committee of Ministers (2014): Resolution CM/Res(2014)43 on rules on the election procedure of the members of the Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence. <https://rm.coe.int/16805c4ba0> (abgerufen am 25.01.2018)

Europarat, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (2015): Rules of Procedure of the Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence. GREVIO/Inf(2015)RoP-amdt2 (abgerufen am 25.01.2018)

Europarat, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (2017a): Baseline Evaluation Report Albania. <https://rm.coe.int/grevio-first-baseline-report-on-albania/16807688a7> (abgerufen am 25.01.2018)

Europarat, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (2017b): Baseline Evaluation Report Austria. <https://rm.coe.int/grevio-report-austria-1st-evaluation/1680759619> (abgerufen am 25.01.2018)

Europarat, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (2017c): Baseline Evaluation Report Denmark. <https://rm.coe.int/grevio-first-baseline-report-on-denmark/16807688ae> (abgerufen am 25.01.2018)

Europarat, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (2017d): Baseline Evaluation Report Monaco. <https://rm.coe.int/grevio-report-monaco/168074fd6b> (abgerufen am 25.01.2018)

Fegert, Jörg (2013): Die Frage des Kindeswohls und der Ausgestaltung des Umgangsrechts nach Trennung der Eltern in Fällen häuslicher Gewalt aus kinder- und jugendpsychiatrischer Sicht. In: Kavemann, Barbara / Kreyssig, Ulrike (Hg.): Handbuch Kinder und häusliche Gewalt. Wiesbaden: Springer VS, S. 195–208

Filsinger, Dieter (2011): Monitoring und Evaluation. In: Kunz, Thomas / Puhl, Ria (Hg.): Arbeitsfeld Interkulturalität. Grundlagen, Methoden und Praxisansätze der Sozialen Arbeit in der Zuwanderungsgesellschaft, Weinheim: Juventa, S. 270 – 278

Fink, Gudrun (2015): Intimsphäre und Zeugenpflicht. Der Schutz der Privatsphäre des Zeugen bei seiner Vernehmung im Strafverfahren. Baden-Baden: Nomos

Frauenhauskoordinierung (2017): Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe bei Gewalt. Diskussionspapier von FHK. http://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/pdfs/Aktuelles/2017/2017-10-17-Rechtsanspruch_FHK_Diskussionspapier_final.pdf (abgerufen am 12.01.2018)

Hamburger Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (2014): Konzept zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen, Menschenhandel und Gewalt in der Pflege. <http://www.hamburg.de/contentblob/4274734/dbbb-4867c799ec64728871d78e2a6c8a/data/opferschutz-konzept.pdf> (abgerufen am 13.01.2018)

Helfferrich, Cornelia / Kavemann, Barbara / Rixen, Stephan (2012): Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). In: Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, Berlin, 16.08.2012. BT-Drucksache 17/10500

Kindler, Heinz (2013): Partnergewalt und Beeinträchtigungen kindlicher Entwicklung: Ein aktualisierter Forschungsüberblick. In: Kavemann, Barbara / Kreyssig, Ulrike (Hrsg.): Handbuch Kinder und häusliche Gewalt. Wiesbaden: Springer VS, S. 27–46

Klein, Susanne / Wawrock, Silke / Fegert, Jörg M. (1999): Sexuelle Gewalt in der Lebenswirklichkeit von Mädchen und Frauen mit geistiger Behinderung – Ergebnisse eines Forschungsprojekts. In: Praxis der Kinderpsychologie und Kinderpsychiatrie 48/7, S. 497–513

Klöppel, Ulrike (2016): Zur Aktualität kosmetischer Operationen „uneindeutiger“ Genitalien im Kindesalter. https://www.gender.hu-berlin.de/de/publikationen/gender-bulletins/texte-42/kloeppel-2016_zur-aktualitaet-kosmetischer-genitaloperationen (abgerufen am 12.01.2018)

Koch, Ute / Schlicht, Julia / Steck, Birgitt (2016): Bestandsaufnahme zur Situation des spezialisierten Hilfesystems im Bereich Gewalt gegen Frauen in Baden-Württemberg. https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Gegen_Gewalt_an_Frauen/IfaS_Bestandsaufnahme_2016.pdf

Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (2012): TOP 9.1 Gewalt gegen Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen, Nürnberg, 15.06.2012. <https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/Beschluesse.html> (abgerufen am 17.01.2018)

Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (2016): TOP 7.1 Betreuung und Beratung für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder (AG), Hannover, 16.06.2016. <https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/Beschluesse.html> (abgerufen am 17.01.2018)

Krämer, Anike / Sabisch, Katja / Woweries, Jörg (2016): Varianten der Geschlechtsentwicklung. In: Kinder- und Jugendarzt, Nr. 5/16, S. 2248 ff.

Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten -ZS A- (2017): Anhang I zu Anlage 1: Verfahrensweise beim Aussprechen von Hausverboten zum Betreibervertrag Flüchtlingsunterbringung. <http://docplayer.org/59270777-Anlage-1-leistungs-und-qualitaetsbeschreibung-zum-betreiber-vertrag-fluechtlingsunterbringung-land-berlin.html> (abgerufen am 12.01.2018)

Noack, Cornelia / Schmid, Hanna J. (1994): Sexuelle Gewalt gegen Menschen mit geistiger Behinderung. Eine verleugnete Realität. Stuttgart: Fachhochschule für Sozialwesen

Nordrhein-Westfalen, Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter (2016): Landesaktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen. https://www.mhkgb.nrw/ministerium/presse/Archiv-2010-2017/20160913_LAP_Gewalt-schutz/LAP_Gewalt_ON.pdf (abgerufen am 13.01.2018)

Nousiainen, Kevät / Chinkin, Christine (2016): Legal implications of EU accession to the Istanbul-Convention. Hg.: European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers Directorate D – Equality. Brüssel

Oberlies, Dagmar (2012): Rechtliche Anforderungen und Möglichkeiten der Ausgestaltung und Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt; (Hg) Bundesverband Frauenberatungsstellen, Frauennotrufe. <https://www.frauen-gegen-gewalt.de/finanzierung-von-hilfe.html> (abgerufen am 25.01.2018)

Picum (2012): Strategies to End Double Violence Against Undocumented Women. Protecting Rights and Ensuring Justice. http://www.undocumentary.org/assets/women/publications/Reports/Strategies%20to%20end%20double%20violence%20against%20women_EN.pdf (abgerufen am 13.01.2018)

Rabe, Heike (2017): Bekämpfung von Menschenhandel – eine menschenrechtliche Zwischenbilanz. Handlungsfelder für die kommende Legislatur. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Rabe, Heike / Ünsal, Nadiye (2016): Implementing Article 10 of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence – Establishing National Co-ordinating Bodies. Analytical report of common challenges and lessons learned from bodies set up under different human rights treaties. Hg.: Council of Europe. Straßburg

Schröttle, Monika / Fein, Sylvia (2012): Explorationsstudie zur Gewinnung von Daten und Indikatoren zu Gewalt in Paarbeziehungen und sexueller Gewalt gegen Frauen und Männer im Hinblick auf ein langfristiges Monitoring auf nationaler Ebene. Bielefeld, unveröffentlicht

Schröttle, Monika / Hornberg, Claudia (2014): Gewalterfahrungen von in Einrichtungen lebenden Frauen mit Behinderungen – Ausmaß, Risikofaktoren, Prävention – Endbericht. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/neue-studie-untersucht-ursachen-und-risikofaktoren-fuer-gewalt-an-frauen-mit-behinderung/83142?view=DEFAULT> (abgerufen am 17.01.2018)

Schröttle, Monika / Vogt, Kathrin / Rosemeier, Janina (2016): Studie zur Bedarfsermittlung zum Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Bayern. Nürnberg

Schuler-Harms, Margarete / Wieland, Joachim (2012): Der Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder. Rechtsgutachten. Hg.: Der Paritätische Gesamtverband. Berlin

Staatliche Koordinierungsstelle nach Art. 33 UN-BRK (2012): Frauen und Mädchen mit Behinderung besser vor Gewalt schützen. Positionspapier, Berlin 14.9.2012. https://www.behindertenbeauftragte.de/DE/Koordinierungsstelle/ArbeitKO/Veroeffentlichungen/Veroeffentlichungen_node.html (abgerufen am 17.01.2018).

Stockmann, Reinhard / Meyer, Wolfgang (2010): Evaluation. Eine Einführung, Opladen / Farmington Hills/Mich: Barbara Budrich

Tjaden, Patricia (2005): Defining and measuring violence against women: Background, issues and recommendations. In: Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe, Band 22, Heft 3,4, S. 217–224

UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2005): Report on Mexico produced by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women under article 8 of the Optional Protocol to the Convention, and reply from the Government of Mexico, 27.01.2005. UN Doc. CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO

UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2015): Report of the inquiry concerning Canada of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 30.03.2015. UN Doc. CEDAW/C/OP.8/CAN/1

UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2017): Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Germany, 03.03.2017. UN Doc. CEDAW/C/DEU/CO/7-8

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015): Concluding observations on the initial report of Germany, 13.05.2015. UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/1

UN Committee on the Rights of the Child (2011): General comment No. 13: The right of the child to freedom from all forms of violence. UN Doc. CRC/C/GC/13

UN, Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2016): Analytical assessment tool for national preventive mechanisms. UN Doc. CAT/OP/1/Rev.1

UN, Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2002): Handbook on National Human Rights Plans of Action. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf>

UN, Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2010): Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Guidance for human Rights Monitors. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Disabilities_training_17EN.pdf

UN, United Nations Division for the Advancement of Women / United Nations Economic Commission for Europe / United Nations Statistical Division (2007): Indicators to measure violence against women. Report of the expert group meeting. Genf. http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/IndicatorsVAW/IndicatorsVAW_EGM_report.pdf

UN, Special Rapporteur on violence against women Yakin Ertürk (2008): Indicators on violence against women and State response. Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences. Human Rights Council. UN Doc. A/HRC/7/6

Zinsmeister, Julia (2009): Gewaltschutz in sozialen Einrichtungen für Frauen mit Behinderungen. In: STREIT 4/2009, S. 159–168

