

Policy Paper: Gewaltschutz von Frauen im Aufenthaltsgesetz

4. Juni 2024



Inhalt

| | |
|--|----------|
| I. Warum Gewaltschutz von Frauen im Aufenthaltsgesetz nicht gelingt..... | 1 |
| 1. Lückenhafter Gewaltschutz im Aufenthaltsrecht | 2 |
| a) Fehlende Definition des Begriffs „häusliche Gewalt“ und unzureichende Regelungen zur Darlegungs- und Beweislast | 2 |
| b) Humanitäre Aufenthaltserlaubnis aufgrund der persönlichen Lage (Art. 59 Abs. 3 lit. a IK)..... | 2 |
| c) Fallgruppen | 3 |
| d) Kein ausreichender Schutz durch geltende Rechtslage | 4 |
| e) Äquivalent zum Menschenhandel: Umsetzung von Art. 59 Abs. 3 lit. b IK..... | 5 |
| 2. Regelungsbedürfnisse..... | 5 |
| II. Regelungsvorschläge..... | 5 |
| 1. Umsetzung beider Varianten des Art. 59 Abs. 3 IK | 6 |
| 2. Konkreter Regelungsvorschlag..... | 6 |
| 3. Ergänzung bestehender Regelungen | 6 |
| 4. Rechtspolitische Einordnung | 7 |
| III. Darüberhinausgehende Forderungen | 7 |

I. Warum Gewaltschutz von Frauen im Aufenthaltsgesetz nicht gelingt

Frauen mit Migrations- und Fluchtgeschichte sind auf der Flucht und im Aufnahmestaat, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, geschlechtsspezifischer, darunter partnerschaftlicher Gewalt, in besonderem Maße ausgesetzt.¹ Präkäre Lebensumstände und/oder die erschwerte soziale Teilhabe erhöhen ihre Vulnerabilität und begünstigen Isolation und missbräuchliche Abhängigkeitsverhältnisse, auch zu gewaltausübenden Partner*innen. Die Gewalterfahrungen werden durch mehrfache Betroffenheit geprägt: Die geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen mit Flucht- und Migrationsgeschichte wird durch Dimensionen rassistischer und strukturell-institutioneller Gewalt der Migrationspolitik verschärft.² Gleichzeitig ist es für die Betroffenen jedoch schwieriger, Zugang zu Unterstützungssystemen zu erhalten, gegen sexualisierte Gewalt und Ausbeutung vorzugehen und sich aus missbräuchlichen Partner*innenschafte zu lösen.³

Vor diesem Hintergrund verpflichtet das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt („Istanbul Konvention“ – IK) die Vertragsstaaten, Maßnahmen zum Schutz von ausländischen Gewaltbetroffenen, insbesondere von Frauen, zu ergreifen (vgl. Art. 59 ff. IK). Ein zentraler Bestandteil des in der Konvention verankerten Gewaltschutzes ist es, Betroffenen von geschlechtsspezifischer Gewalt im Herkunftsland, auf der Flucht oder im Aufnahmestaat unter bestimmten Umständen ein Aufenthaltsrecht zu vermitteln. Die Istanbul-Konvention sieht daher nicht nur Regelungen zu geschlechtsspezifischer Gewalt als Fluchtgrund, sondern nach Art. 59 Abs. 1 IK auch ein eigenständiges Aufenthaltsrecht für Betroffene häuslicher Gewalt vor, deren Aufenthaltstitel vom Aufenthaltsstatus der Ehe- oder Lebenspartner*innen abhängt.

Im Einklang mit dem Gebot der Nichtdiskriminierung sind in Art. 59 Abs. 3 IK darüber hinaus Aufenthaltstitel vorgesehen, welche keinen bestimmten rechtlichen Status der Betroffenen voraussetzen und damit – anders als Art. 59 Abs. 1 IK – auch geduldete oder vollziehbar ausreisepflichtige Personen erfassen. Art 59 Abs. 3 lit. a IK sieht eine Aufenthaltserlaubnis aufgrund der persönlichen Lage der Betroffenen vor, während in Art. 59 Abs. 3 lit. b IK ein Aufenthaltstitel zur Mitwirkung im Ermittlungs- oder Strafverfahren gegen die Täter*innen geregelt ist.

Trotz dieser klaren Vorgaben der Istanbul-Konvention fehlt dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG) ein umfassendes Regelungskonzept, welches Betroffene von häuslicher Gewalt ganzheitlich schützt.

Die Istanbul-Konvention enthält zwei alternative Aufenthaltsrechte für Betroffene von häuslicher Gewalt, von denen bislang keines im AufenthG umgesetzt ist:⁴

- a) Um die Schutzlücken mit Blick auf Art. 59 Abs. 3 lit. a IK zu schließen, ist eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis für gewaltbetroffene Personen zu schaffen, wenn der Aufenthalt aufgrund der persönlichen Lage erforderlich ist. Dabei ist die Gesamtsituation der Betroffenen einschließlich der Situation im Herkunftsland, des Gesundheitszustands, der persönlichen Sicherheit sowie der familiären Bindungen zu berücksichtigen.⁵
- b) Die Umsetzung von Art. 59 Abs. 3 lit. b IK erfordert die Einführung einer Aufenthaltserlaubnis für gewaltbetroffene Personen, deren Aufenthalt aufgrund ihrer Mitwirkung im Ermittlungs- oder Strafverfahren gegen die Täter*innen – z. B. im Rahmen einer Zeug*innenaussage – erforderlich ist. Bislang ist dies gemäß § 25 Abs. 4a AufenthG ausschließlich für Opfer von Straftaten nach §§ 232 bis 233a StGB (Menschenhandel, Zwangsprostitution, Zwangsarbeit, Ausbeutung der Arbeitskraft, Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung) vorgesehen; im Übrigen kommt für Opferzeug*innen, die nicht aus anderen Gründen über einen Aufenthaltstitel verfügen, allein die Erteilung einer Duldung gem. § 60a Abs. 2 Satz 2 AufenthG in Betracht, wenn Verfahrensgegenstand ein Verbrechen gemäß § 12 Abs. 1 StGB ist.

