

Gesamtkonzept für zwei Berichterstattungsstellen zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel: Gefördert durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2022). *Gesamtkonzept für zwei Berichterstattungsstellen zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel: Gefördert durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*. (Expertise / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-83100-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Expertise

Gesamtkonzept für zwei Berichterstattungsstellen zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel

Gefördert durch das Bundesministerium für
Familie, Senioren, Frauen und Jugend

August 2022

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	4
1 Wozu bedarf es Berichterstattungsstellen zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel?	6
2 Zusammenfassung	8
3 Ausgangslage	11
3.1 Normative Vorgaben für die Einrichtung von Berichterstattungsstellen	12
3.1.1 Berichterstattungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt	12
3.1.2 Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel	13
3.1.3 Abgrenzung zu den Koordinierungsstellen geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel	13
3.2 Unabhängigkeit der Berichterstattungsstellen	14
3.2.1 Berichterstattungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt	14
3.2.2 Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel	15
3.2.3 Kriterien für die Unabhängigkeit aus anderen menschenrechtlichen Instrumenten	16
3.2.4 Gewährleistung der Unabhängigkeit – Ansiedlung der Berichterstattungsstellen	18
3.3 Bestehende Berichterstattung	19
4 Ziele und Zweck der Berichterstattungsstellen	22
5 Anforderungen an die Ausgestaltung der Berichterstattungsstellen	23
5.1 Fachkompetenz und Expertise	23
5.2 Einbeziehung externer Expertise: Beirat und Verbändekonsultationen	24
5.3 Evaluation und Prüfung der Berichterstattungsstellen	25
6 Mandat	27
6.1 Mandatszuschnitt	27
6.1.1 Mandat der Berichterstattungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt	27
6.1.2 Mandat der Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel	30
6.1.3 Arbeitsweise der Berichterstattungsstellen im föderalen Gefüge	32
6.2 Grundlagen der Informations- und Datenzusammenführung	33
7 Aufgaben	35

7.1	Entwicklung und Anwendung von Menschenrechtsindikatoren für das Monitoring menschenrechtlicher Verpflichtungen	38
7.2	Systematisierung vorhandener Daten	50
7.3	Identifizierung von Lücken in der Datenerhebung und Empfehlungen für weiterführende wissenschaftliche Studien	58
7.4	Beobachtung und Bewertung von Gesetzgebung sowie Auswertung und Verbreitung von Rechtsprechung	61
7.4.1	Beobachtung und Bewertung von Gesetzgebung und Rechtsprechung	61
7.4.2	Sammlung und Verbreitung von Rechtsprechung: Entscheidungsdatenbank und Rechtsprechungsdatenbank	64
7.5	Kooperationen	66
7.5.1	Kooperationen im Rahmen bestehender Strukturen	68
7.5.2	Kooperationen mit Datenhaltern	70
7.5.3	Kooperation mit Stellen, die Überschneidungen in Mandat und Aufgaben vorweisen	70
7.5.4	Anlassbezogene Kooperationen	72
7.5.5	Betroffenenbeteiligung	73
7.5.6	Austauschformat zum Monitoring von Gesetzeslage und Rechtsprechung für Rechtsanwender*innen	73
7.6	Berichterstattung und praxisorientierte Empfehlungen	74
7.6.1	Periodische Berichte	74
7.6.2	Unregelmäßige Berichts- und Publikationsformate	75
7.6.3	Online-Plattformen zu Daten	76
7.6.4	Zielgruppen	77
7.7	Öffentlichkeitsarbeit	78
8	Literatur	79
	Anhang	87
	Metadatenblatt Indikator geschlechtsspezifische Gewalt	87
	Metadatenblatt Indikator Menschenhandel	94
	Glossar	99

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AZR	Ausländerzentralregister
BAG FORSA	Bundesarbeitsgemeinschaft Feministischer Organisationen gegen Sexuelle Gewalt an Mädchen und Frauen e.V.
BB	Brandenburg
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BE	Berlin
Bff	Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe
BIG	Berliner Initiative gegen Gewalt an Frauen e.V.
BIK	Bündnis Istanbul-Konvention
BKA	Bundeskriminalamt
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
CEDAW	Fachausschuss der Vereinten Nationen zur Frauenrechtskonvention der Vereinten Nationen (Committee on the Elimination of Discrimination against Women)
DaMigra	Dachverband der Migrantinnenorganisationen
DAV	Deutscher Anwaltverein e.V.
DeGEval	Gesellschaft für Evaluation e.V.
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
FAO	Fachanwaltsordnung
FHK	Frauenhauskoordinierung e.V.
FKS	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
GANHRI	Globale Allianz der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (Global Alliance of National Human Rights Institutions)

GG	Grundgesetz
GRETA	Expert*innengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings)
GREVIO	Expert*innengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence)
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
KOK	Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.
LSVD	Lesben- und Schwulenverband in Deutschland
MARiS	Fachverfahren Migrations-Asyl-Reintegrationssystem
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
OHCHR	Büro des Hochkommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen (Office of the High Commissioner for Human Rights)
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
RAV	Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.
RP	Rheinland-Pfalz
S.I.G.N.A.L. e.V.	Intervention im Gesundheitsbereich gegen häusliche und sexualisierte Gewalt
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen
UBSKM	Unabhängige Beauftragte für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs
ZIF	Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser

1 Wozu bedarf es Berichterstattungsstellen zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel?

„Wir sind im Zentrum einer Datenrevolution, die radikal die Art und Weise ändern kann, wie wir Daten für die Menschenrechte einsetzen können: Risiken erkennen, Fortschritt bewerten, Menschenrechte monitoren.“¹

So äußerte sich im Februar 2022 die Beigeordnete Generalsekretärin für Menschenrechte der Vereinten Nationen, Ilze Brands Kehris, im Rahmen der Jahrestagung der UN-Statistikkommission. Sie hebt damit zwei wichtige Erkenntnisse hervor: **Gute Politik braucht gute Daten** – auch und gerade bei der Verwirklichung der Menschenrechte –, und die fortschreitende **Digitalisierung** in allen Bereichen ist eine **Chance** hierfür, wenn sie aktiv gestaltet wird.

Daten können Staaten als Grundlage dienen, um ihre **menschenrechtlichen Verpflichtungen wirksam umzusetzen und belastbare Aussagen zum aktuellen Stand der Realisierung von Menschenrechten, zu Fortschritten und Hindernissen im eigenen Land** zu treffen. Das gilt auch und gerade für die menschenrechtlich wichtigen Bereiche des Menschenhandels und der geschlechtsspezifischen Gewalt. Die einschlägigen europäischen Rechtsdokumente – die beiden Europaratskonventionen sowie die Menschenhandelsrichtlinie der EU – spiegeln dies in spezifischen Bestimmungen zur Datensammlung und Einrichtung von Berichterstattungsstellen wider.²

Es ist danach für Deutschland wie für alle anderen Vertragsstaaten der Europaratskonventionen zu Menschenhandel und zu geschlechtsspezifischer Gewalt und für die EU-Mitgliedstaaten wichtig und geboten, Daten zu erheben und zu nutzen. Diese Daten müssen verlässlich, auf transparente Weise gewonnen und nachvollziehbar sein, und mit ihrer Hilfe müssen Aussagen zu gesellschaftlichen Entwicklungen im eigenen Land und zum Fortschritt bei der Umsetzung der staatlichen Verpflichtungen getroffen werden können. Solche Daten stellen nationale Berichterstattungsstellen zu Menschenhandel und zu geschlechtsspezifischer Gewalt systematisiert zur Verfügung.

Daten können etwa dazu beitragen, die Gewalt im privaten Nahbereich und die Ausbeutung in informellen Arbeitssektoren, die der Öffentlichkeit oft verborgen bleiben, sichtbar zu machen, sodass wirksam dagegen vorgegangen werden kann. Daten können erkennen lassen, unter welchen Bedingungen Menschen besonders von geschlechtsspezifischer Gewalt oder Menschenhandel betroffen sind. Daten können aufzeigen, ob staatliche Maßnahmen bei den Adressat*innen ankommen und welche Erfolgsfaktoren dabei eine Rolle spielen.

Wie wichtig Daten zu Entwicklungen in den Bereichen geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel für schnelles und zielgerichtetes Handeln sind, zeigen etwa die

¹ OHCHR (2022).

² Die Arbeit der Berichterstattungsstellen hat die beiden Konventionen des Europarats und die EU-Menschenhandelsrichtlinie zur Grundlage. Im vorliegenden Konzept wird die Menschenhandelsrichtlinie immer mitgenannt, wenn sie Schnittmengen mit der Europaratskonvention aufweist. Nur an für das Gesamtkonzept relevanten Stellen, an denen sie über die Konvention hinausgeht, wird allein auf sie Bezug genommen.

Covid-19-Pandemie oder die Fluchtbewegungen infolge des Krieges Russlands gegen die Ukraine. Ein frühes, systematisches Zusammenführen von Berichten und Hinweisen zu zunehmenden Fällen von geschlechtsspezifischer Gewalt oder Menschenhandel kann Präventionsmaßnahmen, den Schutz Betroffener und die Strafverfolgung stärken.

Daten, die Aussagen zur Entwicklung der Phänomene geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel in Deutschland erlauben, und Daten, die Aussagen darüber ermöglichen, wie der Stand der Verwirklichung einzelner menschenrechtlicher Verpflichtungen ist, sind bei zahlreichen staatlichen und nichtstaatlichen Akteur*innen³ vorhanden. Um ein vollständiges Bild zu erhalten und Erfahrungen vergleichen zu können, empfiehlt es sich, diese **Daten systematisch zusammenzuführen und vergleichbar zu machen**. Vorhandene Daten werden jetzt also unter einem anderen Blickwinkel – **am Maßstab der menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands** aus den Europaratskonventionen – betrachtet. So können auch Datenlücken erkannt und geschlossen werden.

Die eingangs zitierte Datenrevolution ist auch in den Politikfeldern Menschenhandel und geschlechtsspezifische Gewalt angekommen. Bei allen staatlichen und nicht-staatlichen Akteur*innen nimmt die Digitalisierung von Informationen zu. Hinzu kommen neue technische Möglichkeiten, Daten zu generieren, miteinander zu verknüpfen und auszuwerten. Die sich hiermit bietenden Chancen müssen aktiv gestaltet werden. Berichterstattungsstellen sind besonders gut geeignet, diesen Prozess im Hinblick auf das menschenrechtliche Monitoring zu moderieren. Wichtig ist dabei, den Risiken der Datenrevolution zu begegnen. Es braucht gezielte Maßnahmen, um Verletzungen des informationellen Selbstbestimmungsrechts zu verhindern. Berichterstattungsstellen müssen daher ein umfassendes Datenschutzkonzept als Grundlage für ihre Arbeit haben. Insbesondere gilt das im Hinblick auf zivilgesellschaftliche Akteur*innen, die oft personenbezogene Daten Betroffener vorhalten und einer Verschwiegenheitspflicht unterliegen.

Gute Politik braucht nicht nur gute Daten, sondern auch gute Umsetzung, und **guter Gesetzesvollzug braucht gute Rechtskenntnisse**. Deshalb ist es angezeigt, das Verständnis der Europaratskonventionen – die in Deutschland im Rang eines Bundesgesetzes gelten – und der Menschenhandelsrichtlinie zu stärken. Berichterstattungsstellen können durch die systematische Auswertung von Rechtsprechung und den **Aufbau und die Unterstützung von Entscheidungsdatenbanken** die Inhalte der Europaratskonventionen und der Richtlinie breit zugänglich und für die alltägliche Arbeit der Rechtsanwender*innen nutzbar machen.

Und schließlich: Die Erfahrungen existierender Berichterstattungsstellen in anderen EU-Mitgliedstaaten haben gezeigt: Berichterstattungsstellen können auch dazu beitragen, **Politik und Öffentlichkeit** für neue Erscheinungsformen von Menschenhandel und geschlechtsspezifischer Gewalt zu **sensibilisieren, Diskurse**

³ Der Begriff Akteur*innen umfasst allgemein alle Personen, Gruppen und Organisationen – unabhängig davon, ob staatlich oder nichtstaatlich angesiedelt –, die sich mit den Bereichen geschlechtsspezifische Gewalt und/oder Menschenhandel befassen, dafür zuständig sind und über entsprechende Expertise verfügen.

anzustoßen und wirksame Maßnahmen zu ergreifen, sowohl im eigenen Land als auch europaweit.⁴

Die Bundesrepublik ist einer der wenigen EU-Mitgliedstaaten, die die in der EU-Richtlinie (2011/36) festgelegte Vorgabe der Einrichtung einer Nationalen Berichterstattungsstelle oder eines äquivalenten Mechanismus zu Menschenhandel noch nicht umgesetzt hat.⁵ Auch eine Berichterstattungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt zur Unterstützung der Umsetzung der Istanbul-Konvention existiert in Deutschland noch nicht. Jetzt besteht die Chance, die Politik zu Menschenhandel und geschlechtsspezifischer Gewalt durch Berichterstattungsstellen in dreierlei Hinsicht zu stärken: Gute Daten für gute Politik im Sinne wirksamer politischer Maßnahmen bereitzustellen, gute Rechtskenntnisse für die Praxis zu fördern und für neue Entwicklungen zu sensibilisieren.

2 Zusammenfassung

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention), das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (Menschenhandelskonvention) sowie die EU-Richtlinie 2011/36/EU gegen Menschenhandel (EU-Menschenhandelsrichtlinie) formulieren Anforderungen an die Vertragsstaaten zur nationalen Berichterstattung über geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel. Präzisiert werden diese Anforderungen durch die Empfehlungen der Expert*innengruppen des Europarats: der Expert*innengruppe für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (GREVIO) und der Expert*innengruppe des Europarats für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA). Aktuell fehlen in Deutschland Strukturen nationaler Berichterstattung, die den internationalen Anforderungen entsprechen.

Vor diesem Hintergrund hat das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR)⁶ ein Konzept zur Einrichtung von zwei unabhängigen nationalen Berichterstattungsstellen für geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel entwickelt. Das Konzept wurde zwischen Januar 2020 und Oktober 2022 im Rahmen zweier vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) geförderter Projekte ausgearbeitet. Die erste Phase „Konzept für Berichterstattungsstellen zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel“⁷ erstreckte sich von Januar 2020 bis Mai 2021. Die zweite Projektphase „Planungs- und Erprobungsphase für zwei Berichterstattungsstellen zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel“⁸ begann im Juni 2021 und endet im Oktober 2022. Ausgangspunkte des Institut-Konzepts sind zum einen die menschenrechtlichen Vorgaben, zum anderen die Auswertung von Erfahrungen vergleichbarer Einrichtungen in Deutschland und anderen Ländern. Ergänzend und begleitend führte

⁴ So hat der 9. Bericht der Niederländischen Berichterstatteerin 2013 Einsatz und Vorgehen von „loverboys“ als Schwerpunktthema behandelt und dadurch langfristig das Verständnis des Phänomens der „loverboys“ als Teil der Anwerbungspraxis von Tätern im Deliktbereich Menschenhandel etabliert (Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings and Sexual Violence against Children (2013)).

⁵ Weitere EU-Mitgliedstaaten ohne Berichterstattungsstellen zu Menschenhandel sind Österreich, Bulgarien, Zypern, Dänemark, Irland und Slowenien (Wijers (2018)).

⁶ Im Folgenden: das Institut.

⁷ Im Folgenden „Konzeptphase“.

⁸ Im Folgenden „Planungs- und Erprobungsphase“.

das Institut Stakeholder-Befragungen⁹ in Form von Online-Befragungen, schriftlichen Befragungen, Fokusgruppen, Workshops und Interviews durch, an denen Nichtregierungsorganisationen und zivilgesellschaftliche Einrichtungen aus den Bereichen geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel, Vertreter*innen von Bundesbehörden und federführenden Bundes- und Länderressorts sowie Rechtsanwender*innen teilnahmen.¹⁰

Die vorliegende Expertise beschreibt die daraus resultierenden Empfehlungen zur Ausgestaltung der beiden Berichterstattungsstellen.¹¹

Basierend auf den Ergebnissen der beiden Projektphasen empfiehlt das Institut die Einrichtung von zwei getrennten, unabhängigen Berichterstattungsstellen, die jeweils mit einem breiten und rechtfokussierten Mandat ausgestattet sind. Das Mandat der Berichterstattungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt leitet sich aus der Istanbul-Konvention ab. Das Institut sieht das Kernmandat und den Kernauftrag der Berichterstattungsstelle entsprechend der Istanbul-Konvention darin, alle Maßnahmen zum Schutz von Frauen vor geschlechtsspezifischer Gewalt sowie zur Verhütung, Bekämpfung und Verhinderung von geschlechtsspezifischer Gewalt zu beobachten und zu bewerten.

Das Mandat folgt dem dualen und umfassenden Ansatz der Istanbul-Konvention als Instrument, das primär Frauen vor geschlechtsspezifischer Gewalt schützt: Alle Formen und Merkmale von Gewalt gegen Frauen werden einbezogen.

Das Mandat der Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel leitet sich aus der Menschenhandelskonvention und der EU-Menschenhandelsrichtlinie ab und orientiert sich am sachlichen, persönlichen und territorialen Anwendungsbereich beider Instrumente. Nach Art. 4 der Menschenhandelskonvention wird Menschenhandel verstanden als Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder andere Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von

⁹ Stakeholder sind Personen, Gruppen und Organisationen – unabhängig davon, ob staatlich oder nichtstaatlich angesiedelt –, die aufgrund ihrer Befassung, Zuständigkeit und Expertise in den Bereichen geschlechtsspezifische Gewalt und/oder Menschenhandel vom Institut als relevante Kooperations- und Austauschpartner*innen identifiziert wurden. Der Begriff Stakeholder wird aufgrund seiner geschlechtsneutralen englischen Wortabstammung im Folgenden nicht gegendert.

¹⁰ An der **Online-Befragung (Juli bis August 2020)** haben 269 zivilgesellschaftliche Einrichtungen teilgenommen, v. a. Beratungseinrichtungen, Betreibende von Frauenhäusern/Zufluchtwohnungen, Wohlfahrtsverbände (Bundes- und Landesebene). Es waren außerdem Gleichstellungsbeauftragte beteiligt. An der zweiten **Online-Befragung (Juli bis September 2020)** nahmen folgende 11 Bundesländer teil: BA, BW, HE, HH, NI, NW, RP, SH, SL, SN, ST. An den **Online-Fokusgruppen** haben sich folgende Akteur*innen beteiligt: Frauen gegen Gewalt e.V. (bff), Frauenhauskoordinierung (FHK), Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (ZIF), DaMigra e.V., Weibernetz e.V., Berliner Initiative gegen Gewalt an Frauen (BIG e.V.), Intervention im Gesundheitsbereich gegen häusliche und sexualisierte Gewalt (S.I.G.N.A.L. e.V.), Lesben- und Schwulenverband in Deutschland e.V. (LSVD), Bundesweites Hilfetelefon, Bundesarbeitsgemeinschaft Feministischer Organisationen gegen sexuelle Gewalt an Mädchen und Frauen e.V. (BAG FORSA), Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., medica mondiale e.V., Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK e.V.), Arbeit und Leben – DGB/VHS Berlin-Brandenburg, Servicestelle gegen Zwangsarbeit, Arbeitsausbeutung und Menschenhandel, Koordinations- und Beratungsstelle gegen Menschenhandel (Ban Ying e.V.), Arbeitsgemeinschaft zum Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung (ECPAT), Internationaler Sozialdienst beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

¹¹ Das Gesamtkonzept beruht auf den Projektergebnissen, die bis zum 31.12.2021 erarbeitet wurden. Am 31.10.2022 wird das Projekt mit der Beendigung der Indikatorenentwicklung für die in der Projektphase festgelegten Schwerpunktthemen der Konventionen (vgl. Exkurs in Kapitel 7), der Vorlage eines Konzepts für die systematische Datenzusammenführung, der Entwicklung einer Entscheidungsdatenbank zu geschlechtsspezifischer Gewalt, der Unterstützung der KOK-Rechtsprechungsdatenbank sowie dem Aufbau von Kooperationsstrukturen mit Datenhaltern abgeschlossen sein.

Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung.¹²

Im Mittelpunkt der Arbeit stehen die von geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel Betroffenen als Träger*innen von Rechten. Die Berichterstattungsstellen führen ihre Aufgaben im Einklang mit den menschenrechtlichen Grundsätzen der Nichtdiskriminierung, der Partizipation und der Transparenz aus. Das Institut empfiehlt die Ansiedlung der Berichterstattungsstellen bei einer Nationalen Menschenrechtsinstitution, um die Unabhängigkeit und die oben beschriebene menschenrechtsbasierte Arbeitsweise zu gewährleisten. Das Institut regt an, perspektivisch eine gesetzliche Grundlage für die Berichterstattungsstellen vorzusehen. Diese schafft Klarheit bezüglich der Aufgaben und des Mandats der Berichterstattungsstellen, stellt eine langfristige Finanzierung der Stellen sicher und trägt somit zu ihrer Unabhängigkeit bei.

Die Berichterstattungsstellen machen Trends und Entwicklungen in den jeweiligen Phänomenen sichtbar und beobachten und bewerten die Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen. Ein solches Menschenrechts-Monitoring umfasst zum einen ein datenbasiertes Monitoring anhand von Menschenrechtsindikatoren, zum anderen leistet es eine systematische Zusammenführung und Auswertung von Daten, die (unter anderem) Aufschluss über Form und Ausmaß beider Phänomene geben. Hinzu kommt im Rahmen eines juristischen Monitorings eine systematische Beobachtung und Bewertung von Gesetzgebung und die Auswertung von Rechtsprechung. Für Aussagen der Berichterstattungsstellen über den Umsetzungsstand der Istanbul-Konvention, der Menschenhandelskonvention sowie der EU-Menschenhandelsrichtlinie in Deutschland ist die Beobachtung und Bewertung legislativer, administrativer und politischer Maßnahmen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene nötig.

Effektives datenbasiertes Monitoring setzt dabei eine enge Zusammenarbeit mit Ressorts auf Bundes- und Landesebene sowie mit nachgeordneten Behörden, u. a. dem Bundeskriminalamt (BKA), dem Statistischen Bundesamt und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) voraus. Das indikatorengestützte Monitoring erfordert einen kontinuierlichen Austausch mit Datenhaltern, der sich schwerpunktmäßig mit Fragen der Datenerhebung und -zusammenführung befasst. Um dies zu erleichtern, empfiehlt das Institut, die Zusammenarbeit im Rahmen der Informations- und Datenzusammenführung in Kooperationsvereinbarungen mit den Datenhaltern¹³ festzuhalten. Die künftige Kooperation zwischen relevanten Datenhaltern und den Berichterstattungsstellen soll in der Vorbereitungsphase durch die Unterzeichnung von Absichtserklärungen („Letters of Intent“) vorbereitet werden.

Als weitere Aufgabe der künftigen Berichterstattungsstellen sieht das Konzept vor, praxisorientierte Empfehlungen an Politik und Verwaltung auf Grundlage der Ergebnisse des Monitorings zu entwickeln. Diese werden in Form eines periodischen Berichts zugänglich gemacht, der Entwicklungen in den Bereichen

¹² Siehe Art. 2 Abs. 1 EU-Menschenhandelsrichtlinie (2011).

¹³ Als Datenhalter werden jene Akteur*innen bezeichnet, die Daten im Sinne standardisierter Informationen generieren, speichern und Auskünfte dazu erteilen (vgl. S. 47). Hierbei handelt es sich in der Regel um staatliche und nichtstaatliche Organisationen und nicht um Personen, weswegen der Begriff im Folgenden nicht gegendert wird.

geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel beschreibt, den Umsetzungsstand der Menschenrechtskonventionen und der Richtlinie dokumentiert und die wichtigsten Gesetzgebungs- oder Reformprozesse der vergangenen zwei Jahre sowie aktuelle Entwicklungen in der Rechtsprechung darstellt. Die Ergebnisse des indikatorengestützten Monitorings sowie eine übersichtliche Auswertung der Daten zu Umfang und Ausmaß der Phänomene geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel sollen auf barrierearmen Online-Plattformen zugänglich sein. Zusätzlich sieht das Konzept vor, die Ergebnisse der Arbeit der Berichterstattungsstellen in unregelmäßigen Abständen in diversen zielgruppenspezifischen Berichtsformaten aufzubereiten und zu verbreiten. Um die Zielgruppen effektiv zu erreichen, empfiehlt das Institut außerdem eine aktive Öffentlichkeitsarbeit in Form von Informationsangeboten auf zwei getrennten Websites, kontinuierliche Pressearbeit, einen halbjährlichen digitalen Newsletter und eigene Twitter-Auftritte der Berichterstattungsstellen. Auf diese Weise können die Berichterstattungsstellen einen relevanten Beitrag zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit zu den Themen geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel leisten.

Stetiger beidseitiger Wissenstransfer zwischen den Stellen auf der einen sowie den diversen staatlichen und nichtstaatlichen Stakeholdern auf der anderen Seite ist für eine zweckmäßige Berichterstattung unerlässlich. Als Grundlage hierfür sieht das Institut eine enge Zusammenarbeit mit zentralen Stakeholdern wie den Bundes- und Länderressorts, großen zivilgesellschaftlichen Bündnissen und Dachverbänden im Rahmen bestehender Kooperationsstrukturen, insbesondere der bestehenden Bund-Länder-Arbeitsgruppen (B-L-A-G), vor.

Die Qualität des Monitorings von Gesetzeslage und Rechtsprechung sollte durch regelmäßigen fachlichen Austausch mit Rechtsanwender*innen gesichert werden. Das Institut spricht sich außerdem dafür aus, dass die Stellen ihre Expertise im Rahmen von anlassbezogenen und temporären Konsultationen zur Verfügung stellen, sofern entsprechende Unterstützung durch Projektmittel gewährleistet ist.

Für die ersten vier Jahre empfiehlt das Institut, einen repräsentativen und interdisziplinär besetzten Beirat einzurichten, der die Berichterstattungsstellen berät und inhaltlich begleitet. Für einen institutionalisierten Informations- und Erfahrungsaustausch mit thematisch relevanten zivilgesellschaftlichen Akteur*innen wird zudem eine regelmäßige Verbändekonsultation vorgeschlagen.

Die Qualität der Arbeit der Berichterstattungsstellen sollte durch regelmäßige begleitende (formative) Evaluierungen überprüft werden.

3 Ausgangslage

Aktuell existieren in Deutschland keine Strukturen für eine systematische Berichterstattung zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel. Im Folgenden werden – gemäß normativen Vorgaben aus der Istanbul-Konvention, der Menschenhandelskonvention und der EU-Menschenhandelsrichtlinie – der Bedarf und die Anforderungen an eine solche Berichterstattung dargestellt (3.1 und 3.2). Basierend auf einer Bestandsaufnahme derzeitiger Strukturen zur Datenerhebung und Berichterstattung werden Handlungsbedarfe zur Erfüllung der normativen Vorgaben

herausgearbeitet (3.3). Ausgehend von den normativen Vorgaben und bestehenden Defiziten in der Umsetzung hat das Institut in zwei Projektphasen den konzeptionellen Rahmen für eine umfassende Berichterstattung zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel erarbeitet. Das vorliegende Gesamtkonzept basiert auf den bisherigen Ergebnissen der Projektphasen.

3.1 Normative Vorgaben für die Einrichtung von Berichterstattungsstellen

Die rechtlichen Grundlagen für ein bundesweites Monitoring von geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel finden sich im Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)¹⁴, das am 1. Februar 2018 für Deutschland in Kraft trat, in der Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (Menschenhandelskonvention)¹⁵, die zum 1. April 2013 für Deutschland in Kraft trat, und in der Richtlinie 2011/36/EU (EU-Menschenhandelsrichtlinie)¹⁶, die seit dem 15. November 2011 in Kraft ist und bis zum 6. April 2013 umzusetzen war. Sowohl die Istanbul- als auch die Menschenhandelskonvention gelten in Deutschland im Rang eines Bundesgesetzes (Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG). Soweit die EU-Menschenhandelsrichtlinie nicht umfassend umgesetzt wurde, bleibt die Umsetzungsverpflichtung auch nach Ablauf der Umsetzungsfrist bestehen; darüber hinaus entfaltet die Menschenhandelsrichtlinie innerstaatlich unmittelbare Wirkung dort, wo sie inhaltlich unbedingt und hinreichend konkrete Rechte gegenüber dem Staat formuliert.

3.1.1 Berichterstattungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt

Art. 10 Abs. 1 der Istanbul-Konvention verpflichtet Deutschland, „eine oder mehrere offizielle Stellen, die für die Koordinierung, Umsetzung, Beobachtung und Bewertung der politischen und sonstigen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller von diesem Übereinkommen erfassten Formen von Gewalt zuständig sind“, zu benennen oder zu errichten. Nach Art. 10 Abs. 1 Satz 2 koordinieren diese Stellen auch die in Art. 11 genannte Datensammlung und sie analysieren und verbreiten deren Ergebnisse. Dabei liegen die Aufgaben einer Berichterstattungsstelle im Feld der Beobachtung und unabhängigen menschenrechtlichen Bewertung der Umsetzung der Konvention.

Nach dem Erläuternden Bericht zur Konvention ist es die Aufgabe dieser Stelle(n) zu erfassen, „wie – und mit welcher Wirksamkeit – die politischen Ansätze und Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller in den Anwendungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt auf nationaler bzw. regionaler oder lokaler Ebene umgesetzt werden“¹⁷. Der Erläuternde Bericht weist auch beispielhaft auf in einzelnen Ländern eingerichtete Beobachtungsstellen hin.¹⁸ Aufgrund der engen Verknüpfung zwischen Beobachtung und Bewertung der Wirksamkeit von staatlichen Maßnahmen ist es sinnvoll, dass die Berichterstattungsstelle auch die entsprechenden Aspekte der Beobachtung übernimmt. Die Evaluation erfordert die wissenschaftliche Bewertung der politischen Ansätze und Maßnahmen sowie die Abschätzung künftiger Maßnahmen in Hinblick darauf, ob diese ihre Ziele erreichen,

¹⁴ Istanbul-Konvention (2011).

¹⁵ Menschenhandelskonvention (2005).

¹⁶ EU-Menschenhandelsrichtlinie (2011).

¹⁷ CoE (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 71.

¹⁸ Ebd.

den Bedürfnissen der Betroffenen entsprechen oder unerwünschte Auswirkungen hervorrufen.¹⁹ Für die Umsetzung der beiden Aufgaben sind umfassende statistische Daten und Forschung erforderlich (vgl. Art. 11 Abs. 1). GREVIO empfiehlt den Vertragsstaaten, entsprechende Stellen mit einem klaren Mandat und ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen auszustatten.²⁰

3.1.2 Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel

Art. 19 Satz 1 der EU-Menschenhandelsrichtlinie verpflichtet die Staaten, nationale Berichtersteller*innen oder gleichwertige Mechanismen einzuführen. Als Aufgaben dieser Stellen werden die Bewertung von Entwicklungen im Bereich von Menschenhandel, die Messung von Ergebnissen bei der Bekämpfung von Menschenhandel sowie die Berichterstattung genannt. Den Mitgliedstaaten steht bei der Ausgestaltung der Berichterstattungsstelle ein Handlungsspielraum zu.²¹ Dieser wird insofern konkretisiert, als dass die EU-Menschenhandelsrichtlinie ein „integriertes, ganzheitliches und menschenrechtsbasiertes Vorgehen“ bei der Bekämpfung von Menschenhandel vorgibt und als vorrangige Ziele gleichrangig Prävention, Strafverfolgung sowie den Schutz der Rechte der Opfer festlegt.²² Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel enthält keine Verpflichtung, eine Berichterstattungsstelle einzurichten; allerdings obliegt es den Vertragsstaaten nach Art. 29 Abs. 4, die Errichtung einer solchen Stelle zu „erwägen“. GRETA hat wiederholt – auch in den beiden Berichten an die Bundesrepublik Deutschland²³ – empfohlen, eine Berichterstattungsstelle einzurichten.²⁴

3.1.3 Abgrenzung zu den Koordinierungsstellen geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel

Das vorliegende Gesamtkonzept befasst sich ausschließlich mit der Einrichtung und der Ausgestaltung der beiden Berichterstattungsstellen zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel. Diese Stellen sind von den Koordinierungsstellen zu unterscheiden und zu trennen, zu deren Einrichtung die Istanbul-Konvention und die Menschenhandelskonvention ebenfalls Vorgaben machen.

So umfasst Art. 10 Abs. 1 der Istanbul-Konvention – zusätzlich zu den Vorgaben für die Berichterstattungsstelle – auch die Aufgabe, politische und sonstige Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller von der Konvention erfassten Formen der geschlechtsspezifischen Gewalt umzusetzen und zu koordinieren. Eine entsprechende Stelle soll strukturell auf der Ebene des Staates angesiedelt sein, die für die Durchführung der Aufgabe verantwortlich ist.²⁵ Für die Koordinierung und Umsetzung sind demnach staatliche Koordinierungsstellen auf Bundes- und Landesebene erforderlich.

Für den Bereich des Menschenhandels regelt Art. 29 Abs. 2 der Menschenhandelskonvention, dass die Vertragsstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um die Koordinierung der politischen Konzepte und Tätigkeiten ihrer Behörden bei der Bekämpfung des Menschenhandels zu gewährleisten,

¹⁹ Ebd.

²⁰ GREVIO (2021b), Ziff. 90, 96 (mit Verweis auf weitere GREVIO Baseline Evaluation Reports zu Spanien und Malta).

²¹ Erwägungsgrund 27 der EU-Menschenhandelsrichtlinie (2011).

²² Erwägungsgrund 7 der EU-Menschenhandelsrichtlinie (2011).

²³ GRETA (2019), Ziff. 32; GRETA (2015) Anhang I, Ziff. 6.

²⁴ GRETA (2020a), Ziff. 93; GRETA (2018), Ziff. 2, 25, 59; GRETA (2013), Ziff. 51.

²⁵ CoE (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 70.

gegebenenfalls durch die Einrichtung von Koordinierungsstellen. Der EU-Menschenhandelsrichtlinie ist eine solche Verpflichtung zwar nicht direkt zu entnehmen. In der Umsetzungspraxis haben sich jedoch in den meisten Mitgliedstaaten Strukturen mit Koordinierungsfunktion etabliert, deren Vertretungen sich teilweise zusammen mit staatlichen Berichterstattungsstellen regelmäßig im Rahmen des NREM-Netzwerkes mit der EU-Kommission (Anti Trafficking Coordinator) austauschen.

Koordinierungsstellen sollten folglich von den Berichterstattungsstellen getrennte, in jedem Fall mit anderen Aufgaben betraute Entitäten sein.²⁶

3.2 Unabhängigkeit der Berichterstattungsstellen

Neben den Vorgaben für eine Einrichtung von Berichterstattungsstellen sind die Vorgaben für die Ausgestaltung solcher Stellen zu berücksichtigen. Zentral sind dabei die Anforderungen an die Unabhängigkeit.

3.2.1 Berichterstattungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt

Weder die Konvention noch der erläuternde Bericht legen ausdrücklich fest, dass eine Berichterstattungsstelle unabhängig sein muss. Diese Klarstellung findet sich jedoch in GREVIOs Empfehlungen in den Evaluationsberichten zu anderen Vertragsstaaten. Die Expert*innengruppe empfiehlt, dass die Stelle, die das Monitoring und die Evaluierung von Maßnahmen zur Umsetzung der Konvention übernimmt, institutionell unabhängig und getrennt von der oder den Stellen sein sollte, die für die Koordinierung und Umsetzung der Maßnahmen zuständig sind.²⁷

Eine institutionelle Übereinstimmung oder enge Verbindung zwischen der Stelle, die die Vorgaben der Konvention umsetzt, und der Stelle, die die Wirksamkeit der Umsetzung beobachten und evaluieren soll, betrachtet GREVIO als Gefahr für die Objektivität.²⁸ Nur die vollständige Unabhängigkeit einer Berichterstattungsstelle könne die Unabhängigkeit des Bewertungsprozesses und die Belastbarkeit der entsprechenden Ergebnisse gewährleisten.²⁹

Als Good-Practice-Beispiel für die Umsetzung von Art. 10 Abs. 1 führt GREVIO das Vorgehen Frankreichs an. Frankreich hat für das Monitoring und die Evaluierung von staatlichen Maßnahmen eine unabhängige Stelle eingerichtet, den Hohen Rat für die Gleichstellung von Frauen und Männern (Haut Conseil à l'Égalité entre les Femmes et les Hommes).³⁰ Darüber hinaus spricht sich GREVIO gegen die Zusammenlegung der Funktionen der Umsetzung und Evaluierung im Rahmen eines einzigen Gremiums aus. Die Expert*innengruppe betont die Notwendigkeit einer unabhängigen Stelle, die eine robuste Bewertung der Maßnahmen ermöglicht.³¹

²⁶ Für die Strukturen im Bereich geschlechtsspezifische Gewalt vgl.: GREVIO (2021b), Ziff. 89. Für die Strukturen im Themenbereich Menschenhandel: Simonova (2020), Rn. 29.01 und 29.21 (vgl. Rn. 29.06 f.).

²⁷ Vgl. etwa GREVIO (2021b), Ziff. 97.

²⁸ Ebd., Ziff. 89.

²⁹ Ebd., Ziff. 97.

³⁰ Ebd. (Ziff. 91); GREVIO (2020), Ziff. 45; GREVIO (2017), Ziff. 27.

³¹ GREVIO (2021b).

Für die Gewährleistung der Unabhängigkeit einer Berichterstattungsstelle finden sich in den GREVIO-Berichten zusammenfassend folgende Kriterien:

- Die nationale Berichterstattungsstelle sollte strukturell von der Exekutive getrennt und dieser nicht unterstellt sein.³²
- Die Berichterstattungsstelle sollte über ein klares Mandat³³ und über eigenes Personal und die notwendigen personellen, sachlichen und finanziellen Ressourcen verfügen.³⁴
- GREVIO betont, dass die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft zentral für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt ist.³⁵ Die Berichterstattungsstelle muss die Zivilgesellschaft in den Prozess des Monitorings und der Evaluierung einbeziehen und mit ihr zusammenarbeiten. Das ist für unabhängige, nichtstaatliche Stellen leichter, da sie i. d. R. über eine größere Nähe zur Zivilgesellschaft verfügen.

3.2.2 Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel

Auch für die Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel finden sich weder in Art. 29 Abs. 4 der Menschenhandelskonvention noch in Art. 19 der EU-Menschenhandelsrichtlinie Hinweise zur konkreten Ausgestaltung; explizite Anforderungen an die Unabhängigkeit der Berichterstattungsstelle fehlen.

Die Expert*innengruppe GRETA konkretisiert jedoch in verschiedenen Berichten Anforderungen an die Ausgestaltung der Berichterstattungsstelle. Daraus lässt sich das eindeutige Votum für eine unabhängige Berichterstattungsstelle ableiten.

Bereits in der ersten Evaluationsrunde im Jahr 2015 empfahl GRETA Deutschland, eine unabhängige Berichterstattungsstelle einzurichten, und verwies dabei auf Art. 29 Abs. 4 der Menschenhandelskonvention und Ziffer 298 des erläuternden Berichts.³⁶ Der erläuternde Bericht führt an dieser Stelle exemplarisch die Niederlande an, die eine unabhängige Stelle mit eigenem Personal eingerichtet haben.³⁷ Diese Stelle führt ein eigenes Monitoring durch, berichtet jährlich an das Parlament und kann Empfehlungen abgeben. Damit ist ihre Hauptaufgabe mit der einer nationalen Menschenrechtsinstitution (National Human Rights Institution, NHRI) vergleichbar.³⁸ In dem Bericht 2019 fordert GRETA Deutschland erneut dazu auf, eine unabhängige nationale Berichterstattungsstelle einzurichten.³⁹

Hauptaufgabe einer Berichterstattungsstelle ist laut GRETA, die Anstrengungen und die Umsetzungsergebnisse aller staatlichen Organisationen kritisch zu beobachten (zu

³² Ebd., Ziff. 89 und 97.

³³ Ebd., Ziff. 95.

³⁴ Ebd., Ziff. 96.

³⁵ Ebd., Ziff. 98.

³⁶ GRETA (2015), Ziff. 71.

³⁷ CoE (2005), Erläuternder Bericht, Ziff. 298: „[...] *The institution of a national rapporteur has been established in the Netherlands, where it is an independent institution, with its own personnel, whose mission is to ensure the monitoring of anti-trafficking activities. It has the power to investigate and make recommendations to persons and institutions concerned and makes an annual report to the parliament containing its findings and recommendations.*“

³⁸ Simonova (2020), Rn. 29.20 m. w. N.; zu den Aufgaben einer Nationalen Menschenrechtsorganisation und zur Vergleichbarkeit vgl. auch: OHCHR (2016), S. 3f.