Anhang

Aktionspläne der Bundesländer

Bundesland	Format / Gegenstand / Stand	Bezugnahme auf die Istanbul-Konvention	Verfahren
Baden-Württemberg	Landesaktionsplan (LAP) gegen Gewalt an Frauen, 24. November 2014 Mit „Gewalt gegen Frauen“ werden alle Handlungen von geschlechtsspezifischer Gewalt bezeichnet, „die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden für Frauen führen oder führen können einschließlich der Androhung solcher Handlungen, der Nötigung oder der willkürlichen Freiheitsentziehung sei es im öffentlichen oder privaten Leben“ (Fn. 1: Artikel 3a) Istanbul-Konvention). „Geschlechts-spezifische Gewalt“ wird als Gewalt definiert, „die gegen eine Frau gerichtet ist, weil sie eine Frau ist oder die Frauen unverhältnismäßig stark betrifft“ (Fn. 2: Artikel 3d) Istanbul-Konvention). Gegenstand des Landesaktionsplans sind Formen von Gewalt, die Frauen nachgewiesenermaßen unverhältnismäßig stark betreffen. Dazu zählen insbesondere – häusliche Gewalt – Zwangsverheiratung – sexuelle Gewalt – Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung	Grundlage des LAP Der vorliegende Aktionsplan wurde auch vor dem Hintergrund der Istanbul-Konvention erarbeitet (S. 4) Definitionen „Häusliche Gewalt“ umfasst nach der Istanbul-Konvention „alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen beziehungsweise Partnern vorkommen, unabhängig davon, ob der Täter beziehungsweise die Täterin denselben Wohnsitz wie das Opfer hat oder hatte“. (S. 7) Eine breitere Definition von sexueller Gewalt im Sinne von Artikel 36 der Istanbul-Konvention bezieht auch ungewollte sexuelle Handlungen mit ein, zu denen die Betroffenen gedrängt wurden oder bei denen psychischer oder moralischer Druck ausgeübt wurde. (S. 13)	Vorausgehende Bestandsaufnahme Nicht erwähnt Erarbeitungsprozess <i>Federführung</i> Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren

Bundesland	Format / Gegenstand / Stand	Bezugnahme auf die Istanbul-Konvention	Verfahren
Baden-Württemberg	Der Landesaktionsplan stellt eine Handlungsgrundlage für das Land dar und spricht in Bezug auf Maßnahmen, die die kommunale Daseinsvorsorge und Zuständigkeit betreffen, Empfehlungen aus. Abrufbar unter: https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/interm/downloads/Downloads_Gegen_Gewalt_an_Frauen/LAP-BW_Gegen-Gewalt-an-Frauen_2014.pdf	Einzelmaßnahmen Um zu verhindern, dass von häuslicher Gewalt betroffene Frauen sowie deren Kinder vom Gewalt ausübenden Partner während der Besuche oder der Übergabe der Kinder erneut misshandelt werden, müssen Vorfälle von häuslicher Gewalt bei Entscheidungen über das Umgangs- und Sorgerecht berücksichtigt werden; dessen Ausübung darf die Rechte und die Sicherheit des Opfers oder der Kinder nicht gefährden (§ 31 Istanbul-Konvention). (S. 42)	<i>Beteiligte</i> Ministerium für Kultus, Jugend und Sport, Innenministerium, Justizministerium und Ministerium für Integration unter Einbeziehung des Landkreistages und des Städtetages, der Regionaldirektion Baden-Württemberg, der Bundesagentur für Arbeit, der Landesärztekammer, der landesweiten Fachverbände der Frauenhäuser, der Frauenberatungsstellen gegen häusliche Gewalt, der Frauennotrufe und Fachberatungsstellen gegen sexualisierte Gewalt sowie der Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel und Zwangsverheiratung und weiteren Expert_innen aus den Bereichen Gleichstellung, Psychiatrie, Rechtsmedizin, Polizei, Justiz, Behindertenselbsthilfe, Suchthilfe, Jugendhilfe und Migration. <i>Arbeitsformate</i> Fünf interdisziplinäre und interinstitutionelle Arbeitsgruppen (AG) erarbeiteten Maßnahmenvorschläge und Standards zu folgenden Themenbereichen: - AG „Finanzierung“: Bedarfsgerechte Ausgestaltung und finanzielle Absicherung des spezialisierten Unterstützungssystems für von Gewalt betroffene Frauen. - AG „Strukturen und Weiterentwicklungen“: Strukturbezogene Weiterentwicklungen von Schutz- und Beratungsangeboten in

Bundesland	Format / Gegenstand / Stand	Bezugnahme auf die Istanbul-Konvention	Verfahren
Baden-Württemberg			Ballungsräumen und ländlichen Regionen unter Berücksichtigung der zusätzlichen Bedürfnisse von betroffenen Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen, psychischen Erkrankungen, Suchterkrankungen, prekärem Aufenthaltsstatus, mangelnden Deutschkenntnissen sowie von Alter und besonders hohem Sicherheitsbedarf. - AG „Interventionsketten“: Behörden- und institutionenübergreifende Interventionsabläufe zur nachhaltigen Beendigung von akuter Gewalt gegen Frauen. - AG „Prävention und Öffentlichkeitsarbeit“: Nachhaltige Präventions- und Öffentlichkeitsarbeit in den Handlungsfeldern Information und Bewusstseinsbildung, Primär- und Sekundärprävention, Aus- und Fortbildung, Einbeziehung der Arbeitswelt in Präventions- und Unterstützungsmaßnahmen für betroffene Mitarbeiterinnen („work-place-policy“). - AG „Medizinische Intervention und verfahrensunabhängige Beweissicherung“: Einbindung von Medizin und Rechtsmedizin in Präventions- und Interventionsmaßnahmen gegen Gewalt an Frauen und Schaffung eines flächendeckenden Angebotes zur verfahrensunabhängigen Beweissicherung.