Die Umsetzung beider Varianten der Istanbul-Konvention sind Gegenstand dieses Policy-Papers.

1 Council of Europe, Protecting migrant women, refugee women and women asylum seekers from gender-based violence (Istanbul Convention), 2019, S. 3; Erläuternder Bericht Nr. 298.

2 Vgl. Katherine Braun/Samia Dinkelaker, Schutz für geflüchtete Frauen* im Spannungsfeld von besonderer Schutzbedürftigkeit und restriktiven Migrationspolitiken, in: Samia Dinkelaker/Nikolai Huke/Olaf Titje (Hg.), Nach der Willkommenskultur, 2021, S. 70 ff; Vgl. auch: DaMigra, GREVIO-Schattenbericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland, 2020, S. 21.

3 Erläuternder Bericht Nr. 301.

4 Vgl. auch DaMigra, GREVIO-Schattenbericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland, 2020, S. 29; BIK, Alternativbericht zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, 2021, S. 175.

5 Erläuternder Bericht Nr. 307; Vgl. auch: DIMR, Aufenthaltstitel für Betroffene häuslicher Gewalt – Umsetzungsempfehlungen zu Artikel 59 Abs. 1-3 Istanbul-Konvention, 2023, S. 16.

1. Lückenhafter Gewaltschutz im Aufenthaltsrecht

Regelungen zum Gewaltschutz finden sich in Kapitel 2 (Einreise und Aufenthalt im Bundesgebiet) des AufenthG nur punktuell. Neben § 25 Abs. 4a AufenthG im Kapitel 5 (humanitäre Aufenthaltsrechte), der sich auf Opferzeug*innen von Menschenhandel und verwandten Straftaten bezieht, findet sich eine explizite Regelung zum Gewaltschutz in § 31 Abs. 2 AufenthG im Abschnitt 6 (Aufenthaltsrecht aus familiären Gründen). Diese Härtefallklausel sieht die Gewährung eines eigenständigen, von der*dem Ehepartner*in unabhängigen Aufenthaltsrechts für gewaltbetroffene Personen vor. Allerdings weist die Regelung zahlreiche Schutzlücken auf und muss – wie der djb bereits dargelegt hat – reformiert werden, um der Umsetzung von Art. 59 Abs. 1 IK gerecht zu werden.⁶ Im Abschnitt 7 (Besondere Aufenthaltsrechte) wird in § 37 Abs. 2a AufenthG Opfern von Zwangsverheiratung, die in Deutschland aufgewachsen sind, ohne deutsche Staatsangehörige zu sein, und im Ausland festgehalten wurden, unter bestimmten Voraussetzungen ein Rückkehrrecht eingeräumt.

a) Fehlende Definition des Begriffs „häusliche Gewalt“ und unzureichende Regelungen zur Darlegungs- und Beweislast

Zur vollständigen Umsetzung der Istanbul-Konvention im AufenthG müssen die Wirkmechanismen von geschlechtsspezifischer Gewalt in der Rechtssetzung umfassend Berücksichtigung finden. Für das AufenthG bedeutet dies zunächst eine Ergänzung des Gesetzeswortlautes um die Klarstellung, dass häusliche Gewalt nicht erst mit dem körperlichen Übergriff beginnt.

Unabhängig von strafrechtlichen Beurteilungen muss geschlechtsspezifische Gewalt strukturell und in ihrer Machtasymmetrie verstanden werden.

Aus diesem Grund sind alle bestehenden und geforderten Regelungen, die der Umsetzung der Istanbul-Konvention dienen, an dem Gewaltbegriff der Istanbul-Konvention zu messen. Daher sollte der Begriff der häuslichen Gewalt aus Art. 3 lit. b IK⁷ als Legaldefinition in § 2 AufenthG (Begriffsbestimmungen) übernommen werden.⁸

Gleiches gilt für die Anforderungen an die Darlegungs- und Beweislast hinsichtlich der Gewaltausübung. Hier sollte im Gesetzestext klargestellt werden, dass es abweichend von § 82 AufenthG lediglich einer „Darlegung“ der Gewaltausübung bedarf.⁹ Beide Regelungsvorschläge sollten sich im AufenthG auf alle Fälle der häuslichen Gewalt erstrecken und sind damit auch bei den folgenden Regelungsvorschlägen (II.) zu bedenken.

b) Humanitäre Aufenthaltserlaubnis aufgrund der persönlichen Lage (Art. 59 Abs. 3 lit. a IK)

Bislang fehlt es im deutschen Aufenthaltsrecht an einer humanitären Aufenthaltserlaubnis, welche – wie von Art. 59 Abs. 3 lit. a IK gefordert – ausdrücklich die persönliche Situation der Gewaltbetroffenen berücksichtigt.¹⁰ Die „persönliche Lage“ soll laut dem Erläuternden Bericht zur Istanbul-Konvention mit Blick auf die unterschiedlichen Faktoren beurteilt werden, so etwa die Situation der Betroffenen im Herkunftsland, ihre persönliche Sicherheit, ihre Gesundheit und ihre familiären Bindungen.¹¹ Nach der geltenden Rechtslage kann die persönliche Lage der Gewaltbetroffenen, u. a. im Hinblick auf die physischen und psychischen Folgen der Gewalterfahrung, auf begonnene oder erforderliche medizinische und (psycho-)therapeutische Behandlungen im Aufnahmestaat, verfügbare familiäre oder soziale Unterstützungen, weitestgehend keinen Anspruch auf einen Aufenthaltstitel begründen. Die Kriterien, die bei der Prüfung eines humanitären Aufenthaltstitels angelegt werden, sind nicht auf die spezifischen Umstände gewaltbetroffener Personen ausgerichtet, weil sie sich auf Abschiebungs- und Ausreisehindernisse fokussieren und dabei die (drohenden) Rechtsverletzungen der gewaltbetroffenen Personen ausblenden. Die Istanbul-Konvention fordert hingegen, dass die persönliche Lage der Betroffenen anhand verschiedener Faktoren beurteilt wird, etwa der familiären Bindungen oder der gesundheitlichen Situation, wobei sowohl die Umstände im Aufnahmestaat als auch im Herkunftsland zu berücksichtigen sind.¹²

6 djb, Policy Paper: Reform des § 31 AufenthG, st23-20 vom 14.07.2023, abrufbar unter: <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st23-20>, zuletzt abgerufen am 03.06.2024.

