

Berlin, 3. September 2018

STELLUNGNAHME

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 • <http://www.djb.de>

zur Anhörung des Ausschusses für Gleichstellung und Frauen des Landtags Nordrhein-Westfalen am 6. September 2018 zum Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 17/2546 (Neudruck)

Der Deutsche Juristinnenbund bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen „Istanbul Konvention konsequent umsetzen – Mädchen und Frauen vor Gewalt schützen“ im Landtag von Nordrhein-Westfalen.

Zusammenfassung:

- Seit dem innerstaatlichen Inkrafttreten der Istanbul-Konvention am 1. Februar 2018 sind die Länder in ihren Kompetenzbereichen direkt zu ihrer Umsetzung und Anwendung verpflichtet.
- Der Landesaktionsplan „NRW schützt Frauen und Mädchen vor Gewalt“ bildet zwar viele wesentliche Aspekte ab, doch setzt die Istanbul-Konvention auch neue Maßstäbe. Der Landesaktionsplan muss daher nicht nur konsequent umgesetzt, sondern auch kontinuierlich fortentwickelt und ergänzt werden. Exemplarisch seien eine bedarfsgerechte Infrastruktur von Unterstützungsdiensten, Schutzunterkünften und Krisenzentren, deren verlässliche und angemessene Finanzierung sowie die Garantie der Rechtmäßigkeit bei Delegation von Aufgaben des Gewaltschutzes auf die kommunale Ebene genannt.
- Frauen mit Behinderungen sind sowohl innerhalb als auch außerhalb von Einrichtungen der Behindertenhilfe überdurchschnittlich häufig von Gewalt betroffen. Die Istanbul-Konvention und die UN-Behindertenrechtskonvention verpflichten auch die Bundesländer zu wesentlichen Verbesserungen beim Zugang zu Schutzunterkünften und anderen Unterstützungsdiensten, zur Einrichtung unabhängiger Überwachungs- und Beschwerdemechanismen in Einrichtungen der Behindertenhilfe, zur effektiven Unterbindung von Sterilisationen gegen oder ohne den Willen der Betroffenen und zur Garantie effektiven Rechtszugangs einschließlich der dafür notwendigen Informationen.
- Zur Umsetzung der Istanbul-Konvention müssen die Bundesländer überdies eine mit hinreichenden Kompetenzen und Mitteln ausgestattete staatliche Koordinierungsstelle sowie eine davon unabhängige und angemessen ausgestattete Monitoring-Stelle zur Überwachung der Umsetzung errichten bzw. beauftragen.
- In seinem Kompetenzbereich ist das Land Nordrhein-Westfalen verpflichtet, die notwendigen Daten zur Umsetzung der Istanbul-Konvention und deren unabhängiger Überwachung zu erheben oder jedenfalls die Ressourcen für deren Erhebung bereit zu stellen, die Daten allge-

mein zugänglich zu machen und entsprechende Forschung zu Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt durch vorbehaltlose Kooperation staatlicher Stellen und die Bereitstellung entsprechender Mittel zu garantieren und zu fördern. Hierzu zählt auch die Vergabe eines Auftrags für eine Dunkelfeldstudie zu geschlechtsspezifischer Gewalt.

- Eine Berichtspflicht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention erscheint selbstverständlich. Die Forderung nach Aktivitäten auf Bundesebene, welche die Rücknahme der Vorbehalte gegen Artikel 59 der Istanbul-Konvention bezwecken, wird ausdrücklich begrüßt.

Im Einzelnen:

1. Die Umsetzung der Istanbul-Konvention durch die Länder

Mit ihrem innerstaatlichen Inkrafttreten¹ am 1. Februar 2018 verpflichtet die Istanbul-Konvention alle staatlichen Ebenen in Deutschland, den Bund, die Länder und die Kommunen, Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt effektiv zu bekämpfen, vorzubeugen und zu entschädigen sowie Betroffene von geschlechtsspezifischer Gewalt umfassend zu unterstützen.

In Deutschland fallen wesentliche Aufgaben der Gewaltprävention, des Gewaltschutzes und der Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen in die Zuständigkeit der Länder oder werden von diesen an die Kommunen delegiert. Aus völkerrechtlicher Sicht ist für die Umsetzungsverpflichtung völlig unerheblich, welche föderale Struktur ein Vertragsstaat aufweist und wie die innerstaatlichen Zuständigkeiten verteilt sind.² Denn nach Artikel 27 Satz 1 der Wiener Vertragsrechtskonvention kann sich eine Vertragspartei nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen.³ Die Bundesrepublik kann also nicht geltend machen, dass sie Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention nicht umsetzen könne, weil beispielsweise eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder besteht. Die Umsetzungsverpflichtung auf Bundesebene bleibt also durch die föderale Struktur und die innerstaatliche Kompetenzverteilung unberührt. Mit der Ratifikation besteht neben der völkerrechtlichen Verpflichtung, welche die Bundesebene adressiert, aber auch eine innerstaatliche Verpflichtung, welche Bund und Länder (und Kommunen) bindet.

Mit der Ratifizierung und Erteilung des innerstaatlichen Anwendungsbefehls sind auch die Bundesländer selbst unmittelbar an die Istanbul-Konvention gebunden und zu ihrer Umsetzung verpflichtet.⁴ Gemäß Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz gilt die Istanbul-Konvention seit 1. Februar 2018 in Deutschland im Range eines Bundesgesetzes. Die Umsetzungsverpflich-

¹ Übernahme durch das Gesetz zu dem Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, verkündet am 26. Juli 2017 im Bundesgesetzblatt II.

² So zutreffend am Beispiel der UN-Frauenrechtskonvention: *Andrew Byrnes*, Article 2, D I, in: Marsha A. Freeman, Christine Chinkin & Beate Rudolf (eds.), *The UN Convention on the Elimination of All Kinds of Discrimination Against Women. A Commentary*, 2012, p. 93; *CEDAW-Ausschuss*, Abschließende Bemerkungen zum siebten und achten Staatenbericht Deutschlands, 9. März 2017, UN-Doc: CEDAW/C/DEU/CO/7-8, Rn. 11f.

³ Im Original: "A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty."

