



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

Stellungnahme

## **Istanbul-Konvention konsequent umsetzen – Mädchen und Frauen vor Gewalt schützen**

**Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion  
Bündnis 90/Die Grünen, Drs. 17/2546 Neudruck**

Anhörung des Ausschusses für Gleichstellung und  
Frauen am 06. September 2018

September 2018

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Verpflichtung der Länder zur Umsetzung der Istanbul-Konvention</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Die einzelnen Forderungen des Antrags</b>	<b>5</b>
3.1	Weiterentwicklung des Landesaktionsplans zur Umsetzung der Istanbul-Konvention	5
3.2	Einrichtung einer Koordinierungs- und einer Monitoringstelle	8
3.3	Maßnahmen zum Ausbau des Hilfesystems insbesondere für Frauen mit Beeinträchtigungen	9
3.4	Einsetzen für die Rücknahme der Vorbehalte	10

## 1 Einleitung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drs. 17/2546, Istanbul-Konvention konsequent umsetzen – Mädchen und Frauen vor Gewalt schützen.

Das Institut ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu seinen Aufgaben gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention beauftragt worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

Anfang 2018 hat das Institut eine Analyse zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland erarbeitet.<sup>1</sup> Darauf basiert die vorliegende Stellungnahme.

## 2 Verpflichtung der Länder zur Umsetzung der Istanbul-Konvention

In der Diskussion um die Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland gibt es zuweilen zwei Missverständnisse. (1) Zum einen wird die Zuständigkeit der Länder in Frage gestellt, da ja der Bund den völkerrechtlichen Vertrag geschlossen habe. (2) Zum anderen wird die Auffassung vertreten, dass mit der Ratifikation die vollständige Umsetzung der Konvention in Deutschland erklärt wurde und damit kein weiterer Umsetzungsbedarf aus der Konvention bestehe.

Es ist daher sehr zu begrüßen, dass der vorliegende Antrag von einer anderen Rechtsauffassung ausgeht und auf die Themen fokussiert, die für Nordrhein-Westfalen prioritär sind und ganz überwiegend auch in der Länderzuständigkeit liegen: Der Ausbau des bestehenden Hilfesystems sowie der Aufbau von Stellen zur Koordinierung und zum Monitoring der Maßnahmen, die zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt ergriffen werden. Da diese Maßnahmen ressourcenintensiv sind, ist es dem Land unter bestimmten Voraussetzungen möglich, sie schrittweise umzusetzen (siehe unter (2)).

- Mit der Ratifikation wird ein Menschenrechtsvertrag wie der Istanbul-Konvention völkerrechtlich verbindlich. Das heißt, der Staat bindet sich damit rechtlich an die Vorgaben der Konvention. Innerstaatlich wird die Konvention durch das Vertragsgesetz nach Artikel 59 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz zu unmittelbar geltenden Recht im Rang einfachen Bundesrechts. Die Ratifikation löst damit einen Rechtsanwendungsbefehl für die Regelungen der Konvention auf allen staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) aus.
- Zwar wirken die Bundesländer am Vertragsgesetz auch dann lediglich im Bundesrat mit, wenn der Menschenrechtsvertrag ausschließliche Kompetenzen der Länder berührt, wie das zum Teil bei der Istanbul-Konvention der Fall ist. Bereits vor Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages werden die Länder jedoch vom Bund nach den Verfahrensvorgaben des Lindauer Abkommens einbezogen. Das Lindauer Abkommen dient der innerstaatlichen Klärung der Vertragsabschlusskompetenz nach Art. 32 GG. Nach seinen Regeln holt der

<sup>1</sup> Rabe, Heike / Leisering, Britta (2018): Analyse. Die Istanbul-Konvention: neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Bund vor der Ratifikation das Einverständnis aller Länder ein. Zudem informiert er die Länder bereits frühzeitig in der Ständigen Vertragskommission über die Vorhaben des Bundes und den jeweiligen Verhandlungsstand zu den Abkommen und holt die Stellungnahmen der Länder hierzu ein. Die Verpflichtung zur Umsetzung der Konvention entlang ihrer Zuständigkeiten ergibt sich für die Länder dann nach unterschiedlicher Rechtsauffassung entweder direkt aus dieser Einverständniserklärung oder aus dem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Bundestreue.<sup>2</sup> Dieses wird aus dem Bundesstaatsprinzip Art. 20 Abs. 1 GG abgeleitet und begründet eine Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme zwischen Bund und Ländern.