Bundesland	Format / Gegenstand / Stand	Bezugnahme auf die Istanbul-Konvention	Verfahren
Bayern	Aktuell kein Gesamtkonzept zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen vorhanden. Beschluss des Bayerischer Landtags (28.04.2016): „Die Staatsregierung wird aufgefordert, gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden ein Gesamtkonzept zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen zu entwickeln, das alle Präventions- und Interventionssysteme für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Bayern umfasst. Darin sind die aktuelle Versorgungslage und Handlungsbedarfe darzustellen und im Rahmen verfügbarer Mittel Empfehlungen für kurz, mittel und langfristige Maßnahmen zu formulieren.“ Drucksache 17/11291		Vorausgehende Bestandsaufnahme Wissenschaftliche Studie zur „Bedarfsermittlung zum Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Bayern 2016“
Berlin	Gleichstellungspolitisches Rahmenprogramm für die 17. Legislaturperiode – Strategien für ein geschlechtergerechtes Berlin (GPR II), Oktober 2013 Gewalt gegen Frauen als Teil des politischen Handlungsfeldes „Soziale Gerechtigkeit“ Abrufbar unter: www.berlin.de/gleichstellung-weiter-denken/_assets/rahmenprogramm/gpr-ii/02_vzk_anl__gpr_barrierefrei.pdf		Vorausgehende Bestandsaufnahme Keine Angabe Erarbeitungsprozess Keine Angabe Begleitung/Koordinierung der Umsetzung Der Staatssekretärsausschuss Gleichstellung (StSA G) steuert die Umsetzung, Berichterstattung und Weiterentwicklung des Gleichstellungspolitischen Rahmenprogramms Die Geschäftsstelle Gleichstellung als Teil der Abteilung Frauen und Gleichstellung in der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen trägt die inhaltliche und organisatorische Verantwortung für die Sitzungen des Staatssekretärsausschusses Gleichstellung.

Bundesland	Format / Gegenstand / Stand	Bezugnahme auf die Istanbul-Konvention	Verfahren
Berlin			Bewertung der Umsetzung Der Geschäftsstelle obliegt u.a. die Evaluation und Berichterstattung zum GPR.
Brandenburg	Die Landesregierung Brandenburg legt seit 2001 den Landesaktionsplan (LAP) zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und ihre Kinder auf. Seit 2011 ist er Bestandteil des Gleichstellungspolitischen Rahmenprogramms (GPR). Aktuell: Gleichstellungspolitisches Rahmenprogramm für das Land Brandenburg 2015-2019 „Neue Chancen. Faires Miteinander. Gute Lebensperspektiven.“ (GPR II) Abrufbar unter: http://www.masgf.brandenburg.de/sixcms/detail.php/417034		Vorausgehende Bestandsaufnahme Zum Ende der vorangegangenen Legislaturperiode wurde eine Zwischenbilanz zum Gleichstellungspolitischen Rahmenprogramm für das Land Brandenburg 2011 - 2014“ durch die Landesgleichstellungsbeauftragte erarbeitet. Erarbeitungsprozess Das GPR II wurde in einem Beteiligungsprozess fortgeschrieben. Es fanden Beratungen, Workshops, Regionalgespräche und Fachforen sowie informelle Gespräche statt. Dadurch erhielten die Menschen vor Ort, die frauen- und gleichstellungspolitischen Akteur_innen aus den Kommunen (insbesondere die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten) sowie die Vertreter_innen von Verbänden, Vereinen und aus frauen- und mädchenpolitischen Netzwerken die Gelegenheit, sich direkt und kreativ mit frauen- und gleichstellungspolitischen Fragen auseinanderzusetzen und ihre Wünsche und Anregungen einzubringen. Die erarbeiteten Vorschläge wurden geprüft und soweit wie möglich bei der Fortschreibung berücksichtigt. (S. 14)

Bundesland	Format / Gegenstand / Stand	Bezugnahme auf die Istanbul-Konvention	Verfahren
Brandenburg			Begleitung/Koordinierung der Umsetzung Die Umsetzung der Maßnahmen und Projekte erfolgt mitfachlicher Begleitung des „LAP-Begleitgremiums“, in dem Politik, Verwaltung und Nichtregierungsorganisationen zusammenarbeiten. Bewertung der Umsetzung Nicht festgeschrieben
Bremen	Kein klassischer Aktionsplan Konzept zum Umgang mit Gewalt gegen Frauen, Gewalt in Beziehungen aus 2000 nicht online verfügbar		Vorausgehende Bestandsaufnahme Keine Angabe Erarbeitungsprozess Federführung: ZGF (Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichstellung der Frau) Beteiligte: Eine vom Senat eingesetzte ressortübergreifende Arbeitsgruppe Justiz, Inneres, Bildung und Soziales erarbeitete 2000 ein Konzept „Häusliche Gewalt“ Begleitung der Umsetzung ZGF (Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichstellung der Frau) Alle zwei, ab 2014 alle vier Jahre legt die ressortübergreifende Arbeitsgruppe einen Umsetzungsbericht vor; zuletzt 6. Bericht der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe „Häusliche Beziehungsgewalt“, September 2014