⁴ Hierzu *Beate Rudolf & Felicitas Chen*, Die Bedeutung von CEDAW in Deutschland, in: Hanna Beate Schöpp-Schilling, Beate Rudolf & Antje Gothe (Hg.), *Mit Recht zur Gleichheit*, 2014, S. 25 (43f., mwN).

tung der Länder folgt daher aus dem Vorrang des Bundesrechts (siehe Artikel 31 Grundgesetz: „Bundesrecht bricht Landesrecht“) und dem Grundsatz der Bundestreue. Sie ist zudem durch die Einbeziehung der Länder und die daraus folgende Selbstverpflichtung zusätzlich abgesichert. Gemäß dem Lindauer Abkommen⁵ kann die Bundesregierung einen völkerrechtlichen Vertrag, dessen Umsetzung auch Maßnahmen im Bereich der ausschließlichen Länderkompetenz erfordert, nur mit vorheriger Zustimmung der Bundesländer ratifizieren. Mit dieser Zustimmung begründen die Länder zugleich ihre Selbstverpflichtung zur Umsetzung, von der nun abzurücken stets einen Verstoß gegen Artikel 31 Grundgesetz und den Grundsatz der Bundestreue impliziert.⁶

Seit dem innerstaatlichen Inkrafttreten der Istanbul-Konvention am 1. Februar 2018 sind daher auch die Länder in ihren Kompetenzbereichen direkt zu ihrer Umsetzung und Anwendung verpflichtet. Mit einem umfassenden Landesaktionsplan hat NRW den Weg bereitet, diese Verpflichtung zeitnah und effektiv anzugehen.

2. Der Landesaktionsplan „NRW schützt Frauen und Mädchen vor Gewalt“

Der Landesaktionsplan „NRW schützt Frauen und Mädchen vor Gewalt“⁷ knüpft an eine lange Tradition des Gewaltschutzes und der Gewaltprävention sowie von Frauenhilfeeinrichtungen in Nordrhein-Westfalen an. Den Schutz von Frauen und Mädchen vor geschlechtsspezifischer Gewalt, die Prävention und Unterstützung von Betroffenen hat die Landesregierung NRW früh als verfassungsrechtliche Verpflichtung erkannt und Führungsverantwortung für die Erfüllung dieser Aufgabe übernommen. Der Landesaktionsplan, der in einem partizipativen und dynamischen Prozess entstanden ist, ist nicht zuletzt eine beeindruckende Bestandsaufnahme der Maßnahmen, Projekte, Studien, Handlungsfelder und Akteur*innen.

2.1 Kongruenz von Istanbul-Konvention und Landesaktionsplan

Der Gewaltbegriff des Landesaktionsplanes entspricht in seiner Breite dem der Istanbul-Konvention, verschiedene Formen geschlechtsspezifischer Gewalt wie häusliche Gewalt, sexualisierte Gewalt, Gewalt in der Pflege, digitale Gewalt, Zwangsheirat u.v.m. werden adressiert. Ein inklusiver Ansatz lenkte den Blick auf Gruppen gewaltbetroffener Frauen und Mädchen, die oft zu wenig beachtet werden, wie ältere Frauen, Frauen in der Pflege, wohnungslose Frauen, Frauen mit Behinderungen, lesbische Frauen, Trans*-Frauen, geflüchtete Frauen, arme Frauen, Frauen ohne Aufenthaltsberechtigung, von Menschenhandel betroffene Frauen. Dies sollte die Passgenauigkeit und Zugänglichkeit von Unterstützungsmaßnahmen sichern. Es wurden verschiedene Ziele wie Prävention, Schutz und Unterstützung, Empowerment, Sensibilisierung und Fortbildung definiert und zahlreiche Handlungsfelder und Akteur*innen wie Frauenhilfeeinrichtung, Gesundheitsdienste, Pflege, Opferschutz in Straf-

⁵ Hierzu und mit Abdruck des Abkommens: *Martin Nettesheim*, Artikel 32, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Stand: Januar 2018, Rn. 72ff.

⁶ Dazu statt vieler *Hans-Jürgen Papier*, Abschluss völkerrechtlicher Verträge und Föderalismus, in: DÖV 2003, S. 265 (267ff.); *Beate Rudolf & Felicitas Chen*, Die Bedeutung von CEDAW in Deutschland, in: Hanna Beate Schöpp-Schilling, Beate Rudolf & Antje Gothe (Hg.), Mit Recht zur Gleichheit, 2014, S. 25 (43f., mwN).

⁷ *Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen* (Hg.), NRW schützt Frauen und Mädchen vor Gewalt. Landesaktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen, 2016, abrufbar unter www.mgepa.nrw.de/publikationen.

verfahren, Bekämpfung von Menschenhandel und Gewalt in der Prostitution, neue Medien und digitaler Raum, Gewalt und Flucht u.v.m. betrachtet. Diese sind mit wesentlichen Verpflichtungen und Zielvorgaben aus der Istanbul-Konvention deckungsgleich. Insoweit ist die Forderung nach Umsetzung des Landesaktionsplanes uneingeschränkt zu begrüßen. Sie ist nicht nur politischer Auftrag, sondern rechtlich verbindliche Pflicht.

2.2 Unterschiede zwischen Istanbul-Konvention und Landesaktionsplan

Allerdings gibt es auch nicht unerhebliche Unterschiede zwischen der Istanbul-Konvention (auch in ihren die Landeskompetenzen betreffenden Teilen) und dem Landesaktionsplan, welche eine Weiterentwicklung des Landesaktionsplanes sowie weitere rechtliche und tatsächliche Maßnahmen erfordern. Dies gilt zunächst, soweit der Landesaktionsplan einem politischen Auftrag folgend Handlungsfelder identifiziert. Wie andere Menschenrechtsverträge auch⁸ gibt die Istanbul-Konvention keine Handlungsfelder vor, sondern definiert zwingend zu erreichende Ziele. Den Staaten bzw. Bundesländern steht ein Ermessen darüber, mit welchen konkreten Maßnahmen diese Ziele erreicht werden, nur zu, solange die Effektivität der Zielerreichung dadurch nicht geschmälert wird (*due diligence* Standard). Nicht kongruent mit Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention ist daher die Grundlegung, dass bestehende Unterstützungssysteme im Rahmen der – selbst überprüfungsbedürftigen – „engen fiskalischen Grenzen“ betrachtet werden, oder auch die Aussparung des massiven Problems der Verlagerung von entsprechenden Aufgaben auf die kommunale Ebene ohne Garantie der umfassend rechtmäßigen Aufgabenerfüllung einerseits oder der hinreichenden Finanzierung andererseits.