³⁹ GRETA (2019), Ziff. 32.

monitoren) und zu evaluieren.⁴⁰ Dafür sollte sich die Berichterstattungsstelle mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, der Forschung und anderen relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Stakeholdern konstant austauschen. Zentral ist laut GRETA, dass die Stelle, die die Vorgaben umsetzt, und die Stelle, die das Monitoring durchführt, nicht identisch sind.⁴¹ Kritisch äußert sich GRETA zu einem Monitoring durch private Dienstleister, die der Staat beauftragt. Zwar sei es zu begrüßen, dass die Aufgaben des Monitorings und der Evaluierung nicht von der Regierung wahrgenommen werde, allerdings sei ein privater Dienstleister nicht mit einer unabhängigen, nationalen Berichterstattungsstelle vergleichbar.⁴²

Folgende Kriterien für die Unabhängigkeit wurden von GRETA herausgearbeitet:

- Die nationale Berichterstattungsstelle sollte strukturell von der Exekutive getrennt und dieser nicht unterstellt sein.⁴³
- Die Auslagerung des Monitorings an einen externen privaten Dienstleister wird von GRETA als unzureichend angesehen.⁴⁴
- Die nationale Berichterstattungsstelle sollte kritisch und objektiv beobachten und evaluieren können, inwieweit die Vorgaben der Konventionen in nationalen Gesetzen, Politiken oder Praxen umgesetzt werden. Dabei sollte sie im konstanten Austausch mit der Zivilgesellschaft, Wissenschaft und sonstigen relevanten Akteur*innen stehen.⁴⁵

3.2.3 Kriterien für die Unabhängigkeit aus anderen menschenrechtlichen Instrumenten

Eine weitergehende Definition des Begriffs Unabhängigkeit enthalten die Berichte nicht. Zur genaueren Bestimmung und Konkretisierung der Anforderungen können aber die Definitionen anderer Ausschüsse und rechtliche Vorgaben zur Unabhängigkeit von anderen Berichterstattungsstellen oder vergleichbaren Institutionen herangezogen werden. Hinweise geben z. B. die europarechtlichen Grundlagen, auf denen Stellen wie der Datenschutzbeauftragte⁴⁶ oder die Antidiskriminierungsstelle des Bundes⁴⁷ beruhen. Auch die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) hat sich mit der Ausgestaltung von Antidiskriminierungsstellen befasst.

Eine Konkretisierung der Unabhängigkeit von Institutionen, die mit der Beobachtung der Menschenrechtslage und der Umsetzung von Menschenrechtsverträgen befasst sind, enthalten die „Pariser Prinzipien“ der Vereinten Nationen, insbesondere auch durch die Auslegung des Unterausschusses für die Akkreditierung Nationaler Menschenrechtsinstitutionen (Sub-Committee on Accreditation). Einzelne Menschenrechtsverträge verweisen auf die Pariser Prinzipien als Maßstab für unabhängige Monitoring-Stellen.⁴⁸ Alle diese Vorgaben können zwar nicht unmittelbar

⁴⁰ GRETA (2017), Ziff. 22.

⁴¹ Simonova (2020), Rn. 29.21.

⁴² GRETA (2016), Ziff. 27.

⁴³ GRETA (2020a), Ziff. 93 ff.; GRETA (2021), Ziff. 18.

⁴⁴ GRETA (2016), Ziff. 27.

⁴⁵ GRETA (2017), Ziff. 22.; GRETA (2016), Ziff. 27.

⁴⁶ Art. 52 VO (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung).

⁴⁷ Art. 12 RL 2004/113/EG.

⁴⁸ Z. B. Art. 33 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention.

herangezogen werden, sie können jedoch Ansätze für eine sinnvolle Ausfüllung des Begriffs bieten.⁴⁹

- Die nationalen Behörden für die Überwachung der Anwendung der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) müssen „völlig unabhängig“ sein.⁵⁰ Dies schlüsselt die DSGVO in institutionelle, personelle und finanzielle Unabhängigkeit auf: Die Behörde muss **weisungsungebunden** und frei von direkter oder indirekter Beeinflussung sein (institutionelle Unabhängigkeit);⁵¹ dies schließt eine Fach- und Rechtsaufsicht aus.⁵² Die Behörde muss über **eigene personelle und finanzielle Ressourcen** verfügen und mit den Räumlichkeiten und der Infrastruktur ausgestattet sein, die sie benötigt, um ihre Aufgaben und Befugnisse effektiv wahrnehmen zu können (personelle und finanzielle Unabhängigkeit).⁵³ Die personelle Unabhängigkeit zeigt sich in der Anforderung, dass die Behörde ihr eigenes Personal auswählt und dieses ausschließlich der Leitung der Behörde untersteht, die Behörde also im Rahmen des Dienstrechts/Arbeitsrechts die **unbeschränkte Personalhoheit** über ihre Mitarbeiter*innen hat.⁵⁴ Ausdrücklich sieht die DSGVO vor, dass die Behörde „eigene, öffentliche, jährliche Finanzpläne“ hat und einer **Finanzkontrolle** unterliegt, **die ihre Unabhängigkeit nicht beeinträchtigt**.⁵⁵
- Antidiskriminierungsstellen im Rahmen der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien sollen ebenfalls unabhängig arbeiten.⁵⁶ Die Europäische Kommission hat eine Empfehlung zu Standards für Antidiskriminierungsstellen veröffentlicht, in denen sie auf die Organisation und Stellung, den Haushalt und die Auswahl und Entlassung des Personals, einschließlich der Leitungsebene, abstellt.⁵⁷ Damit sind wiederum die **institutionellen, personellen und finanziellen Dimensionen der Unabhängigkeit** angesprochen. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) hat in ihrer Allgemeinen Politikempfehlung ausgeführt, dass Antidiskriminierungsstellen „sowohl *de jure* als auch *de facto* unabhängig und separate juristische Personen außerhalb der Exekutive und der Legislative sein“ sollen und „über die erforderlichen Kompetenzen, Befugnisse und Mittel verfügen“ sollen.⁵⁸ Sie sollen „auf institutioneller und operativer Ebene vollständig unabhängig sein“⁵⁹, „unabhängig über ihre interne Struktur und die Verwendung ihrer Ressourcen entscheiden können, die Befugnis haben, ihr eigenes Personal einzustellen“ und „einen separaten Haushalt oder eine separate Haushaltslinie haben“⁶⁰.
- Nach den Pariser Prinzipien müssen die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen über ein **klares und stabiles Mandat** verfügen, ohne das echte Unabhängigkeit nicht möglich ist. Sie müssen in ihrer Struktur, personellen Zusammensetzung,

⁴⁹ Rabe (2016), S. 61.

⁵⁰ Art. 52 Abs. 1 VO (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung).

⁵¹ Art. 52 Abs. 2 VO (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung).

⁵² EuGH (2010): Beschluss vom 09.03.2010, C-518/07, Rn. 31–37.

⁵³ Art. 52 Abs. 4 VO (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung).

⁵⁴ Art. 52 Abs. 5 VO (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung).

⁵⁵ Art. 52 Abs. 6 VO (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung).

⁵⁶ Z. B. Art. 12 RL 2004/113/EG.

⁵⁷ EU (2018), Punkt 1.2.1.

⁵⁸ ECRI (2017), Ziff. 2.

⁵⁹ Ebd., Ziff. 22.

⁶⁰ Ebd., Ziff. 27 und 28; zur Kritik ECRIs an der konkreten Ausgestaltung der ADS in Bezug auf das Kriterium der Unabhängigkeit siehe ECRI (2020), Rn. 3.

ihren Entscheidungsverfahren und Arbeitsweisen unabhängig von Legislative und Exekutive sein.⁶¹ Zudem müssen sie über **eigene Ressourcen** verfügen. Dies umfasst eigenes Budget und schließt Finanzkontrollen aus, die ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen könnten.⁶²

Die OSZE empfiehlt, die **Unabhängigkeit** der nationalen Berichterstattungsstellen für Menschenhandel sicherzustellen und diese mit einem **Mandat** und angemessenen Zuständigkeiten auszustatten, einschließlich des Zugangs zu allen vorhandenen Informationen und der Zuweisung von **Ressourcen** zur Erfüllung des Mandats.⁶³ Nur wenn die Unabhängigkeit sichergestellt ist, können die Bemühungen zur Bekämpfung des Menschenhandels auf allen Ebenen bewertet und objektive Stellungnahmen abgegeben werden.⁶⁴

3.2.4 Gewährleistung der Unabhängigkeit – Ansiedlung der Berichterstattungsstellen

Im Einzelnen sind, unter Berücksichtigung der oben genannten Anforderungen, insbesondere die folgenden Kriterien für die Einrichtung von unabhängigen Berichterstattungsstellen maßgeblich:

- Institutionelle Unabhängigkeit, d. h. eigenständige Organisationsform ohne Anbindung an die Exekutive und klares Mandat zur eigenständigen Aufgabenerfüllung
- Weisungsfreiheit, d. h. Freiheit von Rechtsaufsicht und Fachaufsicht
- Personelle Unabhängigkeit, d. h. Freiheit von Dienstaufsicht, Personalhoheit über die eigenen Mitarbeitenden und Besetzung der Leitung ohne Einflussnahme der Exekutive
- Finanzielle Unabhängigkeit, d. h. eigene finanzielle Ressourcen und Finanzhoheit über das Budget, Ausstattung mit der notwendigen Infrastruktur, also den notwendigen finanziellen Ressourcen (sachlichen und personellen) für die Aufgabenerfüllung; Finanzkontrolle, die die Unabhängigkeit nicht beeinträchtigt

Eine solche unabhängige Stelle kann grundsätzlich außerhalb und innerhalb staatlicher Strukturen angesiedelt werden. Volle Unabhängigkeit umfasst die institutionelle, personelle und finanzielle Ebene, wie dies in Deutschland bei bestimmten obersten Bundesbehörden der Fall ist (Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Bundesbank, Bundesrechnungshof) und für die Nationale Menschenrechtsinstitution gesetzlich abgesichert ist. GRETA hält außerdem fest, dass keine Identität zwischen Stellen besteht, die die Vorgaben der Konventionen umsetzen, und solchen, die diese beobachten und bewerten.⁶⁵

GRETA beurteilt die Ansiedlung der Berichterstattungsstelle bei einer Nationalen Menschenrechtsinstitution als besonders gut geeignet. Dabei gewährleistet die

⁶¹ GANHRI (2018).

⁶² UN, General Assembly (1994), S. 5.

⁶³ OSCE (2008).

⁶⁴ OSCE / UK Independent Anti-Slavery Commissioner (2021).

⁶⁵ GRETA (2020a), Ziff. 93: Das Monitoring bezieht auch das Monitoring der staatlichen Koordinierungsstelle ein.

Unabhängigkeit der Nationalen Menschenrechtsinstitution selbst die Unabhängigkeit der Berichterstattung.

Ein Vorteil der Ansiedlung der Berichterstattungsstelle bei einer Nationalen Menschenrechtsinstitution liegt in der dort bereits erprobten interdisziplinären Zusammenarbeit, insbesondere der notwendigen Verknüpfung von sozial- sowie rechtswissenschaftlicher Kompetenz. Die Nationale Menschenrechtsinstitution verfügt zudem über die erforderliche menschenrechtliche Expertise und gewährleistet mithin eine Arbeitsweise gemäß den Prinzipien eines menschenrechtsbasierten und menschenrechtlichen Monitorings. Zudem verfügt die Nationale Menschenrechtsinstitution über eine größere Nähe zur Zivilgesellschaft als staatliche Stellen.⁶⁶ Denn es gehört zu ihren Aufgaben, als Brücke zwischen Staat und Zivilgesellschaft zu fungieren.⁶⁷ Ihre institutionelle Unabhängigkeit ist schließlich aus Sicht vieler zivilgesellschaftlicher Akteur*innen Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit der Berichterstattungsstellen und wesentlich, um vertrauensvoll mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen und NGOs zusammenzuarbeiten.⁶⁸

3.3 Bestehende Berichterstattung

Bisher existieren in Deutschland auf Bundesebene keine eigens eingerichteten Stellen, die eine Berichterstattungs- bzw. Monitoring-Funktion für die Bereiche geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel entsprechend den Vorgaben der Konventionen und der Menschenhandelsrichtlinie ausüben.⁶⁹ Daten, die staatliche und nichtstaatliche Stellen erheben, werden aktuell nicht in geeigneter Weise gebündelt, um Entwicklungen und Maßnahmen in den beiden Bereichen zu bewerten und die Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben systematisch zu erfassen. Im Folgenden werden überblicksartig die bestehenden Aktivitäten staatlicher und nichtstaatlicher Akteur*innen im Bereich der Erhebung und Veröffentlichung von Daten beschrieben.

Staatliche Stellen auf Bundesebene

Das Bundeskriminalamt (BKA) veröffentlicht regelmäßig Statistiken und Berichte zum Kriminalitätsgeschehen in Deutschland, die sich auch auf die Geltungsbereiche beider Konventionen sowie die EU-Menschenhandelsrichtlinie beziehen. In der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS)⁷⁰ werden beispielsweise jährlich die der Polizei bekannt gewordenen rechtswidrigen Straftaten einschließlich der mit Strafe bedrohten Versuche, die Anzahl der ermittelten Tatverdächtigen sowie weitere Angaben zu Fällen, Opfern oder Tatverdächtigen dokumentiert. Grundlage für die Bundes-PKS sind die PKS-Daten der Länder, die die Landeskriminalämter dem BKA elektronisch übermitteln. Über die BKA-Berichte und Statistiken hinaus werden in beiden Bereichen weitere administrative Daten staatlicher Stellen in Form von jährlichen Statistiken veröffentlicht. Diese umfassen beispielsweise die Strafverfolgungsstatistik, die das Statistische Bundesamt jährlich veröffentlicht und die Daten zur Anzahl der

⁶⁶ Ebd., Ziff. 93.

⁶⁷ UN, General Assembly (1994), S. 5.

⁶⁸ Vgl. auch Wijers (2018), S. 22.

⁶⁹ GRETA stellte im Jahr 2019 im zweiten Evaluationsbericht zu Deutschland fest, dass für den Bereich Menschenhandel bisher keine unabhängige Berichterstattungsstelle in Deutschland existiert (GRETA (2019), Ziff. 32.). Auch der Trafficking in Persons Report 2021 des US-Außenministeriums empfiehlt für Deutschland dringend die Ernennung eines nationalen Berichterstatters und die Einrichtung eines einheitlichen und umfassenden Datenerfassungssystems (US Department of State (2021), S. 250). Für den Bereich geschlechtsspezifische Gewalt heben Berichte aus der Zivilgesellschaft die Notwendigkeit zur Einrichtung eines adäquaten Berichterstattungsmechanismus hervor, wie beispielsweise der Bericht des Deutschen Juristinnenbunds zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (djb (2021), S. 7) oder der Alternativbericht des Bündnisses Istanbul-Konvention (BIK (2021), S. 27).

⁷⁰ BKA (2021c).

Aburteilungen und Verurteilten enthält. Darin enthalten sind Daten zu Straftaten in den Geltungsbereichen beider Konventionen sowie der EU-Menschenhandelsrichtlinie. Das BKA führt zudem eigene Dunkelfeldforschung in Form von Viktimisierungssurveys durch; die Ergebnisse sind als Berichte für die Öffentlichkeit zugänglich.⁷¹

Für den Bereich der geschlechtsspezifischen Gewalt liefert die Kriminalstatistische Auswertung zur Partnerschaftsgewalt⁷² systematisch aufbereitete Daten für einen Teil der relevanten Gewaltformen. Spätestens zum Berichtsjahr 2023 soll ein weiteres Lagebild erstmals umgesetzt werden. Dieses bezieht sich auf ein regelmäßig aktualisiertes Lagebild zu geschlechtsspezifischen Straftaten, die gegen Frauen gerichtet sind. Das Lagebild wird sich aus dem Kriminalpolizeilichen Meldedienst in Fällen Politisch motivierter Kriminalität (KPMD-PMK) sowie der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) speisen.⁷³

Für den Bereich des Menschenhandels werden im jährlichen „Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung“ Daten des BKA, der Landeskriminalämter und der Bundespolizei zu den abgeschlossenen polizeilichen Ermittlungsverfahren zusammengeführt. Das Bundeslagebild Menschenhandel wurde 2017 in seiner Struktur an gesetzliche Änderungen zur Umsetzung der EU-Menschenhandelsrichtlinie vom Herbst 2016 angepasst.⁷⁴ Sexuelle Ausbeutung, Arbeitsausbeutung, Ausbeutung bei der Ausübung der Bettelei und bei der Begehung von mit Strafe bedrohten Handlungen, Menschenhandel zum Zweck der rechtswidrigen Organentnahme sowie die Ausbeutung von Minderjährigen werden seitdem jeweils gesondert dargestellt. Darüber hinaus enthält auch das „Bundeslagebild Organisierte Kriminalität“⁷⁵ Zahlen zu Entwicklungen im Bereich Menschenhandel. Auch die jeweiligen Jahresstatistiken von Kontrollbehörden wie der Finanzkontrolle Schwarzarbeit⁷⁶ geben Aufschluss über laufende und abgeschlossene Ermittlungsverfahren sowie über Geld- und Freiheitsstrafen, die für den Bereich Menschenhandel relevant sind.

Länderbezogene Bestandsaufnahme^{77/78}

Im Rahmen dieses Gesamtkonzepts kann nur ausschnitthaft auf die Situation in den Ländern eingegangen werden. Eine kontinuierliche Bewertung wird durch die Berichterstattungsstellen vollzogen. Auf der Länderebene existieren nur teilweise Strukturen für ein systematisches Monitoring; diese werden mit unterschiedlichen Ansätzen aufgebaut. Exemplarisch sei hier die aktuelle Beschreibung aus Nordrhein-Westfalen herausgegriffen. Für den Bereich geschlechtsspezifische Gewalt sind in NRW Strukturen in der Abteilung „Gleichstellung“ im Referat „Gewalt gegen Frauen“ am Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung angesiedelt. Das Monitoring umfasst die landesgeförderten Frauenhäuser, Frauenberatungsstellen und

⁷¹ BKA (o. J.).

⁷² BKA (2021b).

⁷³ LKA BW (2021), S. 3.

⁷⁴ BKA (2018).

⁷⁵ BKA (2021a).

⁷⁶ Destatis (2020).

⁷⁷ Dieser Abschnitt beschreibt ausschließlich vorhandene Strukturen zur Berichterstattung. Daneben bestehen koordinierende Gremien auf Länderebene, beispielsweise in Form von Landeskoordinierungsstellen oder Runden Tischen; diese sind zentrale Anlaufstellen für den Aufbau von Kooperationsstrukturen zum Zweck der Berichterstattung.

⁷⁸ Dies ergab eine Online-Befragung von elf Länderressorts im Rahmen der Konzeptphase. Die folgenden Bundesländer haben an der Online-Befragung (Juli bis September 2020) teilgenommen: BW, BY, HH, HE, NI, NW, RP, SL, ST, SN, SH.

Fachberatungsstellen zu sexualisierter Gewalt gegen Frauen.⁷⁹ Die Monitoring-Strukturen zu Menschenhandel sind ebenfalls in der Abteilung „Gleichstellung“ im Referat „Prostitution, Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung“ angesiedelt. Ihnen unterliegen die landesgeförderten spezialisierten Beratungsstellen für weibliche Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung. Die Stellen sind beauftragt, statistische Daten von Ämtern und Behörden zu sammeln und auszuwerten, wiederkehrend eigene Daten zu erheben sowie regelmäßige Monitoring-Berichte und Stellungnahmen mit Empfehlungen an Verwaltung und Politik zu verfassen. Im Bereich Menschenhandel umfassen die Aufgaben zudem die Beobachtung und Bewertung der Entwicklung von Gesetzgebung und Rechtsprechung. Ein systematisches menschenrechtliches Monitoring im Sinne der Anbindung an die Verpflichtungen aus den Konventionen und der EU-Menschenhandelsrichtlinie findet jedoch nicht statt.

Auf Länderebene werden darüber hinaus einige Studien und Erhebungen, beispielsweise in Form von Bedarfsanalysen und Gutachten zum Umsetzungsstand der Konventionen, durchgeführt.⁸⁰ Zudem gibt es in den Ländern und Kommunen Empfehlungen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention wie beispielsweise die Handreichung des Deutschen Städtetages zur kommunalen Umsetzung der Istanbul-Konvention;⁸¹ zum Teil werden zur systematischen und strukturierten Umsetzung der IK Landesaktionspläne erstellt.⁸²

Nichtstaatliche Stellen

Auch zivilgesellschaftliche Dachverbände, Gewerkschaften und andere nichtstaatliche Stellen, die zu beiden Bereichen arbeiten, führen Statistiken, die für den Aufbau von Monitoring-Strukturen relevant sind. Dazu gehören beispielsweise die Bewohner*innenstatistik der Frauenhauskoordinierung und das Datentool des Koordinierungskreises gegen Menschenhandel (KOK e.V.), dessen Bericht „Datenerhebung zu Menschenhandel und Ausbeutung in Deutschland“ erstmals im September 2021 veröffentlicht wurde.

Einen wichtigen Beitrag zur systematischen Erfassung landesspezifischer Regelungen und Maßnahmen in den Bereichen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel leistet außerdem die Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel. Sie wurde auf Anregung der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) koordinierten Bund-Länder-Arbeitsgruppe gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung im August 2017 errichtet. Träger der Servicestelle ist „Arbeit und Leben Berlin-Brandenburg e.V. des Deutschen Gewerkschaftsbunds, Bezirk Berlin-Brandenburg, und der Berliner Volkshochschulen“. Die Servicestelle veröffentlicht fortlaufend bundeslandspezifische

⁷⁹ Dies geht aus der Antwort des Ministeriums auf die Befragung der Länderressorts hervor. Auch andere Länder haben Bedarfsanalysen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention durchgeführt: Bayern (Schrötle / Vogt / Rosemeier (2016)), Niedersachsen (Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration (2012)), Brandenburg (Brzank (2021)), Sachsen-Anhalt (Kruber / Voß (2021)); zur kommunalen Praxis vgl. Deutscher Städtetag (2021).

⁸⁰ Dies geht aus bilateraler Kommunikation mit Verantwortlichen aus den Ländern hervor. Exemplarisch kann das Eckpunktepapier für einen Landesaktionsplan in Berlin herangezogen werden (Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung Berlin (2021)); auch in Schleswig-Holstein und Bremen werden Landesaktionspläne vorbereitet.

⁸¹ Deutscher Städtetag (2021).

⁸² Im Februar 2022 ist ein neuer Landesaktionsplan in Bremen veröffentlicht worden (Die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz (2022)). Andere Bundesländer wie beispielsweise Berlin (Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung Berlin (2021)) und Schleswig-Holstein überarbeiten ihre Landesaktionspläne gerade.

Übersichten zu Strukturen und Initiativen gegen Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung und für die Unterstützung der Betroffenen.⁸³

4 Ziele und Zweck der Berichterstattungsstellen

Die Einrichtung der Berichterstattungsstellen nach den Vorschlägen des Instituts gewährleistet künftig eine unabhängige, kontinuierliche und langfristige Beobachtung, Begleitung und Bewertung der Umsetzung der Istanbul-Konvention und der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der Menschenhandelsrichtlinie. Ziel ist es, die Grundlage für eine evidenzbasierte und kohärente menschenrechtsorientierte Politik zur Verhütung und Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel sowie zur Unterstützung der Betroffenen zu schaffen. Die Berichterstattungsstellen erfüllen nach Ansicht des Instituts vier grundlegende Aufgaben:

Trends und Entwicklungen datenbasiert sichtbar machen

Eine systematische Zusammenführung und Harmonisierung verfügbarer Daten staatlicher und nichtstaatlicher Datenhalter ermöglichen, Ausmaß und Umfang von geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel in all ihren Facetten abzubilden. Die Weiterentwicklung bestehender Datenerfassungssysteme und die umfassende Zusammenführung und Auswertung von Daten erlauben eine aussagekräftige und realitätsnahe Beschreibung der Problemlage. Verborgene und bisher wenig adressierte Entwicklungen können so aufgedeckt und in das politische und gesellschaftliche Bewusstsein gerückt werden.⁸⁴ Dadurch können politische Prozesse evidenzbasiert gesteuert und geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel zielgenauer verhütet und bekämpft werden.

Umsetzung der Verpflichtungen aus den Konventionen und der EU-Richtlinie⁸⁵ beobachten und bewerten

Menschenrechts-Monitoring hat das Ziel, die Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen empirisch zu erfassen. Dabei ermöglicht einerseits ein rechtswissenschaftliches Monitoring von Gesetzeslage und Rechtsprechung und andererseits ein Monitoring auf der Grundlage von Menschenrechtsindikatoren fundierte Aussagen über den Umsetzungsstand der beiden Konventionen sowie der EU-Menschenhandelsrichtlinie. Darüber hinaus können mit diesen beiden Bausteinen auch Fortschritte über Zeit gemessen werden. Die Wirkung ergriffener Maßnahmen sowie bestehende Lücken in der Umsetzung und entsprechende Handlungsbedarfe werden sichtbar. Indem die Berichterstattungsstellen ihre Ergebnisse der Bundesregierung zur Verfügung stellen, unterstützen sie die Exekutive zudem in ihren Berichtspflichten gegenüber dem Bundestag sowie supranationalen und internationalen Organisationen.

⁸³ Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel (2021). Aktuell sind Übersichten für folgende Bundesländer verfügbar: BW, BE, BB, HB, HH, MV, NW, NI, RP.

⁸⁴ OSCE / UK Independent Anti-Slavery Commissioner (2021), S. 2.

⁸⁵ Die künftigen Berichterstattungsstellen werden auch die aktuellen Entwicklungen weiterer EU-Richtlinien berücksichtigen

Praxisorientierte Empfehlungen entwickeln

Die Ergebnisse des Menschenrechts-Monitorings identifizieren Umsetzungs- und Anwendungsdefizite sowie Good-Practice-Beispiele⁸⁶ und tragen so dazu bei, dass Politik und Verwaltung Maßnahmen, Programme und Strukturen zur Verhütung und Bekämpfung weiterentwickeln und vorhandene Lücken beim Schutz der Betroffenen schließen können. Basierend auf den Erkenntnissen des Monitorings können Wirkungen einzelner Maßnahmen und Programme gezielt und systematisch evaluiert und verbessert werden, um national und international entwickelte Maßnahmen effektiver zu gestalten.⁸⁷ Die künftigen Berichterstattungsstellen stellen die Ergebnisse solcher Untersuchungen zur Verfügung und formulieren konkrete und praxisorientierte Empfehlungen an politische Entscheidungsträger*innen.

Informieren, sensibilisieren und Diskurse anregen

Die Berichterstattungsstellen stellen ihre Erkenntnisse unter Einhaltung der Datenschutzbestimmungen den Bundes- und Landesregierungen, dem Bundestag und den Landesparlamenten, der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit zur Verfügung. Diverse Berichtsformate dienen dazu, eine große Bandbreite von Akteur*innen zu erreichen. Sie fördern politische Debatten sowie öffentliche Diskurse mit fundierten und datenbasierten Beiträgen. Auf nationaler Ebene leistet die Arbeit der Berichterstattungsstellen einen entscheidenden Beitrag, um Gewalt gegen Frauen sowie Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung ins Bewusstsein der Entscheidungsträger*innen sowie der allgemeinen Öffentlichkeit zu rücken.

5 Anforderungen an die Ausgestaltung der Berichterstattungsstellen

5.1 Fachkompetenz und Expertise

Die Berichterstattungsstellen beobachten und bewerten datenbasiert den Umsetzungsstand menschenrechtlicher Vorgaben und formulieren auf dieser Grundlage wissenschaftsbasierte Empfehlungen an politische Entscheidungsträger*innen. Der Vorschlag des Instituts ist darauf ausgerichtet, dass die Berichterstattungsstellen dieser Aufgabe gemäß wissenschaftlichen Standards nachkommen und fachliche Expertise zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel mit interdisziplinärer Forschungskompetenz vereinen. Für eine systematische Zusammenführung und Analyse vorhandener Daten sowie die Weiterentwicklung bestehender Datenerfassungssysteme bedarf es vertiefter Kenntnisse der Methoden empirischer Sozialforschung. Darüber hinaus sind eine breite rechtswissenschaftliche Expertise im deutschen Recht mit Bezug auf die Themenfelder geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel nötig. Dazu gehören auch weitreichende Kenntnisse des internationalen und europäischen Menschenrechtsschutzsystems. Die Aufgaben der beiden Disziplinen im Rahmen der Berichterstattungsstellen sind eng miteinander verzahnt. Für eine umfassende Berichterstattung müssen daher unterschiedliche Methoden und Arbeitsweisen der beiden Fachrichtungen und ihre Erkenntnisse gewinnbringend genutzt werden.

⁸⁶ Good-Practice-Beispiele sind gute Beispiele aus der Praxis im Sinne der menschenrechtlichen Vorgaben. Sie greifen insbesondere die Anforderungen aus der Istanbul-Konvention, der Menschenhandelskonvention und der EU-Menschenhandelsrichtlinie auf und wenden sie zum Beispiel im Rahmen einer Problemlösung an.

⁸⁷ OSCE (2008).

Eine enge Anbindung an Praxiswissen und menschenrechtliche Strukturen, wie z. B. die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, erhöht die Fachkompetenz der Berichterstattungsstellen. Bei einer Versammlung der nationalen Berichterstattungsstellen sowie Akteur*innen regionaler und internationaler Organisationen, die die damalige UN-Sonderberichterstatterin für Menschenhandel, Joy Ngozi Ezeilo, einberief, schlugen die Teilnehmenden vor, dass in Ländern, in denen es (noch) keine Berichterstattungsstellen gibt, Nationale Menschenrechtsinstitutionen die Monitoring-Funktionen übernehmen.⁸⁸ Dieser Vorschlag unterstreicht die Bedeutung von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen für die Berichterstattung. Die Anbindung an bestehende menschenrechtliche Strukturen hat sich bereits für Berichterstattungsstellen in einigen Staaten bewährt. In Frankreich und Luxemburg beispielsweise sind die Berichterstattungsstellen zu Menschenhandel Teil der jeweiligen Nationalen Menschenrechtsinstitutionen.⁸⁹ In Deutschland ist es Aufgabe des Instituts, sich mit der Umsetzung von Menschenrechtsverträgen zu befassen. Dazu gehören die Monitoring-Stellen für die UN-Kinderrechts- und die UN-Behindertenrechtskonvention, die beim Institut angesiedelt sind. So wird menschenrechtliche Expertise gebündelt und Methoden für ein menschenrechtsbasiertes Monitoring völkerrechtlicher Verpflichtungen können langfristig weiterentwickelt werden. Dadurch entstehen über die eigentliche Arbeit der Berichterstattungsstellen hinausreichende Synergieeffekte.

5.2 Einbeziehung externer Expertise: Beirat und Verbändekonsultationen

Externe Expertise ist für die Arbeit der Berichterstattungsstellen nicht nur bereichernd, sondern unerlässlich. Dazu empfiehlt das Institut zwei Bausteine:

Beiräte

Um die Arbeit der Berichterstattungsstellen schon in der konstituierenden Phase beratend zu begleiten, schlägt das Institut vor, für die ersten vier Jahre je einen Beirat pro Berichterstattungsstelle zu schaffen. Die Beiräte sollen dem Vorschlag des Instituts nach keine Steuerungs- und Entscheidungsfunktion übernehmen, sondern den Berichterstattungsstellen durch ausgewogene, repräsentative und interdisziplinäre Besetzungen mit qualitativ hochwertiger inhaltlicher Expertise zur Seite stehen und sie besonders in der Aufbauphase begleiten.

Es wird vorgeschlagen, dass folgende Ressorts in den Beirat für die Berichterstattungsstelle Menschenhandel berufen werden: BMI, BMAS, BMJ, BMFSFJ und BMF. Im Beirat für die Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt sollten BMI, BMFSFJ, BMAS, BMJ und BMG vertreten sein.

Neben den Bundesressorts sollten Zuständige aus den Landesministerien sowie Expert*innen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft (Bundesverbände) im Beirat vertreten sein. Die Berufung der Mitglieder erfolgt nach dem Prinzip der Diversität und Inklusion.

Zentrale Aufgabe des jeweiligen Beirates ist es, die Arbeit der Berichterstattungsstelle interdisziplinär zu begleiten, zu beraten und zu unterstützen. Die Beiräte bieten zudem

⁸⁸ UN, General Assembly (2014), Ziff. 29.

⁸⁹ Wijers (2018), S. 21.

den Rahmen, wissenschaftsbasierte Ausarbeitungen zu aktuellen Themen anzuregen und den jeweiligen Berichterstattungsstellen vorzuschlagen.

Kontinuierlich beraten die Beiräte die Berichterstattungsstellen in folgenden Bereichen:

- Datenlage, Datenzusammenführung und Möglichkeiten von Datenerhebungen auf den Ebenen des Bundes, der Länder und der Zivilgesellschaft
- Vorschläge zu Fokusthemen
- Weiterentwicklung von Menschenrechtsindikatoren
- Monitoring von Gesetzgebung und Rechtsprechung bei Fällen von Menschenhandel und geschlechtsspezifischer Gewalt
- Kooperationen mit Datenhaltern
- Forschungsstand und Forschungslücken

Verbändekonsultationen

Um die Expertise der Zivilgesellschaft zu berücksichtigen und eine Plattform für wechselseitigen Wissenstransfer zu schaffen, braucht es eine Struktur, die diesen Transfer ermöglicht und verstetigt.

Im Rahmen von Online-Fokusgruppen-Befragungen (November 2020) konsultierte das Institut Vertreter*innen aus zivilgesellschaftlichen Organisationen zum Aufbau von Beiratsstrukturen. Die Teilnehmenden der Fokusgruppe sahen die Einrichtung bzw. die Teilnahme an einem Beirat skeptisch, da viele der Organisationen bereits in einigen solcher oft ressourcenbindenden Gremien vertreten sind. Als Alternative brachten die Vertreter*innen breit aufgestellte Konsultationen an, die ca. dreimal im Jahr oder als anlassbezogenes Format stattfinden. Hierbei wurde die Konsultation der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Instituts als Good-Practice-Beispiel genannt. Trotz der Skepsis der Fokusgruppenteilnehmer*innen gegenüber einer Mitgliedschaft im Beirat nannten in der Online-Befragung 269 zivilgesellschaftliche Einrichtungen den „wechselseitigen Wissenstransfer zu aktuellen Schwerpunktthemen“ mit 87 Prozent am häufigsten als möglichen Kooperationsgegenstand.

Das Institut schlägt daher vor, dass die Berichterstattungsstellen regelmäßige Verbändekonsultationen durchführen, um einen Informations- und Erfahrungsaustausch mit allen thematisch relevanten zivilgesellschaftlichen Akteur*innen zu ermöglichen.⁹⁰ Erforderlich für die Teilnahme an der Verbändekonsultation sind eine einmalige Registrierung der Organisation bei den Berichterstattungsstellen und eine regelmäßige Teilnahme.

5.3 Evaluation und Prüfung der Berichterstattungsstellen

Um die Qualität der Arbeit der künftigen Berichterstattungsstellen sicherzustellen, schlägt das Institut eine begleitende (formative) Evaluierung in regelmäßigen Abständen vor. So kann bei der inhaltlichen Ausrichtung, der Aufgabenerfüllung und den Rahmenbedingungen für die Arbeit der Stellen nachgesteuert werden. Die Deutsche Gesellschaft für Evaluation (DeGEval)⁹¹ empfiehlt, Evaluationen

⁹⁰ DIMR (2022b).

⁹¹ Die DeGEval ist ein Zusammenschluss von Personen und Institutionen, die im Bereich der Evaluation tätig sind. Durch die Erarbeitung von Empfehlungen und Leitlinien, Veranstaltungen und Veröffentlichungen strebt sie eine

bestehender Institutionen regelmäßig in Abständen von einigen Jahren durchzuführen.⁹² Auch für unabhängige Institutionen, die berichterstattende Funktionen ausüben, ist eine solche Überprüfung von Arbeitsweise und Wirkungen sinnvoll; sie wird im Menschenrechtsbereich üblicherweise entweder durch die Organisation selbst beauftragt oder durch unabhängige internationale Gremien durchgeführt.⁹³ Eine Evaluation durch externe Stellen gewährleistet eine unabhängige Prüfung.

Für die erste Evaluation einer neuen Institution weist die DeGEval darauf hin, dass ausreichend Zeit seit der Arbeitsaufnahme vergangen sein sollte, damit sich Veränderungen über Zeit beobachten lassen.⁹⁴ Für das 2013 eingerichtete Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ beispielsweise hat das BMFSFJ eine Evaluierung der Wirksamkeit fünf Jahre nach der Freischaltung in § 7 Abs. 2 des Hilfetelefontgesetzes festgelegt. Diese wurde von Mai 2018 bis September 2019 im Auftrag des BMFSFJ durchgeführt.⁹⁵ Die Evaluation erfolgte nach Ende der Pilotphase, in der sich die Arbeit der Stelle erst einspielte. Auf Grundlage dieser Erfahrung spricht sich das Institut dafür aus, eine erste Evaluation der Berichterstattungsstellen ebenfalls nach fünf Jahren durchzuführen, um ausreichend Zeit für eine Verstetigung der Arbeit der Berichterstattungsstellen zu gewährleisten.

Im Anschluss an die erste Evaluation bietet es sich gegebenenfalls an, die Abstände zwischen den folgenden regelmäßigen Evaluationen auf einen kürzeren Zeitraum anzupassen. So wird beispielsweise die Arbeit des Nationalen Berichterstatters zu Menschenhandel und sexueller Gewalt gegen Kinder (The National Rapporteur on Trafficking in Human Beings and Sexual Violence against Children) in den Niederlanden alle vier Jahre von einem externen Dienstleister evaluiert.⁹⁶

Ergänzend zur Evaluierung durch externe Akteur*innen wird eine regelmäßige interne Bilanzierung der Arbeit im Sinne einer Selbstevaluation empfohlen.⁹⁷ Eine Bilanzierung durch die Berichterstattungsstellen basiert auf einem tiefergehenden (Selbst-)Verständnis für die Arbeitsweise der Stellen und ermöglicht es, die Arbeit über einen längeren Zeitraum hinweg zu beobachten. Wie bei der externen Evaluation rät das Institut, ausreichend Zeit zwischen der Einrichtung der Berichterstattungsstelle und der ersten Selbstevaluation einzuplanen. Der Turnus für eine regelmäßige Bilanzierung richtet sich sinnvollerweise nach der Arbeitsweise. Es bietet sich an, den Turnus im Anschluss an eine erste Bilanzierung festzulegen, wenn sich die Arbeit der künftigen Berichterstattungsstellen verstetigt hat.

Ziele und Fragestellungen der Evaluation werden zu einem späteren Zeitpunkt konkretisiert und das Evaluationsdesign entsprechend daran angepasst. Das Institut empfiehlt dabei, die Hinweise der DeGEval für begleitende Evaluationen von

Professionalisierung von Evaluation an und fördert die Zusammenführung unterschiedlicher Perspektiven der Evaluation sowie Information und Austausch über Evaluation (DeGEval (2020)).

⁹² DeGEval (o. J.), S. 12.

⁹³ FRA (2020), S. 67.

⁹⁴ DeGEval (o. J.), S. 9.

⁹⁵ Ornig / Schüren (2020), S. 11.

⁹⁶ Dies ergab eine Online-Konsultation mit der niederländischen Berichterstattungsstelle im Rahmen der Planungs- und Erprobungsphase. Die letzte Evaluation im Jahr 2017 wurde von Pro Facto durchgeführt. Pro Facto ist Bestandteil der Holdinggesellschaft der Universität Groningen und führt im Auftrag von Regierungen und (halb-)öffentlichen Einrichtungen Beratung, Forschung und Kurse durch; Pro Facto (2015).

⁹⁷ Rabe (2016), S. 58.

Institutionen⁹⁸ sowie die Erfahrungen der Niederlande mit der Evaluierung des Nationalen Berichterstatters zu Menschenhandel⁹⁹ zu berücksichtigen.

6 Mandat

6.1 Mandatszuschnitt

Für die Arbeitsweise und den Zuschnitt der Mandate der Berichterstattungsstellen hat das Institut in seinem Gesamtkonzept die Grundsätze des Menschenrechts-Monitorings und des menschenrechtsbasierten Monitorings zugrunde gelegt. Ersteres umfasst die Beobachtung und Bewertung der Umsetzung von menschenrechtlichen Verpflichtungen, Zweiteres bezieht sich hingegen auf die Nutzung menschenrechtlich gebotener Methoden.¹⁰⁰ Das Menschenrechts-Monitoring folgt konkret den Verpflichtungen aus den Europaratskonventionen sowie der EU-Menschenhandelsrichtlinie. Diese Verpflichtungen werden im Rahmen der konkreten Mandatsbeschreibung näher ausgeführt und sind Grundlage der gesamten Arbeit der künftigen Berichterstattungsstellen. Die Methoden basieren auf menschenrechtlichen Grundsätzen, die den Europaratskonventionen wie allen Menschenrechtsverträgen innewohnen, nämlich den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung, der Partizipation und der Transparenz.¹⁰¹

Die Arbeit der Berichterstattungsstellen stellt die von geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel Betroffenen als Träger*innen von Rechten in den Mittelpunkt. Um allen Facetten geschlechtsspezifischer Gewalt und der Bandbreite des Phänomens Menschenhandel gerecht zu werden, bedarf es eines breiten und rechtfokussierten Mandats.¹⁰²

6.1.1 Mandat der Berichterstattungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt

Das Mandat der Berichterstattungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt leitet sich im Wesentlichen aus der Istanbul-Konvention und dem entsprechenden persönlichen, sachlichen und territorialen¹⁰³ Anwendungsbereich ab.

Das Institut sieht das Kernmandat und den Kernauftrag der Berichterstattungsstelle entsprechend der Istanbul-Konvention darin, alle Maßnahmen zum Schutz von Frauen vor geschlechtsspezifischer Gewalt sowie zur Verhütung, Bekämpfung und Verhinderung von geschlechtsspezifischer Gewalt zu beobachten und zu bewerten.