7 Gemäß Art. 3 lit. b IK bezeichnet der Begriff „häusliche Gewalt“ im Sinne dieses Abkommens alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen beziehungsweise Partnern vorkommen, unabhängig davon, ob der Täter beziehungsweise die Täterin denselben Wohnsitz wie das Opfer hat oder hatte.

8 Djb, Policy Paper: Reform des § 31 AufenthG, st23-20 vom 14.07.2023, S. 3, abrufbar unter: <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st23-20>, zuletzt abgerufen am 03.06.2024.

9 Ebd., S. 4.

10 Vgl. auch: DIMR, Aufenthaltstitel für Betroffene häuslicher Gewalt – Umsetzungsempfehlungen zu Artikel 59 Abs. 1-3 Istanbul-Konvention, 2023, S. 15 ff.

11 Erläuternder Bericht Nr. 307.

12 Erläuternder Bericht Nr. 307.

c) Fallgruppen

Folgende Fallgruppen verdeutlichen (exemplarisch und nicht abschließend), dass der Gewaltschutz den Anforderungen von Art. 59 Abs. 3 lit. a IK nicht gerecht wird:

(1) Die gewaltbetroffene Person besitzt eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG

Wenn eine Person aufgrund eines Abschiebungsverbot eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3-5 AufenthG besitzt, kann dem*der Partner*in zum Schutz der Ehe bzw. Lebenspartnerschaft ein Titel nach § 25 Abs. 5 AufenthG erteilt werden. Nach § 26 Abs. 2 AufenthG darf die Aufenthaltserlaubnis nicht verlängert werden, wenn das Ausreisehindernis oder die sonstigen einer Aufenthaltsbeendigung entgegenstehenden Gründe entfallen sind. Bei Trennung/Scheidung infolge von häuslicher Gewalt entfällt das Ausreisehindernis des Schutzes von Ehe und Familie nach Art. 6 GG und Art. 8 EMRK. Die Aufenthaltserlaubnis darf nicht verlängert werden, es sei denn, es bestehen weitere eheunabhängige Ausreisehindernisse.

Beispiel: Der Ehemann benötigt eine im Herkunftsland nicht verfügbare Nierendialyse. Die Ausländerbehörde stellt daher ein (zielstaatsbezogenes) Abschiebungsverbot fest und erteilt dem Ehemann eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG. Seiner Ehefrau wird eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG erteilt. Es kommt zu einer Trennung aufgrund häuslicher Gewalt. Die Ehefrau muss nun um ihr Aufenthaltsrecht fürchten, weil das bisherige Ausreisehindernis des Schutzes von Ehe und Familie entfallen ist.

(2) Die gewaltbetroffene Person besitzt eine Aufenthaltserlaubnis nach § 22 AufenthG

Nach § 22 AufenthG kann eine ausländische Person aus „dringenden humanitären Gründen“ aus dem Ausland aufgenommen und ihr eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Sowohl die Bundesregierung, als auch einzelne Ausländerbehörden können eine solche Aufnahme verfügen, so etwa für Ortskräfte aus Afghanistan. In diesen Fällen erhalten auch die Familienangehörigen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 22 AufenthG.

Trennt sich nun die Ehefrau wegen häuslicher Gewalt, so entfällt ihr Anspruch auf Schutz der Ehe und des Familienlebens. Ihr kann das Aufenthaltsrecht entzogen werden, wenn sie selbst keine Gefährdung bei Rückkehr zu erwarten hat. Auch die Härtefallklausel des § 31 Abs. 2 AufenthG ist nicht anwendbar.

(3) Die gewaltbetroffene Person besitzt eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104c Abs. 2 AufenthG

Den Partner*innen von Personen, die ein Chancen-Aufenthaltsrecht innehaben, soll nach § 104c Abs. 2 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Vom Anwendungsbereich sind geduldete und in sonstiger Weise vollziehbar ausreisepflichtige Angehörige erfasst. Die Aufenthaltserlaubnis wird für 18 Monate erteilt und ist nicht verlängerbar. Während der Laufzeit kann nur eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG oder 25b AufenthG erteilt werden. Im Fall der Trennung wegen häuslicher Gewalt ist der Aufenthalt der Partner*innen, in der Regel der Frauen, gefährdet, sofern sie nicht selbst z. B. die (hohen) Voraussetzungen des § 25b AufenthG – u. a. vier- bis sechsjährige ununterbrochene Aufenthaltszeiten und (zumindest überwiegende) selbstständige Lebensunterhaltssicherung – erfüllen. Die gewaltbetroffene Person kann ein eigenständiges Aufenthaltsrecht wegen häuslicher Gewalt im Sinne des § 31 Abs. 2 AufenthG aber erst dann geltend machen, wenn ihr der Aufenthaltstitel nach § 25b AufenthG bereits erteilt wurde (§ 25b Abs. 4 Satz 3 AufenthG).