2.3 Offene Fragen: Das Beispiel der Schutzunterkünfte

Dies sei am Beispiel von Schutzunterkünften kurz erläutert. Gemäß Artikel 20, 22, 23 und 25 der Istanbul-Konvention sind die Bundesländer verpflichtet, eine ausreichende, bedarfsgerechte, wohnortnahe, allgemein zugängliche und angemessen finanzierte Infrastruktur von Unterstützungsdiensten, Schutzunterkünften und Krisenzentren (für Betroffene von sexualisierter Gewalt) bereitzustellen. In allen Bundesländern und auch in NRW ist die Zahl der Frauenhausplätze in trotz aller Bemühungen unzureichend. Zwar ist zutreffend, dass nicht jede Abweisung einer hilfesuchenden Frau gleich einen fehlenden Platz impliziert, da die Frau in einer anderen Einrichtung Aufnahme finden könnte. Umgekehrt ist aber auch die Behauptung völlig unbelegt, jede abgewiesene Frau finde stets anderswo einen Platz, und angesichts der Zahl der Abweisungen in NRW auch eher fernliegend. Der bestehende Platzmangel, dessen konkretes Ausmaß noch dringend durch Bedarfsanalysen eruiert werden sollte, wird schon seit mehreren Jahren durch die Situation auf dem Wohnungsmarkt verschärft. Frauen, die das Frauenhaus verlassen wollen, finden keine Wohnung; die Aufenthaltsdauer in den Einrichtungen hat sich dadurch wesentlich erhöht, was benötigte Plätze weiter besetzt.

In Nordrhein-Westfalen gibt es 62 landesgeförderte Schutzunterkünfte mit insgesamt 572 (2015) bzw. 571 (2016) Plätzen für Frauen. Hinzu kommen mehr als 600 Plätze für Kinder, die jedoch nicht einfach addiert werden können, weil Kinder mit ihren Müttern ins Frauenhaus

⁸ Siehe für CEDAW *Hanna Beate Schöpp-Schilling*, Wesen und Geltungsbereich des Übereinkommens, in: dies., Beate Rudolf & Antje Gothe (Hg.), *Mit Recht zur Gleichheit*, 2014, S. 73ff. mwN.

kommen, die entscheidende Zahl also die der Plätze für Frauen ist.⁹ Im Abschlussbericht der Task Force des Europarats zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt wird für die wohnortnahe sichere Unterbringung gewaltbetroffener Frauen eine Richtgröße von Plätzen für eine Familie pro 10.000 Einwohner*innen empfohlen.¹⁰ Dies gibt für die Bereitstellung von Schutzunterkünften in NRW einen Richtwert von 1.789 Plätzen vor.¹¹ Davon ist das Land weit entfernt.

Auch die Finanzierung der Frauenhilfeeinfrastruktur ist im Landesaktionsplan noch zu wenig adressiert, wenn auch die signifikante Erhöhung von Haushaltsmitteln hierfür seit 2010 sowie mehrjährige Zuwendungsbescheide für mehr Planungssicherheit ausgesprochen erfreulich sind. Seit vielen Jahren lehnen die Bundesländer, welche für die Existenz und finanzielle Absicherung der Unterstützungs-Infrastruktur für gewaltbetroffene Frauen und Kinder zuständig sind, eine bundeseinheitliche Regelung in Bezug auf die Finanzierung der Frauenschutzhäuser grundsätzlich ab.¹² 2013 hatte die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen erwogen, durch Landesgesetz ein unbürokratisches, vom Einzelfall losgelöstes, bedarfsgerechtes und verlässliches Finanzierungssystem zu etablieren.¹³ Zwar erwies sich ein solches Landesgesetz als rechtlich durchaus möglich, die Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens lehnte die Landesregierung allerdings ab, weil dies den Wegfall von Bundeszuschüssen bedeutet und durch Zweckzuweisungen die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen reduziert hätte.¹⁴ Dies erscheint nicht als geeignete Rechtfertigung für die Unterschreitung des *due diligence* Standards und damit Verletzung von Bundesrecht.

2.4 Rechtmäßigkeit bei Delegation der Aufgabenerfüllung an die Kommunen

Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt und Unterstützung gewaltbetroffener Mädchen und Frauen sind spätestens¹⁵ seit dem 1. Februar 2018 Pflichtaufgaben der Länder. Ihre Nichterfüllung kann nicht mit dem finanziellen Handlungsspielraum von Kommunen begründet werden. Delegieren Bundesländer ihre Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention an die kommunale Ebene, haben sie die rechtmäßige Aufgabenerfüllung ebenso wie deren Finanzierung sicherzustellen. Die derzeitige, weder sichere noch angemessene, Finanzierung

⁹ Genau auf diesen Umstand verweist die Verwendung des Begriffs ‚family place‘ (übersetzt mit Familienzimmer): Viele gewaltbetroffene Frauen bringen ihre Kinder mit in die Schutzunterkünfte, weshalb die Bereitstellung von Plätzen für Frauen allein nicht genügt. Zugleich können die Kinderplätze jedoch nicht einfach addiert werden, da Kinder regelmäßig nur mit ihren Müttern in eine Schutzunterkunft gehen. Es geht also um Plätze für gewaltbetroffene Frauen bei gleichzeitiger Garantie, dass diese ihre Kinder mitbringen können. Unnötige Diskussionen um dieses klare Konzept eines Richtwertes tragen zur Analyse und Deckung des tatsächlichen Bedarfs nichts bei, so aber leider in LT-Drs. 17/3413 vom 14. August 2018.

¹⁰ *Council of Europe*, Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence. Explanatory Report, 2011, para 135 (Article 23).

¹¹ Und selbst wenn es – entgegen dem Wortlaut der Erläuterung – nur um einen Platz auf 10.000 weibliche Einwohnerinnen gehen sollte, wären dies für NRW immer noch 910 Plätze statt der vorhandenen 571. Wird die Berechnungsmethode in LT-Drucksache 17/3413 vom 14. August 2018 betrachtet, spricht viel dafür, bei einer wortlautgetreuen Auslegung zu bleiben.

¹² Siehe BT-Drucksache 17/2715, S. 52f.

¹³ Stellungnahme der *Landesregierung NRW* zum Rechtsgutachten „Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in NRW: Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume und Regelungsoptionen“, 2013.

¹⁴ Stellungnahme der *Landesregierung NRW* zum Rechtsgutachten „Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in NRW: Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume und Regelungsoptionen“, 2013.