Das Mandat folgt dem dualen und umfassenden Ansatz der Istanbul-Konvention als Instrument, das primär Frauen vor geschlechtsspezifischer Gewalt schützt: Alle Formen und Merkmale von Gewalt gegen Frauen werden einbezogen. Geschlechtsspezifische Diskriminierung wird als strukturelles Problem in den Blick genommen, dessen Ursache in der gesellschaftlich verwurzelten Ungleichheit der Geschlechter liegt.¹⁰⁴ Zentral ist die Qualifikation von Gewalt gegen Frauen als

⁹⁸ DeGEval (o. J.).

⁹⁹ Pro Facto (2017).

¹⁰⁰ Rabe / Leisering (2018), S. 26.

¹⁰¹ FAO (2009), S. 11 ff.

¹⁰² Vgl. Rabe (2016), S. 54.

¹⁰³ Unbeschadet der Bestimmungen aus Art. 44 werden mit der Istanbul-Konvention keine extraterritorialen Verpflichtungen geschaffen (CoE (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 397). Art. 44 betrifft die Gerichtsbarkeit der Vertragsstaaten bei unter den Anwendungsbereich der Konvention fallenden Straftaten.

¹⁰⁴ Ebd., Ziff. 43; GREVIO (2020), S. 7.

Menschenrechtsverletzung und Diskriminierung der Frau (Art. 3 a).¹⁰⁵ Um der Definition von geschlechtsspezifischer Gewalt als sozialem Unterdrückungsmechanismus gerecht zu werden, wird dem Mandat kein geschlechterneutraler Ansatz zugrunde liegen.¹⁰⁶

Dem Mandat der Berichterstattungsstelle liegt der Begriff „geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen“ im Sinne der Istanbul-Konvention zugrunde. Das umfasst alle Gewaltformen, die sich gegen Frauen richten, weil sie Frauen sind, oder die Frauen (strukturell bedingt) überproportional stark betreffen (Art. 3 d). Beinhaltet sind alle Handlungen, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen führen, unabhängig davon, ob sie in der privaten oder in der öffentlichen Sphäre stattfinden (Art. 3 a).¹⁰⁷ Auch die digitale Dimension von Gewalt gegen Frauen wird einbezogen.¹⁰⁸ Das Mandat wird weiter – entsprechend der Istanbul-Konvention¹⁰⁹ – einen besonderen Fokus auf häusliche Gewalt legen. Häusliche Gewalt umfasst dabei alle Gewaltformen innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen (ehemaligen) Beziehungspartner*innen, also ebenfalls körperliche, sexuelle, psychische und wirtschaftliche sowie die digitale Dimension von Gewalt, unabhängig davon, ob die Beteiligten einen gemeinsamen Wohnsitz haben oder hatten.¹¹⁰

Entsprechend der Konvention umfasst der persönliche Anwendungsbereich des Mandats im Schwerpunkt Frauen und Mädchen unter 18 Jahren (Art. 3 e) und f)) als zentrale Zielgruppe, zu der auch lesbische, bisexuelle und trans* Frauen und trans* Mädchen gehören. Für sie ist der sachliche Anwendungsbereich hinsichtlich aller Gewaltformen der Konvention, geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt (Art. 2 Abs. 1), uneingeschränkt eröffnet.

Das Mandat umfasst auch inter* Personen uneingeschränkt in persönlicher und sachlicher Hinsicht.¹¹¹ Inter* Personen können Ziel von geschlechtsspezifischer Gewalt werden, wenn die Täter*innen sie der sozialen Kategorie Frau zuordnen, unabhängig davon, ob dies ihrer tatsächlichen Geschlechtsidentität entspricht. Auch nichtbinäre Personen sind umfasst. Das Einbeziehen nichtbinärer Personengruppen in das Mandat trägt der dynamischen Entwicklung des Begriffs „Geschlecht“ im internationalen Menschenrechtssystem Rechnung. Art. 3 c) der Konvention definiert erstmals in einem internationalen Vertrag „Geschlecht“ im Sinne von „Gender“, bezieht sich also nicht nur auf die biologische, sondern auch auf die sozial konstruierte Dimension von Geschlecht.¹¹²

Aus dem Diskriminierungsverbot ergibt sich zudem, dass das menschenrechtsbasierte Monitoring der Berichterstattungsstelle die verschiedenen Diskriminierungsgründe berücksichtigen muss. Sexuelle Orientierung, Geschlechtsidentität, Behinderung,

¹⁰⁵ Zu der Entwicklung vgl. CoE (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 40, 44, insbesondere mit Bezugnahme auf die Allgemeine Empfehlung Nr. 19 des CEDAW-Ausschusses zum Thema Gewalt gegen Frauen (CEDAW (1992)).

¹⁰⁶ GREVIO (2020), Ziff. 40, 41 GREVIO betont, dass durch einen solchen Ansatz auch der Fokus von den nach wie vor bestehenden Herausforderungen für die Sicherheit von Frauen und Kindern weggelenkt würde.

¹⁰⁷ Häufige Erscheinungsformen sind beispielsweise Stalking, sexuelle Belästigung und sexuelle Gewalt, Vergewaltigung, Zwangsheirat, Verstümmelung weiblicher Genitalien, Zwangssterilisation und Zwangsabtreibung, vgl. Art. 33 ff. Istanbul-Konvention (2011).

¹⁰⁸ GREVIO (2021a), Ziff. 22 ff.

¹⁰⁹ Art. 1 Abs. 1a) und c), Art. 2 Abs. 1 und Art. 3b) Istanbul-Konvention (2011).

¹¹⁰ Art. 3b) Istanbul-Konvention (2011); CoE (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 42 f.

¹¹¹ Auch die Bundesregierung sieht den Anwendungsbereich der Konvention für inter* Personen ohne Einschränkungen eröffnet, vgl. BT (2019).

¹¹² CoE (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 43; Antić / Radačić (2020), S. 3.

Herkunft oder Religion,¹¹³ und damit verbunden auch die intersektionale Dimension von Diskriminierung bzw. Mehrfachdiskriminierung, kann dazu führen, dass geschlechtsspezifische Gewalt Personen unterschiedlich stark trifft.¹¹⁴

Das Institut empfiehlt, der Ermutigung der Konvention in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 zu entsprechen, das heißt, in Deutschland die Anwendung der Konvention auf alle Opfer häuslicher Gewalt anzustreben und dementsprechend auch das Mandat der Berichterstattungsstelle auf Männer und Jungen unter 18 Jahren als Betroffene von häuslicher Gewalt¹¹⁵ zu erstrecken.¹¹⁶

Darüber hinaus empfiehlt das Institut, das Mandat für die Berichterstattung – auch insoweit gegebenenfalls über den verpflichtenden Rahmen der Istanbul-Konvention hinausgehend – grundsätzlich auch auf (cis wie trans*) Jungen und (cis wie trans*) männliche Jugendliche zu erstrecken, die von außerfamiliärer geschlechtsspezifischer Gewalt oder Gewalt in sozialen Näheverhältnissen betroffen sind. Dies wäre z. B. der Fall, wenn (cis wie trans*) Jungen Gewalt erfahren, weil sie nicht dem binären Geschlechterbild entsprechen, und im Falle (sexualisierter) Gewalt etwa durch eine Person aus dem elterlichen Freund*innen- und Bekanntenkreis. Außerfamiliäre geschlechtsspezifische Gewalt gegen (cis sowie trans*) Jungen und Jugendliche trägt dazu bei, dass Geschlechterstereotype und geschlechtsdiskriminierende Macht- und Gewaltverhältnisse zu Lasten von Frauen aufrechterhalten werden; ihre Bekämpfung dient daher der Zielsetzung der Istanbul-Konvention. Gewalt in sozialen Näheverhältnissen ähnelt in ihrer Struktur, Begehungsweise und in ihren Auswirkungen häuslicher Gewalt und erfordert ähnliche Präventions- und Schutzmaßnahmen; in manchen Fällen ist sie schwer von häuslicher Gewalt im Sinne der Istanbul-Konvention abzugrenzen. Wenn die Berichterstattung auch diese Konstellationen erfasst, würde berücksichtigt, dass Kinder als Personengruppe in der Konvention ein besonderer Schutz zukommt und ihrer besonderen Vulnerabilität Rechnung getragen wird, weil sie Erwachsenen oder älteren Kindern physisch und/oder psychisch oft unterlegen sind.¹¹⁷ Für die Berichterstattung zu den hier genannten Konstellationen spricht auch, dass die Konvention eine Vielzahl von Bestimmungen enthält, die geschlechtsneutral formuliert sind und mit Blick auf den Schutz und die Unterstützung auch von (cis wie trans*) Jungen und (cis wie trans*) männlichen Jugendlichen bei außerfamiliärer geschlechtsspezifischer Gewalt ihre Wirkung entfalten können.¹¹⁸ Deutlich wird das zum Beispiel bei Art. 37 (Zwangsheirat), die gemäß Art. 3 b) nicht notwendigerweise eine Form von häuslicher Gewalt ist, wenn das soziale Umfeld jenseits der Familie beteiligt ist, oder den Sensibilisierungskampagnen gemäß Art. 13 Abs.1, die unter anderem die Auswirkungen von häuslicher Gewalt auf Kinder (unabhängig vom Geschlecht) aufzeigen sollen; solche Kampagnen werden oft auch weitere Konstellationen von sozialen Nähe- und Machtverhältnissen erfassen, etwa in der Schule oder

¹¹³ Nicht abschließende Reihe von Diskriminierungsgründen in Art. 4 Abs. 3 Istanbul-Konvention (2011).

¹¹⁴ CoE (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 53; vgl. auch CEDAW (2017), Ziff. 12.: „[...] Accordingly, because women experience varying and intersecting forms of discrimination, which have an aggravating negative impact, the Committee acknowledges that gender-based violence may affect some women to different degrees, or in different ways, meaning that appropriate legal and policy responses are needed. [...]“

¹¹⁵ CoE (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 37, 45.

¹¹⁶ Häusliche Gewalt in diesem Zusammenhang erfasst alle Gewaltformen im sozialen Nahbereich, vgl. oben und ebd., Ziff. 41, 42 (FN 6). Bei der Erhebung und Darstellung vergleichender Geschlechterdaten ist darauf zu achten, dass der geschlechtsspezifische Charakter häuslicher Gewalt abgebildet wird.

¹¹⁷ Ebd., Ziff. 143 f.

¹¹⁸ Nicht geschlechtsneutral formuliert sind die Bestimmungen zu Genitalverstümmelung, Zwangssterilisation und Zwangsabtreibung (CoE (2019), S. 2).

außerschulischer Jugendarbeit. Das Schutz- und Unterstützungssystem soll die speziellen Bedürfnisse von Kindern berücksichtigen, die geschlechtsspezifische Gewalt miterlebt haben (Art. 22, 23, 26). Zu Recht macht die Istanbul-Konvention hier keinen Unterschied zwischen häuslicher und außerfamiliärer geschlechtsspezifischer Gewalt.

Die Empfehlung des Instituts zur Einbeziehung dieser Bereiche in das Mandat ist als Option zu verstehen. Kinder werden von der Konvention zudem nicht nur als Betroffene von körperlicher, sexualisierter und psychischer Gewalt, sondern auch als „agents of change“ anerkannt, die die Kontinuität und Muster von geschlechtsspezifischer Gewalt durchbrechen können.¹¹⁹

Das Gesamtkonzept kann sich noch nicht auf die aktuell laufenden Abstimmungen der Bundes- und Länderebene zu bundesweit einheitlichen Definitionen von ‚häuslicher Gewalt‘ und perspektivisch ‚geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichteten Straftaten‘ beziehen. Die Ergebnisse werden jedoch – sobald sie vorliegen – in die Arbeit der Berichterstattungsstellen integriert.

6.1.2 Mandat der Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel

Das Mandat orientiert sich am sachlichen, persönlichen und territorialen Anwendungsbereich der Menschenhandelskonvention sowie an der EU-Menschenhandelsrichtlinie, soweit deren Anwendungsbereich über die Menschenhandelskonvention hinausgeht. Nach Art. 4 der Menschenhandelskonvention wird Menschenhandel verstanden als Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder andere Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung.¹²⁰ Es empfiehlt sich, im Mandat der Berichterstattungsstelle die weitere Definition der EU-Menschenhandelsrichtlinie dort einzubeziehen, wo sie punktuell über die Definition der Menschenhandelskonvention hinausgeht. So definiert die EU-Menschenhandelsrichtlinie „die Übergabe oder Übernahme der Kontrolle über diese Personen“ als Untergruppe der „Aufnahme von Personen“ als Tathandlung (Art. 2 Abs. 1 EU-Menschenhandelsrichtlinie).

Im Gesamtkonzept des Instituts umfasst das Mandat der Berichterstattungsstelle in gleicher Weise sowohl die Erfassung von Kriminalitätsbekämpfung als auch die Erfassung der Verwirklichung von Opferrechten und Präventionsarbeit. Damit spiegelt das Mandat den mit der Konvention verfolgten Fokus auf die Stärkung der Opferrechte wider.¹²¹ Dafür hat die Menschenhandelskonvention erstmals normative Grundlagen geschaffen, etwa mit der Einführung der Nichtbestrafungsklausel (Art.

¹¹⁹ Ebd. (S. 6).

¹²⁰ Damit orientiert sich die Definition an der des Palermo-Protokolls (UN, General Assembly (2000)).

¹²¹ Zum Fokus auf Betroffenenrechte siehe Erläuternder Bericht Ziff. 46 und 51. Der Entstehungsgeschichte der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels ist zu entnehmen, dass die Aufgabe explizit darin bestand, eine Konvention vorzubereiten, die auf den Schutz der Menschenrechte der Betroffenen fokussiert (Ziff. 33). Im Vergleich zum Palermo-Protokoll liegt darin eine Stärkung der Betroffenenrechte. Der Europarat beschreibt diese u. a. als „main added value“ der Konvention: About the Convention (coe.int).

26), dem Verbot der Abschiebung während der Identifizierung (Art. 10 Abs. 2) sowie mit der Erholungs- und Bedenkfrist (Art. 13).¹²²

Angelehnt an den breiten Ausbeutungsbegriff der Menschenhandelskonvention¹²³ und der EU-Menschenhandelsrichtlinie¹²⁴, gilt es, all die Ausbeutungstatbestände zu berücksichtigen, die in Art. 4 Menschenhandelskonvention sowie Art. 2 Abs. 3 EU-Menschenhandelsrichtlinie aufgezählt sind.¹²⁵ Dazu gehören mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder erzwungene Dienstleistungen, einschließlich Betteltätigkeiten, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft, die Ausnutzung strafbarer Handlungen und die Organentnahme. Die Aufzählung der Verhaltensweisen, die als Menschenhandel eingestuft werden, ist weder in der Konvention noch in der EU-Menschenhandelsrichtlinie abschließend. Es werden all jene Handlungen einbezogen, die die Tatbestandsmerkmale des Menschenhandels erfüllen.¹²⁶ Die EU-Menschenhandelsrichtlinie nennt hier exemplarisch Adoptionshandel und Zwangsheirat.¹²⁷

Des Weiteren werden Fälle in der Konvention einbezogen, in denen die Ausbeutungshandlung nicht stattgefunden hat.¹²⁸ In diesen Fällen ist eine Menschenrechtsverletzung schon vor der eigentlichen Ausbeutung zu bejahen, soweit der oder die Betroffene einer in Art. 4 a) der Menschenhandelskonvention aufgeführte Handlung zum Zweck der Ausbeutung ausgesetzt war. Das Mandat erfasst ebenso Fälle von Menschenhandel zum Zwecke der schweren Ausbeutung.¹²⁹ Wann eine Person einer Straftat nach den §§ 232 ff. StGB ausgesetzt war, wann die Tathandlung endet und ab wann der Menschenhandel in eine schwere Ausbeutung übergeht, kann in der Praxis häufig nicht trennscharf voneinander abgegrenzt werden. Wichtig ist hier, dass die Berichterstattungsstelle den Prozesscharakter berücksichtigt, den der Straftatbestand mit sich bringt.

In Bezug auf den persönlichen Anwendungsbereich umfasst das Mandat alle Menschen, ob minder- oder volljährig, gleich welchen Geschlechts, welcher Herkunft oder welchen Aufenthaltsstatus, die Opfer von Menschenhandel oder einer schweren Ausbeutung im oben beschriebenen Sinne geworden sind. Das gilt ebenso für alle Menschen, die Anlass zur Annahme geben, dass sie Opfer von Menschenhandel

¹²² Renzikowski (2019), S. 81.

¹²³ Der weite Begriff wird auch im Erläuternden Bericht betont; CoE (2005), Erläuternder Bericht.

¹²⁴ Art. 2 Abs. 3 und Erwägungsgrund 11 der EU-Menschenhandelsrichtlinie (2011).

¹²⁵ In Deutschland wurden die Vorgaben der EU-Menschenhandelsrichtlinie in § 232–233a StGB umgesetzt. Das Mandat der Berichterstattungsstelle umfasst damit auch alle dort aufgeführten Straftatbestände, darunter insbesondere auch die Zwangsprostitution und die Ausbeutung der Arbeitskraft.

¹²⁶ GRETA (2020b), Ziff. 4; Erwägungsgrund 11 der EU-Menschenhandelsrichtlinie (2011).

¹²⁷ Erwägungsgrund 11 der EU-Menschenhandelsrichtlinie (2011); auch der Erläuternde Bericht der Menschenhandelskonvention (2005) greift in Ziff. 94 den Adoptionshandel auf.

¹²⁸ CoE (2005), Erläuternder Bericht, Ziff. 87: „*Under the definition, it is not necessary that someone has been exploited for there to be trafficking in human beings. It is enough that they have been subjected to one of the actions referred to in the definition and by one of the means specified for the purpose of exploitation. Trafficking in human beings is consequently present before the victim's actual exploitation.*“

¹²⁹ Die Notwendigkeit, diese Themengebiete in das Mandat der Berichterstattungsstelle aufzunehmen, hat auch die Online-Befragung zivilgesellschaftlicher Akteur*innen unterstrichen. Hier zeigte sich, dass sich mit 63 Prozent der Befragten eine Mehrheit dafür ausspricht, schwere Ausbeutungsformen in das Mandat der Berichterstattungsstelle aufzunehmen, vor allem aufgrund der engen Verwobenheit beider Phänomene. Lediglich 11 Prozent der Befragten lehnten eine Ausweitung des Mandats ab und begründeten dies vornehmlich mit der Sorge, dass das Themenfeld hierdurch zu breit werde und dies zu Lasten einzelner Schwerpunkte gehe. Auch die befragten Bundesländer äußerten sich zustimmend auf die Frage, ob schwere Ausbeutungsformen in das Monitoring von Menschenhandel miteinzubeziehen seien. Hier wurde ebenfalls als Begründung angeführt, dass beide Phänomene fließend ineinander übergingen und der Grau- bzw. Verdachtsbereich organisierter illegaler Beschäftigung/Ausbeutung, mit dem die Ordnungsbehörden konfrontiert seien, sehr groß und weitgehend unbeleuchtet sei.

und/oder schwerer Ausbeutung geworden sein könnten. Soweit im deutschen Recht für bestimmte Personengruppen günstigere Regelungen gelten (etwa für unter 21-Jährige i. S. v. §§ 232 ff. Abs. 1 StGB), werden diese Vorgaben dem Mandat der Berichterstattungsstelle zugrunde gelegt. Das Mandat bezieht sich explizit auch auf Betroffene von Menschenhandel, die nicht in erster Linie als Schutzbedürftige wahrgenommen werden, z. B. Betroffene, die aufgrund ordnungsbehördlicher Maßnahmen oder strafrechtlicher Ermittlungen als Störer*innen oder Täter*innen in den Fokus der Behörden geraten.¹³⁰

Für die Ausgestaltung der Arbeit der Berichterstattungsstelle orientiert sich der Vorschlag des Instituts an dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung und der Geschlechtergleichstellung (Präambel, Art. 1 b), Art. 3, Art. 17 Menschenhandelskonvention). Bei der Beobachtung und Bewertung der Maßnahmen im Bereich Menschenhandel liegt der Fokus auf der Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Folgen bei der Entwicklung und Umsetzung („Gender-Mainstreaming“, vgl. Art. 5 Abs. 3 i. V. m. Abs. 2 und Art. 17).

Erwägungsgrund 3 der EU-Menschenhandelsrichtlinie betont zudem, dass Menschenhandel ein geschlechtsspezifisches Phänomen ist und dass Frauen und Männer oft zu unterschiedlichen Zwecken gehandelt werden. Daraus folgert die EU-Menschenhandelsrichtlinie, dass insbesondere die Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen geschlechtsspezifisch angelegt sein müssen. Die Geschlechtergleichstellung unter gleichzeitiger Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Vulnerabilitäten ist für die Menschenhandelskonvention leitender Grundsatz aus Art. 1 b) und wird durch die Berücksichtigung in den einzelnen Rechten operationalisierbar (vgl. etwa Art. 10 Abs. 1). Die strukturell unterlegene Stellung vulnerabler Gruppen, etwa Kinder oder Migrant*innen, schlägt sich in der Ausgestaltung einzelner Rechte nieder (vgl. etwa Präambel sowie Art. 4 c), Art. 5 Abs. 2 i. V. m. 3, Abs. 4, Art. 10 Abs. 1, 3 und 4, Art. 11 Abs. 2, Art. 12 Abs. 1 f), Abs. 7, Art. 13, Art. 14, Art. 16, Art. 24 b), Art. 28 Abs. 3, Art. 30, Art. 33 Abs. 2). Dieser umfassende Ansatz wird auch dem Mandat der Berichterstattungsstelle Menschenhandel zugrunde gelegt.

Entsprechend Art. 2 der Menschenhandelskonvention sind relevante Maßnahmen nicht auf den grenzüberschreitenden Kontext begrenzt. Daraus ergibt sich nach Ansicht des Instituts, dass die Berichterstattungsstelle Menschenhandel ihre Arbeit sowohl auf den innerstaatlichen als auch auf den grenzüberschreitenden Bereich ausrichtet.

6.1.3 Arbeitsweise der Berichterstattungsstellen im föderalen Gefüge

Die Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, ein umfassendes und koordiniertes Vorgehen bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt zu wählen.¹³¹ Auch die Menschenhandelskonvention und die Expert*innengruppe GRETA betonen die Notwendigkeit eines einheitlichen

¹³⁰ Beispielfähig können hier Fälle genannt werden, in denen unter 21-Jährige zur Begehung von Straftaten i. S. v. § 232 Abs. 1 Satz 1 d) StGB ausgebeutet wurden. Bei diesen Betroffenen liegt auch dann der Straftatbestand Menschenhandel vor, wenn keines der unlauteren Mittel, etwa Drohung oder Gewalt, angewandt wurde. Nichtsdestoweniger rücken sie in erster Linie in den Fokus strafrechtlicher oder ordnungsbehördlicher Ermittlungen bzw. werden sie schnell Adressat*innen repressiver Maßnahmen.

¹³¹ Vgl. Kapitel II der Istanbul-Konvention (2011) – Ineinandergreifende politische Maßnahmen und Datensammlung und etwa CoE (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 32; GREVIO (2020), Ziff. 45.

institutionellen Rahmens, um kohärent und effektiv Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel umzusetzen.¹³² Die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus den Konventionen richten sich an Deutschland als Ganzes¹³³, die Verpflichtungen der Menschenhandelsrichtlinie ebenso. Gemäß der grundgesetzlichen Kompetenzordnung sind sie entsprechend der Zuständigkeiten im föderalen System umzusetzen. Zu unterscheiden sind im Rahmen der Zuständigkeiten im föderalen System unter anderem die Aufteilung und das Zusammenspiel zwischen Bund und Ländern in den Bereichen der Gesetzgebungszuständigkeit, der Verwaltungs- und der Finanzierungskompetenz und bei der Ausführung von Gesetzen, die weitgehend in die Zuständigkeit der Länder fällt (Art. 70 ff., Art. 83 ff., 104a ff. GG). Eine Vielzahl von entsprechenden Maßnahmen, die zentral für die Umsetzung der Konventionen und der Menschenhandelsrichtlinie sind, liegt im Zuständigkeitsbereich der Länder.¹³⁴ Ein bundesweites Monitoring des Umsetzungsstandes in Deutschland kann aufgrund der föderalen Struktur und der darauf basierenden Zuständigkeitsteilung nur mit Blick auf die Länder und Kommunen und in Kooperation mit ihnen umgesetzt werden. Deswegen sieht das Gesamtkonzept vor, dass die Berichterstattungsstellen in ihre Beobachtung und Bewertung grundsätzlich alle legislativen, administrativen und politischen Maßnahmen einbeziehen. Dies betrifft insbesondere die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder, soweit dies notwendig ist, um Aussagen über den Umsetzungsstand der Konventionen und der Menschenhandelsrichtlinie in Deutschland insgesamt zu treffen.

6.2 Grundlagen der Informations- und Datenzusammenführung

Unerlässlich für die Arbeit der Berichterstattungsstellen ist der Zugang zu den erforderlichen Daten und Informationen. Dafür braucht es insbesondere Klarheit, welche vorhandenen Daten und Informationen die entsprechenden Bundesbehörden und sonstigen staatlichen Stellen wann und wie den Berichterstattungsstellen (unter Beachtung aller gesetzlichen Vorschriften) übermitteln. Eine geeignete Form bieten Kooperationsvereinbarungen, die zwischen den jeweiligen Behörden/öffentlichen Stellen und den Berichterstattungsstellen geschlossen werden. Sie schaffen die notwendige Klarheit und ermöglichen zugleich eine flexible Anpassung im Lichte der anfänglichen Erfahrungen. Perspektivisch denkbar ist eine gesetzliche Regelung, die sich in anderen Staaten bewährt hat.¹³⁵

Ergibt sich in der Zukunft die Notwendigkeit, die Datenlage zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel zu ergänzen, um die politische Gestaltung und fachliche

¹³² GRETA (2019), Ziff. 31.

¹³³ Mit dem Inkrafttreten der Konventionen sind alle staatlichen Ebenen in Deutschland, also Bund, Länder und Kommunen, dazu verpflichtet, die Konventionsvorgaben umzusetzen. Für diese Verpflichtung ist es aus völkerrechtlicher Sicht irrelevant, wie die föderale Struktur in einem Vertragsstaat aussieht und wie die entsprechenden Zuständigkeiten verteilt sind. Neben der mit der Ratifikation entstehenden völkerrechtlichen Verpflichtung des Bundes im Außenverhältnis besteht auch eine innerstaatliche Verpflichtung, die Bund, Länder (und Kommunen) bindet. Die Verpflichtung zur Umsetzung der Konvention entlang ihrer Zuständigkeiten ergibt sich für die Länder mit der Ratifikation nach unterschiedlicher Rechtsauffassung entweder direkt aus der Einverständniserklärung, die sich der Bund nach den Verfahrensvorgaben des sogenannten Lindauer Abkommens vor der Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages von allen Ländern einholt, oder aus dem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Bundestreue, der aus Art. 20 Abs. 1 GG abgeleitet wird, vgl. Heintschel von Heinegg / Frau (2020) GG Art. 32 Rn. 6–11.

¹³⁴ Die Länder nehmen beispielsweise die zentrale Rolle bei der Umsetzung der Maßnahmen im Gefahrenabwehrrecht ein. Sie setzen somit wesentliche Maßnahmen zum Zwecke des Gewaltschutzes und der Gewaltprävention im Rahmen der Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention um. Die Menschenhandelskonvention sieht etwa klare Vorgaben für die Unterbringung von Betroffenen von Menschenhandel vor. Auch hierfür sind in der Regel die Länder zuständig (vgl. bspw. § 44 f. AsylG, BMJV (2021a)). Auch im Vollzug von Bundesgesetzen, bspw. des Aufenthaltsgesetzes etwa über Landeserlasse (und Anwendungshinweise) sowie sozialrechtlicher Regelungen in der Ausführungsgesetzgebung, prägen Landesbehörden die Umsetzung der Konventionen.

¹³⁵ Rabe (2016), S. 60.

Arbeit von Behörden und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen zu verbessern, so wird zunächst zu prüfen sein, wer diese Daten gewinnen kann und welche Voraussetzungen dafür erfüllt sein müssen. Bietet sich die Anpassung bestehender Bundesstatistiken an, so erfordert dies nach § 5 Abs. 1 des Bundesstatistikgesetzes (BStatG) die Anordnung der Erhebung durch Gesetz.¹³⁶ Hierbei soll das Informationsbedürfnis der Länder berücksichtigt werden.¹³⁷ Die Anordnung oder Ergänzung einer Bundesstatistik (unter einschränkenden Voraussetzungen) durch Rechtsverordnung der Bundesregierung erfordert die Zustimmung des Bundesrates, § 5 Absatz 2, 2a BStatG. Werden in den Bundesländern bereits Daten in Bezug auf geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel erhoben, können diese durch das Statistische Bundesamt nach § 3 Abs. 3 BStatG zusammengestellt werden, soweit die beteiligten Länder zustimmen. Dies ist beispielsweise bei der Strafverfolgungsstatistik der Fall.

Die Durchführung der Strafverfolgungsstatistik basiert auf Verwaltungsanordnungen der Länder. Sollte sich – als Grundlage für politikgestaltende Maßnahmen auf Bundes-/Landesebene sowie für Zwecke einer besseren Berichterstattung – eine Erweiterung oder Veränderung der zugrunde liegenden Datenerfassung durch die Länder als sinnvoll und realisierbar erweisen, empfiehlt es sich, dass dieses Anliegen beim Ausschuss „Justizstatistik“¹³⁸ eingebracht wird.

Auch der Informations- und Datenaustausch mit nichtstaatlichen Akteur*innen ist grundlegend für die Arbeit der Berichterstattungsstellen. Der unabhängigen Expert*innguppe GRETA zufolge bedarf es für die Umsetzung der Berichterstattung eines „ständigen Austausches mit Zivilgesellschaft, Wissenschaft und weiteren relevanten Akteur*innen“.¹³⁹ Die EU-Menschenhandelsrichtlinie gibt zudem vor, dass die „Sammlung statistischer Daten in enger Zusammenarbeit mit einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft, die auf diesem Gebiet tätig sind,“ essenzieller Teil der Aufgaben Nationaler Berichtersteller ist.¹⁴⁰ Nach Ansicht des Instituts kann die Bereitschaft zur Informations- und Datenübermittlung über Kooperationsvereinbarungen geregelt werden, die die Rechte und Pflichten beider Seiten festschreiben.

Eine Verpflichtung zum Abschluss solcher Kooperationsvereinbarungen besteht nicht. Sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Akteur*innen behalten die Verfügungshoheit über die von ihnen erhobenen Daten und entscheiden selbstständig über ihre Bereitschaft zur Datenübermittlung.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen ist eine spezielle gesetzliche Grundlage für die Verarbeitung¹⁴¹ von Daten in Bezug auf Menschenhandel und geschlechtsspezifische

¹³⁶ Nach § 9 des BStatG muss das entsprechende Gesetz konkret formuliert sein und die Erhebungsmerkmale, die Hilfsmerkmale, die Art der Erhebung, den Berichtszeitraum oder den Berichtszeitpunkt, die Periodizität und den Kreis der zu Befragenden bestimmen.

¹³⁷ § 5 Abs. 1 Satz 2 BStatG.

¹³⁸ Der Ausschuss „Justizstatistik“ setzt sich zusammen aus den Justizministerien der Länder sowie (als Gäste) dem Bundesministerium der Justiz, dem Statistischen Bundesamt sowie den in den einzelnen Justizstatistiken für die Programmierung zuständigen Statistischen Ämtern der Länder.

¹³⁹ GRETA (2020a), Ziff. 93.

¹⁴⁰ Art. 19 EU-Menschenhandelsrichtlinie (2011).

¹⁴¹ Verarbeitung bedeutet nach Art. 4 Nr. 2 VO (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung) u. a. eine mit oder ohne automatisierte Verfahren durchgeführte Erhebung, Erfassung, Organisation, Speicherung, Veränderung, Verwendung und andere Tätigkeiten im Kontext personenbezogener Daten. Im Fall der Berichterstattungsstellen liegt eine Verarbeitung aufgrund der Zusammenführung von Daten vor.

Gewalt nur dann erforderlich, wenn es sich um personenbezogene Daten¹⁴² handelt. Nach derzeitigem Stand ist das in diesem Gesamtkonzept für die Berichterstattungsstellen nicht vorgesehen. Die zuständigen Behörden des Bundes und der Länder werden vielmehr anonymisierte und aggregierte Daten bzw. statistische Erhebungen übermitteln. Für den Fall, dass die Berichterstattungsstellen personenbezogene Daten zusammenführen, beispielsweise im Rahmen einer Integration disaggregierter Daten zu Betroffenen mithilfe personenbezogener Daten, bedarf es einer datenverarbeitungsbezogenen Rechtsgrundlage, Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1e) i. V. m. Art. 6 Abs. 3 EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO). Bei den Daten wird es sich zu einem Teil um „besondere Kategorien personenbezogener Daten“¹⁴³ nach Art. 9 Abs. 1 DSGVO handeln. Die Verarbeitung dieser Daten ist unzulässig, wenn nicht einer der Ausnahmetatbestände des Art. 9 Abs. 2 DSGVO vorliegt.¹⁴⁴ Auch im Rahmen der Ausnahmetatbestände bedürfte es einer gesetzlichen Grundlage für die Verarbeitung. Da es bislang weder auf Bundes- noch auf Landesebene eine gesetzliche Regelung zur Umsetzung der Berichtspflichten durch die Berichterstattungsstellen und keine Festlegung ihres Aufgabenbereichs gibt, wäre eine Verarbeitung von personenbezogenen Daten nur aufgrund einer Einwilligung der betroffenen Personen zulässig.¹⁴⁵ Zum Datenschutzkonzept vgl. Datenzusammenführung, unter 6.2.

7 Aufgaben

Vor dem Hintergrund der rechtlichen Grundlagen für ein bundesweites Monitoring von geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel, der bestehenden Strukturen in Deutschland und der Erkenntnisse der Stakeholder-Befragungen hat das Institut verschiedene Aufgabenbereiche der künftigen Berichterstattungsstellen identifiziert. Diese dienen der Umsetzung der in Kapitel 4 genannten Ziele und werden im Folgenden dargestellt.

Zentrale Aufgabe der Berichterstattungsstellen ist das Monitoring, also die Beobachtung und Bewertung der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen. Das Monitoring umfasst dabei a) datenbasiertes (7.1–7.3) und b) juristisches Monitoring (7.4).

Kern des datenbasierten Monitorings, wie es das Gesamtkonzept vorsieht, ist die Beobachtung der Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben anhand von Menschenrechtsindikatoren (7.1). Menschenrechtsindikatoren dienen der Beobachtung der Umsetzung aller Verpflichtungen und bilden somit neben der Verwirklichung von Schutz und Unterstützung für Betroffene auch Entwicklungen in Bezug auf Strafverfolgung und Prävention ab. Ausgehend von menschenrechtlichen Verpflichtungen werden dazu Indikatoren entwickelt, anhand derer die

¹⁴² Personenbezogene Daten sind nach Art. 4 Nr. 1 VO (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung) alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen.

¹⁴³ Dies sind nach Art. 9 Abs. 1 VO (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung) Daten, aus denen u. a. die ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen hervorgehen, sowie die Verarbeitung von genetischen Daten oder biometrischen Daten, Daten zum Sexualleben oder der sexuellen Orientierung.

¹⁴⁴ In Betracht kommt hier Art. 9 Abs. 2j) VO (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung) (wissenschaftliche Forschungszwecke und statistische Zwecke). Die jeweilige Regelung muss verhältnismäßig sein und angemessene sowie konkrete Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und der Interessen der betroffenen Personen vorsehen.

¹⁴⁵ Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1a) VO (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung). Die Einwilligung muss auf Freiwilligkeit und Informiertheit basieren, die datenverarbeitende Stelle und der Zweck der Verarbeitung müssen klar erkennbar sein.

Berichterstattungsstellen die Umsetzung in Bund und Ländern beobachten und bewerten. Dadurch kann überprüft werden, inwieweit Deutschland seinen Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention, der Menschenhandelskonvention und der EU-Menschenhandelsrichtlinie nachkommt. Dazu werden verfügbare Daten geprüft und systematisiert (7.2). Darüber hinaus werden vorhandene Daten zu Umfang und Ausmaß von geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel in Deutschland zusammengeführt und ausgewertet. So entsteht ein umfassendes Bild der Problemlage und der Defizite bei der Datenerhebung (7.2). Basierend auf den Erkenntnissen des datenbasierten Monitorings ist es Aufgabe der Berichterstattungsstellen, Forschungslücken zu identifizieren und Empfehlungen für weiterführende Forschung zu formulieren. Gegebenenfalls werden eigene Studien konzipiert und durchgeführt (7.3). Im Rahmen des juristischen Monitorings erfolgt – vor dem Hintergrund menschenrechtlicher Verpflichtungen – eine Beobachtung von Gesetzeslage und Rechtsprechung sowie die Auswertung und Verbreitung von Rechtsprechung in Form von Rechtsprechungs- bzw. Entscheidungsdatenbanken (7.4).

Voraussetzung für das Menschenrechts-Monitoring sind umfangreiche Kooperationen mit Stakeholdern (7.5). Die Ergebnisse des Menschenrechts-Monitorings fließen in die diversen Berichtsformate der Berichterstattungsstellen ein (7.6) und werden einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht (7.7).

Das Institut sieht es als unerlässlich an, dass sich die Berichterstattungsstellen neben dem fortlaufenden Monitoring auch vertieft mit einzelnen Themen auseinandersetzen. Diese vertiefte Auseinandersetzung basiert auf der Auswahl von Fokusthemen. Anknüpfend an die Praxis in den Projektphasen (siehe nachfolgenden Exkurs) wird dabei vorgeschlagen, ausgewählte Themen innerhalb der Bandbreite der Verpflichtungen aus den Konventionen und der EU-Menschenhandelsrichtlinie als Arbeitsschwerpunkte zu bestimmen. Diese leiten für einen festgelegten Zeitraum die Arbeit der Berichterstattungsstellen und werden in regelmäßigen Abständen neu abgesteckt. Solche Fokusthemen könnten dabei für den Bereich geschlechtsspezifische Gewalt beispielsweise digitale Gewalt oder für den Bereich Menschenhandel die Gewährung der Erholungs- und Bedenkzeit sein.

Die Berichterstattungsstellen arbeiten kontinuierlich daran, die Datenerhebung zu verbessern und die Indikatoren entsprechend für das Monitoring weiterzuentwickeln. Auch hier sollen die Fokusthemen die vertiefte Auseinandersetzung mit einzelnen Indikatoren leiten. So können beispielsweise gezielt Strategien für eine verbesserte statistische Erfassung der Erteilung von Erholungs- und Bedenkzeiten nach § 59 Abs. 7 Aufenthaltsgesetz mit den relevanten Stakeholdern erarbeitet werden. Diese Daten können dann in das Monitoring einfließen.

Exkurs:**Wie wurden die thematischen Schwerpunkte im Rahmen der Indikatorenentwicklung in der vorangegangenen Projektphase ermittelt?**

Beide Konventionen und auch die Richtlinie enthalten jeweils eine große Anzahl an Verpflichtungen. In der Projektphase war es erforderlich, thematische Arbeitsschwerpunkte zu bilden. Diese wurden systematisch und sachorientiert festgelegt.

Ausgangspunkt für die Festlegung der Schwerpunkte waren die **Berichte der Expert*innengruppen auf EuroparatsEbene**, die die Umsetzung der Konventionen in den Vertragsstaaten in einem regelmäßigen Evaluierungszyklus bewerten. Für die Festlegung der thematischen Schwerpunkte ist bei der Analyse der GRETA-Empfehlungen der Grad der Dringlichkeit berücksichtigt worden, der in den Berichten formuliert wird; in den Berichten werden die Verben „urges“, „recommends“, „considers“ verwendet und „Issues for immediate action“ an die Berichte angehängt. Im Bereich der Umsetzung der Istanbul-Konvention liegen vergleichbare Empfehlungen noch nicht vor.¹⁴⁶ Hier wurden deshalb die Handlungsempfehlungen in den General Comments und den Concluding Observations von UN-Fachausschüssen, die die Umsetzung thematisch verwandter Menschenrechtsinstrumente überwachen, herangezogen. Für die thematischen Schwerpunkte der Berichterstattungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt waren zum Beispiel die Hinweise des UN-Fachausschusses zur UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW) hilfreich.

In einem nächsten Schritt wurde bei Verpflichtungen, die nur durch Gesetze umgesetzt werden können oder bereits durch Gesetze umgesetzt sind, eine **Auswertung des Status quo der Gesetzeslage und der Rechtsprechung** mit Blick auf etwaig bestehende Handlungsbedarfe vorgenommen. Hier wurden auch Berichte und Expertisen aus der Praxis herangezogen und geprüft, ob sie durch Meinungen aus der rechtswissenschaftlichen Literatur und aus juristischen Stellungnahmen gestützt werden.

Ergänzend fand eine **Analyse der Beschlüsse der Fachminister*innen-Konferenzen** (insbesondere zu Gleichstellung und Justiz) der Länder im Zeitraum 2015 bis 2020 statt, um die Themen, die auf Länderebene als drängend wahrgenommen werden, zu erfassen. Auch in den durchgeführten Stakeholder-Befragungen wurde nach drängenden Themenschwerpunkten für die Berichterstattung gefragt. Hierdurch flossen die Perspektiven der Länder, die an der Befragung teilnahmen, sowie der NGOs und anderer zivilgesellschaftlicher Akteur*innen in die Identifizierung der Schwerpunkte ein.