Bundesland	Format / Gegenstand / Stand	Bezugnahme auf die Istanbul-Konvention	Verfahren
Bremen			Bewertung der Umsetzung ZGF (Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichstellung der Frau) Bestandsaufnahme im 5. Bericht zur Häuslichen Beziehungsgewalt 2011
Hamburg	Kein klassischer Aktionsplan Konzept zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen, Menschenhandel und Gewalt in der Pflege, August 2014 Das Konzept berücksichtigt alle Gewaltformen, die gegen eine Frau gerichtet sind, weil sie eine Frau ist, oder weil sie Frauen unverhältnismäßig stark betreffen – sei es im privaten oder im öffentlichen Leben (Fn. 2: Vgl. Definition „Geschlechtsspezifische Gewalt“ in Artikel 3 der Istanbul-Konvention) Kinder als mittelbare Opfer von Gewalt werden dabei nicht außer Acht gelassen (Fn. 3: Vgl. Artikel 26 der Istanbul-Konvention) Vor dem Hintergrund der Europaratskonvention, der Erkenntnisse aus Studien und der Beratungspraxis wird zudem die Betroffenheit männlicher Opfer, von Intersexuellen und Trans-Menschen (Trans*) im sozialen Nahbereich ausdrücklich berücksichtigt. (S. 2) Abrufbar unter: http://www.hamburg.de/contentblob/4274734/dbbb4867c799ec64728871d78e-2a6c8a/data/opferschutz-konzept.pdf	Zielgruppen und Definitionen Definition „Geschlechtsspezifische Gewalt“ in Artikel 3 der Istanbul-Konvention) Kinder als mittelbare Opfer von Gewalt werden dabei nicht außer Acht gelassen (Fn. 3: Vgl. Artikel 26 der Konvention) Vor dem Hintergrund der Europaratskonvention, der Erkenntnisse aus Studien und der Beratungspraxis wird zudem die Betroffenheit männlicher Opfer, von Intersexuellen und Trans-Menschen (Trans*) im sozialen Nahbereich ausdrücklich berücksichtigt. (S. 2) Vorausgehende Bestandsaufnahme Keine Angabe Erarbeitungsprozess des Aktionsplanes Federführung: Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI)	

Bundesland	Format / Gegenstand / Stand	Bezugnahme auf die Istanbul-Konvention	Verfahren
Hamburg	Vorläufer: Landesaktionsplan Opferschutz 2010 (Drucksache. 19/8135)	Arbeitsformate/Schritte - 2 Fachtagungen - Trägersgespräche - Konsultation verschiedener Organisationen und Einrichtungen (siehe unter 5. des Konzeptes) - Koordinierungsrunde Opferschutz (Abstimmung zwischen Behörden) Begleitung/Koordinierung der Umsetzung Koordinierungsrunde Opferschutz unter der Federführung BASFI Bewertung der Umsetzung Keine Angabe	
Hessen	2. Aktionsplan des Landes Hessen zur Bekämpfung der Gewalt im häuslichen Bereich, September 2011 Abrufbar unter: https://soziales.hessen.de/sites/default/files/HSM/zweiter_landesaktionsplan_gegen_hauesliche_gewalt.pdf Vorläufer: Landesaktionsplan zur Bekämpfung der Gewalt im häuslichen Bereich, 29.11.2004		Vorausgehende Bestandsaufnahme Keine Angabe Erarbeitungsprozess des Aktionsplanes Keine Angabe Begleitung/Koordinierung der Umsetzung Landeskoordinierungsstelle gegen häusliche Gewalt im Justizministerium Bewertung der Umsetzung Keine Angabe

Bundesland	Format / Gegenstand / Stand	Bezugnahme auf die Istanbul-Konvention	Verfahren
Mecklenburg-Vorpommern	3. Landesaktionsplan zur Bekämpfung von häuslicher und sexualisierter Gewalt, Mai 2016 LAP umfasst Frauen und Männer: Die Erfahrung hat aber deutlich gezeigt, dass das Dunkelfeld bei Jungen und Männern, die von häuslicher und sexualisierter Gewalt betroffen sind, nicht unerheblich ist. Der Landesrat schlug deshalb vor, dass sich dieser Umstand auch in dem Titel des Landesaktionsplans widerspiegeln soll und regte die Umbenennung in „Dritter Landesaktionsplan zur Bekämpfung von häuslicher und sexualisierter Gewalt“ an. (S. 7) Abrufbar unter: http://www.regierung-mv.de/Landesregierung/sm/Frauen-und-Gleichstellung/Krisensituationen/ Vorläufer: - 2. Landesaktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Kinder, 2010 - 1. Landesaktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Kinder, 2001	In den kommenden Jahren wird die Entwicklung eines Monitoringverfahrens geprüft, um den Bedarf für die Einrichtungen des Beratungs- und Hilfesystems besser einschätzen zu können. Dies erfolgt vor dem Hintergrund der bundesweiten Umsetzung der „Istanbul-Konvention“ und der EU-Opferschutzrichtlinie (S. 35)	Vorausgehende Bestandsaufnahme Evaluation des Beratungs- und Hilfenetzes im Aufgabenbereich der Parlamentarischen Staatssekretärin für Frauen und Gleichstellung Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2010 (Drucksache 5/4368); es ist nicht ersichtlich, wer die Evaluation durchgeführt hat. Erarbeitungsprozess Federführung: Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales Beteiligte: Der Landesrat zur Umsetzung des Landesaktionsplans. Mitglieder des Landesrates sind Vertreter_innen von vier Ministerien, der LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, Frauenverbände, die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten (Aufzählung siehe Einleitung zum LAP) Begleitung/Koordinierung der Umsetzung Der Landesrat zur Umsetzung des Landesaktionsplans begleitet die Umsetzung. Das Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales unterstützt den Landesrat bei der Organisation des jährlichen Treffens. Die Aufgabe des Landesrates besteht in der Kontrolle des Fortschrittes des LAP und in der Optimierung der Prozesse im Verlauf der Umsetzung. Bewertung der Umsetzung Keine Angabe