¹⁵ Schon mit Blick auf die – im Landesaktionsplan durchaus erwähnten – verfassungsrechtlichen Schutzpflichten des Staates waren Gewaltschutz und Gewaltprävention auch vor Februar 2018 staatliche Pflichtaufgaben und standen nicht im Belieben der jeweiligen staatlichen Ebene oder gar unter dem Vorbehalt, finanzielle Mittel lieber anderweitig verwenden zu wollen.

ist als wesentliches Zugangshindernis für gewaltbetroffene Frauen und Haupthindernis für die verlässliche Arbeit der Frauenhäuser und anderer Unterstützungsangebote¹⁶ anzusehen.

Die Garantie der Rechtmäßigkeit der Erfüllung delegierter staatlicher Aufgaben umfasst aber nicht nur die sichere und angemessene Finanzierung. So ist ein Gewaltschutzkonzept für alle Flüchtlingseinrichtungen des Landes NRW zwar ein wichtiger Schritt, doch stellt sich die Frage seiner effektiven Durchsetzbarkeit ebenso wie schon die Frage der Anwendbarkeit auf kommunale Einrichtungen. Nicht nur geflüchtete Frauen und Mädchen stellen besonders schutzbedürftige Gruppen dar, zu deren Schutz und Unterstützung geeignete und effektive Maßnahmen zu ergreifen sind, die auf allen staatlichen Ebenen wirken.

Zwar ist Nordrhein-Westfalen seit vielen Jahren Vorreiter, wenn es um den Schutz von Frauen und Mädchen vor geschlechtsspezifischer Gewalt, die Prävention und Unterstützung von Betroffenen geht. Doch die Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention setzen neue Maßstäbe, so dass Nordrhein-Westfalen wie alle Bundesländer – aber auf einer weitgehend deutlich besseren Grundlage – seine Aufgabenerfüllung in diesem Bereich intensivieren, fortentwickeln und ausbauen muss. Insofern ist die Fortentwicklung des Landesaktionsplanes zu begrüßen, aber es sind auch weitere notwendige Maßnahmen zur effektiven Pflichterfüllung zu ergreifen.

3. Frauenhilfeeinfrastruktur, Gewaltschutz und Rechtszugang für Frauen mit Behinderungen

Frauen mit Behinderungen sind oft besonderen Problemen im Hinblick auf die Zugänglichkeit zu Unterstützungssystemen, ihren Zugang zum Recht sowie Informationen über Gewaltschutz und Gewaltprävention ausgesetzt. So sind nur 10% der bundesweit vorhandenen Frauenhäuser gut für sie geeignet, rollstuhlgeeignet ist nur eine Handvoll. Auch bestehen Defizite hinsichtlich des Schutzes von Frauen mit Behinderungen vor Gewalt in Einrichtungen der Behindertenhilfe. Dabei sind Frauen mit Behinderungen sowohl innerhalb als auch außerhalb von Einrichtungen der Behindertenhilfe überdurchschnittlich häufig von Gewalt betroffen.¹⁷

3.1 Verpflichtungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention und der Istanbul-Konvention

Schon in der Präambel zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) wird festgestellt, dass Frauen mit Behinderungen sowohl innerhalb als auch außerhalb des häuslichen Umfelds in stärkerem Maße durch Gewalt gefährdet sind als Frauen ohne Behinderung. Sie sind erheblich von Mehrfachdiskriminierungen betroffen¹⁸ und es bedarf besonderer Anstrengungen, um für Frauen mit Behinderungen den vollen und diskriminierungsfreien Genuss der Rechte aus der UN-BRK zu garantieren.

¹⁶ So *Stephan Rixen*, Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: BT-Drs. 17/10500, S. 252f.

¹⁷ *Claudia Hornberg und Monika Schröttle* (Projektleitung), Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland, Studie im Auftrag des BMFSFJ, 3. Aufl. 2014, S. 56f.; *Bundesministerium für Arbeit und Soziales* (Hg.), Zweiter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung, 2016, S. 413.

¹⁸ Vgl. *Council of Europe*, Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence. Explanatory Report, 2011, para 53 (Article 4).

Gemäß Artikel 12 Absatz 3 UN-BRK sind geeignete Maßnahmen zu treffen, um Frauen mit Behinderungen Zugang zu Unterstützung zu verschaffen. Nach Artikel 16 Absatz 4 UN-BRK sind ferner alle Maßnahmen zu ergreifen, um die psychische Genesung, die Rehabilitation und die Wiedereingliederung von Frauen mit Behinderungen zu fördern, die Opfer irgendeiner Form geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind. Artikel 16 Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 4 UN-BRK fordert auch alle geeigneten Maßnahmen, um Gewalt und Missbrauch zu verhindern, indem das Geschlecht und das Alter berücksichtigende Hilfe und Unterstützung für Frauen mit Behinderungen und ihre Familien und Betreuungsorganisationen gewährleistet wird, einschließlich der Bereitstellung von Informationen und der Aufklärung darüber, wie Gewalt und Missbrauch verhindert, erkannt und angezeigt werden können. Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat Deutschland 2015 aufgefordert, eine umfassende, wirksame und mit angemessenen Finanzmitteln ausgestattete Strategie aufzustellen, um in allen öffentlichen und privaten Umfeldern den wirksamen Gewaltschutz für Frauen und Mädchen mit Behinderungen zu gewährleisten.¹⁹ Diese Verpflichtungen gelten, wie oben dargestellt, in ihrem Kompetenzbereich auch für die Bundesländer.

Die Istanbul-Konvention nimmt teils explizit Bezug auf die Verpflichtungen aus der UN-BRK, teils legt sie diese schlicht zugrunde. Explizit stellt Artikel 4 Absatz 3 der Istanbul-Konvention fest, dass die Umsetzung der Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention insbesondere bei Maßnahmen zum Schutz der Rechte der Opfer von Gewalt ohne Diskriminierung aufgrund der Behinderung sicherzustellen ist. Dies betrifft unter anderem den Zugang zur Frauenhilfeinfrastruktur in NRW, also zu Beratung, Unterstützung und Schutzunterkünften, sowie funktionierende Beschwerdemechanismen und effektiven Rechtszugang für gewaltbetroffene Frauen mit Behinderungen.