- Mit der Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrags stimmt der Staat zu, durch diesen Vertrag gebunden zu sein (Art. 11 Wiener Vertragsrechtskonvention). Aus der Bindung ergibt sich die Verpflichtung, das nationale Recht in Einklang mit den Verpflichtungen der Konvention zu bringen. Deutschland nimmt in ständiger Praxis notwendige Anpassungen des nationalen Rechts vor der Ratifikation völkerrechtlicher Verträge vor (vgl. etwa die Reform des Vergewaltigungstatbestands im Lichte des Art. 36 Istanbul-Konvention) und verbindet die Ratifikation mit der Erklärung, dass das nationale Recht im Einklang mit dem Vertrag steht.<sup>3</sup> Über Rechtsänderungen hinaus erfordert die Umsetzung menschenrechtlicher Verträge aber auch die tatsächliche Gewährleistung der Verpflichtungen und dass die garantierten Rechte auch tatsächlich von gewaltbetroffenen Frauen in Anspruch genommen werden können. Der Begleitung dieses tatsächlichen Umsetzungsprozesses dient das Umsetzungsmonitoring durch den europäischen Expert\_innenausschuss GREVHIO und im Rahmen des innerstaatlichen Monitorings nach Art. 11 der Istanbul-Konvention (vgl. unten 3.2).

Die aus den Menschenrechten und damit aus den einzelnen Artikeln der Istanbul-Konvention ableitbaren Pflichten untergliedern sich in Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten. Am Beispiel von Artikel 23, der Pflicht zur Einrichtung einer ausreichenden Anzahl von Schutzunterkünften, bedeutet das konkret:

**Achtung:** Der Staat selbst darf durch sein Handeln nicht die Menschenrechte verletzen. D.h. z. B. Länder oder Kommunen, die eine Frauenhaus finanzieren mit der Auflage, Frauen ohne Papiere nicht aufnehmen zu dürfen, laufen Gefahr ihre Achtungspflicht zu verletzen, wenn es in der ganzen Region sonst keine Schutzunterkunft für gewaltbetroffene Frauen ohne Papiere gibt.

**Schutz:** Der Staat hat die Pflicht Personen vor den Übergriffen Dritter, also von Privatpersonen oder sonstigen nichtstaatlichen Akteuren zu schützen. D.h. wenn das Land/die Kommune Staat Unterkünfte bereitstellen muss er dabei z.B. über fachliche Standards sicherstellen, dass Frauen dort auch tatsächlich geschützt sind.

**Gewährleistung:** Der Staat muss alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, dass Personen ihre Menschenrechte tatsächlich realisieren können. D.h. das Land bzw. die Kommune muss Schutzunterkünfte in ausreichender Anzahl zur Verfügung stellen, die für alle Frauen, unabhängig z.B. von einer Behinderung, zugänglich sind.

Wie das Beispiel zeigt, kann für die volle Verwirklichung eines Menschenrechts auch der Einsatz umfangreicher finanzielle Ressourcen erforderlich sein. Im Bereich der

<sup>2</sup> Hillgruber, Christian (2008): Artikel 32 GG, Rz. 21. In: Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Hofman, Hans; Hopfauf, Axel, Grundgesetzkommentar, 11. Auflage. Carl-Heymanns-Verlag, Köln.