(4) Die gewaltbetroffene Person wird wegen einer gelebten ehelichen Lebensgemeinschaft nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG geduldet

Der Aufenthalt von Partner*innen ist gefährdet, wenn diese aufgrund der bestehenden ehelichen Lebensgemeinschaft mit Blick auf Art. 6 GG nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG geduldet werden und sich aufgrund häuslicher Gewalt trennen. Nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG ist die Abschiebung ausländischer Personen auszusetzen, wenn diese aus rechtlichen Gründen unmöglich ist. Der Schutz der Ehe kann einen solchen rechtlichen Grund darstellen, vorausgesetzt, es besteht auch eine tatsächlich gelebte eheliche Gemeinschaft.¹³ Dieser rechtliche Grund entfällt aber im Zeitpunkt der Trennung, auch wenn diese wegen häuslicher Gewalt erfolgt.

Beispiel: Der Ehepartner erhält eine Ausbildungsduldung gem. § 60c AufenthG. Bei dieser handelt es sich um ein „Aufenthaltsrecht im Duldungsgewand.“¹⁴ Familienangehörige sind vom Schutzbereich der Aufenthaltserlaubnis zu Ausbildungszwecken nicht umfasst. Für Partner*innen kommt allein eine Duldung gemäß § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG mit Blick auf Art. 6 GG in Betracht.¹⁵ Kommt es zu einer Trennung wegen häuslicher Gewalt, droht der gewaltbetroffenen Frau daher die Abschiebung.

(5) Die gewaltbetroffene Person besitzt eine Beschäftigungsduldung nach § 60d AufenthG als Ehe- bzw. Lebenspartner*in

Anders als bei der Ausbildungsduldung sind Angehörige in den Anwendungsbereich der Beschäftigungsduldung mit einbezogen. Sobald jedoch eine Trennung wegen häuslicher Gewalt erfolgt und die gewaltbetroffene Partnerin nicht

13 Bergmann/Dienelt/Dollinger AufenthG § 60a Rn. 24.

14 BeckOK MigR/Röder, AufenthG § 60c Rn. 7.

15 BeckOK MigR/Röder, AufenthG § 60c Rn. 10.

alle Voraussetzungen der Beschäftigungsduldung in eigener Person erfüllt – z. B. keine Lebensunterhaltssicherung in den letzten 12 Monaten – kann die Beschäftigungsduldung mit der Konsequenz der (drohenden) Abschiebung widerrufen werden.¹⁶

(6) Die gewaltbetroffene Person ist vollziehbar ausreisepflichtig

Vollziehbar ausreisepflichtige Personen, die häusliche Gewalt erfahren, haben nach der geltenden Rechtslage kaum Aussicht auf Sicherung ihres Aufenthalts. Davon sind beispielsweise Personen erfasst, die nach einer Einreise mit einem Visum aus familiären Gründen keine Aufenthaltserlaubnis erhalten können, weil die eheliche Lebensgemeinschaft bereits kurze Zeit nach der Einreise wegen häuslicher Gewalt beendet wurde.¹⁷ Eine weitere wichtige Gruppe sind Personen, die während eines Asylverfahrens von häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen sind, und deren besondere Situation und Unterstützungsbedarfe weder bei der Abschiebung nach negativem Ausgang des Asylverfahrens noch bei einer Entscheidung nach der Dublin III-Verordnung zur Überstellung in einen anderen Schengen-Staat berücksichtigt werden. Auch Personen, die ohne Aufenthaltspapiere in Deutschland leben und arbeiten, und in dieser Zeit von häuslicher Gewalt betroffen sind, können keinen Schutz vor Abschiebung erreichen.

d) Kein ausreichender Schutz durch geltende Rechtslage

Die aufenthaltsrechtlichen Regelungen verhindern einen ausreichenden Zugang zum Gewaltschutz. In den geschilderten Konstellationen besteht kein Zugang zu einer humanitären Aufenthaltserlaubnis, die den Anforderungen von Art. 59 Abs. 3 lit. a IK gerecht wird: Die bestehenden humanitären Aufenthaltstitel, welche an die Situation der Betroffenen im Inland anknüpfen, sind nicht auf den Schutz vor häuslicher Gewalt zugeschnitten; entweder werden nur kurzfristige Aufenthaltsw Zwecke erfasst oder die Anforderungen an den Nachweis der (drohenden) Menschenrechtsverletzungen sind zu hoch.

Bei der Prüfung von Abschiebungsverboten durch die Behörden bzw. bei einer späteren gerichtlichen Kontrolle wird die „persönliche Lage“ des Opfers nur berücksichtigt, wenn die hohe Schwelle eines Abschiebungs- oder Ausreisehindernisses erreicht wird. Häusliche Gewalt im Herkunftsland wird zwar als geschlechtsspezifische Verfolgung gegenüber einer bestimmten sozialen Gruppe anerkannt,¹⁸ dagegen werden Gewalterfahrungen auf der Flucht oder in Deutschland nur unter dem Aspekt berücksichtigt, ob sie zu einem (gesundheitlichen) Abschiebungshindernis ins Herkunftsland führen. Die Berücksichtigung der „persönlichen Lage“ nach Art. 59 Abs. 3 lit. a IK führt jedoch zu einer Gesamtbewertung aller in- und auslandsbezogenen Beeinträchtigungen und legt die Schwelle mit der Frage nach der Belangbeeinträchtigung deutlich niedriger als die Anforderungen an ein Abschiebungsverbot wegen unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (§ 60 Abs. 5 AufenthG, Art. 3 EMRK) oder einer erheblichen konkreten Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit (§ 60 Abs. 7 AufenthG, Art. 2 Abs. 2 GG).¹⁹

Auch die humanitären Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4 und Abs. 5 AufenthG gewährleisten keine Umsetzung der Anforderungen von Art. 59 Abs. 3 lit. a IK. Zwar kann nach § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis verlängert werden, „wenn auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalls das Verlassen des Bundesgebiets für den Ausländer eine außergewöhnliche Härte bedeuten würde“, allerdings ist die Anwendung auf Fälle beschränkt, in denen zum Zeitpunkt der Antragstellung noch ein gültiger Aufenthaltstitel aus anderen Gründen vorliegt. Auch wird mit dem Begriff der „außergewöhnlichen Härte“ eine besonders hohe Erteilungssperre vorgegeben.