3.2 Zugang zu Unterstützungsdiensten und Schutzunterkünften

Gewaltbetroffene Frauen mit Behinderungen haben gemäß Artikel 18ff. der Istanbul-Konvention ein Recht auf Zugang zu allgemeinen und spezialisierten Unterstützungsdiensten. Diese umfassen nicht nur rechtliche und psychologische Beratung, medizinische Versorgung und finanzielle Unterstützung, sondern sind auch breiter aufgestellt und sollen Frauen mit Behinderungen, die Gewalt erfahren haben, z.B. auch im Bereich Schulung, Ausbildung und Arbeitssuche behilflich sein. Gewaltbetroffene Frauen – und auf Grund von Mehrfachdiskriminierung insbesondere auch gewaltbetroffene Frauen mit Behinderungen – sind auch überdurchschnittlich von Armut, Arbeitslosigkeit, defizitärer Bildung und Wohnungslosigkeit betroffen.²⁰ Höchst problematisch bleibt nach wie vor die Zugänglichkeit von allgemeinen wie spezialisierten Unterstützungsdiensten sowie Fachberatungsstellen. Frauen mit Behinderungen sehen sich fast flächendeckend mit mangelnder Barrierefreiheit im baulichen Bereich wie in den personellen Ressourcen und Kompetenzen, auf ihre erhöhte Vulnerabilität und Bedürfnisse einzugehen, konfrontiert.²¹ Artikel 8, Artikel 20 Absatz 2 und Artikel 23 der Is-

¹⁹ UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Abschließende Bemerkungen zum ersten Staatenbericht Deutschlands, CRPD/C/DEU/CO/1 (2015), Rn. 36.

²⁰ Siehe dazu *Deutscher Juristinnenbund*, Stellungnahme zur Istanbul-Konvention vom 29.01.2018, <https://www.djb.de/verein/Kom-u-AS/K6/st18-02/>, S. 6.

²¹ Siehe dazu *Deutscher Juristinnenbund*, Stellungnahme zur Istanbul-Konvention vom 29.01.2018, <https://www.djb.de/verein/Kom-u-AS/K6/st18-02/>, S. 8.

tanbul-Konvention verlangen, dass nicht nur der effektive Zugang zum Unterstützungsdiensten bereitzustellen ist, sondern die Dienste selbst auch über angemessene Mittel verfügen und ihr Personal entsprechend geschult ist, um gewaltbetroffenen Frauen mit Behinderungen wirksame Unterstützung garantieren zu können. Für die notwendige Ausstattung seiner Dienste ist das Bundesland NRW verantwortlich.

Ferner ist gewaltbetroffenen Frauen mit Behinderungen effektiver Zugang zu Schutzunterkünften zu garantieren, die barrierefrei in einem weiteren Sinne sein müssen, also auf die Bedürfnisse der Frauen zugeschnitten. Bereits 2009 hat der UN-Ausschuss für die Frauenrechtskonvention dazu aufgefordert, die Verfügbarkeit einer ausreichenden Anzahl von wohnortnahen Frauenschutzhäusern sowie deren angemessene Finanzierung, die einkommensunabhängige Zugänglichkeit und die entsprechende Ausstattung, insbesondere auch für Frauen mit Behinderungen, zu gewährleisten.²² Nicht jedes Frauenschutzhaus in NRW muss rollstuhlgerecht sein oder eine*n Gebärdendolmetscher*in beschäftigen, aber gewaltbetroffene Frauen mit Behinderungen müssen wohnortnah Unterstützung und Zuflucht finden können. Die derzeit noch nicht hinreichende Zahl von Frauenhausplätzen und die oftmals nicht angemessene Ausstattung von Frauenschutzhäusern auch in Nordrhein-Westfalen wirken sich unverhältnismäßig zu Lasten von Frauen mit Behinderungen aus. Keiner gewaltbetroffenen Frau darf aber Schutz und Unterstützung vorenthalten werden, erst recht nicht auf Grund ihrer Behinderung.

3.3 Unabhängige Überwachungs- und Beschwerdemechanismen in Einrichtungen, in denen Frauen mit Behinderungen arbeiten oder leben

Der sichere und effektive Zugang zu Frauenschutzhäusern ist für Frauen mit Behinderungen auf Grund ihrer überdurchschnittlichen Gewaltbetroffenheit existentiell. Zudem sind Frauen mit Behinderungen auch in den Einrichtungen, in denen sie arbeiten oder leben, von psychischer, physischer oder sexualisierter Gewalt betroffen. Nicht selten geht diese Gewalt von der Person aus, auf welche die betroffene Frau besonders angewiesen ist (Pflegepersonal, Assistenzgeber*in), was die gewaltbetroffene Frau in eine nahezu ausweglose Lage bringen kann. Selbst wenn sie Dritte benachrichtigen, auf die Assistenz verzichten oder überraschend schnell eine neue Assistenzperson finden kann, fehlt es dann an einem Platz im Frauenschutzhaus, während zugleich das Gewaltschutzgesetz in Einrichtungen der Behindertenhilfe nicht greift. Dennoch haben die meisten Werkstätten für Menschen mit Behinderungen, Wohneinrichtungen und Psychiatrien noch keine unabhängigen Überwachungs- und Beschwerdemechanismen. Das Land Nordrhein-Westfalen muss unverzüglich wirksame Konzepte zum Schutz vor Gewalt in Einrichtungen, in denen Frauen mit Behinderungen arbeiten oder leben, entwickeln und umsetzen bzw. deren Umsetzung effektiv überwachen.²³ Diese Schutzverpflichtung gilt für alle Einrichtungen in NRW, unabhängig von deren konkreter Rechtsform oder Trägerschaft.

²² CEDAW-Ausschuss, Abschließende Bemerkungen, 10. Februar 2009, CEDAW/C/DEU/CO/6, Rn. 43f.

²³ Vgl. grundlegend *Deutscher Juristinnenbund*, Stellungnahme zur Istanbul-Konvention vom 29.01.2018, <https://www.djb.de/verein/Kom-u-AS/K6/st18-02/>, S. 25.