<sup>3</sup> Denkschrift zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul 11. Mai 2011, SEV 210, S. 5.

wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte ist daher das Konzept der schrittweisen Verwirklichung der Rechte anerkannt. Hierfür hat der UN Sozialpakts-Ausschuss Kriterien entwickelt, die auch auf die Umsetzung anderer Menschenrechtsverträge wie der Istanbul-Konvention anwendbar sind:

- **Transparenz:** Der Staat muss darlegen, dass er das Maximum der ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen, auf die Verwirklichung der Menschenrechte verwendet.
- **Zweckmäßige Prioritätensetzung:** Ein Staat kann Prioritäten setzen, also zum Beispiel zunächst an der Verwirklichung von Rechten für Personengruppen arbeiten, die bisher vernachlässigt wurden, zum Beispiel den Rechten von Frauen mit Behinderungen, Flüchtlingsfrauen, oder Migrantinnen. Dabei ist es gerechtfertigt, für eine begrenzte Zeit diese Personengruppen bewusst zu bevorzugen. Staaten können sich auch zeitweilig auf ein Recht konzentrieren, das als Katalysator zur Verwirklichung anderer Rechte dient.
- **Rückschrittsverbot:** Die Bevorzugung eines Menschenrechtes soll nicht zu Rückschritten bei der Verwirklichung anderer Rechte führen. Auch wenn vorwiegend Ressourcen auf die Verwirklichung eines bestimmten Rechts verwendet werden, sollen die anderen Rechte zumindest auf ihrem bis dahin erreichten Stand gehalten werden.

### 3 Die einzelnen Forderungen des Antrags

#### 3.1 Weiterentwicklung des Landesaktionsplans zur Umsetzung der Istanbul-Konvention

Die Weiterentwicklung des Landesaktionsplanes „NRW schützt Frauen und Mädchen vor Gewalt“, aus 2017 zur Umsetzung der Istanbul-Konvention entspricht Artikel 7 der Konvention. Danach sind die Staaten verpflichtet, 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 („comprehensive, effective policies“) - wie beispielsweise einem Aktionsplan - liegt.

Die Autor\_innen des aktuellen Aktionsplans Nordrhein-Westfalens haben bei der Erstellung bereits ein Format gewählt, das auf eine Fortschreibung ausgelegt ist.<sup>4</sup> Es bietet sich an, die Weiterentwicklung an den inhaltlichen Vorgaben der Konvention auszurichten und das Verfahren nach menschenrechtlichen Vorgaben zu gestalten.

#### *Anforderungen an die Ausgestaltung*

Mit der Ratifikation der Konvention hat sich Deutschland der Überprüfung durch den Expertinnenausschuss GREVIO<sup>5</sup> unterworfen. Der Ausschuss setzt sich derzeit aus 15 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. GREVIO überprüft in einem wiederkehrenden Verfahren, inwieweit die einzelnen Staaten die Konvention auch tatsächlich umgesetzt

<sup>4</sup> Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen (2016): NRW schützt Frauen und Mädchen vor Gewalt Landesaktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen, S. 7, 8.

<sup>5</sup> Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence

haben und erarbeiten Empfehlungen für eine verbesserte Umsetzung.<sup>6</sup> Bisher liegen die Berichte zu insgesamt 5 Ländern vor. Insbesondere in den Empfehlungen des GREVIO Ausschusses spiegelt sich die Auslegung der einzelnen Artikel durch den Ausschuss wieder. Sie sind naturgemäß spezifisch auf die Situation in den jeweiligen Ländern zugeschnitten, in der Gesamtschau lassen sich daraus aber durchaus allgemeingültige Tendenzen ablesen. 2010 wird auch die Umsetzung der Konvention in Deutschland untersucht. Der Ausschuss wird dazu in einen Austausch mit staatlichen und nicht-staatlichen Behörden bzw. Organisationen auf der Bundesebene wie auch in ausgewählten Ländern treten. Vor dem Hintergrund der vorliegenden Berichte lassen sich für die Ausgestaltung einer Gesamtstrategie im Sinne von Artikel 7 der Konvention durchaus Anforderungen ableiten, die auch auf den Aktionsplan in NRW anwendbar sind:

- die Rückbindung der Maßnahmen an die Vorgaben der Istanbul-Konvention
- die Abkehr von kurzfristigen, projektförmigen Maßnahmen hin zu langfristig angelegten Initiativen<sup>7</sup>
- eine durchgehende Finanzierung der Maßnahmen<sup>8</sup>
- Fokussierung auf die Rechte der Betroffenen (Artikel 7, Absatz 2)
- umfassende Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen an dem Erarbeitungsprozess (Artikel 7, Absatz 3).