Bundesland	Format / Gegenstand / Stand	Bezugnahme auf die Istanbul-Konvention	Verfahren
Niedersachsen	Aktionsplan III zur Bekämpfung häuslicher Gewalt in Paarbeziehungen, Oktober 2012 Abrufbar unter: http://lpr.niedersachsen.de/html/download.cms?id=1439&datei=Landesaktionsplan-Haeusliche-Gewalt-III.pdf Vorläufer: – Fortschreibung als Aktionsplan II zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen im häuslichen Bereich, 2010 – 1. Aktionsplan zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen im häuslichen Bereich 2001		Vorausgehende Bestandsaufnahme Bericht des Interministeriellen Arbeitskreises (IMAK). Diesem gehören das Sozialministerium (federführend), das Innen-, Justiz- und das Kultusministerium an. IMAK hat eine wissenschaftliche Evaluation des Aktionsplans des Landes Niedersachsen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen im häuslichen Bereich in Auftrag gegeben, 2012 Erarbeitungsprozess des Aktionsplanes Keine Angabe Begleitung/Koordinierung der Umsetzung Die Umsetzung des Aktionsplans wird von dem IMAK gesteuert. Bewertung der Umsetzung Die Umsetzung des Aktionsplans wird vom IMAK bewertet.
Nordrhein-Westfalen	Landesaktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen, September 2016 LAP beruht auf einem Beschluss des Landtags vom November 2011, mit dem die damalige Landesregierung aufgefordert wurde, eine umfassende Gesamtstrategie zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen zu entwickeln.		Vorausgehende Bestandsaufnahme Durch Arbeit der Steuerungsgruppe (siehe unten) Erarbeitungsprozess Federführung: Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter Beteiligte: Fraueninfrastruktur, kommunale Spitzenverbände, Fraktionen im Landtag, Ministerien (siehe im Anhang des LAP)

Bundesland	Format / Gegenstand / Stand	Bezugnahme auf die Istanbul-Konvention	Verfahren
Nordrhein-Westfalen	Der Beschluss fand Eingang in den Koalitionsvertrag 2012–2017: „Wir werden den Landesaktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Mädchen und Frauen mit den Akteurinnen und Akteuren in diesem Arbeitsbereich weiterentwickeln.“ Abrufbar unter: https://www.mhkgb.nrw/ministerium/presse/Archiv-2010-2017/20160913_LAP_Gewaltschutz/LAP_Gewalt_ON.pdf		Arbeitsformate und Schritte - In zwei vorbereitenden Fachtagungen unter Einbeziehung von Verbänden sowie den zuständigen Vertreter_innen aus den Ressorts wurden insgesamt 174 Themen-vorschläge für die den Erarbeitungsprozess begleitende Steuerungsgruppe entwickelt. - Auf der Grundlage von Vorgesprächen und Interessenbekundungen für eine Teilnahme wurde eine Steuerungsgruppe als Beratungsgremium eingesetzt, bestehend aus Verwaltung, Zivilgesellschaft und Politik; Erarbeitung von Empfehlungen in insgesamt elf Sitzungen von März 2012 bis September 2014 - Begleitung der Steuerungsgruppe durch eine externe Moderatorin - Dokumentation der Empfehlungen der Steuerungsgruppe in anonymisierter Form in verbindlich abgestimmten Protokollen - Zusätzliche Einbeziehung von Forschung, Gutachten, Anhörungen, Rechtsprechung etc. Begleitung/Koordinierung der Umsetzung Keine Angabe Bewertung der Umsetzung Keine Angabe