3.4 Unterbindung von Zwangssterilisationen

Artikel 39(b) der Konvention verbietet Sterilisationen, wenn die betroffene Frau nicht ihre vorherige und informierte Einwilligung gegeben hat oder wenn ihr das Verständnis für diesen Vorgang fehlt. Daher ist auch die Praxis der Sterilisationen von Frauen mit Behinderungen einer sehr kritischen Prüfung zu unterziehen. In Deutschland sind zwischen 9% und 18% der Frauen mit Behinderungen sterilisiert²⁴ (Frauen allgemein im Bundesdurchschnitt zwischen 2% und 6%), besonders betroffen sind Frauen mit sogenannter geistiger Behinderung. Nicht selten beruht die Entscheidung zur Sterilisation auf Überzeugungsarbeit durch Ärzt*innen, Fachkräfte oder Eltern oder mangelnden Kenntnissen über Verhütungsmöglichkeiten. Zugrunde liegen auch kulturelle Vorstellungen darüber, wieviel sexuelle Aktivität Frauen mit Behinderungen insgesamt zugetraut und zugestanden wird, insbesondere wenn sie in Einrichtungen untergebracht sind.²⁵

Obwohl die Möglichkeit der Zwangssterilisation 1992 aufgehoben wurde, bietet § 1905 BGB weiterhin die Grundlage für die Sterilisation einwilligungsunfähiger Personen mit Zustimmung der Betreuerin bzw. des Betreuers und Genehmigung des Betreuungsgerichts. Jährlich werden ungefähr 37 solcher Sterilisationen durchgeführt.²⁶ Eine weitaus höhere Zahl von Frauen mit sog. geistiger Behinderung wird jedoch sterilisiert, ohne dass überhaupt das vorgesehene Verfahren durchlaufen wird.²⁷ Vielmehr werden sie von Ärzt*innen, Pflegekräften oder Familienangehörigen falsch informiert, belogen, bedrängt oder angewiesen, diese Maßnahme durchführen zu lassen. Oft erfolgt die Sterilisation „prophylaktisch“, ohne dass überhaupt ein konkretes Schwangerschaftsrisiko besteht.

Die von der Istanbul-Konvention verlangte Streichung von § 1905 BGB²⁸ fällt zwar in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Doch im Rahmen seiner Kompetenzen ist es auch Aufgabe des Landes Nordrhein-Westfalen, rechtswidrige und bereits nach geltendem deutschen Recht strafbare Sterilisationen von Frauen mit (sog. geistigen) Behinderungen zu unterbinden. Jede Sterilisation, in welche die betroffene Frau nicht selbst wirksam eingewilligt hat, ist eine strafbare schwere Körperverletzung gemäß § 226 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 StGB, sofern es sich nicht um eine unvermeidbare Nebenfolge eines medizinisch dringend indizierten Eingriffs handelt. Dieses bestehende Strafrecht muss effektiv durchgesetzt werden. Das Land Nordrhein-Westfalen ist daher auch verpflichtet, in NRW tätige Betreuer*innen und Ärzt*innen über die Rechtswidrigkeit und Strafbarkeit von Sterilisationen gegen oder ohne den Willen der Betroffenen aufzuklären und sie zu rechtmäßiger Ausübung ihrer Pflichten anzuhalten. Auch die Aufklärung und Sensibilisierung von Eltern und Pflegepersonal verspricht wesentliche Verbesserungen beim Schutz reproduktiver Rechte von Frauen mit (sog.

²⁴ BMFSJ (Hg.), Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen in Deutschland, 2013, <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationsliste,did=199822.html>.

²⁵ Siehe dazu Julia Zinsmeister, Hat der Staat den Bürger*innen Sexualität zu ermöglichen?, in: Ulrike Lembke (Hg.), Regulierungen des Intimen. Sexualität und Recht im modernen Staat, 2017, S. 71 (76ff.).

²⁶ Bundesamt für Justiz, Betreuungsverfahren: Zusammenstellung der Bundesergebnisse für die Jahre 1992 bis 2014, 2015, https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Betreuungsverfahren.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

²⁷ Umfassend Julia Zinsmeister, Zur Einflussnahme rechtlicher Betreuerinnen und Betreuer auf die Verhütung und Familienplanung der Betreuten, in: BtPrax 2012, S. 227ff.

²⁸ Dies verlangt auch die UN-Behindertenrechtskonvention, siehe UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Abschließende Bemerkungen zum ersten Staatenbericht Deutschlands, CRPD/C/DEU/CO/1 (2015), Rn. 38(a).

geistigen) Behinderungen. Ferner bedarf es auch diesbezüglich eines wirksamen Monitoring-Systems für Einrichtungen, in denen Frauen mit Behinderungen leben.

3.5 Informationen und Rechtszugang

Schließlich ist auch der effektive Rechtszugang für gewaltbetroffene Frauen mit Behinderungen zu garantieren. Dies umfasst zum einen die notwendigen Informationen, die verständlich und allgemein zugänglich zur Verfügung gestellt werden müssen, aber auch die darüber hinausgehende aktive Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen, die rechtliche Mittel in Anspruch nehmen wollen. In der Präambel der UN-BRK wird ausgeführt, dass Teilhabe auch durch Information erfolgt, dass Frauen mit Behinderungen voller Zugang zu Informationen zu gewährleisten ist und dass sie auch andere Formen von Hilfe und Unterstützung erhalten müssen, damit ihr Zugang zu Informationen gewährleistet wird. Gemäß Artikel 21 der Istanbul-Konvention ist Frauen mit Behinderungen Zugang zu Informationen über geltende regionale und internationale Mechanismen für Einzel- und Sammelklagen zu garantieren. Die Betroffenen sind durch einfühlsame und sachkundige Berater*innen bei der Einreichung solcher Klagen zu unterstützen. Es ist derzeit nicht ersichtlich, dass gewaltbetroffenen Frauen mit Behinderungen in NRW ein solches Angebot zur Verfügung steht.

Die Istanbul-Konvention und die UN-Behindertenrechtskonvention machen auch klare Vorgaben zum Opferschutz in Strafverfahren wegen geschlechtsspezifischer Gewalt. So sind gemäß Artikel 55 Absatz 2 der Istanbul-Konvention staatliche und nicht-staatliche Organisationen oder Berater*innen als Beistand bei den Ermittlungen oder im Gerichtsverfahren bereitzustellen. Ziel ist es zu verhindern, dass Anzeigen zurückgezogen werden oder Opferzeuginnen sich auf Grund der hohen Belastung nicht mehr aktiv am Strafverfahren beteiligen.²⁹ Nach Artikel 56 der Istanbul-Konvention sind Schutzmaßnahmen zu treffen, um die Rechte und Interessen von Gewaltopfern in allen Abschnitten der Ermittlungen und des Gerichtsverfahrens zu schützen. Dabei sieht Artikel 56 Absatz 1 lit. e) der Istanbul-Konvention vor, dass den Opfern geeignete Hilfsdienste zur Verfügung gestellt werden, damit ihre Rechte und Interessen in gebührender Weise vorgetragen und berücksichtigt werden. Insbesondere Frauen mit sog. geistiger Behinderung werden oft eher gehindert als ermutigt oder gar unterstützt, ihre Rechte und Interessen selbstständig wahrzunehmen. Artikel 12 Absatz 3 UN-BRK führt aus, dass geeignete Maßnahmen zu treffen sind, um Menschen mit Behinderungen Zugang zu der Unterstützung zu verschaffen, die sie bei Ausübung ihrer Rechts- bzw. Handlungsfähigkeit benötigen. Artikel 13 UN-BRK verlangt den gleichberechtigten Zugang zur Justiz, um eine wirksame, unmittelbare oder mittelbare, Teilnahme an allen Phasen des Gerichtsverfahrens, auch während der Ermittlungen und in anderen Vorverfahrensphasen, zu erleichtern. Bereits bestehende Maßnahmen für Opferschutz in Strafverfahren wegen geschlechtsspezifischer Gewalt sind zu intensivieren, auf ihre tatsächliche Wirksamkeit hin zu überprüfen und so anzupassen, dass auch gewaltbetroffene Frauen mit Behinderungen hierdurch unterstützt werden können.