Der Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 5 AufenthG bezieht sich auf Fälle, in denen eine vollziehbare Ausreisepflicht besteht, die Ausreise aber aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist. Hier geht es um Aufenthaltsgründe, die sich auf das Inland – also Deutschland – und nicht das Herkunftsland beziehen. Der Schutz des Lebens oder der Gesundheit kommt als Erteilungsgrund in Betracht. Allerdings muss die Gesundheitsgefahr so groß sein, dass durch die Ausreise eine unmittelbare Gefahr für Leib und Leben entstehen würde.²⁰ Die Aufenthaltserlaubnis kann auch zum Schutz der Familie oder des Privatlebens erteilt werden. Der Schutz der Familie ist dabei in aller Regel auf die Kernfamilie ausgerichtet, der Schutz des Privatlebens verlangt eine „Verwurzelung“ bzw. eine engere Bindung an Deutschland als an das Herkunftsland und eine umfassende Integration der betroffenen Person, die in der Regel nur nach langjährigem Aufenthalt erreicht werden kann.²¹ Für die Beeinträchtigungen i.S.d. Art. 59 Abs. 3 lit. a unterhalb der Schwelle von Lebensgefahr bzw. langjähriger Integration bleibt im Rahmen des § 25 Abs. 5 AufenthG kaum Raum.

Auch die humanitären Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4 und Abs. 5 AufenthG sind folglich nicht darauf ausgerichtet, die Gesamtsituation – einschließlich der Sicherheit, gesundheitlicher und familiärer Aspekte – Gewaltbetroffener sowohl mit Blick auf das Herkunftsland als auch auf der Flucht und in Deutschland zu erfassen.

¹⁶ § 60d Abs. 2-3 AufenthG.

¹⁷ Vgl. VG Ansbach, Beschl. v. 30.01.2020 – AN 11 E 20.00136.

¹⁸ § 3 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 3b Abs. 1 Nr. 4 AsylG.

¹⁹ Vgl. auch: Vladislava Stoyanova, A Stark Choice: Domestic Violence or Deportation, European Journal of Migration and Law, 2018, S. 53 (79).

²⁰ BeckOK AuslR/Kluth AufenthG § 25 Rn. 132.

²¹ Bergmann/Dienelt/Röcker AufenthG § 25 Rn. 110 ff.

e) Äquivalent zum Menschenhandel: Umsetzung von Art. 59 Abs. 3 lit. b IK

Im Einklang mit den Vorgaben von Art. 59 Abs. 3 lit. b IK bedarf es einer Aufenthaltserlaubnis für Betroffene häuslicher Gewalt, deren Aufenthalt im Bundesgebiet für die Zusammenarbeit mit den Behörden im Ermittlungs- oder Strafverfahren gegen die Täter*innen erforderlich ist.

Die Aufenthaltserlaubnis ist in Anlehnung an die Regelung des § 25 Abs. 4a AufenthG auszugestalten, welche eine entsprechende Regelung für Betroffene von Menschenhandel und verwandten schweren Straftaten (s. o.) vorsieht, die im Strafverfahren gegen Täter*innen mitwirken.

Bislang kann Opferzeug*innen bei häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt lediglich eine Duldung nach § 60a Abs. 2 AufenthG erteilt werden, wenn die Staatsanwaltschaft bzw. das Strafgericht ihre Anwesenheit für das Verfahren für sachdienlich halten. Weitere Voraussetzung ist eine Ermittlung wegen eines Verbrechens, also einer rechtswidrigen Tat, die im Mindestmaß mit einer Freiheitsstrafe von einem Jahr oder darüber bedroht sind (§ 12 Abs. 1 StGB), z. B. wegen einer Vergewaltigung mit Gewaltanwendung (§ 177 Abs. 5, Abs. 6 StGB). Häusliche Gewalt stellt in vielen Fällen hingegen nur ein Vergehen dar, z.B., soweit es sich um eine einfache oder gefährliche Körperverletzungshandlung (§§ 223, 224 StGB), eine Beleidigung (§ 185 StGB), sexuelle Übergriffe (§ 177 Abs. 1, 2 StGB) oder eine Nötigung (§ 240 StGB) handelt. Dies wird den Vorgaben des § 59 Abs. 3b IK nicht gerecht, die ausdrücklich einen Aufenthaltstitel vorsehen. Eine Duldung ist lediglich die Aussetzung der Abschiebung (§ 60a AufenthG) und begründet keinen rechtmäßigen Aufenthalt (vgl. § 4 Abs. 1 AufenthG).²² § 60a Abs. 2 Satz 2 AufenthG dient ausschließlich dem öffentlichen Interesse an der Strafverfolgung; die Betroffenen werden einseitig zu Strafverfolgungszwecken instrumentalisiert, ohne dass die erlittenen Menschenrechtsverletzungen dabei ins Gewicht fallen.²³

Darüber hinaus ist die aktuell unterschiedliche aufenthaltsrechtliche Behandlung von Betroffenen von Menschenhandel einerseits und Betroffenen von häuslicher Gewalt andererseits nicht zu rechtfertigen. So hat Deutschland Art. 14 Abs. 1b des Übereinkommens gegen Menschenhandel (Europarat Nr. 197 vom 16.5.2005) im Rahmen von § 25 Abs. 4a AufenthG umgesetzt. Obwohl Wortlaut und Schutzzweck des Art. 59 Abs. 3b IK bezogen auf häusliche und geschlechtsspezifische Gewalt der Regelung in Art. 14 Abs. 1b des Übereinkommens gegen Menschenhandel entspricht, findet sich keine entsprechende Umsetzung im AufenthG. Die internationalen Vorgaben der Istanbul-Konvention und des Übereinkommens gegen Menschenhandel sind für Deutschland gleichermaßen bindend. Daher ist nicht nachvollziehbar, dass Betroffene häuslicher Gewalt anders als Betroffene des Menschenhandels für ihre Mitwirkung im Ermittlungs- und Strafverfahren nur eine Duldung statt eines Aufenthaltstitels erhalten können.