Im Ergebnis wurden für den Bereich geschlechtsspezifische Gewalt folgende inhaltliche Schwerpunkte für die Entwicklung von Menschenrechtsindikatoren identifiziert: Sorge- und Umgangsrecht und häusliche Gewalt, Strafverfolgung und Entschädigung bei häuslicher und sexualisierter Gewalt, Femizide, digitale Gewalt, Rechte von geflüchteten Frauen und Migrant*innen, Gewaltschutz, Prävention, Zugang zu Schutz und Beratung.

Für den Bereich Menschenhandel ergaben sich: Prävention, Identifizierung (von Betroffenen von Menschenhandel), Erholungs- und Bedenkzeit, Unterstützung der Opfer, Entschädigung, Absehen von Strafe; als Querschnittsthemen: Menschenhandel und Migration (Asyl und Aufenthaltstitel im Strafverfahren) sowie Menschenhandel zum Nachteil von Minderjährigen.

¹⁴⁶ Stand April 2022.

Zu diesen Schwerpunkten werden bis zum Ende der Planungs- und Erprobungsphase Indikatoren-Sets vorgelegt.

Es empfiehlt sich, die Fokusthemen jeweils für einen Zeitraum von zwei Jahren festzulegen. Dies erlaubt eine längerfristige Planung der Arbeit der Berichterstattungsstellen und stellt gleichzeitig sicher, dass aktuelle Entwicklungen in den Bereichen geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel aufgegriffen werden können.

Ausgangspunkt für die Festlegung von Fokusthemen sind – wie bereits bei der Festlegung der thematischen Schwerpunkte in der Projektphase – die Empfehlungen der Expert*innengruppen GREVIO und GRETA zu den Konventionen und hier insbesondere solche, die einen hohen Aufforderungsgrad zur weiteren innerstaatlichen Umsetzung enthalten. Im Gesamtkonzept ist vorgesehen, dass die Berichterstattungsstellen diese Empfehlungen auswerten und darüber hinaus weitere Faktoren in die Auswahl einbeziehen. Dazu gehören Problemanzeigen aus der Zivilgesellschaft, Politik und Wissenschaft. Ein wichtiger Faktor ist zudem, ob und in welchem Umfang andere Akteur*innen ein Thema bereits aus menschenrechtlicher Perspektive bearbeiten. So wird sichergestellt, dass Ressourcen sinnvoll eingesetzt und auch Themen, die nicht Gegenstand politischer und öffentlicher Aufmerksamkeit sind, abgedeckt werden. Auf Grundlage dieser Gesamtschau erarbeiten die Berichterstattungsstellen Vorschläge für Fokusthemen, zu denen sie anschließend ihren jeweiligen Beirat konsultieren. Über die Festlegung der Fokusthemen entscheiden die Berichterstattungsstellen im Lichte der Konsultationen unabhängig, jedoch durch den beschriebenen Konsultationsprozess in enger Absprache mit Bund, Ländern und Zivilgesellschaft.

Darüber hinaus sollte Raum für eine anlassbezogene Befassung mit akuten Themen möglich sein, beispielsweise im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens oder einer aktuellen empirischen Entwicklung.

7.1 Entwicklung und Anwendung von Menschenrechtsindikatoren für das Monitoring menschenrechtlicher Verpflichtungen

Das indikatorengestützte Monitoring ermöglicht die fortlaufende datenbasierte Beobachtung und Bewertung des Umsetzungsstandes menschenrechtlicher Verpflichtungen. Das Institut folgt diesem Ansatz in dem vorliegenden Gesamtkonzept für die Berichterstattungsstellen. Dazu wird hier zunächst der Bedarf für ein indikatorengestütztes Monitoring der Umsetzung der Istanbul-Konvention sowie der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der EU-Menschenhandelsrichtlinie beschrieben. Anschließend wird die Bedeutung von Menschenrechtsindikatoren als geeignetes Instrument für ein auf menschenrechtlichen Vorgaben basierendes Monitoring erläutert. Schließlich werden die methodischen Grundlagen zur Entwicklung von Menschenrechtsindikatoren dargestellt.

Bedarf für ein indikatorengestütztes Monitoring

Auftrag der Berichterstattungsstellen ist eine systematische Beobachtung der Umsetzung der Istanbul-Konvention beziehungsweise der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der EU-Menschenhandelsrichtlinie. Dabei sollen politische Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel und der in der Istanbul-

Konvention erfassten Gewaltformen beobachtet und bewertet werden (siehe 3.1.).¹⁴⁷ Bislang existiert keine systematische Datenerfassung, die dies ermöglicht. Insbesondere fehlt eine an den Verpflichtungen aus den Konventionen und der EU-Menschenhandelsrichtlinie ausgerichtete Datenerfassung. Es kann somit derzeit keine genaue Aussage darüber getroffen werden, inwieweit völkerrechtliche Verpflichtungen zur Verhütung und Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel in Deutschland umgesetzt sind. GRETA fordert Deutschland zudem dazu auf, ein umfassendes und kohärentes Datenerfassungssystem zu Menschenhandel einzurichten und fortlaufend zu pflegen.¹⁴⁸ Das Institut sieht daher den Bedarf, zuverlässige statistische Daten über Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der beiden Phänomene sowie zum Schutz und zur Förderung der Rechte der Opfer von allen zentralen Akteur*innen, einschließlich spezialisierter Nichtregierungsorganisationen, zusammenzuführen und aufzubereiten, um eine Evidenzgrundlage für künftige politische Maßnahmen zur Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen zu schaffen. Das Institut schlägt ein indikatorengestütztes Monitoring vor, das eine systematische Erfassung der Umsetzung menschenrechtlicher Abkommen und Vergleiche zwischen verschiedenen Zeitpunkten, Bundesländern oder Regionen ermöglicht. Im Folgenden wird der Vorschlag für das methodische Vorgehen der Berichterstattung für ein indikatorengestütztes Monitoring der Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen beschrieben.

Monitoring anhand von Menschenrechtsindikatoren

Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR) betont die Bedeutung von Indikatoren für die Überprüfung und Förderung der Umsetzung von Menschenrechten.¹⁴⁹ Menschenrechtsindikatoren sind spezifische Informationen über einen Zustand oder eine Lage, eine Absicht, ein Ereignis, eine Aktivität oder ein Ergebnis, das mit einer Menschenrechtsnorm oder einem Menschenrechtsstandard verbunden ist. Die Indikatoren dienen dazu, die Umsetzung und Stärkung von Menschenrechten fortlaufend zu überprüfen und zu beurteilen.¹⁵⁰ Im Gegensatz zu allgemeinen beschreibenden Statistiken erlauben sie Rückschlüsse auf die Umsetzung menschenrechtlicher Normen und folglich die Umsetzung staatlicher Verpflichtungen.¹⁵¹ Ein auf Menschenrechtsindikatoren basierendes Monitoring geht über eine reine Beschreibung von Problemlagen hinaus, indem es empirische Beobachtungen an das Handeln der Pflichtenträger rückkoppelt.¹⁵² Es liefert somit eine fundierte Grundlage für die Planung, Bewertung und Steuerung von Maßnahmen, Strategien und Programmen.¹⁵³

Grundlage für das methodische Vorgehen der Berichterstattungsstellen bildet der vom OHCHR erstellte Leitfaden zur Entwicklung von Menschenrechtsindikatoren. Der Leitfaden beschreibt einen zweiteiligen Ansatz, um die Umsetzung von

¹⁴⁷ Vgl. Art. 10 Abs. 1 Istanbul-Konvention (2011); Art. 19 EU-Menschenhandelsrichtlinie (2011); GRETA (2019, Ziff. 55.

¹⁴⁸ GRETA (2019), Ziff. 55.

¹⁴⁹ Vgl. OHCHR (2012), S. 1.

¹⁵⁰ Ebd. (S. 16), deutsche Übersetzung: Bär (2018), S. 1.

¹⁵¹ OHCHR (2012), S. 2.

¹⁵² Ziel des indikatorengestützten Monitorings ist die Bereitstellung von Indikatoren, die Rückschlüsse auf die Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen durch staatliche Pflichtenträger erlauben. Im Rahmen eines breiteren, phänomenbeschreibenden Monitorings erfolgt eine umfassendere Datenerfassung und -auswertung, die auch Statistiken zur Beschreibung von Umfang und Ausmaß der Phänomene geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel umfasst (9.2.).

¹⁵³ Filsinger (2014), S. 10.

Menschenrechtsnormen zu operationalisieren, das heißt, mit Hilfe von Menschenrechtsindikatoren beobachtbar zu machen. Erstens wird der Inhalt der Menschenrechtsnorm anhand konkreter, greifbarer Charakteristika (Attribute) beschrieben. Im zweiten Schritt werden für jedes Attribut Indikatoren abgeleitet. Indikatoren sind Kenngrößen, welche einen nur schwer unmittelbar beobachtbaren Sachverhalt, die Umsetzung von Menschenrechtsnormen, messbar machen.¹⁵⁴ Indikatoren können sowohl die Form einer Quantifizierung als auch einer qualitativen Kategorisierung oder eines Berichts annehmen.¹⁵⁵ Diese Kenngrößen erlauben Vergleiche über Zeit, zwischen Beobachtungseinheiten wie verschiedenen Ländern und Regionen oder im Hinblick auf bestimmte Zielwerte.¹⁵⁶

Entwicklung von Menschenrechtsindikatoren

Der methodische Leitfaden des OHCHR beschreibt die Entwicklung von Menschenrechtsindikatoren am Beispiel der Menschenrechte aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR). Im Gesamtkonzept für die Berichterstattungsstellen wird dieses Vorgehen für die Operationalisierung der menschenrechtlichen Verpflichtungen, die sich aus der Istanbul-Konvention, der Menschenhandelskonvention und der EU-Menschenhandelsrichtlinie ergeben, angepasst. Die staatlichen Verpflichtungen sind hier bereits präzise ausformuliert. Das macht die beiden Konventionen sowie die Richtlinie – im Unterschied zum Beispiel zur AEMR – zu ausdifferenzierteren und spezielleren Menschenrechtsinstrumenten. Die allgemein formulierten Rechte der AEMR müssen dagegen im Rahmen der Operationalisierung noch nach den menschenrechtlichen Grundsätzen konkretisiert werden¹⁵⁷ (siehe Exkurs).

Exkurs: Konkretisierung von Menschenrechten

Im Gegensatz zu anderen menschenrechtlichen Verträgen, wie beispielsweise der AEMR, enthalten die Istanbul-Konvention und die Menschenhandelskonvention keine „Rechte“, sondern konkrete „Verpflichtungen“.¹⁵⁸ Dieser Unterschied lässt sich auch dem Wortlaut entnehmen. Aus der Formulierung *„Jeder hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person“* (Art. 3 AEMR) ergibt sich beispielsweise erst im Zusammenspiel mit der menschenrechtlichen Pflichtentrias eine staatliche Schutzpflicht. Und erst im Zusammenspiel mit dem Verbot der Geschlechtsdiskriminierung und der Erkenntnis über die Dynamiken geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen als einer Form von Diskriminierung wird deutlich, dass diese staatliche Schutzpflicht auch in familienrechtlichen Verfahren anwendbar ist. Die Istanbul-Konvention hingegen enthält die ausdrückliche Verpflichtung zum Schutz von Leib und Leben im Kontext des Besuchs- und Sorgerechts (*„Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallende gewalttätige Vorfälle bei Entscheidungen über das Besuchs- und Sorgerecht betreffend Kinder berücksichtigt werden.“*; Art. 31 Abs. 1 der Istanbul-Konvention). Noch konkreter ist beispielsweise die Vorgabe zur Erholungs- und Bedenkzeit in der

¹⁵⁴ Ebd.

¹⁵⁵ OHCHR (2012), S. 16.

¹⁵⁶ Meyer (2004), S. 7.

¹⁵⁷ Hier sind die sogenannte Pflichtentrias (duty to respect, protect and fulfill), der 4-A-Ansatz (availability, accessibility, acceptability, adaptability) und der Grundsatz der Nichtdiskriminierung zu nennen.

¹⁵⁸ Auch die EU-Menschenhandelsrichtlinie enthält konkrete Verpflichtungen.

Menschenhandelskonvention („Jede Partei legt in ihrem innerstaatlichen Recht eine Erholungs- und Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen fest, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass es sich bei der betreffenden Person um ein Opfer handelt“; Art. 13 Abs. 1 Menschenhandelskonvention). Auch die EU-Menschenhandelsrichtlinie enthält diese Vorgabe.¹⁵⁹ Hier ist der Ausgestaltungsspielraum, den die Staaten bei der Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Schutzpflicht für Betroffene haben, ausdrücklich eingeschränkt, indem eine Maßnahme (als Minimum) vorgeschrieben wird.¹⁶⁰

Die angepasste Methode erlaubt die Entwicklung von Indikatoren, die nicht die Verwirklichung allgemeiner Rechte, sondern die Erfüllung konkret formulierter Verpflichtungen des Staates abbilden. Im Rahmen der Operationalisierung hat dies unmittelbare Auswirkungen auf das methodische Vorgehen des Instituts. Dies gilt insbesondere für die Identifizierung von einschlägigen Attributen. Sie ergeben sich aufgrund der Konkretisierung unmittelbar aus den einzelnen Verpflichtungen der Konventionen. Im Folgenden wird das angepasste Vorgehen für die Auswahl der Attribute und Indikatoren für die Istanbul-Konvention und die Menschenhandelskonvention beschrieben.¹⁶¹

Entwicklung der Attribute

Die Attribute dienen dazu, den Inhalt menschenrechtlicher Normen konkret zu machen und den direkten Bezug zwischen Norm und Indikatoren zu ermöglichen. Die OHCHR-Methode sieht vor, dass eine überschaubare Anzahl von Attributen identifiziert wird. So wird der wesentliche Gehalt einer Rechtsnorm wiedergespiegelt und die anschließende Identifizierung relevanter Indikatoren erleichtert.¹⁶² Die Istanbul-Konvention und die Menschenhandelskonvention enthalten bereits präzise Formulierungen von Verpflichtungen. Diese werden, ausgehend von den Artikeln der Konventionen, vom Institut im Rahmen einer Normauslese detailliert herausgearbeitet.¹⁶³ Der Begriff Normauslese beschreibt die umfangreiche Ermittlung der menschenrechtlichen Verpflichtungen einzelner Artikel, das heißt:

- Worin besteht die menschenrechtliche Verpflichtung?
- Wer wird verpflichtet?
- Wer wird durch die Verpflichtung geschützt?
- Wie und gegebenenfalls durch welche Maßnahmen muss die Verpflichtung umgesetzt werden?

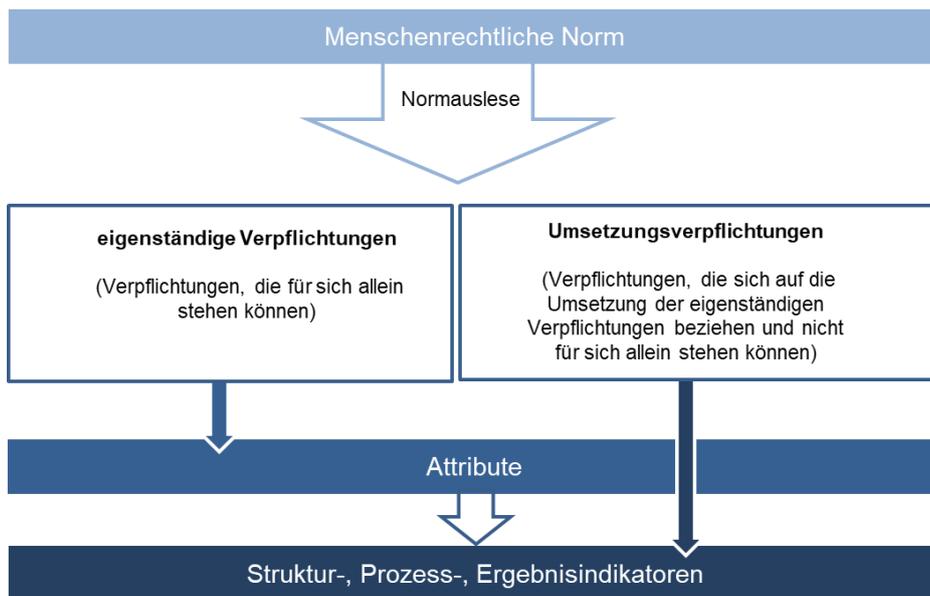
¹⁵⁹ Art. 11 Abs. 6 EU-Menschenhandelsrichtlinie i. V. m. Art. 6 RL 2004/81/EG.

¹⁶⁰ Darin unterscheidet sich die Entwicklung von Menschenrechtsindikatoren zur Überwachung und Bewertung der Istanbul-Konvention und der Menschenhandelskonvention auch von anderen Anwendungsbeispielen des Leitfadens, wie etwa zur UN-Behindertenrechtskonvention oder UN-Kinderrechtskonvention, die zum Teil allgemeiner formulierte Normen enthalten.

¹⁶¹ Die Entwicklung von Indikatoren für die Menschenhandelsrichtlinie wird empfohlen, insoweit ihre Verpflichtungen über die der Menschenhandelskonvention hinausgehen.

¹⁶² OHCHR (2012), S. 31.

¹⁶³ Der Prozess der Normauslese wird in Kapitel 6.4. detailliert dargestellt. Er berücksichtigt auch die Auslegung durch zuständige Vertragsorgane der beiden Konventionen sowie thematisch angrenzender Menschenrechtsverträge und Gerichtsbarkeit.

Abbildung 1: Entwicklung der Attribute

Quelle: eigene Darstellung

Um den Gehalt der Norm in Form von Attributen zu konkretisieren, unterscheidet das Institut zunächst zwischen zwei Formen von Verpflichtungen (s. Abb. 1).

(a) In den Konventionen finden sich **eigenständige Verpflichtungen**, die für sich allein stehen können. Das heißt, sie brauchen keinen Bezug zu anderen Verpflichtungen. Diese werden mit Hilfe leicht verständlicher, greifbarer Attribute beschrieben.

Beispiel: Art. 12 Abs. 1a der Menschenhandelskonvention enthält die Verpflichtung, die Sicherung des Lebensunterhalts, angemessene und sichere Unterkunft sowie psychologische und materielle Hilfe zu gewährleisten. Daraus ergeben sich die drei Attribute „Sicherung des Lebensunterhalts und materielle Hilfe“, „Unterkunft“ und „psychologische Hilfe“.

In ihrer Gesamtheit sollen die Attribute lückenlos die Verpflichtungen abdecken, die sich aus den Konventionen ergeben. Damit ist sichergestellt, dass jede Verpflichtung, die sich aus den Konventionen ergibt, in Form von Indikatoren operationalisiert wird. Gleichzeitig sollten sich die Geltungsbereiche der Attribute nicht überschneiden, das heißt, die ausgewählten Attribute sollten sich gegenseitig ausschließen.¹⁶⁴ Da sich einige Indikatoren jedoch mehreren Artikeln beziehungsweise Attributen zuordnen lassen, gilt es in der Praxis, eine Gesamtabwägung vorzunehmen, um sicherzustellen, dass die zentralen Verpflichtungen abgedeckt und zugleich Querverweise und Zusammenfassungen genutzt werden, um eine redundante Nennung von Indikatoren zu vermeiden.

(b) Die Konventionen enthalten **Umsetzungsverpflichtungen**, die nicht für sich allein stehen und auf eigenständige Verpflichtungen (siehe a) Bezug nehmen. Diese Umsetzungsverpflichtungen werden im Rahmen der Entwicklung von

¹⁶⁴ Vgl. ebd.

Menschenrechtsindikatoren nicht mit Attributen beschrieben, jedoch im nächsten Schritt bei der Entwicklung von Indikatoren berücksichtigt.

*Beispiel: Art. 18 Istanbul-Konvention enthält allgemeine Verpflichtungen, die bei der Umsetzung von Maßnahmen zu Schutz und Unterstützung (Kapitel IV) zu beachten sind. Gemäß Abs. 4 dürfen die Vertragsparteien die Bereitstellung von Diensten nicht von der Bereitschaft der Betroffenen abhängig machen, Anzeige zu erstatten oder gegen Täter*innen auszusagen. Diese Verpflichtung steht nicht für sich allein, sondern bezieht sich auf die zentrale Verpflichtung, Dienste bereitzustellen, wie Kapitel IV der Istanbul-Konvention detailliert normiert. Bei der Entwicklung von Indikatoren zum Beispiel zu Art. 22 (Spezialisierte Hilfsdienste) oder Art. 25 (Unterstützung für Opfer sexueller Gewalt) muss stets berücksichtigt werden, ob die Dienste entsprechend Art. 18 Abs. 4, also unabhängig von einer Bereitschaft der Betroffenen, Anzeige zu erstatten, bereitgestellt werden.*

Die Attribute bieten somit eine Übersicht über die substanziellen und eigenständigen Verpflichtungen, die sich aus den Menschenrechtsnormen ergeben. Auf dieser Grundlage werden im nächsten Schritt Indikatoren entwickelt, die die Umsetzung dieser Verpflichtungen erfassen. Durch die zusätzliche Berücksichtigung der Umsetzungsverpflichtungen auf der Ebene der Indikatoren wird sichergestellt, dass die konventionskonforme Umsetzung umfassend abgebildet wird.

Entwicklung der Indikatoren

Den Inhalt menschenrechtlicher Normen in Form von Attributen greifbar zu machen, ist der erste Schritt zur Messbarmachung der Umsetzung. Im nächsten Schritt werden konkrete, kontextrelevante Indikatoren entwickelt, anhand derer sich die Umsetzung empirisch beobachten lässt. Um die Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen in ihrer Gesamtheit abzubilden, empfiehlt das UN-Hochkommissariat die Verwendung drei verschiedener Kategorien von Indikatoren.¹⁶⁵

Mithilfe von **Struktur-Indikatoren** werden die Akzeptanz menschenrechtlicher Standards durch den Staat und die Absicht, Maßnahmen zu deren Umsetzung zu ergreifen, erfasst.¹⁶⁶ Sie bilden ab, ob rechtliche Instrumente vorhanden sind¹⁶⁷ und ob es grundlegende institutionelle Mechanismen gibt, die für die Einhaltung menschenrechtlicher Normen notwendig sind.¹⁶⁸

Prozess-Indikatoren erfassen die kontinuierlichen Maßnahmen, die der Pflichtenträger unternimmt, um seine Pflichten zu erfüllen.¹⁶⁹ Dafür werden beispielsweise Maßnahmen und Aktivitäten sowie der damit verbundene Einsatz finanzieller oder personeller Ressourcen abgebildet.

¹⁶⁵ Die Unterscheidung zwischen Struktur-, Prozess- und Ergebnis-Indikatoren ist eine idealtypische und in der Praxis nicht immer trennscharf. Bei der Entwicklung von Indikatoren kann es daher zu Ambivalenzen und Überschneidungen kommen.

¹⁶⁶ Zentral für die Akzeptanz menschenrechtlicher Verpflichtungen auf struktureller Ebene ist darüber hinaus die Ratifizierung menschenrechtlicher Verträge. Für die Operationalisierung der Umsetzung der Istanbul-Konvention und Menschenhandelskonvention in Deutschland kann dieser Aspekt jedoch vernachlässigt werden.

¹⁶⁷ Die rechtswissenschaftliche Erfassung des Umsetzungsstandes der Konventionen und der Richtlinie, die im Rahmen des Monitorings von Gesetzgebung und Rechtsprechung (vgl. 6.4.1) erfolgt, bildet unter anderem die Grundlage für die Entwicklung der Struktur-Indikatoren.

¹⁶⁸ Ebd. (S. 34), deutsche Übersetzung: Bär (2018), S. 6.

¹⁶⁹ OHCHR (2012), S. 38, deutsche Übersetzung: Bär (2018), S. 6.

Ergebnis-Indikatoren erfassen die unmittelbaren Resultate dieser Bemühungen für Individuen oder Gruppen. Ergebnis-Indikatoren können sich auf erbrachte Leistungen oder Ergebnisse auf der Ebene der Zielgruppe beziehen, die den tatsächlich erfahrenen Schutz oder in Anspruch genommene Leistungen abbilden. So kann bewertet werden, ob und in welchem Maße bestimmte Maßnahmen und Angebote umgesetzt oder genutzt werden. Ergebnis-Indikatoren führen die Auswirkungen von Strukturen und Prozessen im zeitlichen Verlauf zusammen.¹⁷⁰ Sie bilden somit Verbesserungen beziehungsweise Verschlechterungen der menschenrechtlichen Situation ab, die sich aus staatlichem Handeln beziehungsweise Nichthandeln für Individuen und Gruppen ergeben. Für das Erfassen weitreichender Wirkungen von Maßnahmen und Programmen über die unmittelbare Zielgruppe hinaus eignen sich tieferegehende Evaluationen, die umfangreichere Datenerhebungen und eine differenzierte Betrachtung von Wirkungszusammenhängen erlauben. Sie sind daher nicht Gegenstand des Monitorings.

Anwendungsbeispiel: Unterstützung für Betroffene von Menschenhandel		
Menschenrechtliche Norm: Menschenhandelskonvention		
Der Inhalt der Norm wird ermittelt und die konkreten Verpflichtungen (eigenständige Verpflichtungen) werden herausgearbeitet.		
<i>Art. 12 (Unterstützung der Opfer) Abs. 1 Satz 1, 2 a): Verpflichtung, die Sicherung des Lebensunterhalts, angemessene und sichere Unterkunft sowie psychologische und materielle Hilfe zu gewährleisten</i>		
Darüber hinaus werden im Rahmen der Normauslese relevante Umsetzungsverpflichtungen identifiziert ¹⁷¹ :		
<i>Art. 3: Verpflichtung zur diskriminierungsfreien Umsetzung der Konvention</i>		
<i>Art. 12 Abs. 7: Verpflichtung, sicherzustellen, dass die Unterstützung nach Art. 12 in beiderseitigem Einverständnis und auf der Grundlage fundierter Information erfolgt. Die besonderen Bedürfnisse von schutzbedürftigen Personen sowie die Rechte von Kindern in Bezug auf Unterkunft, Bildung und angemessene Gesundheitsversorgung müssen berücksichtigt werden.</i>		
Attribute		
Basierend auf den eigenständigen Verpflichtungen werden Attribute entwickelt.		
(1) Unterkunft	(2) Sicherung des Lebensunterhalts und materielle Hilfe	(3) Psychologische Hilfe
Indikatoren		

¹⁷⁰ OHCHR (2012), S. 37.

¹⁷¹ Die Artikel sind beispielhaft ausgewählt. Darüber hinaus können weitere relevante Umsetzungsverpflichtungen in anderen Artikeln der Konvention enthalten sein.

Mit den in Abbildung 3 beschriebenen Schritten werden Indikatoren entwickelt. Dabei werden auch die Umsetzungsverpflichtungen berücksichtigt.

Indikatoren für das Attribut „Unterkunft“ (beispielhaft):

- **Struktur-Indikator:** Vorhandensein gesetzlicher Regelung(en), die eine angemessene und sichere Unterkunft¹⁷² gewährleisten
- **Struktur-Indikator:** Vorhandensein von Länder-Kooperationsvereinbarungen zur Bekämpfung des Handels mit und Ausbeutung von Kindern (Umsetzungsverpflichtung nach Art. 12 Abs. 1 Satz 1, 2 a) i. V. m. Abs. 7)
- **Prozess-Indikator:** Höhe der Zuwendungen aus Landesmitteln für die angemessene und sichere Unterbringung von Betroffenen durch Fachberatungsstellen¹⁷³
- **Ergebnis-Indikator:** Anteil der durch Fachberatungsstellen betreuten Fälle, in denen keine Unterbringung stattfand
- disaggregiert nach Geschlecht (Umsetzungsverpflichtung nach Art. 3)

Dem menschenrechtlichen Monitoring liegt ein breites Verständnis von Menschenrechtsindikatoren als Informationen über menschenrechtliche Sachverhalte zugrunde. Die Formen, in denen diese Informationen vorliegen können, sind entsprechend vielfältig und unterscheiden sich je nach Form der Daten und der Methode ihrer Erhebung.¹⁷⁴ Es bedarf daher eines klaren Verständnisses, in welchen Formen Informationen in ein Monitoring, basierend auf Menschenrechtsindikatoren, einfließen können. Dabei unterscheidet das OHCHR vier Typen von Indikatoren (s. Abb. 2)¹⁷⁵:

¹⁷² Die Bewertung der Maßnahmen orientiert sich an den Vorgaben des erläuternden Berichts zur Menschenhandelskonvention. Dieser betont, dass eine angemessene Unterbringung im Einzelfall von den persönlichen Umständen der Betroffenen abhängt (CoE (2005), Ziff. 154). Für eine angemessene und sichere Unterbringung nennt der Bericht unter anderem folgende gute Praktiken: Betreuung durch qualifiziertes Personal, Rund-um-die-Uhr-Betreuung, Vorhandensein eines Notfalldienstes, eine geheime Adresse sowie Besuchsregeln. Der Bericht hebt zudem hervor, dass bei der Unterbringung von Kindern deren spezifische Bedürfnisse berücksichtigt werden müssen. Justizvollzugsanstalten sind dabei als angemessene Unterbringung grundsätzlich ausgeschlossen (ebd. (Ziff. 155)).

¹⁷³ In Deutschland existiert kein einheitliches Modell der Unterbringung für Betroffene von Menschenhandel. Um die Höhe der relevanten Zuwendungen aus Landesmitteln zu erfassen, werden daher Zuwendungen für verschiedene Formen der Unterbringung berücksichtigt: pauschale, d. h. einzelfallunabhängige Zuwendungen des Landes für Frauenhäuser, pauschale, d. h. einzelfallunabhängige Zuwendungen des Landes für Fachberatungsstellen für die Unterbringung von Betroffenen (bspw. pauschale Finanzierung für Schutzwohnungen) sowie Mittel aus Länderfonds, die den Fachberatungsstellen für die Unterbringung von Betroffenen im Einzelfall, bspw. in Hotels, zur Verfügung stehen. Die drei Formen der Finanzierung werden getrennt aufgeschlüsselt.

¹⁷⁴ OHCHR (2012), S. 16.

¹⁷⁵ Ebd. (S. 16 f.).

Abbildung 2: Typen von Indikatoren¹⁷⁶

	auf direkter Beobachtung basierend	auf Einschätzung basierend
quantitativ	<p>Indikator in quantitativer Form basierend auf direkt beobachtbaren und verifizierbaren Informationen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beispiel: Anzahl rollstuhlgerechter Frauenhäuser 	<p>Indikator in quantitativer Form basierend auf Annahmen, Meinungen, Einschätzungen oder Bewertungen.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beispiel: Index zur Inklusivität von Aktionsplänen basierend auf Bewertungen durch Expert*innen
qualitativ	<p>Indikator in Textform, dargestellt in Kategorien und basierend auf direkt beobachtbaren und verifizierbaren Informationen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beispiel: Vorhandensein eines nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel, der alle Ausbeutungsformen umfasst (<i>vorhanden/nicht für alle Formen vorhanden/nicht vorhanden</i>) 	<p>Indikator in Textform, basierend auf Annahmen, Meinungen, Einschätzungen oder Bewertungen.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beispiel: Einschätzung von Expert*innen zur Berücksichtigung vulnerabler Gruppen in einem Aktionsplan in Berichtsform

Quelle: eigene Darstellung, basierend auf UN, OHCHR (2012): Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation, S. 18

Das Institut hat im Gesamtkonzept für das Monitoring zum Umsetzungsstand der Istanbul-Konvention und der Menschenhandelskonvention sowohl qualitative als auch quantitative Indikatoren entwickelt. Die Indikatoren spezifizieren, wie Attribute messbar gemacht werden. Dazu werden Kriterien für die menschenrechtliche Bewertung empirischer Sachverhalte entwickelt, sowohl in Bezug auf quantitative als auch qualitative Daten. Dabei wird, wo möglich, eine Operationalisierung qualitativer Daten in Form von Kategorien beziehungsweise Nominalskalen (beispielsweise vorhanden / teilweise vorhanden / nicht vorhanden) vorgenommen. Das erleichtert die Vergleichbarkeit der Monitoring-Ergebnisse regional und über Zeit.

Schritt 1: Entwicklung kontextrelevanter Indikatoren

Die Attribute beschreiben die Vorgaben menschenrechtlicher Verträge, die sich an alle Vertragsstaaten richten. Sie bieten somit einen Rahmen für die Beobachtung der Umsetzung, der unabhängig von nationalen Kontexten gültig ist. Um die Umsetzung auf nationaler Ebene mit Indikatoren messbar zu machen, müssen zudem

¹⁷⁶ Die Einteilung in subjektive und objektive Indikatoren bezieht sich nicht notwendigerweise auf die Qualität der Datenerhebung. So können auch Daten zu Annahmen, Meinungen, Einschätzungen oder Bewertungen, die mit reliablen und nachvollziehbaren Methoden erhoben werden, hohen wissenschaftlichen Standards entsprechen. Gleichzeitig basiert auch der Prozess zur Generierung objektiver Daten in Teilen auf subjektiven Entscheidungen. Beide Kategorien lassen sich somit in der Praxis nicht immer klar voneinander trennen (ebd. (S. 17)).

Kontextfaktoren berücksichtigt werden, die die Umsetzung beeinflussen, beispielsweise föderale und institutionelle Strukturen.

Kontextrelevante Indikatoren werden in einem dreiteiligen Verfahren ermittelt (s. u. Abb. 3, Schritt 1):

(a) Sofern der jeweilige Konventionstext oder Erläuternde Bericht spezifische Anforderungen zur Umsetzung formulieren, können unmittelbar Indikatoren abgeleitet werden. Enthält der Konventionstext beispielsweise die ausdrückliche Verpflichtung, durch gesetzgeberische Maßnahmen tätig zu werden, ergibt sich hieraus ein Strukturindikator, der erfasst, ob eine entsprechende gesetzliche Regelung vorhanden ist.

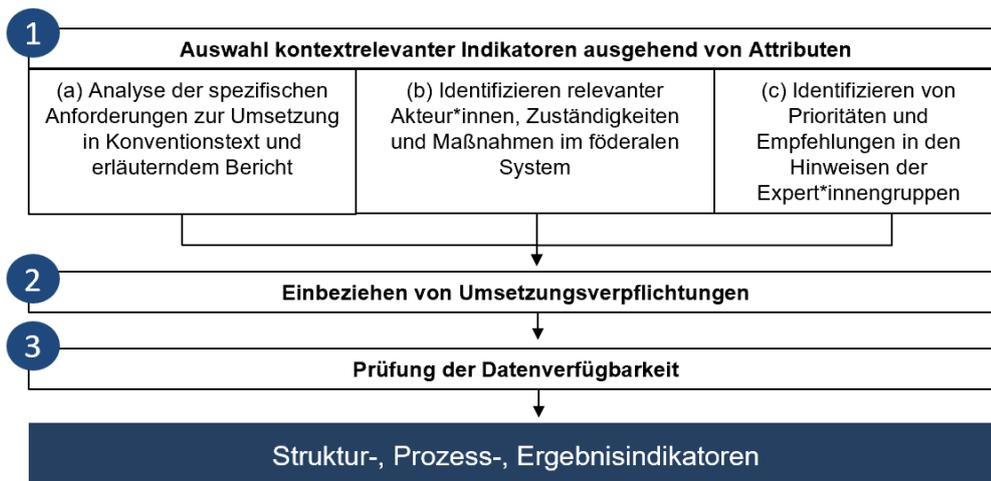
(b) Wo die Konventionstexte Spielräume bei der Umsetzung der Konvention lassen, müssen zunächst Akteur*innen identifiziert werden, die für die Umsetzung relevanter Maßnahmen im föderalen System zuständig sind.¹⁷⁷ So enthält beispielsweise die Menschenhandelskonvention (Art. 10 Abs.1) die Verpflichtung, zur Identifizierung Betroffener die zuständigen Behörden mit geschultem und qualifiziertem Personal auszustatten. Um die Umsetzung zu erfassen, müssen zunächst die zuständigen Behörden bestimmt werden. Dafür können neben gesetzlichen oder verwaltungsinternen Zuständigkeitsregeln auch öffentlich zugängliche Informationen und Berichte von Behörden sowie Analysen und Berichte nichtstaatlicher Akteur*innen herangezogen werden. Auch Interviews, beispielsweise mit Expert*innen aus Politik und Praxis, können für die Identifizierung relevanter Maßnahmen und Programme für die Umsetzung der Inhalte der Konvention herangezogen werden.

(c) Außerdem wird ermittelt, welche Defizite in der Umsetzung bestehen und welche Strukturen, Programme und Maßnahmen empfohlen werden, um die Umsetzung der Konventionen zu stärken. So können Schwerpunkte gesetzt und Indikatoren ausgewählt werden, die für die Erfassung von Fortschritten in der Umsetzung in Deutschland besonders relevant sind. Dafür werden länderspezifische Hinweise der Expert*innengruppen sowie allgemeine Umsetzungshinweise beispielsweise im Rahmen von Querschnittsevaluierungen¹⁷⁸ herangezogen. Weist GRETA beispielsweise auf einen Mangel an Unterbringungsmöglichkeiten für Betroffene von Arbeitsausbeutung hin, so sollten Fortschritte in Bezug darauf im Rahmen des Monitorings durch einen Indikator sichtbar gemacht werden. Sofern vorhanden, sind hierbei spezifische Hinweise zu Defiziten bei der Umsetzung in Deutschland maßgeblich.¹⁷⁹ Ergänzend können jedoch auch allgemeine Umsetzungshinweise sowie Evaluationsberichte zu anderen Staaten berücksichtigt werden.

¹⁷⁷ Ebd. (S. 78).

¹⁷⁸ GREVIO (2021b).

¹⁷⁹ Für die Istanbul-Konvention lag zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Gesamtkonzeptes kein Evaluationsbericht der Expert*innengruppe GREVIO für Deutschland vor. Ebenso existierten noch keine Hinweise der Ausschüsse der Vertragsstaaten. Hier dienen insbesondere die allgemeinen GREVIO-Berichte sowie die Mid-term Horizontal Review der GREVIO Baseline Evaluation Reports als Bezugspunkte, die länderübergreifende Hinweise und Promising-Practice-Beispiele enthalten. Zusätzlich werden GREVIO-Veröffentlichungen zu einzelnen Artikeln herangezogen. Perspektivisch wird auch hier der Evaluierungsbericht zu Deutschland als primäre Informationsgrundlage zu Defiziten in der Umsetzung in die Auswahl der Indikatoren einbezogen.

Abbildung 3: Schritte der Indikatorenentwicklung

Quelle: eigene Darstellung

Schritt 2: Einbeziehen von Umsetzungsverpflichtungen

Ausgehend von den Attributen wurden in Schritt 1 Indikatoren entwickelt, die die Umsetzung der eigenständigen Verpflichtungen aus den menschenrechtlichen Abkommen in Deutschland erfassen. In einem nächsten Schritt wird überprüft, inwiefern sich auch die Umsetzungsverpflichtungen bereits in diesem Indikatoren-Set wiederfinden (s. Abb. 3, Schritt 2). Die bestehenden Indikatoren werden gegebenenfalls angepasst und ergänzt, sodass die Indikatoren die konventionskonforme Umsetzung in vollem Umfang abbilden. Dies kann auf zwei Wegen erfolgen: Mithilfe der Disaggregation von Indikatoren nach Geschlecht kann beispielsweise die Verpflichtung zur diskriminierungsfreien Umsetzung berücksichtigt werden (siehe Anwendungsbeispiel). Darüber hinaus können Umsetzungsverpflichtungen in eigenen Indikatoren erfasst werden. Die Berücksichtigung der Rechte von Kindern in der Umsetzung kann beispielsweise durch einen Indikator abgebildet werden, der nach spezifischen Vereinbarungen auf Länderebene fragt, die die Zusammenarbeit aller relevanten Akteur*innen zur angemessenen Versorgung minderjähriger Betroffener von Menschenhandel regeln (Kooperationsvereinbarungen).

Schritt 3: Prüfung der Datenverfügbarkeit

Zentral für die Entwicklung praxistauglicher Indikatoren ist der Aspekt der Datenverfügbarkeit (s. Abb. 3, Schritt 4). Ziel ist es, bei der Entwicklung von Indikatoren einerseits vorhandene Daten zu nutzen und andererseits etwaige Bedarfe bei der Daten- und Informationssammlung für eine empirische Erfassung des Umsetzungsstandes aufzuzeigen. Vorhandene Daten müssen dabei kritisch auf ihre Qualität und ihre Nutzbarkeit für ein Menschenrechts-Monitoring hin betrachtet werden. Daten sind dann für Menschenrechtsindikatoren nutzbar, wenn sie sich sinnvoll mit Bezug auf die Umsetzung der Konventionen durch staatliche Pflichtenträger interpretieren lassen.

Das Institut hat festgestellt, dass zum Zeitpunkt der Einrichtung der Berichterstattungsstellen nicht für alle Menschenrechtsindikatoren, die für valide Aussagen zum Umsetzungsstand der Konventionen notwendig sind, nutzbare Daten

vorliegen werden. Zu den Aufgaben der künftigen Berichterstattungsstellen gehört daher auch, darauf hinzuweisen, welche Aspekte der Umsetzung bisher aufgrund fehlender Daten nicht kontinuierlich im Rahmen des Monitorings abgebildet werden können.

Darstellung und Auswertung der Indikatoren

Die Ergebnisse des indikatorengestützten Monitorings werden zudem auf übersichtlich und benutzerfreundlich strukturierten, grafisch ansprechenden und barrierearmen Online-Plattformen für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht (siehe 7.6.3.).