Bundesland	Format / Gegenstand / Stand	Bezugnahme auf die Istanbul-Konvention	Verfahren
Rheinland-Pfalz		-	-
Saarland	Saarländischer Aktionsplan zur Bekämpfung häuslicher Gewalt II, Oktober 2011 Abrufbar unter: https://www.saarland.de/dokumente/thema_justiz/Aktionsplan_haeusliche_Gewalt_II_2011.pdf Vorläufer: Saarländischer Aktionsplan gegen häusliche Gewalt I, 2001		Vorausgehende Bestandsaufnahme Bestandsaufnahme durch Runden Tisch gegen häusliche Gewalt Erarbeitungsprozess des Aktionsplanes Koordinierungsstelle gegen häusliche Gewalt, von drei Ministerien getragen und angesiedelt am Justizministerium; begleitet vom Runden Tisch gegen häusliche Gewalt Begleitung/Koordinierung der Umsetzung Koordinierungsstelle gegen häusliche Gewalt, unterstützt vom Runden Tisch gegen häusliche Gewalt Bewertung der Umsetzung Runder Tisch gegen häusliche Gewalt https://www.saarland.de/koordinierungsstelle.htm
Sachsen	Sächsischer Landesaktionsplan zur Bekämpfung häuslicher Gewalt, Oktober 2013 Fortschreibung des Landesaktionsplanes von 2006 Abrufbar unter: http://www.lpr.sachsen.de/download/landespraeventionsrat/A5_haeusGewalt_LPR_ansicht3(1).pdf		Vorausgehende Bestandsaufnahme Bestandsaufnahme auf Grundlage des Aktionsplanes von 2006 ist 1. Teil des LAP; keine Angabe durch wen

Bundesland	Format / Gegenstand / Stand	Bezugnahme auf die Istanbul-Konvention	Verfahren
Sachsen			Erarbeitungsprozess des Aktionsplanes Unter Federführung des Landespräventionsrates unter Mitwirkung des Lenkungsausschusses zur Bekämpfung häuslicher Gewalt, angesiedelt am Sächsischen Staatsministerium des Innern, Geschäftsstelle Landespräventionsrat. Zum Prozess gibt es keine Angaben. Lenkungsausschuss setzt sich zusammen aus Ministerien und Zivilgesellschaft und ist das Kooperationsgremium auf Landesebene. Begleitung /Koordination der Umsetzung Lenkungsausschuss zur Bekämpfung häuslicher Gewalt Bewertung der Umsetzung Der Lenkungsausschuss zur Bekämpfung häuslicher Gewalt wird weiterhin die Umsetzung der Maßnahmen und Vorhaben [...] und deren Ergebnisse auswerten.
Sachsen-Anhalt	Landesprogramm für ein geschlechtergerechtes Sachsen-Anhalt, November 2014 Der Fokus des Landesprogramms für ein geschlechtergerechtes Sachsen-Anhalt im Handlungsfeld „Antigewaltarbeit“ liegt auf Gewalt in sozialen Nahbeziehungen. Darüber hinaus wurden Bereiche aufgenommen, die es besonders unter dem Genderaspekt zu betrachten gilt, wie die Bekämpfung von Straftaten gegen die sexuelle		Vorausgehende Bestandsaufnahme Keine Angabe Erarbeitungsprozess Federführung: Ministerium für Justiz und Gleichstellung Beteiligte: Vertretungen aus der Staatskanzlei und den Ministerien Vertreterinnen des Landesfrauenrates, LAG kommunale

Bundesland	Format / Gegenstand / Stand	Bezugnahme auf die Istanbul-Konvention	Verfahren
Sachsen-Anhalt	Selbstbestimmung, von Gewalt im Namen der Ehre, Zwangsverheiratung, Zwangsprostitution oder Menschenhandel Abrufbar unter: http://liko-sachsen-anhalt.de/wp-content/uploads/2012/02/Landesprogramm-%C3%BCr-ein-geschlechtergerechtes-Sachsen-Anhalt.pdf		Gleichstellungsbeauftragte, hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragten der Ressorts, kommunale Spitzenverbände, Universitäten und Hochschulen, Wirtschaft, Industrie- und Handelskammern, Gewerkschaften, Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit (BA) Arbeitsformate: Projektlenkungsgruppe, geleitet durch Staatssekretär des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung; fünf Arbeitsgruppen zu den inhaltlichen Schwerpunkten des Landesprogramms „Bildung“, „Existenzsichernde Beschäftigung“, „Soziale Gerechtigkeit“, „Partizipation“, „Antigewaltarbeit“ (beteiligte Organisationen und Struktur S. 95, 96) Prozessbeschreibung S. 10, 11 Begleitung/Koordinierung der Umsetzung Die Umsetzung der Maßnahmen erfolgt in der Verantwortung der Ressorts. Übergeordnet vertreten und inhaltlich begleitet wird das Landesprogramm weiterhin vom Ministerium für Justiz und Gleichstellung. Bewertung der Umsetzung Vorschlag, einen Beirat für eine regelmäßige Projektevaluation einzurichten

Bundesland	Format / Gegenstand / Stand	Bezugnahme auf die Istanbul-Konvention	Verfahren
Schleswig-Holstein	Aktionsplan häusliche Gewalt, 28. August 2007 Abrufbar unter: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/II/Service/Broschueren/Frauen_Gleichstellung/AktionsplanHaeuslicheGewalt.pdf;jsessionid=D48DE04AA5B4D38C2F-8675CF1A4C0CF9?__blob=publicationFile&v=4		Vorausgehende Bestandsaufnahme Keine Angabe Erarbeitungsprozess Federführung: Ministerium für Bildung und Frauen Begleitung/Koordinierung der Umsetzung Keine Angabe Bewertung der Umsetzung Keine Angabe
Thüringen	Maßnahmen der Thüringer Landesregierung gegen häusliche Gewalt, 2006 Abrufbar unter: https://www.thueringen.de/imperia/md/content/kostg/ma_nahmepaket.pdf		Vorausgehende Bestandsaufnahme Arbeitsprozess Ministerien und Zivilgesellschaft im Zeitraum 2002–2005 zur Erarbeitung von Empfehlungen in verschiedenen Handlungsfeldern häuslicher Gewalt; Empfehlungen sollen Eingang finden in die Fortschreibung der Maßnahmen der Landesregierung gegen häusliche Gewalt. Erarbeitungsprozess Keine Angabe