Zudem ist eine Ergänzung des § 25 AufenthG um einen Schutztitel für Betroffene von häuslicher Gewalt auch deswegen notwendig, da bei Betroffenen von Menschenhandel, die häusliche Gewalt erleiden, sowohl Verstöße gegen die Istanbul-Konvention als auch gegen Menschenhandelsvorschriften vorliegen können.

2. Regelungsbedürfnisse

Zusammenfassend ergibt sich somit folgender Regelungsbedarf für einen umfassenden Gewaltschutz von Frauen und anderen von häuslicher Gewalt betroffenen Personen im AufenthG und zur konsequenten Umsetzung von Art. 59 IK: eine Legaldefinition von häuslicher Gewalt im AufenthG und eine Regelung, die klarstellt, dass entsprechende Gewalterfahrungen lediglich dargelegt und nicht bewiesen werden müssen. Darüber hinaus bedarf es einer Reform des § 31 AufenthG.²⁴ Zur vollständigen Umsetzung müssen nach dem Wegfall der Vorbehalte nun Regelungen geschaffen werden, die Betroffenen von häuslicher Gewalt den Zugang zu humanitären Aufenthaltstiteln ermöglichen, wenn dies aufgrund ihrer persönlichen Lage (lit. a) oder zur Mitwirkung im Ermittlungs- und Strafverfahren (lit. b) erforderlich ist.

II. Regelungsvorschläge

Um die aufgezeigten Probleme zu lösen, bedarf es einer eigenständigen Rechtsgrundlage im AufenthG für die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Betroffene häuslicher Gewalt aufgrund ihrer persönlichen Lage für zunächst zwei Jahre.

Darüber hinaus sollte die Regelung des § 26 Abs. 2 AufenthG angepasst werden: So sollte eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach § 26 Abs. 2 AufenthG auch dann möglich sein, wenn die Voraussetzungen der Verlängerung durch die Trennung wegen häuslicher Gewalt nicht mehr vorliegen. Zu diesem Zweck sollte § 26 Abs. 2 AufenthG um einen Verweis auf § 31 AufenthG ergänzt werden. Gewaltbetroffene Personen sollten ein Bleiberecht erhalten, wenn sie ihr Aufenthaltsrecht bislang von Ehepartner*in mit Ausbildungsduldung (§ 60c AufenthG), Beschäftigungsduldung (§ 60d AufenthG) oder Chancen-Aufenthaltserlaubnis (§ 104c AufenthG) abgeleitet haben.

22 Bergmann/Dienelt/Dollinger AufenthG § 60a Rn. 19.

23 djB, Stellungnahme zur effektiven Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland, st18-02 vom 29.01.2018, S. 29, abrufbar unter: <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st18-02>, zuletzt abgerufen am 03.06.2024.

24 djB, Policy Paper: Reform des § 31 AufenthG, st23-20 vom 14.07.2023, abrufbar unter: <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st23-20>, zuletzt abgerufen am 03.06.2024.

1. Umsetzung beider Varianten des Art. 59 Abs. 3 IK

Der Gesetzgeber sollte sich für eine möglichst umfassende Wirkkraft der Konvention einsetzen und deshalb beide vorgegebenen Alternativen ins AufenthG aufnehmen.²⁵ Während Art. 59 Abs. 3 lit. b IK die Strafverfolgung und das effektive Vorgehen gegen Straftaten häuslicher Gewalt erfasst, steht bei Art. 59 Abs. 3 lit. a IK die Wahrung der Menschenrechte und der Schutz der Gewaltbetroffenen im Vordergrund.

Die Notwendigkeit der Umsetzung beider Alternativen kann auch mit Blick auf das Übereinkommen gegen Menschenhandel verdeutlicht werden: Nach Art. 14 Abs. 1 des Übereinkommens ist Betroffenen von Menschenhandel eine Aufenthaltserlaubnis für die Zusammenarbeit mit den Behörden im Strafverfahren (Art. 14b) oder aus persönlichen Gründen zu erteilen (Art. 14a). Bislang kann der Aufenthaltstitel aus persönlichen Gründen erst nach einer Mitwirkung im Strafverfahren erteilt werden (§ 25a Satz 3 AufenthG). Dadurch bleibt die Regelung einseitig auf das staatliche Verfolgungsinteresse ausgerichtet und die Erteilung eines Aufenthaltstitels aus persönlichen Gründen von der Mitwirkung der Betroffenen im Strafprozess abhängig.²⁶

Diese einseitige und unvollständige Umsetzung des Übereinkommens gegen Menschenhandel sollte bei der Umsetzung des Art. 59 Abs. 3 IK vermieden werden. Die Anknüpfungen an der Mitwirkung im Verfahren einerseits und der persönlichen Lage andererseits ergänzen sich gegenseitig. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für die Mitwirkung im Strafverfahren ermöglicht die effektive Strafverfolgung und gewährt Betroffenen jedenfalls für die Dauer des Verfahrens ein Aufenthaltsrecht. Im Sinne eines effektiven Gewaltschutzes muss jedoch auch eine Aufenthaltserlaubnis aufgrund der persönlichen Lage der Betroffenen erteilt werden können. Angesichts häufig langanhaltender Abhängigkeits- und Missbrauchsverhältnisse im Fall von häuslicher Gewalt gibt es viele Gründe, die dazu führen, dass (zunächst) keine Strafanzeige gestellt bzw. staatliche Hilfe aufgesucht wird.²⁷ Bei Menschen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus kommt die berechtigte Sorge vor aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen hinzu, der entgegenzuwirken ist.

2. Konkreter Regelungsvorschlag

Im Einzelnen sollte ein neu einzufügender § 25 Abs. 4c AufenthG entsprechend dem Vorschlag des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR)²⁸ wie folgt gefasst werden:

„§ 25 AufenthG

(...)