²⁹ Dazu *Council of Europe*, Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence. Explanatory Report, 2011, para 282 (Article 56).

4. Koordinierungsstelle und Monitoring zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in NRW

Nach Artikel 10 der Konvention errichtet die Bundesrepublik eine oder mehrere offizielle Stellen, welche für die Koordinierung, Umsetzung, Beobachtung und Bewertung der Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von jeglicher Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zuständig sind. Das internationale Überwachungsgremium für die Istanbul-Konvention, GREVIO, versteht die Verpflichtung aus Artikel 10 dahingehend, dass der Staat die Funktion von politischer Koordinierung einerseits sowie Monitoring und Evaluierung andererseits trennen und letztere auf eine unabhängige Institution übertragen soll.³⁰

Aufgabe der Koordinierungsstelle ist es, durch Koordinierung aller Akteur*innen und Maßnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen zu Gewaltprävention, Gewaltschutz und der Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen sicherzustellen, dass die Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention im Kompetenzbereich des Landes NRW effektiv und bedarfsgerecht umgesetzt werden. Wie auch schon der Landesaktionsplan andeutet, gibt es in diesem Bereich eine Vielzahl von Akteur*innen und Handlungsfeldern, so dass eine gute Koordinierung unumgänglich ist. Die Koordinierungsstelle ist mit hinreichenden Kompetenzen und Mitteln auszustatten, mit entsprechenden Daten und Forschungsergebnissen zu versorgen und zur Beteiligung der Zivilgesellschaft zu verpflichten, damit die Passgenauigkeit und Bedarfsgerechtigkeit der Maßnahmen gesichert ist.

Die Monitoring-Stelle zur Überwachung der Maßnahmen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in NRW ist strikt von der Koordinierungsstelle zu trennen. Sie muss unabhängig und angemessen ausgestattet sein, um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können. Allerdings sind alle betroffenen staatlichen oder mit staatlichen Aufgaben betrauten Stellen und Einrichtungen in NRW zur Kooperation mit der Monitoring-Stelle zu verpflichten, damit diese die tatsächliche Umsetzung der Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention effektiv überwachen kann. Die Monitoring-Stelle sollte eigeninitiativ forschen und Daten erheben können, um allein am Maßstab der Konvention die Umsetzung beobachten und bewerten zu können. Sinnvoll ist es, die Monitoring-Struktur unter Beteiligung der Zivilgesellschaft zu entwickeln, um deren Expertise einzubinden und deren gute Kooperation sicherzustellen. Auch in ihrer weiteren Tätigkeit sollte die Monitoring-Stelle kontinuierlich mit zivilgesellschaftlichen Akteur*innen zusammenarbeiten.

5. Dunkelfeldstudie zu geschlechtsspezifischer Gewalt

Ein sinnvolles Monitoring ist ohne Forschung und Datenerhebung nicht möglich, aber auch die Umsetzungsmaßnahmen durch Bund und Länder sollten auf aktuellen Daten beruhen, um effektiv und passgenau zu sein. Artikel 11(a) verpflichtet zur Erhebung und Sammlung genau aufgeschlüsselter statistischer Daten über Ausmaß und Erscheinungsformen aller in den Geltungsbereich der Istanbul-Konvention fallenden Formen von geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt. Ferner ist nach Artikel 11(b) die Forschung zu allen erfassten Formen geschlechtsspezifischer Gewalt, ihren Ursachen und Auswirkungen, ihrem Vorkommen sowie

³⁰ *Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*, Baseline Evaluation Report Albania, GREVIO/Inf(2017)13, Rn. 34 und 36; *Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*, Baseline Evaluation Report Monaco, GREVIO/Inf(2017)3, Rn. 27.

der Aburteilungsquote und der Wirksamkeit der nach der Konvention ergriffenen Maßnahmen zu fördern.

Die Datenlage ist eher spärlich und zugleich auch uneinheitlich und wenig gesichert. In Bezug auf polizeiliche Schutzmaßnahmen gegen häusliche Gewalt erhebt das Innenministerium NRW die entsprechenden Daten, auch wird der Polizeilichen Kriminalstatistik zugearbeitet, die allerdings eine geschlechtsspezifische Aufschlüsselung bei Tatverdächtigen nur pauschal und bei den Opfern nur in Bezug auf ausgewählte Delikte vornimmt, ferner werden für ausgewählte Delikte die Täter-Opfer-Beziehungen erfasst, wobei die Weite der gewählten Kategorien kaum überzeugt.³¹ Im Übrigen gibt es auf Bundesebene zwar beeindruckende Forschung zu geschlechtsspezifischer Gewalt (teils allein auf dem Engagement von Wissenschaftler*innen beruhend³²), welche aber inzwischen schlicht veraltet ist wie die großen Studien zu Gewalt gegen Frauen und Gewaltwiderfahrnissen von Männern 2004³³ und der Gender Daten Report von 2005³⁴ oder die ausführliche Begleitforschung zum Gewaltschutzgesetz³⁵. Seitdem hat das diesbezügliche Engagement staatlicher Stellen, insbesondere auf Bundesebene, nachgelassen.

Da wesentliche Aufgaben der Gewaltprävention, des Gewaltschutzes und der Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen, also der Umsetzung der Istanbul-Konvention, in die Zuständigkeit der Länder fallen, liegt es auch nahe, aktuelle Daten auf Landesebene zu erheben und aktuelle Forschung auf Landesebene sicherzustellen. Eine Ausweitung der Sammlung geschlechtsspezifischer Daten und die Vergabe eines Auftrags für eine Dunkelfeldstudie zu geschlechtsspezifischer Gewalt in NRW inklusive der vorbehaltlosen Kooperation aller öffentlichen Stellen des Landes bilden hierzu einen wichtigen Beitrag.³⁶ Wesentlich ist, dass alle von der Istanbul-Konvention erfassten Formen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt Gegenstand dieser Studie sind, denn manche Gewaltformen sind in Deutschland grundsätzlich untererforscht. Der Landesaktionsplan bietet mit seiner inklusiven Perspektive hier aber schon wichtige Ansatzpunkte.