Zudem erfolgt eine Aufbereitung der Indikatoren durch die Berichterstattungsstellen in Form von Metadatenblättern, die Informationen zu definitorischen und normativen Grundlagen, Details zur Berechnung und Datengrundlage sowie ergänzende Bemerkungen zu Interpretation und Einschränkungen in der Aussagekraft des Indikators enthalten (siehe Anhang). Das entspricht den Anregungen des OHCHR, die Indikatoren in einem einheitlichen Format aufzubereiten, das die strukturierte Darstellung von Merkmalen der Indikatoren erlaubt.¹⁸⁰

Juristische Indikatoren

Mithilfe juristischer Struktur-Indikatoren kann die Umsetzung völker- und europarechtlicher Vorgaben in nationales Recht beobachtet werden. Als Grundlage für die Beobachtung der gesetzgeberischen Umsetzung dient eine systematische rechtswissenschaftliche Bewertung der relevanten Norm(en) durch die Berichterstattungsstellen. Dabei wird bewertet, inwiefern (1) eine oder mehrere gesetzliche Grundlagen vorliegen, welche die völkerrechtlichen Anforderungen erfüllen und sich (2) Probleme bei der rechtlichen Umsetzung dieser Grundlage(n) ergeben. Hier greifen das rechtswissenschaftliche Monitoring (vgl. 7.4) und die Menschenrechtsindikatoren ineinander. Zur Darstellung dieser Bewertung dient ein standardisiertes Format, das Informationen zu definitorischen und normativen Grundlagen, Quellen und Methode der Auswertung sowie ergänzende Bemerkungen zur Interpretation und Einschränkungen in der Aussagekraft des Indikators liefert. Dafür wird das Format der Metadatenblätter zur Beschreibung der Indikatoren (siehe Anhang) entsprechend den Anforderungen einer rechtswissenschaftlichen Bewertung angepasst. Eine einheitliche und transparente Methode der Auswertung erlaubt es, die gesetzgeberische Umsetzung über verschiedene Zeitpunkte hinweg zu vergleichen.

Kontinuierliche Weiterentwicklung

Aktuell werden in keinem anderen Vertragsstaat der beiden Konventionen Menschenrechtsindikatoren für ein Monitoring der Umsetzung genutzt. Mit der Entwicklung der Indikatoren wird somit Grundlagenarbeit geleistet. Die Berichterstattungsstellen setzen diese in interdisziplinären Teams mit juristischer und sozialwissenschaftlicher Expertise fort, prüfen die Methodik in regelmäßigen Abständen und passen sie gegebenenfalls an.

Die Indikatoren werden von den Berichterstattungsstellen fortlaufend entwickelt und überarbeitet. Ausgehend von bereits entwickelten Indikatoren zu thematischen Schwerpunkten, die im Rahmen der ersten beiden Konzeptphasen als besonders

¹⁸⁰ OHCHR (2012), S. 72.

relevant identifiziert wurden (vgl. Exkurs in Kapitel 7), werden auch nach Einrichtung der Berichterstattungsstellen kontinuierlich weiter neue Artikel der Konventionen operationalisiert. Perspektivisch sollen alle menschenrechtlichen Verpflichtungen der Konventionen durch Menschenrechtsindikatoren erfasst sowie zusätzliche Vorgaben aus der EU-Menschenhandelsrichtlinie berücksichtigt werden. Die Indikatoren zu bereits operationalisierten Artikeln werden fortlaufend erweitert. Zudem müssen bestehende Indikatoren kontinuierlich mit Blick auf ihre andauernde Relevanz und die Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger Daten geprüft und gegebenenfalls überarbeitet werden. Dabei werden neue Erkenntnisse und Empfehlungen der Expert*innengruppen GREVIO und GRETA sowie Entwicklungen im Menschenrechtsschutzsystem insgesamt mit einbezogen. Die fortlaufende Überarbeitung erfolgt entlang ausgewählter Fokusthemen und abhängig von der Zugänglichkeit qualitativ hochwertiger Daten. Analysen und Fallstudien im Rahmen vertiefender Forschungsprojekte der zukünftigen Berichterstattungsstellen zu einzelnen Fokusthemen können dazu beitragen, Indikatoren in diesen Bereichen weiterzuentwickeln und so den Stand der Umsetzung präziser abzubilden.

Perspektivisch werden die Berichterstattungsstellen zudem in engem Kontakt mit den Nationalen Menschenrechtsinstitutionen die Entwicklungen zu Menschenrechtsindikatoren in anderen Vertragsstaaten verfolgen und die Methoden im Austausch mit anderen nationalen Berichterstattungsstellen weiterentwickeln.

7.2 Systematisierung vorhandener Daten

Der Vorschlag des Instituts für die Einrichtung der beiden Berichterstattungsstellen sieht vor, dass in die Berichterstattung zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel eine Vielzahl routinemäßig erhobener Daten und Statistiken sowie Forschungsdaten aus Studien und Surveys einfließen. Zu den Kernaufgaben der Berichterstattungsstelle gehört es dann, diese Daten systematisch zusammenzuführen, aufzubereiten und auszuwerten. So wird eine Wissensgrundlage für wirksames politisches Handeln geschaffen. Voraussetzung ist, dass Daten für den Zweck der Berichterstattung nutzbar gemacht werden.

Die gewonnenen Daten dienen laut Gesamtkonzept erstens dazu, im Rahmen des indikatorengestützten Monitorings Auskunft über den Umsetzungsstand der Istanbul-Konvention, der Menschenrechtskonvention und der EU-Menschenhandelsrichtlinie zu geben. Zweitens schaffen die Berichterstattungsstellen eine breite Datengrundlage, anhand derer sich Umfang und Ausmaß von geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel darstellen lassen. Diese Daten, insbesondere die Zahlen zu Betroffenen, Tatverdächtigen und Täter*innen, bilden gesellschaftliche Problemlagen in verschiedenen Dimensionen ab und stärken das politische und öffentliche Problembewusstsein. Die Daten sind eine zentrale Erkenntnisgrundlage für zahlreiche gesellschaftliche und politische Fragestellungen. Insbesondere schaffen sie die Grundlage für eine evidenzbasierte Politik, um die beiden Phänomene zu bekämpfen und Betroffene zu schützen bzw. zu unterstützen.

Durch das Bündeln und Systematisieren vorhandener Daten lassen sich Daten aus verschiedenen Quellen miteinander in Beziehung setzen. So können zum Beispiel die Opferzahlen der polizeilichen Kriminalstatistik den Zahlen zu Betroffenen in Einrichtungen des Hilfesystems gegenübergestellt werden. Darüber hinaus lassen sich unter bestimmten Voraussetzungen miteinander in Bezug stehende Daten

verschiedener Quellen integrieren. Dieser Prozess findet unter Beachtung datenschutzrechtlicher Vorgaben statt. Möglichkeiten und Grenzen der Datenintegration werden im Weiteren beschrieben.

Relevante Daten und Datenhalter

Welche Daten für ein kontinuierliches Monitoring notwendig sind, wird bereits im Rahmen der Planungs- und Erprobungsphase ermittelt. Mithilfe der Menschenrechtsindikatoren wird die Auswertung von Daten an die normative Grundlage, das heißt die menschenrechtlichen Verpflichtungen, rückgebunden (siehe 7.1). Zudem wird erarbeitet, anhand welcher Daten die Entwicklungen von Umfang und Ausmaß der Phänomene beobachtet werden können. Welche Daten tatsächlich für das Monitoring genutzt werden können, hängt dabei von der Verfügbarkeit sowie der Qualität und Verarbeitung relevanter Daten ab. Diese wird im Rahmen der Planungs- und Erprobungsphase durch ein mehrstufiges Verfahren ermittelt, das durch einen engen bilateralen Austausch mit den Stakeholdern ergänzt wird. Das Abfrageverfahren setzt sich aus einer explorativen Abfrage und einer darauf aufbauenden standardisierten Abfrage zusammen (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4: Vorgehen zur Ermittlung der Datenverfügbarkeit



Quelle: eigene Darstellung

Um den Umsetzungsstand der Istanbul-Konvention, der Menschenhandelskonvention und der EU-Menschenhandelsrichtlinie in Deutschland mittels Menschenrechtsindikatoren zu erfassen, werden sowohl quantitative Daten, die Behörden oder Dachverbände von Einrichtungen des Hilfesystems bereitstellen, als auch qualitative Daten in Form von Textdokumenten, wie z. B. die Auswertung von Aktionsplänen, genutzt.

Zudem bedarf es Daten, die die Phänomene geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel abbilden. So wird das reale Ausmaß verschiedener Formen von Gewalt und Ausbeutung und damit auch der politische Handlungsbedarf sichtbar. Relevant sind hierfür Daten aus dem kriminalistischen Hellfeld und weitere routinemäßig erhobene Daten aus der öffentlichen Verwaltung. Daneben existieren Daten, die Einrichtungen des Hilfe- und Unterstützungssystems und andere zivilgesellschaftliche Organisationen erheben und vorhalten. Dieser „Graubereich“ der inoffiziellen Daten und Statistiken sollte in die Datenzusammenführung einbezogen und mit den Angaben aus dem Hellfeld unter Berücksichtigung der jeweiligen Datenqualität und der Charakteristik der jeweiligen Quelle in Bezug gesetzt werden. Beispielsweise erfassen Statistiken zu Betroffenen in Frauenhäusern, wie die Statistik der Frauenhauskoordinierung, auch Betroffene außerhalb der behördlichen Statistik und bilden damit andere Aspekte ab als die Daten im polizeilichen Hellfeld. Auch im Bereich Menschenhandel werden den Fachberatungsstellen für Betroffene regelmäßig Fälle bekannt, die nicht in den Kriminalstatistiken auftauchen. Darüber hinaus sollten Daten aus der Dunkelfeldforschung, beispielsweise in Form von Viktimisierungssurveys und Prävalenzstudien, in die Berichterstattung einfließen.

Für den Bereich der geschlechtsspezifischen Gewalt sollten – ausgehend von den in der Konvention genannten Gewaltformen – Daten zu allen Formen von Gewalt gegen Frauen erfasst werden. Das umfasst Gewaltformen, „die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen führen oder führen können, einschließlich der Androhung solcher Handlungen, der Nötigung oder der willkürlichen Freiheitsentziehung, sei es im öffentlichen oder privaten Leben“¹⁸¹. Zentrale Datenquellen dafür sind zum einen Behörden, insbesondere Polizei und Justiz, sowie zum anderen Dachverbände des Hilfe- und Unterstützungssystems. Im Sinne von Art. 11 der Istanbul-Konvention sollten Daten zur Anzahl von Betroffenen, Täter*innen und Tatverdächtigen nach Möglichkeit nach unterschiedlichen Straftatbeständen aufgeschlüsselt werden. Der Artikel enthält die Anforderung, statistische Daten über Fälle von allen in den Geltungsbereich des Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt zu sammeln.¹⁸² Zusätzlich sollten die Daten, wenn möglich, nach Alter und nach Art der Beziehung zwischen Betroffenen, Tatverdächtigen und Täter*innen sowie für die unterschiedlichen Bundesländer disaggregiert werden.

Im Bereich Menschenhandel leisten die Berichterstattungsstellen einen Beitrag zu einer Abbildung der Kriminalitätswirklichkeit – und zwar bei allen Formen von Ausbeutung (siehe 6.1.2.). Die Zahlen, die das Bundeskriminalamt im Rahmen des Bundeslagebilds veröffentlicht, bilden dabei nur einen Anteil der tatsächlichen Fallzahlen ab (siehe Glossar Hell- und Dunkelfelddaten). Nach Ansicht des Instituts sollten die Berichterstattungsstellen diese um Daten aus dem Hilfe- und Unterstützungssystem ergänzen. Von besonderer Bedeutung sind hierbei die 2021 erstmals veröffentlichten Erkenntnisse zu Fallzahlen und Merkmalen von Betroffenen aus dem Datentool, das der KOK e.V. im Austausch mit seinen Mitgliedsorganisationen entwickelt hat.¹⁸³ Eine weitere Ergänzung zur statistischen Erfassung des Phänomens Menschenhandel können Daten zu Betroffenen von Menschenhandel im Asylverfahren leisten. Die Datenkategorie „Opfer von

¹⁸¹ Art. 3a) Istanbul-Konvention (2011).

¹⁸² Art. 11 Istanbul-Konvention (2011).

¹⁸³ KOK e. V. / ZEP (2021).

Menschenhandel“ wird im aktenführenden Fachverfahren Migrations-Asyl-Reintegrationssystem (MARiS) durch das BAMF erfasst.¹⁸⁴ Darüber hinaus wird im Ausländerzentralregister (AZR) die Anzahl der Personen erfasst, die einen Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen nach § 25 Abs. 4a AufenthG erhalten haben. Darunter fallen Personen, die Opfer einer Straftat nach §§ 232, 233 oder 233a Strafgesetzbuch (StGB) geworden sind.

Die Zusammenführung und Auswertung von Daten verschiedener Quellen zu Merkmalen der Betroffenen wie Staatsangehörigkeit oder der Ort der Anwerbung kann unter anderem eine Grundlage liefern, um präventive Maßnahmen in Deutschland und den Herkunftsländern effektiver zu steuern und vulnerable Gruppen vor Ausbeutung im Kontext von Menschenhandel zu schützen.

Umgang mit qualitativen Daten

Viele beschriebene Aspekte des Umgangs mit Daten sind genauso auf die qualitativen Daten übertragbar. Für die Befüllung der Menschenrechtsindikatoren werden aber nicht nur die quantitativen (numerischen) Daten (wie z. B. die Anzahl der Betroffenen von häuslicher Gewalt), sondern auch qualitative (nicht numerische) Daten erhoben und generiert. Diese Daten lassen sich in drei Formen unterteilen:

- **Qualitative Daten, die die Berichterstattungsstellen generieren**
Als Beispiel sollen halbstrukturierte Interviews mit Expert*innen aus der Zivilgesellschaft oder Wissenschaft genannt werden, die für die Befüllung qualitativer subjektiver Indikatoren (siehe 7.1) verwendet werden können.
- **Qualitatives Datenmaterial in textueller, visueller und medialer Form**
Dieses Material wird entweder von den Datenhaltern an die Berichterstattungsstellen übermittelt (siehe 6.2) oder von den Berichterstattungsstellen selbst erhoben. Dieses Material ist heterogen und beinhaltet z. B. Gesetze und Landesaktionspläne, Lehrpläne der Schulen und Weiterbildungsinstitutionen, Projektunterlagen und Dokumentationen aus den Modellprojekten, Bild- und Videomaterial der Sensibilisierungskampagnen. Aus Gründen der Heterogenität der Quellen und des Materials selbst müssen hier sowohl Fragestellungen an das Material als auch die konkreten Auswertungsmethoden individuell entwickelt werden; die Datenintegration und Gegenüberstellung verschiedener Daten (wie im jeweiligen Kapitel oben beschrieben) ist nur bedingt möglich.
- **Datenmaterial aus bereits durchgeführten Auswertungen und Studien**
Darunter fallen z. B. Bestandsaufnahmen und Bedarfsanalysen einzelner Bundesländer, die wertvolle Informationen über die Ausstattung des Hilfesystems in den jeweiligen Bundesländern liefern.¹⁸⁵ Dieses Datenmaterial kann mit Hilfe von Sekundärauswertungen der Berichterstattungsstellen für die Befüllung von Menschenrechtsindikatoren sowie zur Beantwortung weiterer Fragestellungen verwendet werden. Ein Beispiel hierfür ist der Vergleich der Bedarfsanalysen aus mehreren Bundesländern.

¹⁸⁴ Grote (2021), S. 39.

¹⁸⁵ Vgl. Schröttle / Vogt / Rosemeier (2016); Rohr / Weber (2019).

Datenzusammenführung

Für den Prozess der Datenzusammenführung sieht das Institut im Gesamtkonzept mehrere Schritte vor. In einem ersten Schritt übermitteln die Datenhalter die Daten nach vorab festgelegten Modalitäten an die Berichterstattungsstellen. Die Modalitäten sind in Kooperationsvereinbarungen festgelegt, die die Berichterstattungsstellen mit den Datenhaltern schließen. Die Kooperationsvereinbarungen enthalten von den Datenhaltern festgelegte Nutzungsbedingungen der Daten. Im Fall behördlicher Datenhalter ist davon auszugehen, dass die Nutzungsmöglichkeiten der Daten gesetzlich geregelt sind. Die Bereitschaft zur Kooperation wird mit ausgewählten Stakeholdern bereits im Rahmen der Planungs- und Erprobungsphase in Form von Letters of Intent festgehalten. Es wird empfohlen, dass die Berichterstattungsstellen den Kreis der Stakeholder, mit denen Kooperationsvereinbarungen aufgesetzt werden, stetig erweitert. Übermittelt werden – soweit datenschutzrechtlich zulässig – Rohdaten oder aggregierte Daten sowie die zugehörigen Metadaten. Die Daten und Metadaten müssen zunächst in eine geeignete elektronische Umgebung überführt werden.¹⁸⁶ Die technische Ausgestaltung der Speicherung der Datensätze sollte in der Aufbauphase der Berichterstattungsstellen erarbeitet werden. Eine sichere Datenübermittlung ist dabei schon im Vorfeld durch ein Konzept zur IT-Sicherheit zu gewährleisten.

Für die Arbeit der Berichterstattungsstellen sieht der Vorschlag des Instituts ein umfangreiches Datenschutzkonzept vor, das sich auf die EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) und entsprechende bereichsspezifische Regelungen bezieht. Das Datenschutzkonzept beinhaltet Anforderungen an die Einwilligung sowie an die Informationspflichten im Falle der Erhebung personenbezogener Daten gegenüber der betroffenen Person und wird im Rahmen der Planungs- und Erprobungsphase erarbeitet. Die Berichterstattungsstellen können aufgrund fehlender gesetzlicher Regelungen personenbezogene Daten zunächst nur auf Basis der Einwilligung der betroffenen Personen oder auf Basis der Regelungen des § 27 BDSG zur wissenschaftlichen Forschung zusammenführen. Ein weiterer Bestandteil des Konzepts bezieht sich auf die technische Umsetzung des Datenschutzes. Die Berichterstattungsstellen arbeiten auf der Grundlage des Prinzips der Datenminimierung („Privacy by Design“) und gewährleisten eine erhöhte Datensicherheit durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen. Vor der Verarbeitung personenbezogener Falldaten durch die Berichterstattungsstellen sind Datenschutzfolgeabschätzungen mit dazugehörigen Risikobewertungen erforderlich.

Darüber hinaus sind Handreichungen zu den Datenschutzvorkehrungen der Berichterstattungsstellen mit Blick auf die Datensammlungen zur geschlechtsspezifischen Gewalt und zum Menschenhandel für die relevanten Bundesressorts und die Zivilgesellschaft geplant. Diese erläutern das Datenschutzkonzept der Berichterstattungsstellen und ermöglichen gegebenenfalls eine Datenschutzorientierung für die eigenen Erhebungen.

Datenqualität prüfen

- **Relevanz** für die Bedarfe der Nutzer*innen, d.h. der Berichterstattungsstellen
- **Genauigkeit und Zuverlässigkeit** in der Abbildung der Realität

¹⁸⁶ Vgl. Destatis (2021), S. 100.

- **Aktualität** der Daten
- **Vergleichbarkeit** von miteinander in Beziehung stehenden Daten aus unterschiedlichen Quellen und **Kohärenz** im Zeitablauf und zwischen Regionen und Ländern
- **Zugänglichkeit** der Daten inklusive einschlägiger Metadaten und Erläuterungen sowie eine klare und verständliche Präsentation

Die Zusammenführung der Daten beruht auf der Untersuchung der Qualität der Daten. Orientierung bieten dabei die in der EU-Statistikverordnung festgelegten Qualitätskriterien für statistische Produkte¹⁸⁷:

Im Rahmen der Projektphasen wurden bereits bei der Überprüfung der Verfügbarkeit verschiedene Daten auf einzelne Qualitätsaspekte hin untersucht. Die Ergebnisse haben gezeigt, dass sich aus der Verteilung von Datenbeständen auf eine Vielzahl von Akteur*innen und Institutionen in verschiedenen Sektoren und auf unterschiedlichen föderalen Ebenen Herausforderungen ergeben – insbesondere in Bezug auf die Vergleichbarkeit und Kohärenz von Daten. Eine sorgfältige Analyse der Metadaten mit Blick auf die oben genannten Kriterien mit den Ressourcen, die den Berichterstattungsstellen zur Verfügung stehen, und eine fundierte Einschätzung sowie Dokumentation der Datenqualität sind essenziell für die Verarbeitung und Auswertung der Daten. Basierend auf den Einschätzungen zur Datenqualität sollten, anknüpfend an die in den Projektphasen erarbeiteten Empfehlungen zu einzelnen Aspekten der Datenerhebung, kontinuierlich Empfehlungen für eine Weiterentwicklung bestehender Datenerfassungssysteme erarbeitet werden.

Datenintegration

Das Institut schlägt vor, im nächsten Schritt zu prüfen, inwiefern miteinander in Beziehung stehende Daten aus unterschiedlichen Quellen verknüpft werden können. Eine solche Verknüpfung von Daten ist immer von einem Erkenntnisinteresse geleitet und kein Selbstzweck. Die Verknüpfung von Datensätzen kann erstens dazu dienen, miteinander in Beziehung stehende Daten verschiedener Datenhalter (beispielsweise Behörden auf Länder- oder kommunaler Ebene) zu aggregieren, d. h. zu einem Gesamtbild zusammenzufassen. So kann beispielsweise anhand von Angaben aus den einzelnen Ländern der bundesweite Bestand an Angeboten für Betroffene ermittelt werden.

Zweitens lassen sich mithilfe zweier oder mehr Datenquellen, die sich auf identische bzw. sich überschneidende Beobachtungseinheiten¹⁸⁸ beziehen, deskriptive oder kausale Zusammenhänge zwischen verschiedenen Merkmalen dieser Einheiten darstellen und somit umfassendere Informationen gewinnen (siehe Unterkapitel zur Datenauswertung). So können beispielsweise behördliche Angaben zur Barrierefreiheit der Unterstützungsstruktur mit Angaben zivilgesellschaftlicher Dachverbände zur Anzahl der Betroffenen mit Behinderung, die sich an Unterstützungseinrichtungen wenden, ins Verhältnis gesetzt werden. Diese Form der Verknüpfung von Daten sollte immer die Komplexität der Empirie und des

¹⁸⁷ Vgl. ebd. (S. 12).

¹⁸⁸ Als „Beobachtungseinheiten“ werden die Einheiten bezeichnet, für die jeweils eine einzelne Information erhoben wird. Vgl. Destatis (o. J.).

Datenerhebungsprozesses berücksichtigen sowie auf statistisch fundierten Grundlagen aufbauen.

Drittens kann die Zusammenführung von zwei oder mehr Quellen, die Daten zum selben Merkmal mit gegebenenfalls unterschiedlichen Werten enthalten, hilfreich sein, um ein differenziertes Bild der Wirklichkeit und Hinweise auf Herausforderungen und Defizite in der Datenerhebung zu erhalten. Dabei können beispielsweise Angaben aus den Länderressorts zur Anzahl verfügbarer Plätze in Schutzwohnungen für Betroffene von Menschenhandel den Angaben der Fachberatungsstellen gegenübergestellt werden. Im Vergleich können dann Unterschiede in der Zählweise oder der Vollständigkeit der Erfassung sichtbar werden. Eine Integration kann, unter Berücksichtigung der Vermeidung von Doppelzählungen, ein Gesamtbild der tatsächlichen Anzahl verfügbarer Plätze in Schutzwohnungen liefern. Sofern bei der Integration von Datensätzen mit widersprüchlichen Daten zum selben Merkmal eine Datenquelle priorisiert wird, muss diese Entscheidung transparent begründet werden.¹⁸⁹

Voraussetzung für die Verknüpfung von Datensätzen ist, dass sich diese auf identische oder mindestens überschneidende Beobachtungseinheiten beziehen und mindestens ein verbindendes Merkmal vorliegt, anhand dessen sich die beiden Datensätze verknüpfen lassen. Für Daten, die sich auf Betroffene beziehen, wie beispielsweise Daten zu Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus, kann eine solche Verknüpfung nur anhand personenbezogener Daten erfolgen. In diesem Fall muss der Nutzen der Zusammenführung sorgfältig gegen datenschutzrechtliche Bedenken abgewogen werden. Die Nutzung von Betroffenenendaten setzt deren Bereitstellung durch die Datenhalter voraus. Da Daten solchen Typs nicht öffentlich zugänglich sind, sollten die Berichterstattungsstellen zunächst ausschließlich die zur Verfügung stehenden, vorliegenden aggregierten Daten zu Betroffenen aus verschiedenen Datenquellen vergleichen. Perspektivisch gilt es Entscheidungen über eine eventuelle Integration disaggregierter Betroffenenendaten mithilfe personenbezogener Daten und den Modus der Übermittlung in enger Abstimmung mit den Datenhaltern und unter Beachtung datenschutzrechtlicher Vorschriften zu fällen und entsprechende Kooperationen aufzubauen.

Bei der Zusammenführung von Daten aus verschiedenen Datenquellen müssen für jede Datenquelle Informationen über verwendete Konzepte und Definitionen in Bezug auf die Einheiten der Beobachtung oder Analyse (beispielsweise Personen, Beratungsstellen, Bundesländer) und die erhobenen Merkmale (beispielsweise Geschlecht oder die Anzahl der im Bundesland vorhandenen Plätze in Schutzwohnungen) gewonnen und auf Kohärenz überprüft werden.¹⁹⁰

Identifizierung von Datenlücken und -problemen

Die Prüfung der Daten ergibt ein Gesamtbild der relevanten Daten, die aktuell erhoben und veröffentlicht werden, sowie einen Eindruck von der Qualität und Vergleichbarkeit, in der diese vorliegen. Die sorgfältige Analyse dieses Gesamtbildes bietet im Umkehrschluss Erkenntnisse darüber, welche Daten nicht bzw. nicht öffentlich oder nur in eingeschränkter Qualität beziehungsweise Vergleichbarkeit

¹⁸⁹ Vgl. Destatis (2021), S. 103.

¹⁹⁰ Vgl. ebd.

vorliegen. Bereits im Rahmen der Projektphasen wurden erste Datenlücken identifiziert. Da Datenerhebungen aber dynamische Prozesse sind und stetig durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst werden, empfiehlt es sich, dass auch die Berichterstattungsstellen entsprechende Lücken fortlaufend dokumentieren.

Datenlücken tun sich beispielsweise dort auf, wo relevante Merkmale nicht oder über verschiedene Datensätze hinweg nicht einheitlich erhoben werden, sodass eine Bezugnahme der Daten aufeinander nicht gewährleistet ist. Sind beispielsweise die Statistiken der Ermittlungsbehörden und die der Strafjustiz nicht aufeinander abgestimmt, lassen sich keine Aussagen dazu treffen, wieviel Prozent der Ermittlungsverfahren mit einem Urteil endeten.¹⁹¹ Stakeholder-Befragungen im Rahmen der Planungs- und Erprobungsphase bestätigen, dass sich die entsprechenden Statistiken in Deutschland nur schwer oder gar nicht in Beziehung setzen lassen. Auch Uneinheitlichkeiten in den Definitionen und Konzepten hinter den Merkmalen verhindern die Bezugnahme der Daten aufeinander und können Schwierigkeiten bei der Nutzung der Daten verursachen. Auch Merkmalsdefinitionen und Begriffsbestimmungen, die nicht an gesellschaftliche Diskurse zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel angebunden sind und den sich stetig verändernden Fragestellungen keine Rechnung tragen, beschränken die Nutzungsmöglichkeiten der Daten und verursachen somit Lücken. So bietet beispielsweise die kriminalstatistische Erfassung von Femiziden in Spanien breitere Möglichkeiten der Datennutzung als die statistische Erfassung in Deutschland, die Tötungen an Frauen nicht anders als Tötungen an Männern erfasst. Die Statistik in Deutschland ermöglicht demgegenüber momentan keine Rückschlüsse auf Tatmotive, also beispielsweise darauf, ob Frauenhass als Tatmotiv eine Rolle gespielt hat.¹⁹² Das mag sich durch das neue Lagebild zu „geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten“ ändern, das sich aus den Daten des Kriminalpolizeilichen Meldedienstes in Fällen Politisch motivierter Kriminalität (KPMD-PMK) und der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) speist und 2021 erstmalig erstellt werden soll.¹⁹³

Ebenso können Defizite in der Datenlage darin bestehen, dass nicht für alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen Daten vorliegen oder es nicht möglich ist, Daten entlang dieser Gruppen zu disaggregieren. Die Berichterstattungsstellen sollten weiterhin potenzielle Probleme in Bezug auf die Datenerhebungen identifizieren und dokumentieren. Dazu zählt insbesondere die Gefahr der Mehrfacherfassung von Betroffenen im Zusammenhang mit unzureichenden Möglichkeiten, den Verlauf einzelner Betroffener durch verschiedene Institutionen – beispielsweise die Inanspruchnahme von Angeboten des Hilfesystems bzw. die Kontaktaufnahme mit Strafverfolgungsbehörden – zu erfassen. So können beispielsweise auch keine Rückschlüsse darauf gezogen werden, ob Betroffene, die Beratungsleistungen in Anspruch nehmen, auch strafrechtliche Verfahren anstreben. Erkenntnisse zum Schließen der Datenlücken sollten – wo möglich – als Empfehlungen an die Datenhalter formuliert werden oder in eigenen Datenerhebungen münden.

¹⁹¹ Rabe (2016), S. 28.

¹⁹² BT (2018); BT (2019); Dachverband der Migrantinnenorganisationen (DaMigra) e.V. (2020); GFMK (2021), TOP 10.8.

¹⁹³ LKA BW (2021).

Datenauswertung

Im Rahmen des indikatorengestützten Monitorings erfolgt eine deskriptive Auswertung der zusammengeführten und systematisierten Daten. Dabei werden diese anhand statistischer Kennzahlen wie Mittelwerten oder Häufigkeiten beschrieben und in Form von Indikatoren dargestellt. Für die Beschreibung von Umfang und Ausmaß der Phänomene geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel erfolgt ebenfalls eine Beschreibung des systematisierten Datenmaterials anhand statistischer Kennzahlen. Die Datenintegration erlaubt die bivariate Analyse solcher statistischer Kennwerte über unterschiedliche Datensätze hinweg, sodass eine übersichtliche Beschreibung des Datenmaterials möglich ist. Die Auswertung erfolgt jeweils in regelmäßigen Abständen und wird im Rahmen der periodischen Berichte veröffentlicht.

Im Rahmen weiterführender wissenschaftlicher Studien können Daten zudem für die Untersuchung von statistischen Zusammenhängen genutzt werden. Zusammenhänge zwischen Merkmalen lassen sich beispielsweise durch Korrelationsanalysen aufzeigen. Neben der Beschreibung der Daten mittels beschreibenden Auswertungsverfahren bieten inferenzstatistische Verfahren die Möglichkeit, Aussagen zu verallgemeinern. Bei dieser Form der statistischen Auswertung werden anhand von Daten zufälliger Stichproben Rückschlüsse auf eine statistische Grundgesamtheit gezogen.¹⁹⁴ Ausgehend von statistischen Zusammenhängen können die Berichterstattungsstellen mittels weiterführender statistischer Verfahren, wie beispielsweise Regressionsanalysen, Untersuchungen über kausale Wirkungsmechanismen anstellen. Das Institut empfiehlt, die Ergebnisse der Datenauswertung sowohl auf einer Online-Plattform als auch in verschiedenen Publikationen und Berichtsformaten darzustellen und den unterschiedlichen Zielgruppen zugänglich zu machen.

7.3 Identifizierung von Lücken in der Datenerhebung und Empfehlungen für weiterführende wissenschaftliche Studien

Die Berichterstattungsstellen werden nach diesem Gesamtkonzept bei Bedarf eigene wissenschaftliche Studien durchführen, deren Zielsetzung sich aus den vorhandenen Daten- und Forschungslücken sowie Bedarfen ergibt. Entsprechende Leerstellen und Bedarfe in unterschiedlichen Bereichen werden fortlaufend im Rahmen der unterschiedlichen Aufgabenbereiche identifiziert. Ergänzende wissenschaftliche Arbeiten durch die Berichterstattungsstellen können angesichts einer komplexen Daten- und Forschungslandschaft einen entscheidenden Mehrwert generieren, indem sie vorhandene Forschungsergebnisse einordnen und Lücken schließen.

Die Bedarfe für weiterführende wissenschaftliche Studien werden entlang der Fokusthemen bestimmt und schließen an die in vorliegenden und abgeschlossenen Forschungsprojekten benannten Bedarfe an. Darüber hinaus können in den wissenschaftlichen Studien der Berichterstattungsstellen auch aktuelle Entwicklungen in den Bereichen Menschenhandel und geschlechtsspezifische Gewalt aufgegriffen werden.

¹⁹⁴ Vgl. Weins (2010), S. 65.

Beispiel einer qualitativen Datenerhebung zur Befüllung von Menschenrechtsindikatoren:

Auswertung der Sensibilisierungsprogramme und Kampagnen im Bereich geschlechtsspezifische Gewalt

Aktueller Wissenstand

Art. 13 der Istanbul-Konvention verpflichtet die Länder zur Durchführung und Förderung von bewusstseinsbildenden Kampagnen, um die Bevölkerung über Gewalt(-formen) im Sinne der Konvention aufzuklären, zu informieren und zu sensibilisieren (Art. 13, Abs. 1) sowie sicherzustellen, dass Informationen über Maßnahmen (der Regierung und anderer Akteur*innen) zur Verhütung von Gewalt in der Öffentlichkeit verbreitet werden (Art. 13, Abs. 2). Außerdem finden sich in der Istanbul-Konvention, im erläuternden Bericht zur Istanbul-Konvention und in den Berichten von GREVIO verschiedene Empfehlungen zu thematischer Ausrichtung und Zielgruppen, Budgetierung und Evaluierung der Kampagnen. GREVIO kritisiert u. a., dass die Kampagnen überwiegend das Problem häusliche Gewalt thematisieren, nicht aber die anderen Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt. Auf Basis der Empfehlungen hat das Institut bereits verschiedene Indikatoren ausgearbeitet, die aufgrund der mangelnden Datenlage momentan jedoch noch nicht befüllt werden können.

Die Landschaft der Sensibilisierungskampagnen im Bereich geschlechtsspezifische Gewalt ist sehr heterogen. Es gibt Kampagnen sowohl von staatlichen Stellen (z. B. Kampagne der Antidiskriminierungsstelle des Bundes „#betriebsklimaschutz“, die Initiative „Stärker als Gewalt“ des BMFSFJ oder Kampagnen des Hilfetelefon) als auch von der Zivilgesellschaft (z. B. die Kampagne der bff „Superheldin gegen Gewalt“) und Privatunternehmen (z. B. die Kampagne „#UngeschminkteWahrheit“ von Rossmann). Einige dieser Kampagnen wurden oder werden intern evaluiert. Aktuell werden jedoch keine Informationen über die Gesamtheit aller Kampagnen der letzten Jahre auf Bundes- und auf Landesebene systematisch gesammelt bzw. ausgewertet. Das haben die Stakeholder in Rahmen des Instituts-Workshops zu den Indikatoren bestätigt.

Für die Befüllung der Menschenrechtsindikatoren zu Art. 13 der Istanbul-Konvention ist es aus den oben erwähnten Gründen notwendig, Datenmaterial zu den durchgeführten Kampagnen zu erheben und systematisch auszuwerten.

(Vorläufige) Forschungsfrage: Inwieweit wurden die Anforderungen der Istanbul-Konvention in den Sensibilisierungsprogrammen und Kampagnen auf Bundes- und Länderebene bereits umgesetzt?

Methode:

1. Im ersten Schritt werden die Materialien aus den Kampagnen erhoben, die staatliche Akteur*innen (auf der Bundes- und Landesebenen) 2018–2021, also seit dem Inkrafttreten der Istanbul-Konvention in Deutschland, durchgeführt haben. Mit Materialien sind sowohl Plakate, Postkarten, Videos, Zeitungsartikel, Sticker und weitere Kampagnenmaterialien als auch die Aktionspläne, Budgets und Berichte über die Kampagnen gemeint.

2. Im nächsten Schritt werden die Kampagnen systematisch unter folgenden Fragestellungen ausgewertet:
 - Wann und wie lange wurde die Kampagne durchgeführt? Wer finanzierte die Kampagne?
 - Welche NGOs und Forschungseinrichtungen wurden in die Entwicklung der Kampagne miteinbezogen?
 - Welche Gewaltformen wurden in den Kampagnen erwähnt?
 - Wer war(en) Zielgruppe(n) der Kampagnen?
 - Welche analogen Materialien (Flyer, Poster, Sticker usw.) wurden im Rahmen der Kampagnen gedruckt und in welcher Auflage? Welche digitalen Inhalte (Social-Media-Posts, Share-Pics, Newsletter usw.) wurden im Rahmen der Kampagnen erstellt? Wo und wie wurden analoge und digitale Inhalte verbreitet?
 - Lassen sich Wirkungen der Kampagne im Hilfesystem feststellen?
3. Im dritten Schritt können die gesammelten Materialien auch qualitativ ausgewertet werden. Als Auswertungsmethode eignet sich die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (Mayring 2015), mit der nicht nur Texte der Kampagnen, sondern auch Bilder und Videomaterial analysiert werden können. So kann ermittelt werden, welche Gewaltformen in Kampagnen adressiert wurden und mit welchen sprachlichen und bildlichen Mitteln dies geschah.

Die Ergebnisse des Projekts dienen an erster Stelle der Befüllung der Indikatoren für Art. 13 der Istanbul-Konvention. Ein Großteil der Fragestellungen eignet sich für eine regelmäßige Erhebung und Auswertung der Kampagnen.

Auch in anderen Ländern gehören Durchführung und Empfehlung von Forschungsprojekten zu den Aufgaben der Berichterstattungsstellen. So legt beispielsweise die gesetzliche Grundlage der Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel in den Niederlanden fest, dass die Stelle sowohl zu Ausmaß und Art von Menschenhandel und sexueller Gewalt gegen Kinder als auch zur Wirksamkeit politischer Maßnahmen forschen soll.¹⁹⁵ Studien der Stelle befassten sich in der Vergangenheit beispielsweise mit der Rolle medizinischer Fachkräfte bei der Identifizierung von Betroffenen und der Anwendung der Erholungs- und Bedenkzeit.¹⁹⁶ Zu den Aufgaben der Berichterstattungsstelle in Portugal gehört es ebenfalls, Forschungsprojekte zu fördern oder selbst durchzuführen.¹⁹⁷ Das Ziel der durch die Berichterstattungsstellen durchgeführten wissenschaftlichen Studien kann zum einen die Weiterentwicklung der Datenerhebung sein. Die Berichterstattungsstellen sollten dabei an die im Rahmen der Planungs- und Erprobungsphase erarbeitete Datensystematisierung, die Identifizierung von Datenlücken und das Aussprechen von Empfehlungen zu zusätzlichen Datenerhebungen anknüpfen. Das Institut empfiehlt, dass fortlaufend Empfehlungen geprüft und an die Datenhalter ausgesprochen werden sollten, um die Datenerhebung nicht nur stetig den Bedarfen eines bundesweiten Monitorings anzupassen, sondern darüber hinaus zu verbessern. Auch die Möglichkeit eigener Erhebungen gilt es zu prüfen. Empfehlungen können sich sowohl an Behörden als auch an zivilgesellschaftliche Verbände oder Forschungseinrichtungen richten. Die Machbarkeit wird immer gemeinsam mit

¹⁹⁵ Wijers (2018), S. 9.

¹⁹⁶ Ebd. (S. 10).

¹⁹⁷ Ebd. (S. 19).

relevanten Kooperationspartner*innen (wie mit Bundes- und Länderressorts, Bundesverbänden, die die Fachberatungsstellen vertreten, Behörden, Akteur*innen aus dem Gesundheitssystem oder Rechtsanwält*innen) sowie weiteren Expert*innen aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft unter Abwägung des voraussichtlichen Mehraufwands und des zu erwartenden Nutzens sorgfältig geprüft.

Inhaltlich können Empfehlungen zum einen die Verbesserung der Datenqualität, zum anderen die Erhebung zusätzlicher Daten thematisieren. So können sie sich beispielsweise darauf beziehen, zusätzliche Merkmale in bereits bestehende Erhebungen aufzunehmen oder die Definitionen von Merkmalen zu vereinheitlichen, um eine Harmonisierung der Datenerhebung über verschiedene Datenquellen hinweg zu ermöglichen. Dieses Vorhaben sollte immer eng an die politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen und Diskussionsstände, wie aktuell beispielsweise zur Definition des Begriffs Femizid, gekoppelt werden.¹⁹⁸ Weiterhin können die Berichterstattungsstellen Empfehlungen zur Auswahl und zum Umfang von Beobachtungseinheiten abgeben sowie die verstärkte Koordination zwischen Datenhaltern und potenzielle Verknüpfungen unterschiedlicher Datenerhebungen empfehlen. So wird Doppelerhebungen vorgebeugt. Für etwaige eigene Erhebungen werden Datenschutzkonzepte entwickelt und mit den jeweils zuständigen Datenschutzbeauftragten abgestimmt.