#### *Rückbindung der Maßnahmen an die Vorgaben der Istanbul-Konvention*

Die Rückbindung der Maßnahmen in einem Aktionsplan an die Konvention 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. (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.<sup>9</sup> (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 regionalen und nationalen Monitorings der Umsetzung sein.

So gibt es im Bereich Behinderung seit längerem die Entwicklung, die Aktionspläne des Bundes und der Länder an der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) auszurichten. Auch der Aktionsplan der Landesregierung NRW formuliert die Umsetzung der UN-BRK bereits im Titel und stellt den einzelnen Maßnahmen die Verpflichtungen aus der Konvention voran. Als Grundlage für die Maßnahmenentwicklung haben die einzelnen Ministerien in Nordrhein-Westfalen im Sinne einer Bedarfsanalyse systematisch geprüft, inwieweit die Rechtsnormen mit den sich aus der UN-Behindertenrechtskonvention ergebenden Anforderungen kompatibel sind. Für die Entwicklung wurden unter umfangreicher Beteiligung der Zivilgesellschaft eigens Strukturen geschaffen, die auch nach Vorlage des Aktionsplans für eine kritische

<sup>6</sup> Für Deutschland steht dieses Verfahren 2020 an.

<sup>7</sup> Europarat, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (2017): Baseline Evaluation Report Denmark, Ziffer 19.

<sup>8</sup> Europarat, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (2017): Baseline Evaluation Report Austria, Ziffer 18.

<sup>9</sup> Z.B. UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2017): Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Germany, 3.3.2017, UN Doc. CEDAW/C/DEU/CO/1, Ziffer 9

Umsetzungsbegleitung längerfristig bestehen bleiben. Dies wäre auch ein empfehlenswertes Vorgehen für eine Fortentwicklung des Aktionsplans „NRW schützt Frauen und Mädchen vor Gewalt“.

#### *Entwicklung von menschenrechtlichen Aktionsplänen*

Mit der schrittweisen Umstellung des Aktionsplans „NRW schützt Frauen und Mädchen vor Gewalt“ auf einen Aktionsplan zur weiteren Umsetzung der Istanbul-Konvention würde sich der Charakter des Aktionsplans verändern hin zu einem menschenrechtsbasierten Dokument. Daraus resultieren über inhaltliche Anforderungen hinaus auch weitere Empfehlungen für den Erarbeitungsprozess. Für die Entwicklung von menschenrechtlichen Aktionsplänen empfiehlt das Hochkommissariat für Menschenrechte grundsätzlich ein Vorgehen in fünf Phasen<sup>10</sup>:

Der Entstehungsprozess des aktuellen Aktionsplans zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen in Nordrhein-Westfalen folgt bereits in einigen Teilen den Vorgaben für Phase 1 (Vorbereitungsphase) und Phase 2 (Entwicklungsphase) einschließlich der Ernennung eines federführender Akteurs, der Beteiligung der Zivilgesellschaft, Entwicklung von Strukturen für die Steuerung des Prozesses, sowie eine Bestandsaufnahme.

Wichtig für die Fortschreibung des Aktionsplanes wäre es darüber hinaus die Bestandsaufnahme an den Vorgaben der Istanbul-Konvention auszurichten und von vorne herein das Monitoring der Umsetzung (Phase 4) sowie die Evaluation der Zielerreichung (Phase 5) in dem Plan festzuschreiben.

