

Berlin, 13. Februar 2020

## 14. THEMENPAPIER

### Deutscher Juristinnenbund e.V.

Vereinigung der Juristinnen,  
Volkswirtinnen und Betriebswirtinnen

Geschäftsstelle / Office:

Anklamer Straße 38 • D-10115 Berlin

fon: +49 30 4432700 • fax: +49 30 44327022

geschaeftsstelle@djb.de • <https://www.djb.de>

## Rücknahme des Vorbehalts zu Artikel 59 der Konvention

***Kontext:** Bereits 2011 hat die Bundesrepublik Deutschland das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) unterzeichnet, jedoch erst nach ausführlichen Diskussionen 2017 auch ratifiziert. Damit gilt die Istanbul-Konvention seit dem 1. Februar 2018 im Range eines Bundesgesetzes (BGBl II 2017, S. 1026), welches Landesrecht vorgeht, und zugleich weiterhin als Internationales Recht, welches eine völkerrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts erfordern kann. Trotz vieler guter Regelungen und Praktiken gegen geschlechtsspezifische Gewalt besteht in Deutschland noch erheblicher Handlungsbedarf zur Umsetzung der Vorgaben aus der Istanbul-Konvention.*

*Aus Anlass des Inkrafttretens der Istanbul-Konvention auch als innerdeutsches Recht am 1. Februar 2018 erläutert der Deutsche Juristinnenbund dringlichen Umsetzungsbedarf in sieben weiteren Themenpapieren (die erste Serie zum 25. November findet sich hier: <https://www.djb.de/themen/thema/ik/>). Für die konsequente und menschenrechtskonforme Umsetzung ist auch die Rücknahme der Vorbehalte zu Artikel 59 der Konvention notwendig, womit sich das insgesamt 14. Themenpapier befasst.*

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

**Aktuelle Situation und Rechtslage:** Die Bundesrepublik hat Vorbehalte zu Artikel 59(2) und (3) der Konvention erklärt, so dass die entsprechenden Verpflichtungen derzeit nicht für Deutschland gelten. Die Bundesregierung begründet diese Vorbehalte damit, dass sie keinen humanitären Aufenthaltstitel iSd Artikel 59(2) der Konvention schaffen müsse, da es bereits die Möglichkeit gäbe, einen familiären Aufenthaltstitel (§ 31 AufenthG) zu erwirken. Dabei handelt es sich jedoch ausschließlich um die Verlängerung eines bestehenden familiären Aufenthaltstitels, sodass ein Großteil anderer Aufenthaltssituationen nicht erfasst werden. Einen

Aufenthaltstitel für Gewaltbetroffene iSv Artikel 59(3) lehnt die Bundesregierung explizit ab mit der Begründung, persönliche Gründe seien zu unkonkret und bei Ermittlungs- bzw. Strafverfahren werde grundsätzlich nur eine Duldung erteilt.

Es ist nicht ersichtlich, warum den Betroffenen von Gewalt gegen Frauen oder häuslicher Gewalt kein humanitärer Aufenthaltstitel zugänglich sein sollte. Vielmehr wird ihr Schutz gegen geschlechtsspezifische Gewalt und deren Folgen erheblich verkürzt. Auch die Gewährung eines Aufenthaltstitels für Gewaltbetroffene iSv Artikel 59(3) der Konvention ist Bestandteil des umfassenden Gewaltschutzkonzeptes der Konvention. Die persönlichen Gründe, aus denen ein Aufenthalt erforderlich ist, sind dann durch Gesetz festzulegen und müssen in Bezug zum Zweck der Konvention stehen. Zu denken ist insbesondere an Konstellationen, in denen entweder die Folgen der Gewalt eine Ausreise unzumutbar machen, weil bspw. in Deutschland therapeutische und beratende Maßnahmen in Anspruch genommen werden, oder in denen die Art der Gewalt (insbesondere sexualisierte Gewalt) zu erheblichen Nachteilen der Betroffenen bei Rückkehr in ihr Herkunftsland führen können. Die deutsche Praxis, Betroffenen von Gewalt gegen Frauen oder häuslicher Gewalt nur eine Duldung zum Zwecke von Ermittlungs- oder Strafverfahren zu erteilen, ist ein wesentliches Strafverfolgungshindernis, sie würdigt die Betroffenen zu reinen Objekten staatlicher Strafverfolgungszwecke herab, weil sie ausschließlich im öffentlichen Interesse zur Sicherung des Strafverfahrens erteilt wird. Auch bietet die Aussetzung der Abschiebung einen unzureichenden Schutz; der Nachzug von Kindern aus dem Ausland ist ausgeschlossen, es bleibt bei einer sozialrechtlichen Ausgrenzung und Beschränkungen der Berufstätigkeit. Auch können sich weitreichende Konsequenzen aus der Beschränkung der Freizügigkeit ergeben, wenn es sich etwa um Gewalt in organisierten Strukturen handelt, die bis ins Herkunftsland<sup>1</sup> reichen.

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

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

---

<sup>1</sup> Notwendig wäre hier eine Regelung, die auf die besseren Möglichkeiten des Gewaltschutzes abstellt, ähnlich wie dies für den Selbsteintritt im Dublin-Verfahren vorgesehen ist (vgl. BAMF, DA-Asyl, Stand 25.4.2017, Menschenhandel).

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

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

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

---

<sup>2</sup> Die Ehebestandszeit wurde übrigens 2011 von bis dahin zwei auf drei Jahre erhöht – mit der Begründung, dies würde Zwangsehen verhindern. Gewaltopfer mit prekärem Aufenthaltsrecht dürften eher die Ehebestandsdauer selbst als Förderung ihrer Zwangsehe empfinden.

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

Prof. Dr. Maria Wersig  
Präsidentin

Prof. Dr. Ulrike Lembke  
Vorsitzende der Kommission Europa- und Völkerrecht

Dr. Ulrike Spangenberg  
Vorsitzende der Kommission Recht der sozialen Sicherung, Familienlastenausgleich