Neben der Umsetzung von Studien zur Datenerhebung erarbeiten die Berichterstattungsstellen, basierend auf etwaigen Bedarfen, auch Konzepte für wissenschaftliche Vorhaben, die beispielsweise Umfang und Ausmaß von geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel untersuchen, deren Ursachen und Auswirkungen analysieren oder die Wirksamkeit von Maßnahmen prüfen. Die Berichterstattungsstellen führen diese Studien selbst durch oder geben Empfehlungen für Projekte durch Dritte aus. Solche Studien können beispielsweise Begleitforschung zu Gesetzen und Maßnahmen, Praxisevaluationen, Betroffenenbefragungen, Bestandsaufnahmen oder Bedarfsanalysen sein. Methodisch können sich dabei sowohl die Auswertung quantitativer Daten als auch qualitative Forschungsmethoden eignen. Die Berichterstattungsstellen in den Niederlanden und in Finnland beispielweise betonen die Bedeutung qualitativer Forschung für tiefere Erkenntnisse im Bereich Menschenhandel.¹⁹⁹ Ihre Erkenntnisse teilen sie in diversen Publikationsformaten mit der (Fach-)Öffentlichkeit. Die wissenschaftliche Arbeit der Berichterstattungsstellen wird so an die Praxis rückgekoppelt. Gleichzeitig fließen die Ergebnisse der wissenschaftlichen Studien in die Weiterentwicklung des Menschenrechts-Monitorings ein.

7.4 Beobachtung und Bewertung von Gesetzgebung sowie Auswertung und Verbreitung von Rechtsprechung

7.4.1 Beobachtung und Bewertung von Gesetzgebung und Rechtsprechung

Das Monitoring von Gesetzeslage und Rechtsprechung ist nach dem Vorschlag des Instituts ein wichtiger Baustein im Rahmen des Gesamt-Monitorings. Ziel des

¹⁹⁸ Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) beschloss im Juni 2021 eine einheitliche Definition des Begriffs Femizid zu erarbeiten und diese mit der Justizministerkonferenz (JuMiKo) und der Innenministerkonferenz (IMK) abzustimmen (GFMK (2021)). Auch das von der EU und dem BMFSFJ unterstützte Forschungsprojekt „FEMUnitED – gemeinsam Femizide in Europa verhindern“ unter der Koordinierung von Dr. Monika Schröttle sowie die Publikationen des European Institute for Gender Equality befassen sich mit der Thematik der Femizide.

¹⁹⁹ Wijers (2018), S. 10, 14.

Monitorings ist die fortlaufende Ermittlung und Bewertung des Umsetzungsstandes der menschenrechtlichen Vorgaben, insbesondere der Istanbul-Konvention, der Menschenhandelskonvention sowie der EU-Menschenhandelsrichtlinie.

Die Berichterstattungsstellen werden auf Grundlage der Ergebnisse aus dem Monitoring der Rechtslage, von Gesetzgebungsverfahren und Rechtsprechung in der Lage sein, Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft über Entwicklungen des Umsetzungsstandes der Konventionen aus einer menschenrechtlichen Perspektive zu informieren. Sie können und sollen auf dieser Basis Empfehlungen zur Planung und gegebenenfalls Nachsteuerung wirksamer rechtlicher Maßnahmen in den Bereichen geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel aussprechen.

Deswegen empfiehlt das Institut, dass die Berichterstattungsstellen perspektivisch ihre Expertise im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren und Gerichtsverfahren (beispielsweise durch das Verfassen von Amicus-Curiae-Stellungnahmen) oder auch auf Anfrage von Ministerien, Parlamenten oder der Zivilgesellschaft einbringen.

Für das Monitoring der Rechtslage und Rechtsprechung ist es wichtig, eine detaillierte und systematische Erfassung und Bewertung der menschenrechtlichen Vorgaben sowie ihrer Umsetzung durch Gesetze, untergesetzliche Vorgaben und durch Rechtsprechung in Deutschland sicherzustellen.

Erfassung der menschenrechtlichen Vorgaben durch die Normauslese

Die Normauslese ist Grundlage des juristischen Monitorings und zugleich zentral für die Entwicklung der Menschenrechtsindikatoren. Dabei werden die menschenrechtlichen Verpflichtungen einzelner Artikel der Istanbul-Konvention und der Menschenhandelskonvention sowie der EU-Menschenhandelsrichtlinie unter Berücksichtigung der Auslegung durch zuständige Expert*innengruppen bzw. UN-Fachausschüsse (Treaty Bodies) und der Gerichtsbarkeit ermittelt. Die Methode zur Normauslese richtet sich nach den Regeln zur Auslegung von völkerrechtlichen Verträgen nach Art. 31–33 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge.

Ausgangspunkt und primäre Rechtsquelle für die Normauslese durch die Berichterstattungsstellen sind die Konventionstexte und die zugehörigen erläuternden Berichte in den originalen Sprachfassungen. Aus diesen Dokumenten wird in einem ersten Schritt der normative Inhalt der einzelnen Verpflichtungen herausgearbeitet. Das heißt, es wird definiert, was die konkrete menschenrechtliche Verpflichtung im jeweiligen Artikel, Absatz und ggf. Unterabsatz ist, wen sie schützt und wer verpflichtet wird und ggf. durch welche Maßnahmen diese Verpflichtung umzusetzen ist.

In einem zweiten Schritt sollten die Hinweise und Empfehlungen der Expert*innengruppen GRETA und GREVIO sowie – hilfsweise bei ungelösten Auslegungsfragen etwa – der weiteren Konventionsgremien (Committee of the Parties) im Rahmen der Normauslese hinzugezogen werden, um den Inhalt und den Entwicklungsstand der menschenrechtlichen Verpflichtungen umfassend zu bestimmen.

- Gesetze und Gesetzgebungsverfahren,
- Verordnungen und Verwaltungsvorschriften,

- rechtswissenschaftliche Literatur,
- Staatenberichte,
- zivilgesellschaftliche Studien und Berichte (bspw. die Parallelberichte zur Istanbul-Konvention und Menschenhandelskonvention),
- Denkschriften der Bundesregierung.

Ergänzend sollen Urteile der die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die EU-Menschenhandelsrichtlinie auslegenden bzw. konkretisierenden Gerichtsbarkeit sowie Allgemeine Bemerkungen und Empfehlungen (General Comments und Recommendations), Abschließende Bemerkungen (Concluding Observations) und, soweit Individualbeschwerde- und Untersuchungsverfahren vorgesehen sind, Entscheidungen (Views) und Untersuchungsberichte (Reports) thematisch verwandter UN-Fachausschüsse herangezogen werden.

Menschenrechtliche Verträge sind „living instruments“²⁰⁰, das heißt, ihre Normen sind dynamisch im Lichte aktueller Entwicklungen auszulegen. So können neue Bedrohungen der Menschenrechte erfasst und wirksamer Schutz gewährleistet werden. Aufgrund des dynamischen Charakters des Menschenrechtsschutzsystems, das sich durch Auslegung bestehender und Schaffung neuer Menschenrechtsverträge ständig weiterentwickelt, z. B. durch neue Empfehlungen der Expert*innengruppen oder einschlägige EGMR-Entscheidungen, sollte die Normauslese fortlaufend ergänzt und überarbeitet werden.

Erfassung und Bewertung des Umsetzungsstandes im innerstaatlichen Recht

Die Berichterstattungsstellen erfassen kontinuierlich den Umsetzungsstand der Konventions- und Richtlinienvorgaben im deutschen Recht und berücksichtigen dabei

Beobachtung und Analyse des Umsetzungsstandes in der Rechtsprechung

Des Weiteren empfiehlt das Institut, dass die Berichterstattungsstellen beobachten und analysieren, ob und inwieweit nationale Gerichte die Vorgaben der Konventionen und der EU-Menschenhandelsrichtlinie berücksichtigen. Gerichte sind an ratifizierte menschenrechtliche Verträge gebunden und können die Konventionen unmittelbar oder mittelbar – im Zusammenhang mit der Menschenhandelskonvention und Istanbul-Konvention der Regelfall – anwenden. Im Rahmen der mittelbaren Anwendung entscheidet das Gericht auf Grundlage einer innerstaatlichen Norm, die im Licht der Konventionsvorschriften ausgelegt wird (z. B. Interpretation von unbestimmten Rechtsbegriffen oder Ermessensvorschriften). Unmittelbar – also ohne weiteren Umsetzungsakt – anwendbar („self-executing“) sind die menschenrechtlichen Vorgaben dann, wenn sie inhaltlich hinreichend bestimmt und unbedingt sind.

Die Berichterstattungsstellen sind gehalten, neben nationalen Entscheidungen auch Entscheidungen internationaler Gerichte und menschenrechtlicher Fachausschüsse zu sammeln, um die Entwicklungen im Menschenrechtsschutzsystem nachzuvollziehen und für die nationale Berichterstattung zu nutzen.

²⁰⁰ Dies gilt insbesondere für die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und den sie auslegenden Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), vgl. EGMR (1978): Urteil Tyrer vs. United Kingdom. Auch für die Menschenhandelskonvention sowie die Istanbul-Konvention ist die Rechtsprechung zur EMRK und damit auch eine wandelnde Auslegung maßgeblich. Zudem ist anerkannt, dass alle Menschenrechtsverträge „living documents“ sind, vgl. etwa Kirchmeier / Krennerich (2014/ 2015).

Bei der Auswertung von Rechtsprechung gilt es zu differenzieren, ob die Entscheidung explizit auf die Konvention Bezug nimmt oder ob sie konventionsrelevante Inhalte ohne expliziten Konventionsbezug zum Gegenstand hat. Entscheidungen mit explizitem Konventionsbezug können nach der Art der Bezugnahme auf die Konvention in der Entscheidung erfasst werden. So kann beispielsweise danach unterschieden werden, ob die unmittelbare Anwendbarkeit der Konventionsvorgabe in der Entscheidung diskutiert wurde, ob die Konventionsvorgabe entscheidungserheblich war, ob sie in der Begründung kursorisch auftaucht oder ob sie im Rahmen des Sachberichts erwähnt wird. Für die Auswertung von Rechtsprechung ohne expliziten Konventionsbezug sollten die materiell- und prozessrechtlichen Erwägungen in den Entscheidungsgründen den spezifischen Anforderungen der Konventionen zugeordnet werden. Diese Arbeitsweise orientiert sich am Vorgehen der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention.

Es wird empfohlen, ergänzend relevante Entscheidungen in den im Folgenden dargestellten themenspezifischen Entscheidungsdatenbanken zu veröffentlichen, um die Entwicklungen der menschenrechtlichen Vorgaben einem großen Kreis an Rechtsanwender*innen zugänglich zu machen (vgl. 7.4.2 zum Konzept der Datenbanken).

7.4.2 Sammlung und Verbreitung von Rechtsprechung: Entscheidungsdatenbank und Rechtsprechungsdatenbank

Dem Gesamtkonzept entsprechend sammeln die Berichterstattungsstellen einschlägige nationale und internationale Rechtsprechung aus den Bereichen geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel in zwei separaten Datenbanken und stellen sie insbesondere Rechtsanwender*innen aus Justiz, Anwaltschaft, Verwaltung und Beratungsstellen unentgeltlich zur Verfügung. Insbesondere Good-Practice-Entscheidungen werden so bekannter gemacht, was wiederum den menschenrechtsorientierten Fachdiskurs fördert. Aus Sicht der im Rahmen des Projekts befragten Rechtsanwender*innen²⁰¹ eignet sich eine kostenlose Datenbank am besten, um themenspezifische und rechtsgebietsübergreifend relevante Entscheidungen praxistauglich aufzubereiten. Sie stellt einen möglichst breiten und niedrigschwelligen Zugang für Rechtsanwender*innen und die interessierte Öffentlichkeit sicher. Für den Bereich der geschlechtsspezifischen Gewalt ist eine Entscheidungsdatenbank direkt bei der Berichterstattungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt einzurichten. Für den Bereich Menschenhandel wird eine Kooperation der Berichterstattungsstelle Menschenhandel mit der Rechtsprechungsdatenbank des KOK e.V. empfohlen, um Synergien zu nutzen und Doppelstrukturen zu vermeiden.

Entscheidungsdatenbank geschlechtsspezifische Gewalt

In Entscheidungsdatenbanken wie juris und beck-online lassen sich Entscheidungen zum Themenbereich geschlechtsspezifische Gewalt nicht gezielt suchen. Die Entscheidungsdatenbank geschlechtsspezifische Gewalt, die das Institut vorschlägt, schließt diese Lücke und bietet eine umfangreiche Sammlung nationaler und internationaler Gerichtsentscheidungen, Entscheidungen regionaler und

²⁰¹ Von Juni bis Dezember 2020 wurden 14 leitfadengestützte Interviews mit Rechtsanwender*innen (zehn Anwält*innen und vier Richter*innen) zum Rechercheverhalten in der Praxis und etwaigen Bedarfen durchgeführt.

internationaler Entscheidungsgremien, Empfehlungen und Berichte sowie weiterer rechtswissenschaftlicher Dokumente, z. B. aus Wissenschaft und Praxis.

Der Datenbank sollte die Definition von geschlechtsspezifischer Gewalt i. S. d. Istanbul-Konvention zugrunde liegen. Es wird empfohlen, thematisch alle Entscheidungen und rechtswissenschaftlichen Dokumente zu erfassen, die den breiten Gewaltbegriff der Istanbul-Konvention mittelbar oder unmittelbar zum Gegenstand haben.

Aufbau, Suchfunktionen und Art der Nutzung orientieren sich an den üblichen Rechtsprechungsdatenbanken (vgl. Wireframes, siehe Anhang). Die einfache Suche ist mit der erweiterten Suche kombinierbar, sodass ein spezifisches Thema wie z. B. „psychische Gewalt“ auch thematisch passende Entscheidungen auswirft, die den Begriff nicht wortwörtlich enthalten müssen.

Das Institut empfiehlt, der Berichterstattungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt die Redaktion der Datenbank zuzuweisen, das heißt, dass sie die Auswahl relevanter Entscheidungen und die Befüllung zu verantworten hat. Die Auswahl erfolgt auf Grundlage der im Rahmen des rechtswissenschaftlichen Monitorings gesammelten Entscheidungen. Viele Entscheidungen, insbesondere erstinstanzliche Entscheidungen, werden von Gerichten nicht veröffentlicht. Daher sind neben der eigenen kontinuierlichen Recherche der zukünftigen Berichterstattungsstellen Netzwerke mit Rechtsanwender*innen ein zentraler Baustein für eine praxisrelevante und möglichst aktuelle Sammlung – und anschließende Verbreitung – von Entscheidungen. Die Datenbank speist sich auch aus einschlägigen Entscheidungen, die Rechtsanwender*innen der Berichterstattungsstelle vorschlagen. Regelmäßige Austauschformate der Berichterstattungsstellen dienen neben dem inhaltlich-fachlichen Austausch auch dem Aufbau der notwendigen Netzwerke (vgl. 7.5.5).

Die Veröffentlichungspraxis muss zudem urheberrechtliche Bestimmungen berücksichtigen. Urteile sind als amtliche Werke urheberrechtsfrei und dürfen in die Datenbank eingestellt werden, soweit sie aus einer öffentlich zugänglichen Quelle stammen. Anders ist dies bei Entscheidungen, die in Bezahldiensten aufbereitet und dort zur Verfügung gestellt werden, vgl. § 87a, b UrhG. Um solche Entscheidungen selbst aufbereiten und in einer eigenen Datenbank einstellen zu können, muss die Übersendung zur Verwendung beim zuständigen Gericht gesondert angefragt werden.

Zur Bekanntmachung der Entscheidungsdatenbank bedarf es öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen, wie z. B. eine Auftaktveranstaltung, Informationsveranstaltungen, Medieninterviews, Veröffentlichungen in Fachzeitschriften oder auch die Nutzung von Social-Media-Kanälen wie z. B. Twitter. Für die Verbreitung von insbesondere Good-Practice-Rechtsprechung eignen sich zudem Besprechungen und Analysen, die sowohl in der Entscheidungsdatenbank als auch in juristischen Fachzeitschriften veröffentlicht werden und hierüber gegebenenfalls Eingang in die juristische Kommentarliteratur finden.

Kooperation mit der Rechtsprechungsdatenbank des KOK e.V.

Der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK e.V.) führt bereits eine Rechtsprechungsdatenbank zum Thema Menschenhandel, die Rechtsanwender*innen gleichfalls unentgeltlich zur Verfügung steht. Die

Berichterstattungsstelle Menschenhandel sollte mit dem KOK e.V. bei der Recherche und der Aufbereitung relevanter Entscheidungen zum gesamten Themenspektrum des Menschenhandels kooperieren.

Im Gesamtkonzept ist vorgesehen, dass die Berichterstattungsstelle in Ergänzung der ständigen Recherche des KOK e.V. Entscheidungen internationaler und europäischer Gerichte und Gremien zum Thema Menschenhandel sowie nationale Entscheidungen mit dem Schwerpunkt Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung recherchiert und dokumentiert. Ein regelmäßiger Abgleich mit KOK e.V. im Rahmen des Monitorings soll Doppelarbeit vermeiden. Für die Auswahl und anschließende Kurzzusammenfassungen der Entscheidungen empfiehlt sich der vom KOK e.V. entwickelte Leitfadens.

Zur weiteren Bekanntmachung der Rechtsprechungsdatenbank und ggf. bestimmter Entscheidungen eignen sich alle Verbreitungskanäle der Berichterstattungsstelle – Website, Newsletter oder Social Media. Es gelten die obigen Ausführungen in Bezug auf die Berücksichtigung von urheberrechtlichen Fragestellungen bei der Veröffentlichungspraxis und die weitere Bekanntmachung von insbesondere Good-Practice-Rechtsprechung zur Entscheidungsdatenbank geschlechtsspezifische Gewalt in gleicher Weise für die Verbreitung von Entscheidungen zum Thema Menschenhandel.

7.5 Kooperationen

Für die effektive Wahrnehmung der Aufgaben der Berichterstattungsstellen sind nach Ansicht des Instituts langfristige Kooperationen mit relevanten Akteur*innen in den Bereichen geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel erforderlich. Eine vergleichende Studie zu bestehenden nationalen Berichterstattungsstellen zu Menschenhandel unterstreicht, dass der Zugang zu allen relevanten Beteiligten zentral für die Arbeit der Stellen ist.²⁰² Sie können so als Bindeglied zwischen den zuständigen Ressorts, Behörden und der Zivilgesellschaft fungieren. Dafür bedarf es starker Netzwerke, die den Informationsfluss und die Anbindung an die Praxis gewährleisten. Auch bestehende Berichterstattungsstellen in anderen Ländern, beispielsweise in Finnland, Belgien, Portugal und den Niederlanden, betonen die Bedeutung von Kooperationen mit staatlichen sowie mit nichtstaatlichen Akteur*innen für ihre Arbeit.²⁰³

Teil dieses Gesamtkonzepts ist eine enge Zusammenarbeit der Berichterstattungsstellen mit den zuständigen Ressorts auf Bundes- und Landesebene sowie nachgeordneten Behörden, um Informationen und Wissen auszutauschen. Besondere Relevanz haben die Kooperationen mit den Ressorts zu den Themen Gleichstellung/Frauen/Familie, Soziales, Bildung, Arbeit, Inneres, Justiz und Gesundheit, sowohl auf Bundes- wie auf Länderebene. In vielen Belangen liegt die Zuständigkeit für entscheidende Aspekte der Verhütung und Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt sowie Menschenhandel bei den Ländern. Deswegen ist, über die Kooperationen auf der Bundesebene hinaus, eine enge Zusammenarbeit mit den Ländern für die künftigen Berichterstattungsstellen unerlässlich. Dies bestätigen auch die Bundesländer selbst: Die Mehrheit der Teilnehmenden an

²⁰² Wijers (2018), S. 22 f.

²⁰³ Ebd. (S. 21).

Befragungen der Länder während der Konzeptphase plädiert für regelmäßige Kooperations- und Arbeitsformate beispielsweise in Form von regelmäßigen Austauschformaten (64 Prozent).

Die Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Praxis und den künftigen Berichterstattungsstellen ist ein weiterer zentraler Baustein eines umfassenden Monitorings von geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel. Die Konventionen messen der Zivilgesellschaft²⁰⁴ sowie der Wissenschaft²⁰⁵ eine wichtige Rolle bei der Verhütung und Bekämpfung der Phänomene geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel bei. Die Berichterstattungsstellen zu Menschenhandel in anderen Ländern (Finnland, Belgien, Portugal und den Niederlanden) unterstreichen insbesondere die Relevanz enger Kontakte zu Nichtregierungsorganisationen und Einrichtungen, die direkt mit Betroffenen arbeiten, als zentrale Voraussetzung für eine effektive Berichterstattung.²⁰⁶ Diese Kontakte werden durch Treffen, Diskussionen, reguläre Konsultationen und gemeinsame Arbeitsgruppen hergestellt und kontinuierlich gepflegt.²⁰⁷ Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Akteur*innen und mit Wissenschaftler*innen ermöglichen Berichterstattungsstellen, aktuelle Probleme der Praxis im Monitoring aufzugreifen und evidenzbasiert einzuordnen. Die Zivilgesellschaft in Deutschland begrüßt Kooperationen mit den künftigen Berichterstattungsstellen ausdrücklich: In der Online-Befragung zivilgesellschaftlicher Akteur*innen in der Konzeptphase sprachen sich 87 Prozent der Befragten für Formate aus, die einen wechselseitigen Wissenstransfer zu aktuellen Schwerpunktthemen ermöglichen. Die Fokusgruppen in dieser Projektphase signalisierten ebenfalls eine große Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den künftigen Berichterstattungsstellen und ein großes Interesse an einem gegenseitigen Wissenstransfer.

Online-Befragung zivilgesellschaftlicher Akteur*innen

Im Rahmen der Konzeptphase führte das Institut im Juli und August 2020 eine Online-Befragung zivilgesellschaftlicher Akteur*innen zum Thema „Erwartungen und Wünsche von NGOs und Zivilgesellschaft an eine bundesweite Berichterstattungsstelle/Monitoring-Stelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel“ durch. An der Befragung nahmen insgesamt 269 zivilgesellschaftliche Organisationen und Einrichtungen teil sowie Mitglieder der Verwaltung, die eng mit der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten. 46 Prozent der Teilnehmenden arbeiteten in Beratungseinrichtungen, 18 Prozent in Frauenhäusern/Zufluchtwohnungen, 29 Prozent waren Gleichstellungsbeauftragte auf kommunaler oder Landesebene und 15 Prozent waren in Stellen tätig, die der öffentlichen Verwaltung angegliedert sind. Zudem beteiligten sich sechs Wohlfahrtsverbände und acht Dachverbände auf Bundesebene sowie elf Wohlfahrtsverbände auf Landesebene. Weitere Teilnehmende waren politische Interessensvertretungen, Selbsthilfegruppen und sonstige Organisationen. Der Anteil der Teilnehmenden, die zu den Themenfeldern geschlechtsspezifische Gewalt und

²⁰⁴ Die Menschenhandelskonvention (2005) sieht die Beteiligung der Zivilgesellschaft in Art. 5 Abs. 6, Art. 6, Art. 12 Abs. 5 und Art. 32 vor, die Istanbul-Konvention (2011) insbesondere in Art. 9, aber auch in Art. 7 Abs. 3, Art. 8, Art. 13 und Art. 68.

²⁰⁵ Vgl. etwa Art. 11 Abs. 1b) Istanbul-Konvention (2011) oder Art. 5 Abs. 2, Art. 6a) Menschenhandelskonvention (2005).

²⁰⁶ Wijers (2018), S. 15, 17, 21, 23.

²⁰⁷ Ebd. (S. 23).

häusliche Gewalt arbeiteten, überwog deutlich. Einige wenige Teilnehmende beschäftigten sich mit beiden Themenfeldern.²⁰⁸

7.5.1 Kooperationen im Rahmen bestehender Strukturen

Eine enge Zusammenarbeit der Berichterstattungsstelle mit den zuständigen Ressorts auf Bundes- wie auch auf Landesebene sowie Vertretungen zivilgesellschaftlicher Organisationen durch den regelmäßigen Austausch und Wissenstransfer im Rahmen der bestehenden Bund-Länder-Arbeitsgruppen (B-L-A-G) erachtet das Institut als sinnvoll.

Im Rahmen der B-L-A-G „Häusliche Gewalt“, der B-L-A-G „Überwindung von weiblicher Genitalverstümmelung in Deutschland“, der B-L-A-G „Umsetzung der Opferschutzrichtlinie (2012/29/EU)“, der B-L-A-G „Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung“, die im Nationalen Rat gegen sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen aufgegangen ist (zum Nationalen Rat siehe Kapitel 7.5.3) und zukünftig auch im Rahmen der B-L-A-G „Gewalt gegen Frauen und Mädchen wirksam bekämpfen“, die sich mit der justiziellen statistischen Erhebung und den strafrechtlichen und strafprozessualen Möglichkeiten befasst, wird die Berichterstattungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt regelmäßig über laufende Aktivitäten berichten und aktuelle Daten und gegebenenfalls eigene Forschungsergebnisse präsentieren. Zudem wird sie in diesem Rahmen auch Anregungen und Hinweise zu Fragen und Problemlagen aufnehmen, die im Monitoring berücksichtigt werden sollten. Vergleichbare Strukturen, in denen die Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel ihre aktuellen Ergebnisse präsentieren und Anregungen für die Berichterstattung aufnehmen kann, bestehen bereits mit der B-L-A-G „Menschenhandel“, der B-L-A-G „Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung“ und der B-L-A-G „Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung“. Der Austausch im Rahmen der B-L-A-G kann genutzt werden, um die wissenschaftliche Bearbeitung konventionsbezogener Fragestellungen durch die Berichterstattungsstellen oder die kurzfristige Erstellung datengestützter und wissenschaftsbasierter Empfehlungen zu aktuell auftretenden Fragen anzuregen.

Für den Austausch mit der Zivilgesellschaft sprach sich eine Mehrheit der Teilnehmenden der Fokusgruppe dafür aus, bereits bestehende Strukturen zu nutzen. Zur Beteiligung von Zivilgesellschaft an der Arbeit der Berichterstattungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt bietet es sich an, einen kontinuierlichen Austausch im Rahmen des Bündnisses Istanbul-Konvention (BIK) zu etablieren. Das BIK setzt sich zusammen aus über 20 zivilgesellschaftlichen Dachverbänden und Einzelorganisationen mit dem Arbeitsschwerpunkt Gewalt gegen Frauen und wird von beratenden Expert*innen aus Wissenschaft und Forschung begleitet. Im Bündnis sind zivilgesellschaftliche Akteur*innen organisiert, die auch der Staatenbericht der Bundesregierung als relevante Akteur*innen im Bereich geschlechtsspezifische Gewalt benennt.²⁰⁹ Im Rahmen regelmäßiger Treffen wird die Berichterstattungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt – und, soweit thematisch sinnvoll, die

²⁰⁸ An der **Online-Befragung (Juli bis August 2020)** haben 269 zivilgesellschaftliche Einrichtungen teilgenommen (v. a. Beratungseinrichtungen, Betreibende von Frauenhäusern/Zufluchtswohnungen, Wohlfahrtsverbände (Bundes- und Landesebene)). Es waren außerdem Gleichstellungsbeauftragte beteiligt. An der zweiten **Online-Befragung (Juli bis September 2020)** nahmen folgende elf Bundesländer teil: BA, BW, HE, HH, NI, NW, RP, SH, SL, SN, ST.

²⁰⁹ BMFSFJ (2020).

Berichterstattungsstelle Menschenhandel – über die Entwicklungen im Monitoring berichten sowie Hinweise und Empfehlungen entgegennehmen.

Fokusgruppen

Im Rahmen der Konzeptphase wurden im November 2020 drei moderierte und leitfadengestützte Fokusgruppen mit insgesamt 20 Teilnehmenden aus Organisationen und Verbänden, die zu den Themenbereichen geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel arbeiten, durchgeführt. Ziel der Fokusgruppen war es, die Anforderungen an die Aufgaben der Berichterstattungsstellen, die Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft und Berichterstattungsstellen sowie die Einbeziehung der Perspektive von Betroffenen in die Arbeitsweisen der Stellen zu diskutieren. Die Teilnehmenden der Fokusgruppen kamen aus folgenden Verbänden und Organisationen: Frauen gegen Gewalt e.V. (Bff), Frauenhauskoordinierung (FHK), Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (ZIF), DaMigra e.V., Weibernetz e.V., Berliner Initiative gegen Gewalt an Frauen (BIG e.V.), Intervention im Gesundheitsbereich gegen häusliche und sexualisierte Gewalt (S.I.G.N.A.L. e.V.), Lesben- und Schwulenverband in Deutschland e.V. (LSVD), Bundesweites Hilfetelefon, Bundesarbeitsgemeinschaft Feministischer Organisationen gegen sexuelle Gewalt an Mädchen und Frauen e.V. (BAG FORSA), Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., medica mondiale e.V., Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK e.V.), Arbeit und Leben – DGB/VHS Berlin-Brandenburg, Servicestelle gegen Zwangsarbeit, Arbeitsausbeutung und Menschenhandel, Koordinations- und Beratungsstelle gegen Menschenhandel (Ban Ying e.V.), Arbeitsgemeinschaft zum Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung (ECPAT), Internationaler Sozialdienst beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Die Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel sollte einen stetigen Austausch mit dem durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) geförderten KOK e.V. pflegen, um die Arbeit der Berichterstattungsstellen an aktuelle Entwicklungen rückzukoppeln. Als bundesweiter Dachverband von 39 nichtstaatlichen Organisationen, die sich für die Bekämpfung des Menschenhandels einsetzen, hat der KOK e.V. eine zentrale Vernetzungsfunktion und ist Schnittstelle zwischen Zivilgesellschaft, staatlichen Akteur*innen und internationalen Organisationen.²¹⁰ Das Institut empfiehlt daher, bestehende Vernetzungsstrukturen des KOK e.V. für den Austausch mit der Zivilgesellschaft zu nutzen.

Im Bereich Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung unterstützt seit 2017 die durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) eingerichtete Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel den Aufbau bundesweiter Kooperationsstrukturen und den Wissenstransfer zwischen relevanten Akteur*innen. Im Vorschlag des Instituts ist vorgesehen, dass die künftige Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel eng mit der Servicestelle zusammenarbeitet, um an bestehende Strukturen und Formate für den Austausch zwischen relevanten Akteur*innen anzuknüpfen und den Aufbau paralleler Strukturen zu vermeiden.

²¹⁰ GRETA (2015), Ziff. 33.

7.5.2 Kooperationen mit Datenhaltern

Datenbasiertes Monitoring erfordert dauerhaften Austausch mit Datenhaltern, der durch Kooperationsvereinbarungen geregelt ist. So ist es auch in diesem Gesamtkonzept vorgesehen: Die Berichterstattungsstellen organisieren regelmäßige Arbeitstreffen in Form von Workshops zu zwei zentralen Aufgabenbereichen, nämlich der Datenzusammenführung und der Indikatorenentwicklung. Dazu werden jeweils wechselnd Vertreter*innen aus unterschiedlichen Bundes- oder Länderressorts und Behörden bzw. Vertreter*innen aus Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaft und Praxis eingeladen. Diese Workshops stärken die Kooperationen mit Datenhaltern sowie mit bestehenden Monitoring- und Koordinierungsstrukturen und sichern eine enge, abgestimmte Zusammenarbeit mit staatlichen und nichtstaatlichen Datenhaltern veröffentlichter und unveröffentlichter Daten. Darüber hinaus begleiten die Berichterstattungsstellen die Weiterentwicklung bestehender Datenerhebungen. Im Rahmen der Workshops werden Inhalte zur Datenharmonisierung, zur Datenqualität und zur Datenerhebung vorgestellt und diskutiert. Ziel ist außerdem, Datenhalter – wenn erwünscht – in ihrer Arbeit der Datenerhebung mit Expertise zu unterstützen. 42 Prozent der Teilnehmenden der Befragung der Zivilgesellschaft in der Konzeptphase sind bereit, in Fragen der Datenerhebung mit den künftigen Berichterstattungsstellen zusammenzuarbeiten. 55 Prozent äußerten ihr Interesse, an der Entwicklung von Indikatoren teilzuhaben. Auch in der Befragung der Länderressorts sprach sich die Mehrzahl der an der Befragung teilnehmenden Länder für eine Zusammenarbeit zwischen Ressorts und Berichterstattungsstellen aus, die über die bestehenden Bund-Länder-Arbeitsgruppen hinausgeht. 73 Prozent der Bundesländer wünschen sich die Zusammenarbeit in Bezug auf die Entwicklung von Indikatoren sowie auf die Erhebung von Daten.

Online-Befragung der Bundesländer

Im Rahmen der Konzeptphase führte das Institut von Juli bis September 2020 eine Online-Befragung aller Bundesländer zum Thema „Erwartungen und Wünsche der Länderverwaltungen an eine zukünftige Berichterstattungs-/Monitoring-Stelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel des Bundes“ durch. Den digitalen Fragebogen erhielten die Staatskanzleien der Bundesländer mit der Bitte, diesen an die für die Bereiche Gewalt gegen Frauen und Menschenhandel zuständigen Abteilungen zur Bearbeitung weiterzuleiten.

Insgesamt haben elf der 16 angefragten Länderverwaltungen an der Befragung teilgenommen: Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein.

Das Institut schlägt vor, regelmäßige Workshops zur Indikatorenentwicklung und Datenerhebung durchzuführen. Diese beziehen sich auf die inhaltliche Prüfung der bestehenden sowie auf die Prüfung neu entwickelter Indikatoren und stellen diesen die jeweilige Datenverfügbarkeit gegenüber.

7.5.3 Kooperation mit Stellen, die Überschneidungen in Mandat und Aufgaben vorweisen

Die Berichterstattungsstellen sollen sich nach dem Vorschlag des Instituts eng mit anderen Institutionen wie der Unabhängigen Beauftragten für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs (UBSKM), dem Nationalen Rat gegen sexuelle Gewalt an Kindern

und Jugendlichen (Nationaler Rat), der Bundesstiftung Gleichstellung, der Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel und der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) sowie der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) austauschen, um Doppelarbeit der unterschiedlichen Stellen zu vermeiden und angesichts begrenzter Ressourcen und Kapazitäten Synergien für die Arbeit nutzen zu können.

Die UBSKM ist das Amt der Bundesregierung für die Anliegen von Betroffenen und deren Angehörigen, für Expert*innen aus Praxis und Wissenschaft sowie für alle Menschen in Politik und Gesellschaft, die sich gegen sexuelle Gewalt engagieren. Die Aufgaben der UBSKM und der beiden zukünftigen Berichterstattungsstellen sowohl im Bereich geschlechtsspezifischer Gewalt als auch im Bereich Menschenhandel überschneiden sich teilweise. Dazu gehören insbesondere die Identifizierung von Daten- und Forschungslücken und gesetzlichen Handlungsbedarfen, die Durchführung von Forschungsvorhaben sowie die Berichterstattung. Diese Überschneidungen bieten zahlreiche Anknüpfungspunkte für zukünftige Kooperationen. So könnte ein regelmäßiger Abgleich sowohl der durch die Berichterstattungsstelle als auch der durch die UBSKM identifizierten Daten- und Forschungslücken und gesetzlichen Handlungsbedarfe erfolgen.

Ein ähnlicher Befund ergibt sich bei der Abgrenzung der zukünftigen Berichterstattungsstelle gegenüber dem Nationalen Rat. Der Nationale Rat ist ein Forum für den Dialog zwischen Verantwortungsträger*innen aus Politik und Gesellschaft. Dabei geht es um die Verbesserung und Intensivierung der Prävention, Intervention, Hilfen und Forschung durch die Zusammenarbeit von Politik, Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Fachpraxis und Betroffenen. Überschneidungen ergeben sich – wie bei der UBSKM – primär im Bereich Forschung und Wissenschaft, aber auch mit der AG Schutz vor Ausbeutung und internationale Kooperation. Auch hier ergeben sich perspektivisch Anknüpfungspunkte für Kooperationen im Rahmen von wissenschaftlichen Analysen oder auch einem regelmäßigen Abgleich der jeweils identifizierten Daten- und Forschungslücken oder auch bezüglich identifizierter gesetzlicher Handlungsbedarfe. Die Berichterstattungsstellen werden perspektivisch in den Arbeitsgruppen des Nationalen Rats mitarbeiten.

Die Bundesstiftung Gleichstellung verfolgt den Zweck, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu stärken und zu fördern. Dafür widmet sie sich wissenschaftlich fundiert insbesondere Fragen der gerechten Partizipation von Frauen in Gesellschaft, Politik, Wirtschaft und Wissenschaft. Da auch der Themenbereich der geschlechtsspezifischen Gewalt in den Bereich Gleichstellung fällt, ergeben sich Überschneidungen in den Aufgaben der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt mit der Bundesstiftung Gleichstellung. Diese betreffen das Zusammentragen, Aufbereiten und Bereitstellen von Informationen, Daten und Fakten zu den entsprechenden Themenbereichen sowie die Empfehlung für oder Beauftragung von Studien im Bedarfsfall. Die Überschneidungspunkte bieten Kooperationspotenzial im Bereich der Forschung und Wissenschaft, ähnlich den Anknüpfungspunkten bei der UBSKM und bei dem Nationalen Rat.

Die Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel leistet einen Beitrag zum Aus- und Aufbau von Kooperationsstrukturen. Ihr Angebot richtet sich insbesondere an Strafverfolgungsbehörden, Beratungseinrichtungen,

Gewerkschaften, Arbeitsschutzbehörden, Ausländerbehörden, Arbeitsagenturen, Jobcenter, Landesministerien, Arbeitgeberverbände und zivilgesellschaftliche Akteur*innen im gesamten Bundesgebiet. Ihr Ziel ist es, die Kompetenzen innerhalb der zuständigen Stellen zu stärken. Ihre Tätigkeiten umfassen die Bestandsaufnahme und Dokumentation landesspezifischer Regelungen und Aktivitäten, die Durchführung von Schulungen zu rechtlichen Grundlagen, zur Identifizierung von Betroffenen und zur Zusammenarbeit mit relevanten Akteur*innen. Darüber hinaus bereitet sie Informationen zu Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel in Form eines internetgestützten Informationsportals auf und fördert den internationalen Austausch. Überschneidungen mit der Arbeit der Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel ergeben sich vor allem im Bereich der Bestandsaufnahme und Dokumentation landesspezifischer Regelungen und Aktivitäten. Das bietet auch hier die Gelegenheit für eine künftige Zusammenarbeit mit der Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel, beispielsweise durch einen regelmäßigen Austausch zu identifizierten Handlungsbedarfen.

Die unabhängigen Monitoring-Stellen UN-KRK und UN-BRK sind am Deutschen Institut für Menschenrechte angesiedelt und beobachten und überwachen die Umsetzung der UN-KRK bzw. UN-BRK in Deutschland. Die Arbeit der Monitoring-Stellen basiert dabei auf einer sogenannten „Erklärfunktion“ und einer „Beobachtungsfunktion“ sowie der Berichterstattung gegenüber den Vereinten Nationen. Der vergleichbare Auftrag der Monitoring-Stellen UN-KRK und UN-BRK und der zukünftigen Berichterstattungsstelle – die Beobachtung und Bewertung der Verwirklichung von Menschenrechtsverträgen auf nationaler Ebene – führt dazu, dass sich die jeweiligen Aufgaben grundsätzlich sehr ähnlich sind. Zu den Aufgaben beider Stellen gehört zum Beispiel das Identifizieren von gesetzlichen Handlungsbedarfen und Forschungslücken. Thematische Überschneidungen der zukünftigen Berichterstattungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt und der Monitoring-Stelle UN-BRK ergeben sich im Themenfeld Gewalt an Frauen und Kindern mit Behinderungen. Die Monitoring-Stelle KRK berät staatliche und nichtstaatliche Akteur*innen bei der Auslegung und Umsetzung der UN-KRK und setzt sich für eine kinderrechtsbasierte Forschung ein. Die thematische Breite im Bereich Kinderrechte und der Bedarf an Forschung und Daten bieten für das Thema Schutz von Kindern vor Gewalt eine Vielzahl von Schnittstellen und Kooperationsmöglichkeiten ohne das Risiko von Doppelarbeit. Zudem kann die zukünftige Berichterstattungsstelle durch einen engen Austausch von den Erfahrungen und der vertieften kinder- und menschenrechtlichen Expertise der Monitoring-Stelle profitieren.

Die engmaschigen Austauschgespräche, die das Institut vorschlägt, werden perspektivisch dazu beitragen, dass Synergien für die jeweilige Arbeit genutzt werden und institutionsübergreifend ein umfassender Blick auf das Thema Schutz von Kindern vor Gewalt gewährleistet wird.

7.5.4 Anlassbezogene Kooperationen

Die Berichterstattungsstellen bieten auch die Möglichkeit für anlassbezogene und temporäre Konsultationen. Diese stehen grundsätzlich allen Ressorts und nachgeordneten Behörden sowie allen Akteur*innen aus Zivilgesellschaft, Praxis und Wissenschaft offen.

Über die zentralen Kooperationsformate hinaus sind perspektivisch temporäre, zusätzlich finanzierte Kooperationen denkbar, in denen die Berichterstattungsstellen mit ihrer Expertise staatliche Stellen punktuell bei der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen unterstützen. So können die Berichterstattungsstellen beispielsweise Bestandsaufnahmen und Bedarfsanalysen durchführen oder an der Erarbeitung und Evaluation von Aktions- und Maßnahmenplänen auf Länderebene mitwirken. Dies ist in ähnlicher Weise bereits Praxis der Monitoring-Stellen des Instituts zur UN-Kinderrechtskonvention und zur UN-Behindertenrechtskonvention.²¹¹ Die Berichterstattungsstellen können darüber hinaus anlassbezogen und temporär die Entwicklung von Monitoring-Vorhaben auf Länderebene unterstützen.