(4c) Einer ausländischen Person, die Opfer von häuslicher Gewalt wurde, soll, auch wenn sie vollziehbar ausreisepflichtig ist, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die Aufenthaltserlaubnis ist zu erteilen, wenn

1. die Anwesenheit aufgrund humanitärer oder persönlicher Gründe oder öffentlicher Interessen erforderlich ist [...], oder
2. die ausländische Person in einem eingeleiteten Ermittlungs- oder Strafverfahren mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeitet.

Im Falle der Aufenthaltserlaubnis nach S. 2 Nr. 2 ist nach Beendigung des Strafverfahrens die Aufenthaltserlaubnis zu verlängern, wenn humanitäre oder persönliche Gründe oder öffentliche Interessen die weitere Anwesenheit der betroffenen Person im Bundesgebiet erfordern.“²⁹

3. Ergänzung bestehender Regelungen

Darüber hinaus ist die Regelung des § 26 Abs. 2 AufenthG folgendermaßen zu ergänzen:

25 Überzeugend ist insoweit die Ansicht von Stoyanova, welche, aufgrund der Abweichung des Wortlauts der englischen Version von Art. 59 Abs. 3 IK im Vergleich zu Art. 14 Abs. 1 des Übereinkommens gegen Menschenhandel, von einer Umsetzungspflicht bezüglich beider Alternativen ausgeht (Vladislava Stoyanova, A Stark Choice: Domestic Violence or Deportation, *European Journal of Migration and Law*, 2018, S. 53 (78 ff)). Auch in den Staatenberichten von GREVIO zeigt sich, dass das Expertengremium die nationalen Rechtsordnungen auf die Umsetzung beider Alternativen hin untersucht und bei Mängeln sodann Anpassungen bezüglich beider Alternativen fordert, vgl.: GREVIO, *Baseline Evaluation Report Bosnia and Herzegovina*, 8.11.2022, Rn. 323; GREVIO, *Baseline Evaluation Report Norway*, 25.11.2022, Rn. 269 f.; GREVIO, *Baseline Evaluation Report Italy*, 13.01.2020, Rn. 257; GREVIO, *Baseline Evaluation Report Greece*, 14.11.2023, Rn. 316 f.

26 Anja Schmidt, *Menschenhandel – zwischen strafwürdiger Menschenrechtsverletzung und Entkriminalisierung*, in: Kathrin Höffler (Hg.), *Criminal Law Discourse of the Interconnected Society*, 2020, S. 309 f.

27 Nicole Opitz, „Gleichstellung hilft gegen Gewalt“, in: taz vom 11.07.2023, abrufbar unter: <https://taz.de/Experten-ueber-haeusliche-Gewalt/15943595/>, zuletzt abgerufen: 03.06.2024; Zu den Gründen gegen eine Strafanzeige bei Partnerschaftsgewalt: BKA (Hg.), *Sicherheit und Kriminalität in Deutschland – SKiD 2020 – Bundesweite Kernbefunde des Viktimisierungssurvey des Bundeskriminalamts und der Polizeien der Länder*, S. 89-93; zu der niedrigen Anzeigquote bei Partnerschaftsgewalt siehe auch: *European Union Agency for Fundamental Rights, Violence against women: an EU-wide survey – Main results*, 2014, S. 60 ff.

28 DIMR, *Aufenthaltstitel für Betroffene häuslicher Gewalt - Umsetzungsempfehlungen zu Artikel 59 Absatz 1 -3 Istanbul-Konvention*, 2023, S. 18 und S. 24.

29 Ebd.

„(...) Sie soll verlängert werden, wenn besondere Umstände des Einzelfalls dies rechtfertigen. § 31 AufenthG gilt entsprechend.“³⁰

Ferner sind Bleiberechtsregelungen in § 60c, § 60d und § 104c AufenthG einzufügen:

Ehepartner*innen ist zunächst ein Bleiberecht zu sichern, wenn einem der Partner*innen eine Ausbildungsduldung, eine Beschäftigungsduldung oder ein Chancen-Aufenthaltsrecht erteilt wurde.

Für den Fall einer Trennung ist hier einzufügen:

„die Aufenthaltserlaubnis ist nach einer Trennung zu verlängern, wenn die eheliche Lebensgemeinschaft bereits ein Jahr in der Europäischen Union bestanden hat oder ein Härtefall im Sinne des § 31 Abs. 2 AufenthG vorliegt und hinreichend Aussichten bestehen, dass innerhalb von 24 Monaten die Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels oder einer eigenen Ausbildungsduldung geschaffen werden können.“

4. Rechtspolitische Einordnung

Häusliche Gewalt stellt eine Menschenrechtsverletzung dar, vor welcher alle Personen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, zu schützen sind. Art. 4 IK verpflichtet den Gesetzgeber hierzu ausdrücklich. Diesem Schutz wird durch die Einführung einer Aufenthaltserlaubnis aufgrund der persönlichen Lage der Betroffenen Rechnung getragen: Die Aufenthaltssicherung stärkt die Autonomie gewaltbetroffener Personen und ermöglicht es ihnen, Abhängigkeiten zu durchbrechen und notwendige Unterstützungsleistungen in Anspruch zu nehmen. Angesichts der erhöhten Betroffenheit von Frauen mit Flucht- und Migrationsgeschichte misst sich ein effektiver und universeller Schutz vor häuslicher Gewalt gerade auch daran, welche aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten geschaffen werden, um den Vorgaben der Istanbul-Konvention gerecht zu werden.