Bundesland	Format / Gegenstand / Stand	Bezugnahme auf die Istanbul-Konvention	Verfahren
Thüringen			Begleitung/Koordinierung der Umsetzung Koordinierungsstelle gegen häusliche Gewalt im Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit. Einrichtung einer Monitoringgruppe durch die Landesstelle Gewaltprävention unter Beteiligung der maßgeblichen Ressorts der Landesregierung sowie entsprechender Nichtregierungsorganisationen, um den Implementierungsprozess für aufeinander abgestimmte Maßnahmen gegen häusliche Gewalt zu begleiten. Bewertung der Umsetzung Keine Angabe

Überblick über Artikel 10, 11, 12 der Konvention

Konvention	Aufgaben	Zuständig	Umsetzung
Artikel 7	Entwicklung von umfassenden, effektiven Gesamtstrategien zur Bekämpfung von Gewalt im Sinne der Konvention	Politik, Verwaltung auf den Ebenen von Kommunen, Länder, Bund	z.B. durch Aktionspläne zur Umsetzung der Istanbul-Konvention
Artikel 10		Gesetzgeber Bund, Land	Gesetze erlassen, z.B. Reform des Sexualstrafrechts zur Umsetzung der Konvention
		Gerichte	konventionskonforme Rechtsprechung, z.B. Auseinandersetzung des Familiengerichts mit häuslicher Gewalt in jedem Verfahren zu Sorgerechts- und Umgangsrechtsfragen
	(1) Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt im Sinne der Konvention	Behörden von Bund, Ländern, Kommunen (Ministerien, Ausländerbehörden, Jugendhilfe, Polizei, etc.)	– Untergesetzliche Normsetzung: Erlasse, Verordnungen, Satzungen zur Umsetzung der Konvention – konventionskonforme Verwaltungspraxis (z.B. durch diskriminierungsfreien Zugang zu Frauenhaus, d.h. keine Vorgaben für den Ausschluss von Frauen ohne Papiere) – Finanzierung der Unterstützungsstruktur
		Unterstützungsstruktur	konventionskonforme, diskriminierungsfreie Praxis gewährleisten
	(2) Koordinierung der Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt im Sinne der Konvention, um Effektivität zu gewährleisten	Bund/Länder/Kommunen	– z.B. durch Errichtung einer Koordinierungsstelle im BMFSFJ – z.B. durch Errichtung von Koordinierungsstellen in den jeweils für das Thema federführenden Ressorts der Bundesländer

Konvention	Aufgaben	Zuständig	Umsetzung
	(3) Monitoring der Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt im Sinne der Konvention, um Zielerreichung zu kontrollieren	Bund/Länder	- z.B. durch Einrichtung einer unabhängigen Monitoringstelle - regelmäßige Sammlung und Auswertung statistischer Daten zur Beobachtung von Entwicklungen (Artikel 11)
	(4) Evaluation von Maßnahmen zur Überprüfung, inwiefern sie ihre Ziele erreichen, ob sie den Bedarfen der Betroffenen entsprechen und ob sie unerwünschte Nebenwirkungen haben		- eigene Datenerhebung - durch Forschung
	(5) Koordinierung der Datensammlung (siehe Artikel 11), Analyse und Verbreitung der Ergebnisse	Ministerien Bund/Länder	z.B. durch Koordinierungsstellen in Kooperation mit der unabhängigen Monitoringstelle
Artikel 11			
	(1) regelmäßige Erhebung statistischer Daten zu Gewalt (im Kontext des Monitorings)	- staatliche Stellen, die relevante Daten erheben wie z.B. Gerichte, BAMF, Polizei, Staatsanwaltschaft - Ministerien - statistisches Bundesamt / Landesämter	- Fortführung bestehender Bestandsaufnahmen zur Datenlage - soweit wie möglich Anpassung bestehender statistischer Datenerhebungen an Anforderungen aus Konvention (z.B. Datenerhebung durch Familiengerichte) - Finanzierung eines Konzeptes zur Erhebung von Daten des Hilfesystems entlang der Konvention
	(2) Förderung von Forschung - zu Ursachen, - Auswirkungen, - Ausmaß von Gewalt - Aburteilungsquote in Fällen von Gewalt	Bund /Länder	- im Kontext des Monitorings - Vergabe von Forschungsaufträgen, z.B. Prävalenzstudien, Aktenanalysen - Integration des Themas geschlechtsspezifische Gewalt in regelmäßig durchgeführte Erhebungen
	(3) Forschung über die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen	Bund/Länder	Vergabe von Forschungsaufträgen im Kontext des Monitorings

Impressum

HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Analyse I Februar 2018

ISBN 978-3-946499-23-7 (Print)

ISBN 978-3-946499-24-4 (PDF)

SATZ

Da-TeX, Leipzig

TITELBILD

WEBERSUPIRAN.berlin

DRUCK

bud Potsdam



© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2018

Alle Rechte vorbehalten

**Deutsches Institut
für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de