7.5.5 Betroffenenteilung

Von geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel Betroffene haben in Deutschland bisher ganz überwiegend die Rolle von Unterstützungs- und Schutzsuchenden. Anders als etwa Betroffene von sexuellem Kindesmissbrauch oder Menschen mit Behinderungen, werden sie nur selten als handelnde Akteur*innen in die professionellen Strukturen einbezogen. Es fehlt weitgehend an konkreten und bewährten Verfahren für eine politische Beteiligung und Repräsentation der Menschen, über die im Fachdiskurs gesprochen wird. Eine Ausnahme stellt das Bundesland Bremen dar, das im Juli 2021 mit der Finanzierung des BMFSFJ einen Betroffenenbeirat eingerichtet hat.²¹² Alle erwachsenen Menschen, die geschlechtsspezifische Gewalt erlebt haben, können sich für die Teilnahme an diesem Gremium bewerben. Im Rahmen der Konzeptphase beschäftigte sich das Institut mit Möglichkeiten der Einbeziehung Betroffener in die Arbeit der Berichterstattungsstellen. Ob und wie das umgesetzt werden kann, könnte eine Aufgabe für die geplanten Beiräte sein, s. o. 5.2.²¹³

7.5.6 Austauschformat zum Monitoring von Gesetzeslage und Rechtsprechung für Rechtsanwender*innen

Die Berichterstattungsstellen organisieren einen regelmäßigen fachlichen Austausch mit Rechtsanwender*innen. Der Austausch trägt zu einem praxisnahen juristischen Monitoring bei, indem er externen Rechtsanwender*innen die Möglichkeit bietet, durch Beiträge, Impulse und Kritik aktiv an der Arbeit der Berichterstattungsstellen zu partizipieren. Im Rahmen des Austauschformats, das das Institut vorschlägt, können rechtliche Fragestellungen mit aktuellem Bezug thematisiert sowie der Raum für Diskussion, insbesondere Anmerkungen, Hinweise und Problemanzeigen aus der Praxis eröffnet werden, indem auch Teilnehmende die Möglichkeiten haben, Fragestellungen auf die Agenda zu setzen. Durch den inhaltlichen Austausch mit Praktiker*innen aus anderen Berufsfeldern können die Teilnehmenden unterschiedliche Perspektiven auf die Themen kennenlernen, die eigene Expertise vertiefen und Kontakte knüpfen. Für die Berichterstattungsstellen hat das Austauschformat den Vorteil, an einem wechselseitigen Wissenstransfer teilzuhaben, der in besonderem Maße Einblicke in die praktische Rechtsanwendung und die entsprechenden aktuellen Probleme bei der Umsetzung der Konventionen und der EU-Menschenhandelsrichtlinie ermöglicht. Der Austausch soll ein- bis zweimal jährlich stattfinden. Zur Zielgruppe der Rechtsanwender*innen gehören alle Berufsgruppen,

²¹¹ DIMR (2022a).

²¹² Schubart (2021).

²¹³ DeGEval (2016).

die sich in ihrem Beruf auch aus einer rechtlichen Perspektive mit den Themen geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel befassen – seien es Richter*innen, Staatsanwält*innen, Polizei, Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Rechtsanwält*innen oder Behördenmitarbeitende. Eine explizit juristische Ausbildung oder Zugehörigkeit zu einer juristischen Berufsgruppe soll allerdings keine Voraussetzung sein. Insbesondere Mitarbeitende aus Fachberatungsstellen sollen am Austauschformat teilnehmen, wenn sie sich im Rahmen ihrer Tätigkeit auch mit relevanten rechtlichen Fragen, z. B. in der Beratung von Betroffenen, beschäftigen. Zudem erachtet es das Institut als sinnvoll, auch die Perspektive von psychosozialen Prozessbegleitenden einzubeziehen.

Eine Einladung sollte breit gestreut werden, um eine Vielzahl an interessierten Rechtsanwender*innen zu erreichen und einen thematisch diversen Austausch zu gewährleisten. Die Berichterstattungsstellen laden über Dachverbände (Beratungs-/Unterstützungsorganisationen), Berufsverbände (RAV, DAV, Deutscher Richterbund), spezialisierte Berufsorganisationen (Nebenklage e.V.), Justiz-, Sozial- und Innenministerien der Länder oder der zuständigen B-L-A-G ein. Eine repräsentative Zusammensetzung ist selbstverständlich.

Die Austauschformate finden getrennt für die Themen geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel statt. Denn die Themen werfen unterschiedliche rechtliche Fragestellungen auf und auch der Kreis der spezialisierten Rechtswender*innen überschneidet sich nur punktuell.

7.6 Berichterstattung und praxisorientierte Empfehlungen

Ausgehend vom Mandat der Berichterstattungsstellen schlägt das Institut im Rahmen des Gesamtkonzepts die anschließenden Berichterstattungsformate vor. Dabei orientiert es sich zum einen an einem Kommunikationskonzept für eine bundesweite Berichterstattungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel, das in der Konzeptphase vom Institut erarbeitet wurde. Zum anderen fließen die Ergebnisse der Stakeholder-Befragungen aus der Konzeptphase in die Entwicklung der Berichtsformate ein.

Für die datengestützte Berichterstattung zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel wurden verschiedene Berichtsformate entwickelt. Entsprechend der unterschiedlichen Zielgruppen sind Aspekte wie Format, Länge, Duktus sowie Veröffentlichungsrhythmus zu beachten. Zudem werden sich die Veröffentlichungen an bestimmten oder aktuellen Anlässen orientieren. Zu nennen sind hier beispielsweise die Jahrestage des Inkrafttretens der jeweiligen Konventionen in Deutschland, der Internationale Tag zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und der Internationale Tag gegen Menschenhandel. Weitere Anlässe können Gesetzesvorhaben, politische Debatten, einschlägige Konferenzen oder die Einführung von Förderprogrammen der Bundesregierung sein.

7.6.1 Periodische Berichte

Kernaufgabe der Berichterstattungsstellen ist die Berichtslegung. Das Gesamtkonzept sieht vor, dass periodisch jeweils ein umfangreicher Bericht veröffentlicht wird. Dieser beschreibt datenbasiert jeweils die Entwicklungen der Phänomene geschlechtsspezifische Gewalt bzw. Menschenhandel in Deutschland und dokumentiert den Umsetzungsstand der jeweiligen Menschenrechtskonvention und

der Richtlinie. Zudem enthält der Bericht einen Überblick über die wichtigsten Gesetzgebungs- oder Reformprozesse eines definierten Zeitraumes sowie eine Zusammenfassung aktueller Entwicklungen in der Rechtsprechung.²¹⁴

Die Daten im Bericht werden auf sozialwissenschaftlicher Grundlage sowie unter Berücksichtigung der Datenlage interpretiert und ausgewertet. Die Berichte bewerten die Entwicklungen und die Auswirkungen staatlicher Maßnahmen und schließen mit Empfehlungen für die relevanten Akteur*innen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Die Berichte sollen im Umfang und Inhalt für Politik und Praxis anschlussfähig sein. Um einen kontinuierlichen Überblick über den Entwicklungsstand zu geben, aber auch um Anhaltspunkte für die Wirkung der Arbeit der Berichterstattungsstellen zu erhalten, sollen die Empfehlungen mit dem Umsetzungsstand in jedem Bericht konkret abgeglichen werden. Die Stelle wird bei der Themenauswahl und Redaktion staatliche wie nichtstaatliche Akteur*innen konsultieren.

Die Erfüllung der Berichtspflichten Deutschlands gegenüber den Europaratsgremien, relevanten UN-Gremien und der EU-Koordinatorin zählen nicht zu den Aufgaben der Berichterstattungsstellen. Die Bundesressorts könnten jedoch auf die Ergebnisse der Berichterstattungsstellen zurückgreifen, um ihre Berichtspflichten zu erfüllen. Die Zeitpunkte der Veröffentlichung der periodischen Berichte beider Berichterstattungsstellen werden daher so zu wählen sein, dass die Bundesregierung die Erkenntnisse für insbesondere die Staatenberichte an GREVIO und GRETA nutzen kann.

Die periodischen Berichte der Stellen sollen mit Blick auf die europäische und internationale Verwertbarkeit (GREVIO und GRETA, EU-Kommission, UN-Fachausschüsse zu den Menschenrechtsverträgen, UNTOC-Überprüfungsmechanismus sowie OSZE Alliance against Trafficking in Human Beings) ins Englische übersetzt werden.

Der Bedarf an regelmäßigen Berichten zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel wurde auch in der Konzeptphase bei den Stakeholder-Befragungen mit Vertreter*innen der Landesregierungen und der Zivilgesellschaft deutlich.²¹⁵

7.6.2 Unregelmäßige Berichts- und Publikationsformate

Neben dem periodischen Bericht sollen die Berichterstattungsstellen die Möglichkeit haben, im Rahmen des regulären, im Mandat festgelegten Monitorings oder finanziert über Drittmittel eigene sozial- und rechtswissenschaftliche Forschungsprojekte, ggf. in Kooperation mit Dritten, durchzuführen. Das können etwa Begleitforschung zu Gesetzen und Maßnahmen, Praxisevaluationen, Bestandsaufnahmen oder Bedarfsanalysen sein. Die Ergebnisse sollen zeitnah in gesonderten Formaten veröffentlicht werden. Zu aktuellen Fokusthemen sollen zudem vertiefte Analysen bzw. Ergebnisse eigener Forschungsarbeiten präsentiert werden.

²¹⁴ Die Empfehlung für eine periodische Veröffentlichung richtet sich nach der gängigen Praxis bestehender Nationaler Berichterstattungsstellen, z. B. in den Niederlanden, und wurde auch durch das in der Konzeptphase erarbeitete Kommunikationskonzept einer externen Agentur vorgeschlagen.

²¹⁵ Die an den Befragungen teilnehmenden Landesministerien und die Vertreter*innen der Zivilgesellschaft sahen das Erstellen regelmäßiger Berichte mit Handlungsempfehlungen als eine zentrale Aufgabe der Berichterstattungsstellen an. Ebenso maßten die an der Befragung teilnehmenden Akteur*innen der Beobachtung und Bewertung von Gesetzgebung und Rechtsprechung eine zentrale Bedeutung zu.

Das Institut schlägt folgende Formate vor:²¹⁶

- Analyse: Im Format „Analyse“ sollen bestimmte Fragestellungen aus rechtswissenschaftlicher oder sozialwissenschaftlicher Perspektive untersucht, ausgewertet und so aufbereitet werden, dass die Empfehlungen in politische und juristische Debatten eingespeist werden können. Die Analysen richten sich an Politik, Behörden und Justiz. Der Umfang kann zehn bis zwölf Seiten betragen.
- Position: Mit dem Format „Position“ sollen die Berichterstattungsstellen aus Perspektive der jeweiligen Konvention bzw. der Richtlinie Stellung zu aktuell kontrovers diskutierten Themen beziehen. Es ist also ein anlassbezogenes Format, das einen Beitrag zu einer aktuellen politischen und/oder rechtlichen Debatte leistet. Ein solches Papier in der Länge von maximal vier Seiten schließt mit Handlungsempfehlungen ab. Positionen sollten sich vor allem an Politik, Verwaltung und Justiz richten.
- Stellungnahme: Die „Stellungnahme“ dient den Berichterstattungsstellen dazu, in Gesetzgebungs- und Gerichtsverfahren spezifische menschenrechtliche oder empirische Erkenntnisse, die sie in Erfüllung ihres Mandats gewonnen haben, einzuspeisen. Zielgruppen sind Politik, Verwaltung und Justiz.
- Information: Das Format „Information“ soll über bestimmte die Umsetzung der Konventionen und der Richtlinie betreffende Themen informieren, jedoch keine Handlungsempfehlungen formulieren. Die Papiere können zielgruppenübergreifend verfasst sein, sich aber auch an spezifische Akteur*innen richten. Informationen sollten einen Umfang von circa zwei bis sechs Seiten haben.

7.6.3 Online-Plattformen zu Daten

Für beide Berichterstattungsstellen empfiehlt das Gesamtkonzept langfristig Online-Plattformen zur Darstellung der Ergebnisse des indikatorengestützten Monitorings aufzubauen. Die Nutzer*innen der Plattform werden über die Indikatoren zu den entsprechenden Daten und den dazugehörigen Informationen geleitet. Zudem werden Daten zu Umfang und Ausmaß der Phänomene geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel übersichtlich und strukturiert aufbereitet und in aussagekräftigen Grafiken, beispielsweise in Form einer interaktiven Deutschlandkarte, dargestellt. Das ermöglicht es, Daten zu Umfang und Ausmaß der Phänomene getrennt nach Bundesländern darzustellen.

Dass es einer solchen Online-Plattform, die die Ergebnisse des indikatorengestützten Monitorings zugänglich macht, bedarf, wurde in den Stakeholder-Befragungen deutlich.²¹⁷

Alle Daten sollen sowohl in tabellarischer Form als auch als Grafiken bereitgestellt werden. Wenn die Daten dies erlauben, werden Zeitreihen für die vergangenen Jahre sowie eine getrennte Darstellung nach Bundesländern zur Verfügung gestellt. Zu allen Daten sollen Metadaten, Informationen über die Datenquelle und die Datenqualität

²¹⁶ Die vorgeschlagenen Publikationsformate basieren auf dem Publikationsportfolio des Deutschen Instituts für Menschenrechte.

²¹⁷ So benannten die an der Befragung teilnehmenden Bundesländer als zentrale Aufgabe einer Berichterstattungsstelle das Sammeln, Auswerten und Bereitstellen statistischer Daten zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel. Auch in der Befragung zivilgesellschaftlicher Einrichtungen wurde dies von der Mehrzahl der Teilnehmenden als wichtige Aufgabe benannt und auch in den Fokusgruppen mit Vertreter*innen der Zivilgesellschaft wurde auf die Bedeutung eines frei zugänglichen indikatorengestützten Monitorings hingewiesen.

bereitgestellt werden. Die Plattformen sollen es Nutzer*innen darüber hinaus ermöglichen, die Daten in entsprechenden Dateiformaten zu exportieren.

7.6.4 Zielgruppen

Die Ergebnisse und Erkenntnisse der Berichterstattungsstellen sollten sich an unterschiedliche Zielgruppen richten. Die Exekutive und Legislative sind zentrale Adressat*innen der Berichterstattungsstellen. Dazu gehören die Mitarbeitenden in Bundes- und Länderressorts sowie u. a. auch Vertreter*innen der Bundesressorts in internationalen und europäischen Gremien ebenso wie die Mitglieder aller Fraktionen auf Bundes- und Landesebene und des Bundestages bzw. der Landtage.

Das Institut betont, dass die Arbeit der Berichterstattungsstellen neben der Politik auch auf die Zivilgesellschaft als Adressat*innen zielt. Beide Konventionen betonen diesen Aspekt. „Die Vertragsparteien anerkennen, fördern und unterstützen auf allen Ebenen die Arbeit einschlägiger nichtstaatlicher Organisationen und der Zivilgesellschaft, die Gewalt gegen Frauen aktiv bekämpfen, und begründen eine wirkungsvolle Zusammenarbeit mit diesen Organisationen“, heißt es in der Istanbul-Konvention.²¹⁸ Die Menschenhandelskonvention legt in Art. 5 Abs. 6 die Bedeutung der Zivilgesellschaft fest: „Die in Übereinstimmung mit diesem Artikel festgelegten Maßnahmen beziehen gegebenenfalls nichtstaatliche Organisationen, andere in Betracht kommende Organisationen und sonstige Teile der Zivilgesellschaft ein, die sich für die Verhütung des Menschenhandels und den Schutz oder die Unterstützung der Opfer einsetzen.“²¹⁹ Zum zivilgesellschaftlichen Umfeld der Berichterstattungsstellen gehören Bundes- und Landesverbände, Träger und Mitarbeiter*innen von Hilfe- und Unterstützungseinrichtungen sowie von geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel betroffene Personen.

Weiterhin sollen Wissenschaftler*innen, die im Bereich geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel forschen und lehren, von den Ergebnissen der Berichterstattung profitieren. Die Arbeit der Berichterstattungsstellen richtet sich zudem an Rechtsanwender*innen. Dazu gehören Richter*innen, Staatsanwält*innen, Polizei, Rechtsanwält*innen und gegebenenfalls Behördenmitarbeitende. Darüber hinaus sollte die Arbeit der Berichterstattungsstellen auch Unternehmen, Gewerkschaften sowie Medien in den Blick nehmen. Weitere Zielgruppen sollten die Akteur*innen des internationalen und europäischen Menschenrechtsschutzsystems, einschließlich GRETA und GREVIO, sein.

Die Zielgruppen der Berichterstattungsstellen sind nicht identisch mit den Kooperationspartner*innen, auch wenn sie sich teilweise überschneiden. Erstere profitieren von den Angeboten der Berichterstattungsstellen in Form von Informationen, Analysen und Beratungen, Letztere sind aktiv in die Arbeit der Berichterstattung eingebunden. Die Vielfalt der Zielgruppen ist bei der Erstellung von Formaten und Produkten zu berücksichtigen. Dies bedeutet beispielsweise, dass bestimmte Ergebnisse der Berichterstattungsstellen in Leichter Sprache oder in anderen Sprachen, insbesondere Englisch, zur Verfügung stehen müssen. Barrierefreie beziehungsweise barrierearme Produkte sollten selbstverständlich sein.

²¹⁸ Art. 9 Istanbul-Konvention (2011).

²¹⁹ Siehe auch Erwägungsgrund 6 der EU-Menschenhandelsrichtlinie (2011).

7.7 Öffentlichkeitsarbeit

Webpräsenzen: Für beide künftigen Berichterstattungsstellen sollten Webpräsenzen als grundlegender Bestandteil der integrierten Kommunikation erstellt werden. Sinnvoll ist eine barrierefreie Präsentation der Inhalte. Angebote in englischer Sprache sowie in Leichter Sprache müssen ebenfalls geplant werden. Im Vordergrund stehen Nutzer*innenfreundlichkeit, Vermittlung von Informationen und Serviceorientierung. Mögliche Rubriken für die Webpräsenzen sind ein Bereich zu Informationen über die jeweilige Berichterstattungsstelle (die Konvention bzw. die Richtlinie, Ziel der Stelle, Themen, Arbeitsweise, Kontaktpersonen mit Zuständigkeiten etc.), ein Bereich zum Monitoring inklusive Methoden der Berichterstattungsstelle, in der neueste Ergebnisse übersichtlich und leicht verständlich dargestellt werden, sowie ein Bereich für die Presse mit bereitgestellten Materialien etc. Des Weiteren sollten die Websites über aktuelle Veranstaltungen, Veröffentlichungen und Entwicklungen informieren.

Entscheidungsdatenbank „Geschlechtsspezifische Gewalt“: Die Entscheidungsdatenbank „Geschlechtsspezifische Gewalt“ soll der Fachöffentlichkeit mit flankierenden Maßnahmen (Medienarbeit, Öffentlichkeitsarbeit) bekannt gemacht und beworben werden.

Twitter-Auftritt: Damit die Berichterstattungsstellen kontinuierlich sichtbar sind und sich an Debatten beteiligen können, empfiehlt sich der Aufbau eigener Twitter-Auftritte (Zielgruppen: Politik, Medien, Teile der Zivilgesellschaft). Über diesen Kanal können die Inhalte der jeweiligen Berichterstattungsstelle (Arbeitsergebnisse, Veranstaltungen, Einblicke in die Arbeit) multimedial verbreitet und fachpolitische Themen sachlich aufgegriffen werden. Zudem ist es über Twitter möglich, auf aktuelle Debatten zeitnah zu reagieren.

Veranstaltungen: Öffentliche Veranstaltungen dienen dem Agenda-Setting sowie dem inhaltlichen Austausch und der Vernetzung mit Akteur*innen aus Politik, Behörden, Justiz, Forschung, Wissenschaft sowie Praxis und Zivilgesellschaft. Flankiert von Medienberichten können sie hohe Aufmerksamkeit für Themen, Probleme oder notwendige Lösungsschritte generieren. Denkbare Veranstaltungen für die Berichterstattungsstellen wären beispielsweise je eine Kickoff-Veranstaltung, bei der Ziele und Aufträge der Stellen vorgestellt werden; halbjährliche oder jährliche Talkrunden oder Kamingsgespräche mit Personen aus Politik, Justiz, Wissenschaft oder Zivilgesellschaft sowie thematische Konferenzen.

Newsletter: Jede Berichterstattungsstelle sollte quartalsweise einen eigenen Newsletter versenden. Mögliche Inhalte sind Arbeitsergebnisse (auch Interviews dazu), aktuelle Fallbeispiele, Hinweise auf Neues in der Entscheidungsdatenbank und auf den Online-Plattformen, Ankündigungen von Veranstaltungen und neuen Publikationen sowie ein Überblick über Vorhaben der kommenden sechs Monate.

8 Literatur

- Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA)** (2020): Strong and Effective National Human Rights Institutions. Challenges, Promising Practices and Opportunities. Report. Luxembourg. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-strong-effective-nhris_en.pdf (abgerufen am 15.08.2021)
- Antić, Marija / Radačić, Ivana** (2020): The evolving understanding of gender in international law and 'gender ideology' pushback 25 years since the Beijing conference on women. In: Women's Studies International Forum 83, S. 102421
- Bär, Dominik** (2018): Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention messbar machen. Anforderungen der Vereinten Nationen an Kinderrechte-Indikatoren. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR), Information. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Information_Nr._17_Die_Umsetzung_der_UN-KRK_messbar_machen.pdf (abgerufen am 15.08.2021)
- Brzank, Petra J.** (2021): Unabhängiges Gutachten zur Weiterentwicklung des Landesaktionsplans zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und ihre Kinder/LAP zu einer Landesstrategie zur Umsetzung der Istanbul-Konvention. Potsdam. <https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Umsetzung-der-Istanbul-Konvention.pdf> (abgerufen am 24.03.2022)
- Bundeskriminalamt (BKA)** (o. J.): Kriminalstatistisch-kriminologische Analyse und Dunkelfeldforschung. https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Forschung/ForschungsprojekteUndErgebnisse/Dunkelfeldforschung/dunkelfeldforschung_node.html (abgerufen am 15.12.2021)
- Bundeskriminalamt (BKA)** (2018): Menschenhandel und Ausbeutung. Bundeslagebild 2017. Wiesbaden. https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandelBundeslagebild2017.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am 16.12.2021)
- Bundeskriminalamt (BKA)** (2021a): Organisierte Kriminalität. Bundeslagebild 2020. Wiesbaden. https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/OrganisierteKriminalitaet/organisierteKriminalitaetBundeslagebild2020.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am 16.12.2021)
- Bundeskriminalamt (BKA)** (2021b): Partnerschaftsgewalt. Kriminalstatistische Auswertung - Berichtsjahr 2020. Wiesbaden. https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Partnerschaftsgewalt/Partnerschaftsgewalt_2020.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 20.09.2022)
- Bundeskriminalamt (BKA)** (2021c): Polizeiliche Kriminalstatistik – PKS – Bedeutung, Inhalt, Aussagekraft. <https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/bedeutungInhaltAussagekraft.html;jsessionid=13653E0304C9D0D363463E8CAD064F08.live602?nn=46948> (abgerufen am 16.12.2021)
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)** (2020): GREVIO - Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland 2020. Berlin. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/160138/6ba3694cae22e5c9af6645f7d743d585/grevio-staatenbericht-2020-data.pdf> (abgerufen am 26.07.2022)
- Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK e.V.) / Zentrum für Evaluation und Politikberatung (ZEP)** (2021): Datenerhebung zu Menschenhandel und Ausbeutung in Deutschland. Bericht des KOK e.V. 2020/2021. Berlin. <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user>

upload/medien/Publikationen_KOK/KOK_Datenbericht_2021_deutsch_web.pdf
(abgerufen am 16.12.2021)

Bündnis Istanbul-Konvention (BIK) (2021): Alternativbericht zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Berlin. <https://www.buendnis-istanbul-konvention.de/wp-content/uploads/2021/03/Alternativbericht-BIK-2021.pdf>
(abgerufen am 11.01.2022)

Dachverband der Migrantinnenorganisationen (DaMigra) e.V. (2020): Stopp Femizide – Effektiv gegen Frauen*morde in der Europäischen Union. https://www.damigra.de/wp-content/uploads/Einladung_06112020-1.pdf (abgerufen am 12.01.2022)

DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V. (DeGEval) (o. J.): Empfehlungen für Auftraggebende von Evaluationen. Eine Einstiegsbroschüre für den Bereich der Öffentlichen Verwaltung. Mainz. https://www.degeval.org/fileadmin/Publikationen/Publikationen_Homepage/DeGEval_-_Empfehlungen_Auftraggebende.pdf
(abgerufen am 14.12.2021)

DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V. (DeGEval) (2016): Standards für Evaluation Erste Revision 2016. Glossar der Standards für Evaluation. Unter Mitarbeit von Wolfgang Böttcher, Alexandra Caspari, Jan Hense, Michael Kalman, Wolfgang Meyer. Mainz. <https://www.degeval.org/degeval-standards/glossar-der-standards-fuer-evaluation/> (abgerufen am 08.12.2021)

DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V. (DeGEval) (2020): DeGEval: Wir über uns: DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V. (DeGEval). <https://www.degeval.org/ueber-uns/> (abgerufen am 12.01.2022)

Deutsche Juristinnenbund e.V. (djb) (2021): Report of the German Women Lawyers Association (djb) on the Implementation of the Istanbul Convention in Germany. <https://rm.coe.int/report-on-german-women-lawyers-association/1680a14184>
(abgerufen am 11.01.2022)

Deutscher Bundestag (BT) (2018): Drucksache 19/4059. Geschlechtsspezifische Tötungen an Frauen – Femizide in Deutschland. Berlin. <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/040/1904059.pdf> (abgerufen am 04.01.2021)

Deutscher Bundestag (BT) (2019): Drucksache 19/7816. Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention). Berlin. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/078/1907816.pdf> (abgerufen am 14.12.2021)

Deutscher Städtetag (2021): Umsetzung der Istanbul-Konvention für die kommunale Praxis. Handreichung des Deutschen Städtetags. <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Weitere-Publikationen/2021/handreichung-istanbul-konvention-kommunale-praxis-2021.pdf> (abgerufen am 14.12.2021)

Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR) (2022a): Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention. Abgeschlossene Projekte. Unter Mitarbeit von Cathrin Kameni. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-un-behindertenrechtskonvention/abgeschlossene-projekte> (abgerufen am 12.01.2022)

Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR) (2022b): Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention. Verbändekonsultationen. Unter Mitarbeit von Cathrin Kameni. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-un-behindertenrechtskonvention/verbaendekonsultation>
(abgerufen am 12.01.2022)

Die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz (2022): Landesaktionsplan zur Umsetzung der Istanbul-Konvention im Land Bremen. Bremen: Landeskoordinierungsstelle Istanbul-Konvention. https://www.gesundheit.bremen.de/sixcms/media.php/13/Bremer_Landesaktionsplan_Istanbul-Konvention_2022.pdf (abgerufen am 24.03.2022)

Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings and Sexual Violence against Children (2013): Trafficking in Human Beings. Ninth Report of the Dutch

National Rapporteur. The Hague. https://www.lastradainternational.org/wp-content/uploads/2020/09/national-rapporteur-on-trafficking-in-human-beings-and-sexual-violence-against-children.ninth-report-of-the-dutch-national-rapporteur.2014_tcm24-35346.pdf (abgerufen am 24.03.2022)

Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) (2017):

Allgemeine Politikempfehlung Nr. 2 der ECRI. Gleichheitsstellen zur Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz auf nationaler Ebene. Verabschiedet am 7. Dezember 2017. (CRI(2018)06). Straßburg. <https://rm.coe.int/rec-02rev-2018-006-deu/16809971f0> (abgerufen am 20.01.2022)

Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) (2020): ECRI-Bericht über Deutschland (Sechste Prüfungsrunde). <https://rm.coe.int/ecri-report-on-germany-sixth-monitoring-cycle-german-translation-/16809ce4c0> (abgerufen am 06.01.2022)

Europäische Union (EU) (2004): Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13.

Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (RL 2004/113/EG)

Europäische Union (EU) (2011): Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen

Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates (EU-Menschenhandelsrichtlinie (2011))

Europäische Union (EU) (2016): Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen

Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 (VO (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung))

Europäische Union (EU) (2018): Empfehlung (EU) 2018/951 der Kommission vom

22. Juni 2018 zu Standards von Gleichstellungsstellen. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0951> (abgerufen am 20.01.2022)

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) (1978): Tyrer v. the United Kingdom. Judgement vom 25.04.1978, Application no. 5856/72

Europäischer Gerichtshof (EuGH) (2010): Verurteilung Deutschlands zur

Neuorganisation der Datenschutzbeauftragten – Kommission/ Deutschland vom 09.03.2010, C-518/07. In: NJW (18), S. 1265

Europarat (CoE) (2005): Erläuternder Bericht. Explanatory Report to the Council of

Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Warschau, CETS Nr. 197, 16.V.2005. <https://rm.coe.int/16800d3812> (abgerufen am 08.12.2021)

Europarat (CoE) (2005): Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel (nichtamtliche Übersetzung) (Menschenhandelskonvention (2005))

Europarat (CoE) (2011): Erläuternder Bericht. Übereinkommen des Europarats zur

Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht (nichtamtliche Übersetzung). Istanbul, CETS Nr. 210. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680462535> (abgerufen am 14.01.2022)

Europarat (CoE) (2011): Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und

Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht (nichtamtliche Übersetzung) (Istanbul-Konvention (2011))

Europarat (CoE) (2019): Children's rights (Istanbul Convention): Europarat (CoE).

<https://rm.coe.int/children-rights-and-the-istanbul-conventionweb-a5/1680925830> (abgerufen am 16.12.2021)

Eurostat (2015): Glossary: Data set: EU, European Commission (EC). https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Data_set&oldid=219779 (abgerufen am 11.12.2021)

Filsinger, Dieter (2014): Monitoring und Evaluation. Perspektiven für die Integrationspolitik von Bund und Ländern. WISO-Diskurs. Bonn: Friedrich-Ebert-

Stiftung (FES). <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/11039.pdf> (abgerufen am 07.12.2021)

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2009): Methods to Monitor the Human Right to Adequate Food. Volume I. Making the Case for Rights-Focused and Rights-Based Monitoring. <https://www.fao.org/3/i0349e/i0349e.pdf> (abgerufen am 14.12.2021)

Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) (2021): Beschlüsse und Entschließungen der 31. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder. TOP 10.8: Femizide definieren, analysieren und verhindern. Hauptkonferenz am 23. und 24. Juni 2021. Mecklenburg-Vorpommern. https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/beschluesse-31-gfmk_1624560573.pdf (abgerufen am 24.10.2022)

Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) (2018): General Observations of the Sub-Committee on Accreditation. Adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018. https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/EN_GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf (abgerufen am 14.01.2022)

Grote, Janne (2021): Zuverlässig, aktuelle, interoperabel: Datenmanagement im Asylverfahren in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstellen für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 90. <https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2021/07/2021-07-BAMF-Datenmanagement-Asylverfahren.pdf> (abgerufen am 27.06.2022)

Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (GRETA) (2013): 3rd General report on GRETA's activities, covering the period from 1 August 2012 to 31 July 2013. Straßburg: Council of Europe (CoE). <https://rm.coe.int/16805aa45d> (abgerufen am 16.02.2021)

Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (GRETA) (2015): Bericht über die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels durch Deutschland. Erster Evaluierungszyklus. Nichtamtliche Übersetzung. Straßburg: Council of Europe (CoE). <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631c3a> (abgerufen am 16.12.2021)

Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (GRETA) (2016): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark. Second Evaluation Round. Straßburg: Council of Europe (CoE). <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806662af> (abgerufen am 24.10.2022)

Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (GRETA) (2017): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Poland. Second Evaluation Round. Straßburg: Council of Europe (CoE). <https://rm.coe.int/greta-2017-29-fgr-pol-en/168077c9ce> (abgerufen am 06.01.2022)

Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (GRETA) (2018): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Netherlands. Second Evaluation Round. Straßburg: Council of Europe (CoE). <https://rm.coe.int/greta-2018-19-fgr-nld-en/16808e70ca> (abgerufen am 16.02.2021)

Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (GRETA) (2019): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany. Second Evaluation Round. Straßburg: Council of Europe (CoE). <https://rm.coe.int/greta-2019-07-fgr-deu-en/1680950011> (abgerufen am 07.12.2021)

- Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (GRETA)**
(2020a): 9th General Report on GRETA's Activities. Straßburg: Council of Europe (CoE). <https://rm.coe.int/9th-general-report-on-the-activities-of-greta-covering-the-period-from/16809e128b> (abgerufen am 08.02.2021)
- Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (GRETA)**
(2020b): Guidance Note on preventing and combatting trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation. Straßburg: Council of Europe (CoE). <https://rm.coe.int/guidance-note-on-preventing-and-combating-trafficking-in-human-beings-/1680a1060c> (abgerufen am 16.12.2021)
- Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (GRETA)**
(2021): Evaluation Report Denmark. Third Evaluation Round. Access to justices and effective remedies for victims of trafficking in human beings. Straßburg: Council of Europe (CoE). <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-the-implementation-of-the-council-of-europe/1680a26052> (abgerufen am 06.01.2022)
- Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO)** (2017): Baseline Evaluation Report Monaco. Straßburg: Council of Europe (CoE). <https://rm.coe.int/grevio-report-monaco/168074fd6b> (abgerufen am 11.01.2021)
- Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO)** (2020): 1st General Report on GREVIO's Activities. Straßburg: Council of Europe (CoE). <https://rm.coe.int/1st-general-report-on-grevio-s-activities/16809cd382>
- Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO)** (2021a): General Recommendation No. 1 on the digital dimension of violence against women, adopted on 20 October 2021. Straßburg: Council of Europe (CoE). <https://rm.coe.int/grevio-rec-no-on-digital-violence-against-women/1680a49147> (abgerufen am 16.12.2021)
- Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO)** (2021b): Mid-term Horizontal Review of GREVIO baseline evaluation reports. Straßburg: Council of Europe (CoE). <https://rm.coe.int/horizontal-review-study-2021/1680a26325> (abgerufen am 08.12.2021)
- Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO)** (2021c): Second General Report on GREVIO's Activities. Straßburg: Council of Europe (CoE). <https://rm.coe.int/grevio-s-second-activity-report-2021/1680a2165c> (abgerufen am 17.02.2022)
- Heitschel von Heinegg, Wolff / Frau, Robert** (Hg.) (2020): Grundgesetz. Kommentar. Art. 32 Auswärtige Beziehungen (Heitschel von Heinegg). Begründet von Volker Epping und Christian Hillgruber. München: C. H. Beck oHG
- Helferich, Cornelia / Kavemann, Barbara / Rixen, Stephan** (2012): Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser und der sonstigen Infrastruktur für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder. Gutachten im Auftrag des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/84048/a569e13f4b5782dc9ab63f5ad88239bb/bericht-der-bundesregierung-frauenhaeuser-data.pdf> (abgerufen am 10.02.2021)
- Kirchmeier, Felix / Krennerich, Michael** (Hg.) (2014/ 2015): Handbuch der Menschenrechtsarbeit. Edition 2014/ 2015. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Menschenrechte
- Kruber, Anja / Voß, Heinz-Jürgen** (2021): Unabhängige Monitoring-Studie zur Umsetzung der Istanbul-Konvention im Hilfesystem für von Gewalt betroffene Frauen und Mädchen im Land Sachsen-Anhalt. Merseburg. <https://liko-sachsen-anhalt.de/wp-content/uploads/2021/08/Monitoring-Studie-zur-Umsetzung-der-Istanbul-Konvention-in-Sachsen-Anhalt-FINAL-002.pdf> (abgerufen am 24.03.2022)
- Landeskriminalamt Baden-Württemberg (LKA BW)** (2021): Bekämpfung von geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichteten Straftaten. Erster Sachstandsbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bekämpfung von geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichteten Straftaten“. Stuttgart. <https://>

www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/20211201-03/anlagen-zu-top-11.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 16.03.2022)

Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2018): Drucksache 7/2424. Kleine Anfrage der Abgeordneten Henning Foerster und Peter Ritter, Fraktion DIE LINKE und Antwort der Bundesregierung. Bekämpfung und Vorbeugung des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung. https://www.dokumentation.landtag-mv.de/parldok/dokument/41487/bekaempfung_und_vorbeugung_des_menschenhandels_zur_arbeitsausbeutung.pdf (abgerufen am 15.08.2022)

Leibniz Information Centre for Economics (ZBW) / Leibniz Institute for the Social Sciences (Gesis) / Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) (2015): Statistische Aggregatdaten, Auffinden, Zitieren, Dokumentieren: Forschungsdaten in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften. https://auffinden-zitieren-dokumentieren.de/wp-content/uploads/2015/03/Forschungsdaten_DINA4_ONLINE_VER_02_06.pdf (abgerufen am 19.04.2022)

Meyer, Wolfgang (2004): Indikatorenentwicklung. Eine praxisorientierte Einführung. Saarbrücken: Universität des Saarlandes, Fak. 05 Empirische Humanwissenschaften, CEval – Centrum für Evaluation, CEval-Arbeitspapier 10. <https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/11124/ssoar-2004-meyer-indikatorenentwicklung.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2004-meyer-indikatorenentwicklung.pdf> (abgerufen am 07.12.2021)

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (2019): Gemeinsam gegen Menschenhandel und Arbeitsausbeutung. Leitfaden für die Kooperation zwischen Behörden und Fachberatungsstellen in Baden-Württemberg. https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Publikationen/Arbeit/2019_Leitfaden_Arbeitsausbeutung.pdf (abgerufen am 15.08.2022)

Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration (2012): Aktionsplan III zur Bekämpfung häuslicher Gewalt in Paarbeziehungen. Hannover. <https://www.lpr.niedersachsen.de/html/download.cms?id=1439> (abgerufen am 24.03.2022)

Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) (2008): Alliance Statement on National Rapporteur or Equivalent Mechanism. Presented by the OSCE Special Representative for Combating Trafficking in Human Beings (SR) on behalf of the Alliance Expert Coordination Team (AECT), 16 October 2008. In line with the EU Anti-Trafficking Day 18 October: Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE). <https://www.osce.org/files/f/documents/c/a/34440.pdf> (abgerufen am 11.01.2022)

Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) / UK Independent Anti-Slavery Commissioner (2021): The role of independent National Rapporteurs or equivalent mechanisms in enhancing States' anti-trafficking responses: Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Issue Brief. <https://www.osce.org/cthb/503920> (abgerufen am 24.10.2022)

Ornig, Nikola / Schüren, Verena (2020): Evaluation des Hilfefonns „Gewalt gegen Frauen“. Berlin. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/163426/cfb3e4e3610b095ceaaee99706409966c/evaluation-des-hilfefonns-gewalt-gegen-frauen-data.pdf> (abgerufen am 14.12.2021)

Pro Facto (2015): Over Pro Facto. <https://www.pro-facto.nl/over-pro-facto/over-ons> (abgerufen am 14.12.2021)

Pro Facto (2017): Evaluatie Instituut Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Schieten op een bewegend doel. Groningen. https://www.nationaalrapporteur.nl/binaries/nationaalrapporteur/documenten/rapporten/2017/08/28/schieten-op-bewegend-doel-evaluatie-nationaal-rapporteur/Schieten+op+een+bewegend+doel+Evaluatie+Nationaal+rapporteur+mensenhandel+en+seksueel+geweld+tegen+kinderen_tcm23-278277.pdf (abgerufen am 15.12.2021)

- Rabe, Heike** (2016): Konzeptentwurf für eine nationale Berichterstattestelle Menschenhandel und eine Koordinierungsstelle Menschenhandel. Im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, Expertise. https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/48728/ssoar-2016-rabe-Konzeptentwurf_fur_eine_nationale_Berichterstattestelle.pdf;jsessionid=55BCBAD40AC0697A639110EAB647C1C1?sequence=1 (abgerufen am 08.12.2021)
- Rabe, Heike / Leisering, Britta** (2018): Die Istanbul-Konvention. Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR), Analyse. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Istanbul_Konvention.pdf (abgerufen am 15.08.2021)
- Renzikowski, Joachim** (2019): Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung – und was daraus folgt. In: Kappler, Katrin / Vogt, Vinzent (Hg.): Gender im Völkerrecht. Konfliktlagen und Errungenschaften. Baden-Baden: Nomos, S. 65–88
- Rohr, Pia / Weber, Anja** (2019): Abschlussbericht. Zum Modellprojekt „Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zur Bekämpfung häuslicher Gewalt in Sachsen“ April 2018 bis Juli 2019. Teil des Bundesmodellprojekts des BMFSFJ: „Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“. Unter Mitarbeit von Thekla May und Robert Stahn. Dresden. https://www.iris-ev.de/wp-content/uploads/2020/01/Abschlussbericht_Bedarfsanalyse_20191001.pdf (abgerufen am 14.01.2022)
- Schröttle, Monika / Vogt, Kathrin / Rosemeier, Janina** (2016): Studie zur Bedarfsermittlung zum Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Bayern. Endbericht. Unter Mitarbeit von Julia Habermann. Nürnberg. https://www.stmas.bayern.de/imperia/md/content/stmas/stmas_inet/publikationen-frauen/3.5.6_bedarfsstudie_gewaltbetroffen_1.pdf (abgerufen am 24.03.2022)
- Schubart, Maren** (2021): Wie und was Frauen mit Gewalterfahrung in Bremen künftig mitbestimmen. <https://www.butenunbinnen.de/nachrichten/gesellschaft/betroffenenbeirat-istanbul-konvention-bremen-100.html> (abgerufen am 12.01.2022)
- Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung Berlin** (2021): Eckpunkte für einen Berliner Landesaktionsplan zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung und Verhütung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul Konvention). Unter Mitarbeit von Anne Rennschmid und Karin Hautmann. Berlin. https://www.berlin.de/sen/frauen/assets/keine-gewalt/haeusliche-gewalt/pdfs/20211215_eckpunkte-zur-umsetzung-istanbul-konvention_landesaktionsplan-berlin_barrierefrei.pdf (abgerufen am 24.03.2022)
- Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel** (2021): Bundesland-Übersicht. <https://www.servicestelle-gegen-zwangsarbeit.de/bundesland-uebersicht/> (abgerufen am 14.12.2021)
- Simonova, Katerina** (2020): Specialised authorities and co-ordinating bodies. In: Planitzer, Julia / Sax, Helmut (Hg.): A Commentary on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings: Edward Elgar Publishing, S. 350
- Statistisches Bundesamt (Destatis)** (o. J.): Statistische Einheiten und Merkmale. https://service.destatis.de/eLearning/modul11/lm_pg_1402.html#hidden_content_link_2 (abgerufen am 08.12.2021)
- Statistisches Bundesamt (Destatis)** (2020): Rechtspflege Familiengerichte 2019. Fachserie 10 Reihe 2.2. https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/familiengerichte-2100220197004.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 10.02.2021)
- Statistisches Bundesamt (Destatis)** (2021): Qualitätshandbuch der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. <https://www.destatis.de/DE/Methoden/>