Welche „persönlichen Gründe“ zu erfassen sind, muss sich nach Schutzzweck und Gewaltverständnis der Istanbul-Konvention richten. Folglich müssen auch psychische und ökonomische Formen der Gewalt und ihre Folgen berücksichtigt werden.³¹ Als Gründe kommen beispielsweise laufende therapeutische Maßnahmen in Deutschland oder erhebliche Nachteile in Betracht, mit denen sich die Betroffenen aufgrund der Art der (sexualisierten) Gewalt oder der Trennung im Herkunftsland konfrontiert sehen.³²

Bei den Anforderungen an den Nachweis häuslicher Gewalt sind das Näheverhältnis und die erschwerten Beweismöglichkeiten zu berücksichtigen. Die betroffene Person muss die Gewalttat folglich nur plausibel darlegen. Sofern Zweifel bestehen, kann die Behörde Nachweise – z. B. in Form ärztlicher Atteste oder Stellungnahmen von Frauen- oder Opferberatungsstellen – über psychische und physische Verletzungen verlangen.³³

Die Aufenthaltserlaubnis ist zunächst für zwei Jahre³⁴ zu erteilen mit der Möglichkeit der Verlängerung. Die Erteilung darf nicht davon abhängen, ob die Person in der Lage ist, ihren Lebensunterhalt eigenständig zu sichern. Die Forderung eines Identitätsnachweises oder einer festen Wohnadresse verkennt die prekäre Situation von ausländischen Betroffenen häuslicher Gewalt. Systematische Isolation durch Täter*innen erschwert bzw. verhindert zudem die Integration, sodass die Aufenthaltsgenehmigung nicht von Sprachkenntnissen oder der (baldigen) Lebensunterhaltssicherung abhängen darf.³⁵

III. Darüberhinausgehende Forderungen

Im Aufenthaltsrecht besteht darüber hinaus dringender Reformbedarf bei:

- den ausländerrechtlichen Meldepflichten nach § 87 AufenthG: Ein gleichwertiger Schutz vor häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt unabhängig vom Aufenthaltsstatus (Art. 4 IK) kann nur erreicht werden, wenn die Sozialleistungsbehörden zumindest in Gewaltschutzfällen von den Meldepflichten nach § 87 Abs. 1 und Abs. 2 AufenthG gegenüber den Ausländerbehörden ausgenommen werden. Frauen ohne Ausweisdokumente können Schutzansprüche, unabhängig von der Art des Anspruchs,³⁶ nur stellen, wenn ihr Aufenthalt im Bundesgebiet nicht an die Ausländerbehörden gemeldet wird.

30 Der Reformbedarf von § 31 AufenthG wird in einem getrennten Vorschlag des djb dargestellt, Policy Paper: Reform des § 31 AufenthG, st23-20 vom 14.07.2023, abrufbar unter: <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st23-20>, zuletzt abgerufen am 03.06.2024.

31 Art. 3b IK.

32 djb, Stellungnahme zur effektiven Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland, st18-02 vom 29.01.2018, S. 29, abrufbar unter: <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st18-02>, zuletzt abgerufen am 03.06.2024.

33 Policy Paper: Reform des § 31 AufenthG, st23-20 vom 14.07.2023, S. 4, abrufbar unter: <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st23-20>, zuletzt abgerufen am 03.06.2024.

34 Ebd., Forderung aus dem Policy Paper.

35 GREVIO, Mid-term Horizontal Review of GREVIO baseline evaluation reports, 2022, Rn. 519-520.

36 Dazu gehören beispielsweise Fälle, in denen Frauenhäuser bei der Aufnahme einer Frau in ein Frauenhaus für die Kostenübernahme die Daten der betroffenen Frau an die Sozialleistungsträger übermitteln müssen, welche wiederum den ungesicherten Aufenthaltsstatus der betroffenen Frau den Ausländerbehörden melden müssen. Die Meldepflicht sollte aber auch für solche Fälle abgeschafft werden, in denen aus Furcht vor einer Abschiebung

- den Wohnsitzauflagen nach §§ 12 und 12a AufenthG: Es bedarf einer Regelung, die in Gewaltschutzfällen eine Wohnsitznahme außerhalb des Bezirks der Wohnsitzauflage generell erlaubt. Dies ist zu ergänzen durch eine Regelung in § 36 SGB II, die in Gewaltschutzfällen eine Zuständigkeit des Trägers am tatsächlichen Aufenthaltsort begründet, entsprechend der Regelung in § 36 Abs. 2 SGB II.
- der Konkretisierung der Ausnahmen von der generellen Anforderung an die Sicherung des Lebensunterhalts: § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG enthält als allgemeine Erteilungsvoraussetzung für alle Aufenthaltstitel die Anforderung, dass der Lebensunterhalt in der Regel gesichert sein muss. Die Rechtsprechung des BVerwG lässt Ausnahmen von dieser Regelanforderung nur sehr restriktiv zu. Hier sollte eine Ergänzung durch ausdrückliche Ausnahmen erfolgen, die sowohl Situationen der Gewaltbetroffenheit als auch die Übernahme familiärer Verantwortung berücksichtigt.
- Schulungen von Angestellten der Ausländerbehörden und Gerichten zur Istanbul-Konvention sowie den vielfältigen Formen, Ursachen, Auswirkungen und Folgen häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt.

von geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt betroffenen Personen faktisch die Inanspruchnahme ärztlicher Hilfe verwehrt wird. Gewaltbetroffene Personen ohne Papiere können zwar theoretisch Leistungen nach §§ 4, 6 AsylbLG in Anspruch nehmen. Hierfür ist jedoch ein Sozialschein notwendig, der vom zuständigen Sozialamt ausgestellt wird, das gem. § 87 AufenthG meldepflichtig ist. Gewaltbetroffene Personen ohne Papiere können somit ärztliche Hilfe nicht in Anspruch nehmen, ohne ihren fehlenden Aufenthalt zu offenbaren. Das Aufsuchen ärztlicher Hilfe kann bei Fällen geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt, insbesondere auch bei Fällen sexualisierter Gewalt und/oder aber auch für den Zugang zu Verhütung und Schwangerschaftsabbrüchen notwendig sein und darf den Betroffenen nicht allein aufgrund eines fehlenden Aufenthaltstitels faktisch verwehrt werden.