Die Umsetzung der Istanbul-Konvention und deren unabhängige Überwachung sind nur auf Grundlage entsprechender Datenerhebung, Datenverarbeitung und Forschung möglich. In seinem Kompetenzbereich ist das Land Nordrhein-Westfalen verpflichtet, diese Daten zu

³¹ Bspw. PKS 2015, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2016/pks-2015.pdf>.

³² Grundlegend *GiG-net* (Hg.), Gewalt im Geschlechterverhältnis, 2008.

³³ *BMFSFJ* (Hg.), Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland, 2004; *BMFSFJ* (Hg.), Gewalt gegen Männer. Personale Gewaltwiderfahrnisse von Männern in Deutschland, 2004; beide abrufbar unter www.bmfsfj.de.

³⁴ *BMFSFJ* (Hg.), Datenreport zur Gleichstellung von Männern und Frauen in der Bundesrepublik Deutschland 2005, Kapitel X; derzeit auf der Website des BMFSFJ nicht abrufbar.

³⁵ *BMFSFJ* (Hg.), Gemeinsam gegen häusliche Gewalt. Kooperation, Intervention, Begleitforschung, 2004.

³⁶ Ob die Teilnahme an einer Dunkelfeldstudie des niedersächsischen Landeskriminalamtes hierfür ausreichend ist, wäre zu überprüfen. Weitaus wichtiger ist, dass eine Dunkelfeldstudie, welche nicht nur Gewalt gegen Frauen und Mädchen, sondern auch gegen Männer und Jungen erheben will (siehe Plenarprotokoll 17/27 vom 17.05.2018, S. 54), in guter wissenschaftlicher Praxis nicht nur die Heterogenität beider Gruppen, sondern auch die absolut prägende Geschlechtsbezogenheit von Gewalt in die Betrachtung einbezieht (dazu grundlegend statt vieler *GiG-net* (Hg.), Gewalt im Geschlechterverhältnis, 2008). Anderenfalls würde die Studie auch für politische Handlungsempfehlungen unbrauchbar. Exemplarisch sei der Umstand genannt, dass Schutzunterkünfte für gewaltbetroffene Frauen essentiell sein können, wenn die Gewalt vom eigenen Partner in der gemeinsamen Wohnung ausgeht, während Männern weitaus häufiger durch ihnen unbekannte (männliche) Personen und in der Öffentlichkeit Gewalt widerfährt, wogegen ein Männerschutzhaus kaum Unterstützung bieten kann (sondern psychologische Unterstützung, Beratung, Prävention und Abbau von schädigenden Männlichkeitsnormen).

erheben oder jedenfalls die Ressourcen für deren Erhebung bereit zu stellen, die Daten allgemein zugänglich zu machen und entsprechende Forschung zu Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt durch vorbehaltlose Kooperation staatlicher Stellen und die Bereitstellung entsprechender Mittel zu garantieren und zu fördern. Hierzu zählt auch die Vergabe eines Auftrags für eine Dunkelfeldstudie zu geschlechtsspezifischer Gewalt in NRW.

6. Berichtspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag

Selbstverständlich sollte die Landesregierung dem Landtag regelmäßig über ihre Maßnahmen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in ihrem Kompetenzbereich berichten. Dabei sollte nicht übersehen werden, dass wesentliche Umsetzungsmaßnahmen (als Beispiel sei statt vielen die Finanzierung von Unterstützungsdiensten und Schutzunterkünften genannt) auch durch den Landtag selbst in seinem Kompetenzbereich erfolgen müssen.

7. Auf Bundesebene: Rücknahme des Vorbehaltes gegen Artikel 59 der Istanbul-Konvention

Der Deutsche Juristinnenbund unterstützt ausdrücklich den Antrag, die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen möge sich auf Bundesebene dafür einsetzen, dass der Vorbehalt gegen Artikel 59 der Istanbul-Konvention zurückgenommen wird. In seiner Stellungnahme vom 29. Januar 2018³⁷ hat der Juristinnenbund hierzu ausgeführt:

„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 zu erwirken. Dieser hat allerdings teils andere Voraussetzungen und erfasst einen Großteil anderer Aufenthaltssituationen nicht. 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 durch Gesetz eben 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 selbst bei Rückkehr in ihr Herkunftsland führen kann. 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

³⁷ *Deutscher Juristinnenbund*, Stellungnahme zur Istanbul-Konvention vom 29.01.2018, <https://www.djb.de/verein/Kom-u-AS/K6/st18-02/>, S. 28ff.

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 Schutzstatus, der zu schwierigen Konsequenzen für die Betroffenen führen kann, wenn es sich beispielsweise um Gewalt in organisierten Strukturen handelt, die bis ins Herkunftsland³⁸ reichen.

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).

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.

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

³⁸ 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).

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.³⁹ 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) 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.

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.

Die Bundesrepublik sollte daher 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. Ferner ist die praktische Wirksamkeit der Umsetzungsmaßnahmen zu Artikel 59(1) sicherzustellen.“ Daher ist die Forderung nach Aktivitäten auf Bundesebene, welche die Rücknahme der Vorbehalte gegen Artikel 59 der Istanbul-Konvention bezwecken, nachdrücklich zu unterstützen.

8. Fazit

Insgesamt begrüßt der Deutsche Juristinnenbund den Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis90/Die Grünen „Istanbul Konvention konsequent umsetzen – Mädchen und Frauen vor Gewalt schützen“ und die darin enthaltenen Forderungen. Indem der Landesaktionsplan

³⁹ 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.

konsequent umgesetzt, aber auch kontinuierlich mit Blick auf die Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention und die tatsächlichen Gefährdungslagen und Bedarfe weiterentwickelt wird, kann es Nordrhein-Westfalen gelingen, weiterhin eine führende Rolle im Bereich von Gewaltprävention, Gewaltschutz und der Unterstützung gewaltbetroffener Frauen einzunehmen und damit als Vorbild für andere Bundesländer zu fungieren.

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

Dr. Leonie Steinl, LL.M.
Vorsitzende der Kommission Strafrecht