In der Monitoringphase fordert der Steuerungsmechanismus beispielweise regelmäßig vereinbarte Sachstandsberichte zur Umsetzung an und wertet sie aus. Er hält die Umsetzung von Arbeitsaufträgen nach und führt regelmäßige, zum Beispiel jährliche, Auswertungstreffen durch. Hierfür bietet es sich an, den Steuerungsmechanismus nicht aufzulösen, wenn der Aktionsplan erarbeitet ist, sondern seinen Auftrag entsprechend der neuen Phase anzupassen.

Nach Ablauf der festgelegten Implementierungszeit (Phase 3) von x Jahren beginnt die letzte Phase, die Evaluation der Zielerreichung, die wiederum mit Empfehlungen für den folgenden Aktionsplan endet.

Die grundsätzlich positive Bilanz des federführenden Ministeriums in Bezug auf die Entstehung des aktuellen Aktionsplans weist auch Konflikte um Entscheidungsbefugnisse aus<sup>11</sup>, 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 unabhängige Evaluation der Zielerreichung, beides unter Beteiligung der Zivilgesellschaft.

<sup>10</sup> Siehe hierzu im Detail Rabe, Heike; Leisering Britta, Fn. 1, S. 20-22.

<sup>11</sup> Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen (2016): siehe Fn. 5, S. 12.

### 3.2 Einrichtung einer Koordinierungs- und einer Monitoringstelle

Grundlage für die Verpflichtung zu Koordinierung und Monitoring ist Artikel 10 der Konvention, der 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 diese Stelle/diese Stellen die Sammlung und Verbreitung umfangreicher Daten koordinieren, zu deren Erhebung Artikel 11 die Staaten verpflichtet. Die Konvention lässt den Staaten bei der Umsetzung viel Spielraum. Sie können neue Stellen dafür einrichten oder bereits bestehende Stellen mit der Erfüllung dieser Aufgaben betrauen. Entscheidend ist, dass die Stellen „auf der Ebene der jeweiligen Struktur einer Vertragspartei existieren, die für die Umsetzung dieser Maßnahmen verantwortlich ist“. <sup>12</sup> Das heißt, dass es bei einem Regierungssystem föderaler Art nahe liegt, Koordinierungsstellen auf Landesebene zu haben.

Inwieweit die beiden Funktionen in NRW umgesetzt werden, kann von Seiten des DIMR nicht abschließend beurteilt werden. Insbesondere ist von außen nicht ersichtlich, ob die geplante „Landeskoordinierungsstelle zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Männer und zur Stärkung des Opferschutzes“ <sup>13</sup> diese Funktion übernimmt. Geht man von den Anforderungen der Konvention sowie den Empfehlungen des GREVIO-Ausschusses aus, bestehen aber erhebliche Zweifel daran, dass die Monitoring Funktion im Sinne der Konvention umgesetzt ist.

Daher ist es sehr zu begrüßen, wenn die Landesregierung eine Monitoringstelle zur Umsetzung der Istanbul-Konvention errichten würde. Es empfiehlt sich, eine unabhängige Stelle mit den unten stehenden Aufgaben eines menschenrechtlichen Monitorings zu beauftragen und bei der Konzeptentwicklung sowie dem Strukturaufbau die Zivilgesellschaft einzubeziehen.

#### *Unabhängiges Monitoring und Evaluation* <sup>14</sup>

Zwar enthält die Konvention selbst keine Vorgaben für die konkrete Ausgestaltung des Monitorings. Mittlerweile hat sich aber der Expertinnenausschuss GREVIO in verschiedenen Länderberichten zu der Aufgabe geäußert. Der Ausschuss geht davon aus, dass die Funktionen Koordinierung und Monitoring/Evaluation institutionell voneinander zu trennen und die letztgenannten Aufgaben einer unabhängigen Stelle zu übertragen sind. Dies soll die Effektivität des Monitorings sowie die Objektivität der Ergebnisse sicherstellen. <sup>15</sup>

Darüber hinaus sind im Kontext anderer Menschenrechtsverträge Mandats- und Aufgabenbeschreibungen eines menschenrechtszentrierten Monitorings entstanden, die im Vergleich zum „allgemeinen“ Monitoring <sup>16</sup> ein eher breites Aufgabenportfolio vorsehen, das in Teilen zirkulär organisiert ist. 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

<sup>12</sup> Erläuternder Bericht zur Konvention Rz. 70.