[Qualitaet/qualitaetshandbuch.pdf?_blob=publicationFile](#) (abgerufen am 07.12.2021)

UN, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW)

(1992): Allgemeine Empfehlung Nr. 19 A/47/38. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/93360/3785562d5da761399c6f17c9abc94f/beseitigung-diskriminierung-der-frau-cedaw-broschuere-data.pdf> (abgerufen am 15.12.2021)

UN, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW)

(2017): General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, CEDAW/C/GC/35. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/CEDAW_C_GC_35_8267_E.pdf (abgerufen am 08.12.2021)

UN, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)

(2012): Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation. New York and Geneva. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf (abgerufen am 28.09.2022)

UN, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)

(2016): National Mechanisms for Reporting and Follow-up. A practical guide to effective state engagement with international human rights mechanisms. New York, Genf: United Nations (UN). https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_16_1_NMRF_PracticalGuide.pdf (abgerufen am 06.01.2022)

UN, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)

(2022): Better data collection bolsters human rights of marginalised people. <https://www.ohchr.org/en/stories/2022/02/better-data-collection-bolsters-human-rights-marginalised-people>

UN, Statistics Division (2021): Glossary: Data: UN, Statistics Division. <https://data.un.org/Glossary.aspx> (abgerufen am 08.12.2021)

United Nations General Assembly (UN, General Assembly) (1994): Resolution der Generalversammlung, 04.03.1994 (A/RES/48/134). https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Sonstiges/Pariser_Prinzipien.pdf

(abgerufen am 11.01.2022)

United Nations General Assembly (UN, General Assembly) (2000): Protocol to

Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. (Palermo Protocol (2000)), General Assembly resolution 55/25. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/protocoltraffickinginpersons.aspx> (abgerufen am 08.12.2021)

United Nations General Assembly (UN, General Assembly) (2014): Report of the

Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo. UN Human Rights Council 26th session. Thematic report, A/HRC/26/37 (abgerufen am 12.01.2022)

US Department of State (2021): Trafficking in Persons Report: United States of

America (USA). <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/09/TIPR-GPA-upload-07222021.pdf> (abgerufen am 11.01.2021)

Weins, Cornelia (2010): Uni- und bivariate deskriptive Statistik. In: Wolf, Christof /

Best, Henning (Hg.): Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 65–89

Wijers, Marjan (2018): Comparative study on National Rapporteurs on Trafficking in

Human Beings and Equivalent Mechanisms: Balkans ACT (Against Crime of Trafficking) Now! https://www.qag-al.org/ang/publication/comparative_research.pdf (abgerufen am 11.01.2022)

Anhang

Metadatenblatt Indikator geschlechtsspezifische Gewalt

Vorläufiges Indikatoren-Set: Istanbul-Konvention, Art. 23

Artikel 23: Schutzunterkünfte

Attribut: Schutzeinrichtungen

- Vorhandensein einer gesetzlichen Regelung, die die Bereitstellung angemessener und sicherer Unterkünfte bzw. die Finanzierung angemessener und sicherer Unterkünfte gewährleistet
- Vorhandensein staatlicher Standards zu Grundlagen und Arbeitsweise der Frauenschutzeinrichtungen (Bundes- und Landesebene)
- Höhe der Zuwendungen aus Landesmitteln für angemessene und sichere Unterkünfte
- Anzahl der Frauenschutzeinrichtungen
- Anzahl der Familienplätze pro 10.000 Einwohner*innen
- Anteil der vollausgelasteten Frauenschutzeinrichtungen
- Anzahl der aufgenommenen Frauen
- Anzahl der abgewiesenen Frauen

Beispiel-Indikator

Indikator	Anzahl der Frauenschutzeinrichtungen
Themenbereich	Zugang zu Schutz und Beratung
Artikel	23: Schutzunterkünfte
Attribut	Schutzeinrichtungen
Definition	Dieser Indikator bezieht sich auf die Anzahl der Frauenhäuser und Frauenschutzwohnungen. ²²⁰ Es werden ausschließlich Frauenschutzeinrichtungen berücksichtigt, die teilweise oder vollständig aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Der Indikator lässt keine Rückschlüsse auf die Anzahl der Familienplätze oder die Belegung der Einrichtungen zu. Diese werden in separaten Indikatoren erfasst.
Grundlage	<p>Art. 23 verpflichtet die Vertragsparteien, geeignete und leicht zugängliche Schutzunterkünfte in ausreichender Zahl einzurichten und aktiv auf Betroffene zuzugehen, um Betroffenen, insbesondere Frauen und ihren Kindern, eine sichere Unterkunft zur Verfügung zu stellen.</p> <p>Sowohl im erläuternden Bericht der Istanbul-Konvention als auch in Berichten der Expert*innengruppe für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO) werden Kriterien für die Ausgestaltung geeigneter Einrichtungen festgelegt. So sollten Schutzunterkünfte eingeschlechtlich²²¹ sein, eine Tag- und Nacht-Aufnahme gewährleisten können²²² und über qualifiziertes Personal verfügen.²²³ Die Eingeschlechtlichkeit bezieht sich auf erwachsene Personen. Kinder und damit auch Söhne bis zu einem gewissen Alter sollen mit aufgenommen werden können.</p>
Interpretationen	Der Indikator ist ein <i>Prozessindikator</i> , der die kontinuierlichen Bemühungen erfasst, Frauenschutzeinrichtungen bereitzustellen und auch Gruppen mit besonderen Bedarfen Zugang zu Schutzunterkünften zu gewähren.
Indikatorentyp	Quantitativ

²²⁰ Der Indikator bezieht sich bisher ausschließlich auf Schutzunterkünfte für weibliche Betroffene von geschlechtsspezifischer Gewalt. Frauen und Mädchen sind die zentrale Zielgruppe der Maßnahmen, zu denen die Istanbul-Konvention die Mitgliedstaaten verpflichtet, vgl. Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3a), d), f). In Bezug auf die Anwendung der Konvention auf weitere Betroffenenengruppen von häuslicher Gewalt formuliert Art. 2 Abs. 2 eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten und betont gleichzeitig nochmals den besonderen Fokus, der auf weiblichen Betroffenen von geschlechtsspezifischer Gewalt liegen soll. Im Kontext von Kapitel IV verweist Art. 18 Abs. 3 der Istanbul-Konvention darauf, dass alle Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung auf einem geschlechtsbewussten („gendered“) Verständnis von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt beruhen sollen. Die Einbeziehung von weiteren Betroffenen von häuslicher Gewalt, z. B. männlichen Betroffenen, kann in künftigen Indikatoren abgebildet werden.

²²¹ GREVIO (2021a), Ziff. 93.

²²² CoE (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 133.

²²³ Ebd. (Ziff. 135).

Datenquelle und Erhebung²²⁴	<p>Vorhandene Datenquellen</p> <p><i>Gutachten „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“</i></p> <p><i>Erhebung durch Befragung der Frauenschutzeinrichtungen</i> Das im Jahr 2012 veröffentlichte Gutachten²²⁵ enthält Daten zur Anzahl der Frauenschutzeinrichtungen sowie zur Anzahl der Einrichtungen, die sich für besondere Gruppen eignen.²²⁶ Im Rahmen des Gutachtens wurden 353 Frauenschutzeinrichtungen angeschrieben, 222 Einrichtungen haben an der Befragung teilgenommen. Diese fand über einen Online-Fragebogen zu Ausstattung, Finanzierung, Angebotsspektrum und Inanspruchnahme statt, auf Wunsch wurde der Fragebogen auch als Papierversion verschickt.²²⁷ Da der Rücklauf in einigen Bundesländer 100 Prozent (z. B. im Saarland) und in anderen Bundesländern nur ca. 25 Prozent (z. B. in Sachsen) betrug, sind die Länder unterschiedlich repräsentiert.</p> <p><i>Bundeslandprofile</i> Das oben genannte Gutachten enthält ebenfalls Angaben der zuständigen Länderressorts zur Anzahl der Frauenschutzeinrichtungen in Form von Bundeslandprofilen.</p> <p><i>GREVIO-Staatenbericht</i> Der im Jahr 2020 veröffentlichte erste Staatenbericht der Bundesregierung Deutschlands an die Expert*innengruppe GREVIO enthält ebenfalls Angaben der Länder zur Anzahl der Frauenschutzeinrichtungen. Der Staatenbericht adressiert den Umsetzungsstand der Istanbul-Konvention in Deutschland und wurde unter Federführung des BMFSFJ und unter Einbeziehung verschiedener Bundesressorts und der Länder erstellt.</p> <p><i>Auskünfte der Länder</i> Die Länder führen im Rahmen der Mittelvergabe jährlich Erhebungen zu den Frauenschutzeinrichtungen durch und sind daher als relevante Datenhalter zu benennen.</p> <p>Einschränkungen</p> <p>Die im Rahmen des Gutachtens erhobenen Daten sind nicht aktuell. Nach aktuellem Kenntnisstand stellen sie aber die einzige Datenquelle dar, die eine Disaggregation nach verschiedenen Gruppen mit besonderen Bedarfen ermöglicht. Trotz mangelnder Aktualität werden die Daten somit als vorläufige Datengrundlage zur Befüllung dieses Indikators herangezogen.</p>
---	--

²²⁴ Angaben zu Datenquellen stellen den Stand der Prüfung von Datenquellen zum Zeitpunkt der Erstellung des Gesamtkonzepts dar.

²²⁵ Das Gutachten wurde im Rahmen des Berichts der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder vom Sozialwissenschaftlichen FrauenForschungsInstitut Freiburg vorgelegt.

²²⁶ Helfferich / Kavemann / Rixen (2012), S. 45ff.

²²⁷ Ebd. (S. 13).

	<p>Die im GREVIO-Staatenbericht bereitgestellten Angaben der Länder zur Anzahl der Frauenschutzeinrichtungen bieten zwar aktuellere Daten; allerdings ermöglichen sie keine Disaggregation nach Gruppen mit besonderen Bedarfen und somit keine Disaggregation im Sinne der Konvention und im Sinne der Empfehlungen der Expert*innengruppe GREVIO (siehe Unterpunkt „Disaggregation“). So geben die Daten beispielsweise keinen Aufschluss über die Anzahl der Einrichtungen, die für Frauen mit Behinderung einen barrierefreien Zugang bieten. Auch lässt sich anhand der Angaben nicht ermitteln, wie viele Schutzeinrichtungen für die Gruppe der Frauen mit psychischen Krankheiten und/oder Suchterkrankungen Zugänge ermöglichen.</p> <p>Zum jetzigen Zeitpunkt ist nicht abschließend geklärt, welche Daten zu Frauenschutzeinrichtungen regelmäßig und systematisch im Rahmen der Mittelvergabe durch die Länder erfasst werden und inwiefern diese den Berichterstattungsstellen zur Verfügung gestellt werden können.²²⁸</p> <p>Empfehlungen</p> <p>Für die Berichterstattung sollten perspektivisch aktuelle und relevante Daten zur Verfügung stehen, die eine Disaggregation nach verschiedenen Diskriminierungsdimensionen im Sinne der Istanbul-Konvention und der GREVIO-Empfehlungen erlauben. Die am besten geeignete Datenquelle dafür stellt voraussichtlich eine Abfrage in den Ländern dar. Es wird daher empfohlen, Informationen zur Anzahl der Frauenschutzeinrichtungen, die die Möglichkeit der Disaggregation nach Gruppen mit besonderen Bedarfen ermöglichen, künftig durch regelmäßige Abfragen bei den zuständigen Länderressorts zu erheben.</p>
Periodizität	<p>Eine Erhebung der aktuellen Anzahl der Frauenschutzeinrichtungen sowie der Anteile der Einrichtungen, die sich für Gruppen mit besonderen Bedarfen eignen, sollte einmal jährlich bei den zuständigen Länderressorts stattfinden.</p>
Disaggregation	<p>Um die geografische Verteilung der Frauenschutzeinrichtungen abzubilden, wird der Indikator nach Bundesländern disaggregiert. Um eine Vergleichbarkeit der Bundesländer zu gewährleisten, wird die Anzahl je 10.000 Einwohner*innen dargestellt. Die Daten zur Einwohner*innenzahl stammen vom Statistischen Bundesamt.</p> <p>Die Expert*innengruppe GREVIO unterstreicht, dass der Zugang insbesondere für Personen mit besonderen Bedarfen erschwert ist. Der Art. 4 der Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsparteien, die diskriminierungsfreie Umsetzung des Übereinkommens sicherzustellen.²²⁹ Dementsprechend sollen die Daten nach Personengruppen mit besonderen Bedarfen, die teilweise auch zu den von Diskriminierung betroffenen</p>

²²⁸ Im Rahmen der Planungs- und Erprobungsphase wird durch eine standardisierte Befragung der zuständigen Länderressorts zum einen die Datenerfassung in den Ländern und zum anderen die Bereitstellung der Daten für das regelmäßige Monitoring durch die Berichterstattungsstellen ermittelt. Die Ergebnisse lagen zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Gesamtkonzepts noch nicht vor.

²²⁹ Istanbul-Konvention (2011). Derzeit werden nicht alle im Artikel aufgeführten Dimensionen von Diskriminierung durch den Indikator abgebildet. Eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Erfassung einer diskriminierungsfreien Umsetzung durch den Indikator wird angestrebt.

	<p>Gruppen gehören, disaggregiert werden. Dazu gehören basierend auf den Einschätzungen der Expert*innengruppe GREVIO:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Frauen mit Behinderung - ältere Frauen bzw. Seniorinnen - Frauen mit psychischen Krankheiten - Frauen mit Suchterkrankungen - Frauen mit Söhnen über einem gewissen Alter - migrantische und asylsuchende Frauen²³⁰ <p>Die im Rahmen des Gutachtens „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“ erhobenen Daten sind nach aktuellem Kenntnisstand die einzige Datenquelle, die die Disaggregation nach Eignung für Gruppen mit besonderen Bedarfen ermöglicht. Die Datenquelle enthält Angaben basierend auf den Selbsteinschätzungen der Einrichtungen zur Zugänglichkeit der Einrichtungen für folgende Gruppen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Frauen mit Behinderung - ältere Frauen bzw. Seniorinnen - Frauen mit psychischen Krankheiten - Frauen mit Suchterkrankungen - migrantische und asylsuchende Frauen
Berechnung	<p><i>Bundesländer</i> Zähler: Anzahl der Frauenschutzeinrichtungen je Bundesland</p> <p>Nenner: Einwohner*innen je Bundesland</p> <p>Kennwert = (Zähler/Nenner)*10.000</p> <p><i>Besondere Gruppen</i> Zähler: Anzahl der Frauenschutzeinrichtungen, die für jeweils eine besondere Gruppe geeignet sind, je Bundesland</p> <p>Nenner: Anzahl aller in der Erhebung erfassten Frauenschutzeinrichtungen</p> <p>Anteil = (Zähler/Nenner)*100</p>
Einschränkungen und Empfehlungen	<p>Der Indikator bildet lediglich eine geografische Verteilung der Frauenschutzeinrichtungen auf Ebene der Bundesländer ab. Inwiefern eine angemessene Verteilung innerhalb der Länder unter Berücksichtigung regional variierender Bedarfe gegeben ist, lässt sich anhand des Indikators nicht darstellen.</p> <p>Im Sinne der Istanbul-Konvention sollten Schutzunterkünfte für Frauen ausschließlich Frauen und ihre Kinder aufnehmen, eine Aufnahme rund um die Uhr gewährleisten und über qualifiziertes Personal verfügen.</p>

²³⁰ GREVIO (2021a), Ziff. 268.

Notunterkünfte für obdachlose Frauen und Gemeinschaftsunterkünfte für asylsuchende Frauen sollten nicht als Frauenschutzeinrichtungen gezählt werden. Zum einen nehmen diese Unterkünfte in der Regel nicht ausschließlich Frauen auf, zum anderen kann nicht davon ausgegangen werden, dass dort auf Betroffene von geschlechtsspezifischer Gewalt spezialisiertes Personal beschäftigt ist. Für die vorliegenden Datenquellen lassen sich keine Rückschlüsse darauf ziehen, ob die Definition von Frauenschutzeinrichtungen auf den genannten Kriterien basiert und die erfassten Frauenschutzeinrichtungen diese erfüllen. Es wird empfohlen, die Kriterien künftigen Erhebungen zugrunde zu legen.

Über die hier erfassten Gruppen mit besonderen Bedarfen hinaus werden in Art. 4 Abs. 3 der Istanbul-Konvention weitere Diskriminierungsdimensionen benannt, die die Zugangsmöglichkeiten zu Frauenschutzeinrichtungen nicht beeinflussen sollten. Dazu gehört die Diskriminierung aufgrund der Religion oder der sexuellen Orientierung. Auch GREVIO verweist auf zusätzliche Gruppen mit besonderen Bedarfen, beispielsweise die Gruppe der Sexarbeiter*innen²³¹ oder Frauen mit älteren Söhnen.²³² Die Disaggregation nach zusätzlichen Gruppen mit besonderen Bedarfen sollte fortlaufend geprüft und dort, wo es inhaltlich relevant ist und es die Datenlage zulässt, ergänzt werden.

²³¹ GREVIO (2021b), Ziff. 6.

²³² GREVIO (2021a), Ziff. 268.

Literaturverzeichnis Beispiel-Indikator

- Europarat (CoE)** (2011): Erläuternder Bericht. Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht (nichtamtliche Übersetzung). Istanbul: Europarat (CoE). <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680462535> (abgerufen am 14.01.2022)
- Europarat (CoE)** (2011): Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht (nichtamtliche Übersetzung) (Istanbul-Konvention (2011))
- Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO)** (2021a): Mid-term Horizontal Review of GREVIO baseline evaluation reports. Straßburg: Council of Europe (CoE). <https://rm.coe.int/horizontal-review-study-2021/1680a26325> (abgerufen am 08.12.2021)
- Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO)** (2021b): Second General Report on GREVIO's Activities. Straßburg: Council of Europe (CoE). <https://rm.coe.int/grevio-s-second-activity-report-2021/1680a2165c> (abgerufen am 17.02.2022)
- Helferich, Cornelia / Kavemann, Barbara / Rixen, Stephan** (2012): Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser und der sonstigen Infrastruktur für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder. Gutachten im Auftrag des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/84048/a569e13f4b5782dc9ab63f5ad88239bb/bericht-der-bundesregierung-frauenhaeuser-data.pdf> (abgerufen am 10.02.2021)

Metadatenblatt Indikator Menschenhandel

Vorläufiges Indikatoren-Set: Menschenhandelskonvention, Art. 12 (Ausschnitt)²³³

Art. 12: Unterstützung der Opfer
Attributsübergreifend
<ul style="list-style-type: none"> – Anzahl der Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel – Höhe pauschaler, d. h. einzelfallunabhängiger Zuwendungen des Landes für Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel – Vorhandensein von Länder-Kooperationsvereinbarungen zur Bekämpfung des Handels mit und Ausbeutung von Kindern
Attribut 1: Unterkunft
<ul style="list-style-type: none"> – Vorhandensein gesetzlicher Regelung(en), die eine angemessene und sichere Unterkunft gewährleisten – Höhe der Zuwendungen aus Landesmitteln für die angemessene und sichere Unterbringung von Betroffenen durch Fachberatungsstellen – Anzahl der Plätze in Schutzwohnungen für Betroffene von Menschenhandel – Anzahl der Plätze in Schutzwohnungen für gewaltbetroffene Frauen – Anzahl der Frauenhausplätze – Vorhandensein eines Gewaltschutzkonzepts zur Unterbringung von Geflüchteten auf Länderebene – Anteil der durch Fachberatungsstellen betreuten Fälle, in denen keine Unterbringung stattfand
Attribut 2: Sicherung Lebensunterhalt und materielle Hilfe
Attribut 3: Psychologische Unterstützung
Attribut 4: Medizinische Notversorgung
Attribut 5: Übersetzungs- und Dolmetschdienste
Attribut 6: Rechts- und Sozialberatung
Attribut 7: Partizipation am Strafverfahren
Attribut 8: Zugang von Kindern zu Bildung
Attribut 9: Schutz und Sicherheit der Betroffenen
Attribut 10: Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt

²³³ Für Erläuterungen zur Herleitung der Attribute und Indikatoren siehe 7.1.: Anwendungsbeispiel: Unterstützung für Betroffene von Menschenhandel

Beispiel-Indikator

Indikator	Anzahl der Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel
Themenbereich	Unterstützung der Opfer
Artikel	12: Unterstützung der Opfer <i>Siehe auch: Art. 11 Menschenhandelsrichtlinie: Unterstützung und Betreuung von Opfern des Menschenhandels</i>
Attribut	Übergreifend
Definition	Dieser Indikator bezieht sich auf Fachberatungsstellen mit einem Mandat zur Beratung von Betroffenen von Menschenhandel. Es werden ausschließlich Beratungsangebote berücksichtigt, die teilweise oder vollständig aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Die Anzahl der Angebote bezieht sich dabei auf die Anzahl der Beratungsstandorte.
Grundlage	Art. 12 Abs. 1 Satz 1 der Menschenhandelskonvention verpflichtet jede Vertragspartei, die erforderlichen gesetzgeberischen oder anderen Maßnahmen zur Unterstützung der Opfer bei ihrer körperlichen, psychischen und sozialen Erholung zu treffen. Abs. 1 Satz 2 d) konkretisiert weiterhin, dass derartige Unterstützung zumindest Beratung und Information, insbesondere über die ihnen zustehenden Rechte und zur Verfügung stehenden Dienste, in einer für sie verständlichen Sprache umfasst. Nach Abs. 5 sollen die Staaten dies gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen umsetzen, die sich für die Unterstützung von Opfern einsetzen. Die Beratung und Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel erfolgt in Deutschland überwiegend durch nichtstaatliche spezialisierte Fachberatungsstellen. Die Expert*innengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) ruft die deutschen Behörden in ihrem Evaluationsbericht von 2019 dazu auf, diese nichtstaatlichen Beratungs- und Unterstützungsstrukturen angemessen zu unterstützen. ²³⁴
Interpretation	Der Indikator ist ein <i>Prozessindikator</i> , der die kontinuierlichen Bemühungen erfasst, die Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel durch spezialisierte Fachberatungsstellen zu gewährleisten.
Indikatorentyp	Quantitativ
Datenquelle und -erhebung²³⁵	Vorhandene Datenquellen <i>Auskünfte der Länder</i> Die Länder stellen vereinzelt Informationen zu geförderten Beratungsangeboten für Betroffene von Menschenhandel bereit, beispielsweise im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen oder

²³⁴ GRETA (2019), S. 136 ff., 148.²³⁵ Angaben zu Datenquellen stellen den Stand der Prüfung von Datenquellen zum Zeitpunkt der Erstellung des Gesamtkonzepts dar.

	<p>parlamentarischen Anfragen.²³⁶ Angaben zu den Angeboten wie die Anzahl der geförderten Personalstellen oder die Zielgruppe variieren.</p> <p>Einschränkungen Eine regelmäßige systematische Erfassung geförderter Fachberatungsstellen, ihrer personellen Ausstattung, Zielgruppen und Beratungsangebote in Bezug auf Ausbeutungsformen findet derzeit nicht für alle Bundesländer statt.²³⁷</p> <p>Empfehlungen Es wird empfohlen, diese Informationen künftig durch regelmäßige Abfragen bei den zuständigen Länderressorts zu erheben.</p>
Periodizität	<p>Eine Erhebung der aktuellen Anzahl der staatlich finanzierten Fachberatungsstellen sollte einmal jährlich bei den zuständigen Länderressorts stattfinden.</p>
Disaggregation	<p>Um die geografische Verteilung der Beratungsangebote abzubilden, wird der Indikator nach Bundesländern disaggregiert. Um eine Vergleichbarkeit der Bundesländer zu gewährleisten, wird die Anzahl je 10.000 Einwohner*innen dargestellt. Die Daten zur Einwohner*innenzahl stammen vom Statistischen Bundesamt.</p> <p>Die Anzahl der Fachberatungsstellen wird nach den Ausbeutungsformen disaggregiert, zu denen die Stellen beraten (sexuelle Ausbeutung, Arbeitsausbeutung, weitere Ausbeutungsformen). Die Informationen beziehen sich dabei auf die Angaben der Länder zum offiziellen Mandat für die Beratung. Damit wird auf die Empfehlung der Expert*innengruppe GRETA Bezug genommen, Bemühungen fortzusetzen und zu verstärken, um sicherzustellen, dass alle Unterstützungsmaßnahmen für Opfer aller Formen der Ausbeutung in der Praxis gewährleistet sind.²³⁸ GRETA bemängelt im Evaluationsbericht zu Deutschland 2019, dass sich ein Großteil der Beratungsangebote auf weibliche Betroffene von sexueller Ausbeutung beschränkt.²³⁹</p> <p>Die Anzahl der Beratungsangebote wird zudem nach der Zielgruppe der Angebote in Bezug auf das Geschlecht (männlich, weiblich, divers) der beratenen Personen disaggregiert. Informationen zur Zielgruppe beziehen sich dabei auf die Angaben der Länder zum offiziellen Mandat für die Beratung. Damit wird auf die Umsetzungsverpflichtung in Art. 3 der Menschenhandelskonvention Bezug genommen, eine diskriminierungsfreie Umsetzung sicherzustellen.²⁴⁰ Darüber hinaus wird hier der Erwägungsgrund 3 der Menschenhandelsrichtlinie berücksichtigt,</p>

²³⁶ Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2018); Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (2019).

²³⁷ Welche Daten zu Fachberatungsstellen derzeit in den Ländern erfasst werden, wird im Rahmen der Planungs- und Erprobungsphase durch eine standardisierte Befragung der zuständigen Länderressorts ermittelt. Die Ergebnisse lagen zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Gesamtkonzepts noch nicht vor.

²³⁸ GRETA (2019), Ziff. 149.

²³⁹ Ebd. (Ziff. 136).

²⁴⁰ Art. 3 verpflichtet die Vertragsparteien, die diskriminierungsfreie Umsetzung des Übereinkommens sicherzustellen (Menschenhandelskonvention (2005)). Derzeit werden nicht alle im Artikel aufgeführten Dimensionen von Diskriminierung durch den Indikator abgebildet. Eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Erfassung einer diskriminierungsfreien Umsetzung durch die Indikatoren wird angestrebt.

	demzufolge Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen, sofern angebracht, geschlechterspezifisch angelegt sein sollten.
Berechnung	<p><i>Bundesländer</i> Zähler: Anzahl der Standorte von Beratungsstellen, die für arbeitsrechtliche Beratung mandatiert und teilweise oder vollständig aus öffentlichen Mitteln finanziert sind, je Bundesland</p> <p>Nenner: Einwohner*innen je Bundesland</p> <p>Kennwert = (Zähler/Nenner)*10.000</p> <p><i>Zielgruppen (Geschlecht)</i> Zähler: Anzahl der Beratungsangebote, die für die jeweilige Gruppe zur Verfügung stehen</p> <p>Nenner: Anzahl aller in der Erhebung erfassten Angebote, d. h. Beratungsstandorte</p> <p>Anteil = (Zähler/Nenner)*100</p>
Einschränkungen und Empfehlungen	<p>Der Indikator bildet lediglich eine geografische Verteilung der Beratungsangebote auf Ebene der Bundesländer ab. Inwiefern eine angemessene Verteilung innerhalb der Länder unter Berücksichtigung regional variierender Bedarfe gegeben ist, lässt sich anhand des Indikators nicht darstellen.</p> <p>Über die Anzahl und geografische Verteilung der Angebote hinaus ist die personelle Ausstattung hinsichtlich der Anzahl der finanzierten Personalstellen und der Qualifikation des Personals relevant, um die Gewährleistung von Unterstützung für Betroffene abzubilden.</p> <p>Aktuell erlaubt der Indikator keine Aussage darüber, welche personellen Ressourcen für die Beratung Betroffener zur Verfügung stehen. Daher wird empfohlen, perspektivisch neben der Anzahl der Fachberatungsstellen auch die Anzahl der Vollzeitäquivalente je Fachberatungsstelle abzubilden, die durch die staatliche Finanzierung abgedeckt werden.</p> <p>Beratungsstellen, die Fachberatung für Betroffene von Menschenhandel anbieten, können gegebenenfalls auch arbeitsrechtliche Beratung für mobile Arbeitnehmer*innen durchführen. Vorhandensein und Ausgestaltung dieser Beratungsangebote für mobile Arbeitnehmer*innen werden in separaten Indikatoren erfasst (siehe Art. 5, Menschenhandelskonvention: Prävention).</p>

Literaturverzeichnis Beispiel-Indikator

Europarat (CoE) (2005): Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel (nichtamtliche Übersetzung) (Menschenhandelskonvention (2005))

Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (GRETA) (2019): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany. Second Evaluation Round. Straßburg: Council of Europe (CoE). <https://rm.coe.int/greta-2019-07-fgr-deu-en/1680950011> (abgerufen am 07.12.2021)

Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2018): Drucksache 7/2424. Kleine Anfrage der Abgeordneten Henning Foerster und Peter Ritter, Fraktion DIE LINKE und Antwort der Bundesregierung. Bekämpfung und Vorbeugung des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung. https://www.dokumentation.landtag-mv.de/parldok/dokument/41487/bekaempfung_und_vorbeugung_des_menschenhandels_zur_arbeitsausbeutung.pdf (abgerufen am 15.08.2022)

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (2019): Gemeinsam gegen Menschenhandel und Arbeitsausbeutung. Leitfaden für die Kooperation zwischen Behörden und Fachberatungsstellen in Baden-Württemberg. https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Publikationen/Arbeit/2019_Leitfaden_Arbeitsausbeutung.pdf (abgerufen am 15.08.2022)

Glossar

Aggregierte Daten	Aggregierte Daten (sogenannte Makrodaten) fassen eine Vielzahl an Einzelbeobachtungen (Mikrodaten) in einem einzigen Wert zusammen. ²⁴¹ Sie lassen keine Rückschlüsse auf die Beobachtungseinheit (beispielsweise Individuen oder Einrichtungen) zu.
Daten	Als Daten im engeren Sinne werden häufig Merkmale von Personen oder anderen Einheiten bezeichnet, die sich in aggregierter Form zahlenmäßig darstellen und statistisch auswerten lassen. ²⁴² Im menschenrechtlichen Kontext wird jedoch die Relevanz qualitativer Informationen bei der Beobachtung der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen betont. ²⁴³ Die Berichterstattungsstellen verwenden daher einen breit gefassten Datenbegriff, der über statistische Daten hinausgeht. Als Daten werden standardisierte Informationen und Merkmale quantitativer oder qualitativer Art bezeichnet, die mithilfe empirischer Methoden erhoben werden. ²⁴⁴
Datenhalter	Als Datenhalter werden jene Akteur*innen bezeichnet, die Daten im Sinne standardisierter Informationen generieren, speichern und Auskünfte dazu erteilen. Dies umfasst erstens Daten, insbesondere statistische Daten, die im Rahmen administrativer Prozesse generiert, also durch den Datenhaltern zuarbeitende Akteur*innen erhoben werden. Zweitens fallen Daten darunter, die im Rahmen von Forschungsprojekten, beispielsweise in einem akademischen Kontext oder im Rahmen von Bedarfsanalysen, erhoben werden.
Datensatz	Als Datensatz wird eine organisierte Sammlung von Daten bezeichnet. Der Datensatz enthält Werte für jedes Merkmal für jede im Datensatz erfasste Beobachtungseinheit. Jeder Wert stellt dabei ein einzelnes Datum dar. ²⁴⁵
Disaggregierte Daten	Unter disaggregierten Daten werden nach bestimmten Merkmalen aufgeschlüsselte Makrodaten (siehe aggregierte Daten) verstanden. Diese sind, meist in räumlicher oder sektoraler Hinsicht, kleinteiliger definiert. ²⁴⁶ Der Grad an Detailgenauigkeit der Informationen ist dabei jedoch geringer als der von Einzelbeobachtungen (Mikrodaten).

²⁴¹ ZBW / Gesis / RatSWD (2015), S. 8.

²⁴² Vgl. z. B. UN, Statistics Division (2021) Glossary: Data.

²⁴³ OHCHR (2012), S. 17.

²⁴⁴ Vgl. ebd. (S. 171).

²⁴⁵ Vgl. Eurostat (2015).

²⁴⁶ ZBW / Gesis / RatSWD (2015), S. 8.

Dunkelfeldzahlen Das „Dunkelfeld“ bezeichnet Straftaten, die nicht amtlich registriert werden. Nur die zusätzliche Erfassung des Dunkelfelds ermöglicht Rückschlüsse auf das tatsächliche Kriminalitätsaufkommen in Deutschland. Ohne Zusatzinformationen aus Dunkelfelduntersuchungen bleibt ungewiss, ob die Zahlen der amtlichen Kriminalstatistik tatsächlich die Entwicklung des Kriminalitätsaufkommens widerspiegeln oder lediglich aus einer Verschiebung von Hell- und Dunkelfeld resultieren. Um das Dunkelfeld zu erschließen und um ein umfassenderes Bild des tatsächlichen Kriminalitätsgeschehens zu erhalten, werden in der kriminologischen Forschung Ergebnisse aus standardisierten Befragungen zufällig ausgewählter Personen bezüglich ihrer Erfahrungen als Opfer („Opferbefragungen“) oder Täter*innen („Täterbefragungen“) von Straftaten herangezogen.²⁴⁷ Bei Opferbefragungen spricht man in der Forschung auch von „Viktimisierungssurveys“.

Evaluation Unter einer Evaluation versteht man eine Untersuchung von Prozessen, Ergebnissen und Wirkungen, die dazu dient, Politiken, Programme und Maßnahmen anhand transparenter Kriterien zu bewerten. Je nach Fragestellung liegt der Fokus zum Beispiel auf Fragen der Angemessenheit, der Umsetzung, der Zielerreichung, der Effektivität, der Effizienz, der Nachhaltigkeit und der gesellschaftlichen Relevanz der eingesetzten Instrumente.²⁴⁸ Im Unterschied zum Monitoring erfolgen Evaluationen in der Regel punktuell. Monitoring und Evaluation können sich gegenseitig sinnvoll ergänzen.²⁴⁹

Formen der Evaluation²⁵⁰

Durch wen wird evaluiert?

Externe Evaluation: Die Evaluierung erfolgt durch Akteur*innen, die nicht Teil der zu evaluierenden Institution sind.

Interne Evaluation: Die Evaluierung erfolgt durch Akteur*innen, die Teil der zu evaluierenden Institution, jedoch nicht notwendigerweise für den Evaluationsgegenstand verantwortlich sind.

Selbstevaluation: Eine interne Evaluation, bei der die für den Evaluationsgegenstand verantwortlichen Akteur*innen diesen eigenständig evaluieren.

Mit welchem Ziel wird evaluiert?

²⁴⁷ BKA (o. J.).

²⁴⁸ Filsinger (2014), S. 11.

²⁴⁹ Rabe / Leisering (2018), S. 27.

²⁵⁰ DeGEval (2016).

Summative Evaluation: Retrospektive Bewertung, die der Entscheidungsfindung über einen Evaluationsgegenstand dient (z. B. Fortführung, Ausweitung, Einstellung).

Formative Evaluation: Begleitende Auswertung, die der Steuerung und Weiterentwicklung des Evaluationsgegenstands dient.

Hellfelddaten

Das sogenannte „Hellfeld“ umfasst alle der Polizei bekannten und in der amtlichen Kriminalstatistik erfassten Straftaten. Dieses Feld bildet somit nur einen kleinen Ausschnitt von Kriminalität ab. Verschiedene Faktoren wie das Anzeigeverhalten, die Frequenz und die Schwerpunkte polizeilicher Kontrollen oder Änderungen des Strafrechts beeinflussen die Entwicklung der Zahlen im Hellfeld.²⁵¹

Metadaten

Als Metadaten werden Daten bezeichnet, die Informationen mit zusätzlichen Daten beschreiben. Metadaten können beispielsweise Definitionen, Datenquellen oder Schlagworte enthalten; sie vereinfachen die Suche nach Daten und bieten somit die Grundlage für die Verwaltung großer Datenmengen.

Monitoring

Unter Monitoring versteht man eine routinemäßige, systematische und kriteriengeleitete Sammlung von Vergleichsdaten zu sozialen oder rechtlichen Sachverhalten über einen längeren Zeitraum.²⁵² Zentrale Elemente sind dabei Indikatoren, das heißt Kenngrößen, anhand derer sich soziale Sachverhalte beschreiben lassen.²⁵³ Monitoring kann als Instrument Steuerungsbedarfe sichtbar machen und eine Planungs- und Informationsgrundlage für politische Steuerungsprozesse liefern. Bezogen auf den Umsetzungsstand menschenrechtlicher Verpflichtungen können mithilfe von Monitoring Aussagen über Fortschritte in der Umsetzung über die Beobachtungszeiträume hinweg und politische Handlungsbedarfe getroffen werden. Die Untersuchung von Wirkungsmechanismen und Prozessen ist nicht Gegenstand eines Monitorings. Um Aussagen über kausale, also wirkungsbezogene Zusammenhänge zwischen Interventionen und Ergebnissen zu treffen und einzelne Politiken, Programme und Maßnahmen im Hinblick auf ihre Wirksamkeit zu bewerten, bedarf es einer Evaluation.

Wirkungsanalyse

Eine Wirkungsanalyse (wirkungsorientierte oder Impact-Evaluation) hat das Ziel, Aussagen zu treffen, die über unmittelbare Resultate einer Maßnahme hinausgehen.²⁵⁴ Diese methodisch anspruchsvolle Form der Evaluation untersucht weitreichendere mittel- und langfristige Wirkungen.

²⁵¹ BKA (o. J.).

²⁵² DeGEval (2016).

²⁵³ Filsinger (2014), S. 10.

²⁵⁴ Ebd. (S. 11).

Dabei müssen komplexe Gefüge von Wirkmechanismen, einschließlich nicht intendierter Folgen, aus verschiedenen Perspektiven betrachtet werden.²⁵⁵

²⁵⁵ Ebd. (S. 13).

Literaturverzeichnis Glossar

- Bundeskriminalamt (BKA)** (2021): Kriminalstatistisch-kriminologische Analyse und Dunkelfeldforschung: Bundeskriminalamt (BKA). https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Forschung/ForschungsprojekteUndErgebnisse/Dunkelfeldforschung/dunkelfeldforschung_node.html (abgerufen am 15.12.2021)
- DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V. (DeGEval)** (2016): Standards für Evaluation Erste Revision 2016. Glossar der Standards für Evaluation. Unter Mitarbeit von Wolfgang Böttcher, Alexandra Caspari, Jan Hense, Michael Kalman, Wolfgang Meyer. Mainz. <https://www.degeval.org/degeval-standards/glossar-der-standards-fuer-evaluation/> (abgerufen am 08.12.2021)
- Eurostat** (2015): Glossary: Data set: European Commission. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Data_set&oldid=219779 (abgerufen am 11.12.2021)
- Filsinger, Dieter** (2014): Monitoring und Evaluation. Perspektiven für die Integrationspolitik von Bund und Ländern. WISO-Diskurs. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/11039.pdf> (abgerufen am 07.12.2021)
- Leibniz Information Centre for Economics (ZBW) / Leibniz Institute for the Social Sciences (Gesis) / Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD)** (2015): Statistische Aggregatdaten, Auffinden, Zitieren, Dokumentieren: Forschungsdaten in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften. <https://auffinden-zitieren-dokumentieren.de/download/> (abgerufen am 19.04.2022)
- Rabe, Heike / Leisering, Britta** (2018): Die Istanbul-Konvention. Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt: Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR), Analyse. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Istanbul_Konvention.pdf
- UN, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)** (2012): Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation. New York, Genf. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf
- UN, Statistics Division** (2021): Glossary: Data: UN Statistics Division. <https://data.un.org/Glossary.aspx> (abgerufen am 08.12.2021)

Impressum

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

KONTAKT:

Dr. Bärbel Uhl, Projektleiterin
Nele Allenberg, Abteilungsleiterin Inland/Europa

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
August 2022

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.