<sup>13</sup> [https://www.mhkgb.nrw/gleichstellung/gleichstellung\\_ziele/index.php](https://www.mhkgb.nrw/gleichstellung/gleichstellung_ziele/index.php).

<sup>14</sup> Siehe ausführlich dazu Rabe, Heike; Leisering, Britta (2018): Fn. 1, S. 26-30.

<sup>15</sup> So zum Beispiel Europarat, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (2017): Baseline Evaluation Report Monaco, Ziffer 27; Baseline Evaluation Report Denmark, Ziffer 39.

<sup>16</sup> Unter Monitoring versteht man die systematische Beobachtung, Beschreibung, Dokumentation und Analyse von sozialen oder rechtlichen Sachverhalten über einen längeren Zeitraum. 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 durchgeführten Erhebungen. Monitoring hat das Ziel Entwicklungen in dem beobachteten Feld zu steuern.



Beispiel geschehen in Form von rechtlichen Analysen, Stellungnahmen zu Entwürfen von Aktionsplänen oder Gesetzen.<sup>17</sup> 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 Nichtdiskriminierung, Partizipation und Zugänglichkeit auszurichten und stellt somit Anforderungen an Struktur und Arbeitsweise der zuständigen Stelle.

Daraus ergeben sich folgende Kernaufgaben einer Monitoringstelle:

- Unterstützung staatlicher Behörden bei der Anpassung ihrer Datenerfassungssysteme
- Unterstützung der staatlichen Bedarfsplanung durch z.B. die Durchführung von konventionsbasierten Bedarfsanalysen, Unterstützung bei konventionsbasierten Aktionsplänen etc.
- 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 Menschenrechtssystem 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 teils 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

Perspektivisch wird es wichtig sein, das Monitoring auf Länderebene mit dem auf Monitoring auf Bundesebene zu verschränken.

### 3.3 Maßnahmen zum Ausbau des Hilfesystems insbesondere für Frauen mit Beeinträchtigungen

#### *Bedarfsgerechte Versorgung für Frauen mit Beeinträchtigungen*

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. Frauen mit Behinderungen, die in stationären Einrichtungen leben, sind besonders stark von Gewalt betroffen.<sup>18</sup> 2015 lebten in Deutschland circa 211.000 Erwachsene mit Behinderungen in Wohneinrichtungen der Behindertenhilfe;

<sup>17</sup> UN (2016): Subcommittee on Prevention of Torture and other cruel, inhuman or degrading Treatment or Punishment, para II, 9. (b).

<sup>18</sup> Schröttle, Monika; Hornber (2014): Gewalterfahrungen von in Einrichtungen lebenden Frauen mit Behinderungen – Ausmaß, Risikofaktoren, Prävention – Endbericht. Berlin: Bundesministerium für Familie, Frauen Senioren und Jugend.

davon 66 Prozent mit intellektueller und 25 Prozent mit psychosozialer Beeinträchtigung. Etwa 85.000 davon waren Frauen.<sup>19</sup> Eine Fokussierung auf den Gewaltschutz in Einrichtungen und Barrierefreiheit des Hilfesystems ist somit im Rahmen der zulässigen schrittweisen Umsetzung der Konvention (siehe dazu unter 2. (2)) eine zweckmäßige Prioritätensetzung.

Artikel 22, 23 oder 25 der Konvention sehen vor, dass verschiedene Arten von Schutz- und Unterstützungsangeboten (Schutzunterkünfte, spezialisierte ambulante Beratungsangebote, (rechts-)medizinische Versorgung) in „ausreichender Anzahl“ vorgehalten werden. Der erläuternde Bericht der Konvention spezifiziert die Anforderungen an die Angebote weiter, in dem er ausführt, dass sie „leicht zugänglich“, „zugänglich für alle Betroffenen“ und auch im ländlichen Raum vorzuhalten sind.<sup>20</sup> Nach Artikel 4 Abs. 3 sind die Angebote diskriminierungsfrei zu gestalten. Das bedeutet, es darf für den Zugang und die Inanspruchnahme des Angebotes keinen Unterschied machen, ob Frauen beispielsweise eine Beeinträchtigung haben.

#### *Maßnahmen konkretisieren aufgrund Bestandsaufnahme / Bedarfsanalyse*

Will man also eine bedarfsgerechte Versorgung von Frauen mit Beeinträchtigungen sowie einen barrierefreien Zugang zum Hilfesystem im Sinne der Konvention erreichen, ist zunächst eine Bestands- und Bedarfsanalyse erforderlich, die an den Vorgaben der Konvention ausgerichtet ist. Sie markiert den Ausgangspunkt für die Erarbeitung von konkreten Maßnahmen im Sinne des vorliegenden Antrags. Daher ist es bedenkenswert, in jedem Fall eine solche Bestandsaufnahme/Bedarfsanalyse zu machen, u. U. statt einer Dunkelfeldstudie.

#### *Gewaltschutz in Behinderteneinrichtungen*

Das Wohn- und Teilhabegesetz NRW sieht in § 8 (Gewaltprävention, freiheitsbeschränkende und freiheitsentziehende Maßnahmen) die Verpflichtung von Leistungsanbieter\_innen vor, geeignete Maßnahmen zum Schutz der Nutzerinnen und Nutzer vor jeder Form der Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch, einschließlich ihrer geschlechtsspezifischen Aspekte zu treffen. Inwieweit diese Regelung einen ausreichenden gesetzlichen Rahmen dafür bietet, auch tatsächlichen Gewaltschutz in Einrichtungen zu gewährleisten, und was darüber hinaus erforderlich ist, müsste Teil der Bestands- und Bedarfsanalyse sein.

### **3.4 Einsetzen für die Rücknahme der Vorbehalte**

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 (Artikel 59 Absatz 3) vor sowie den Schutz vor Ausweisung im Fall eines ehedatenabhängigen Aufenthaltstitels (Artikel 59 Absatz 2).<sup>21</sup> Hier hat die Bundesregierung Vorbehalte angebracht und muss daher die Verpflichtungen vorerst nicht umsetzen. Im Sinne eines umfassenden Schutzes gewaltbetroffener Migrantinnen ist es daher sehr sinnvoll, dass die Bundesländer sich im Rahmen des Ständigen Vertragsausschusses nach dem Lindauer Abkommen bei der Bundesregierung für eine Rücknahme der Vorbehalte einsetzen. Diese gelten zunächst für fünf Jahre, können aber jederzeit zurückgenommen werden.

<sup>19</sup> BAGüs/con\_sens (2017): Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe der überörtlichen Träger der Sozialhilfe, Bericht 2015, Münster.

<sup>20</sup> Erläuternder Bericht zur Konvention Rz. 132, 133, 139, 142.

<sup>21</sup> Siehe hierzu im Detail Rabe, Heike; Leisering, Britta (2018): Fn. 1, S. 36, 37.

Zur vollständigen Umsetzung der Konvention ist es über die Rücknahme der Vorbehalte hinaus sinnvoll, zeitgleich die dadurch erforderlich werdenden Änderungen im Aufenthaltsrecht und Asylgesetz anzuregen. Das würde bedeuten es muss gewährleistet sein, dass Frauen nicht mit ihrem gewalttätigen Partner abgeschoben werden, ohne ihre Aufenthaltsrechte vorher prüfen lassen zu können (Abs. 2). 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.

---

## Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59-0  
Fax: 030 25 93 59-59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

AUTOR\_IN: Heike Rabe

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2018  
Alle Rechte vorbehalten

## 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-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.