

**Stellungnahme des
Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V.**

zu dem

**Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen des Europarates vom 11. Mai
2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche
Gewalt, SEV 210 nebst dem dazugehörigen Entwurf der Denkschrift (Stand
25.1.2017)**

im Rahmen der Verbändebeteiligung

Berlin, 10.02.2017

KOK e.V.
Kurfürstenstr. 33
10785 Berlin
Tel.: + 49 (0) 30 / 26 39 11 76
Fax: + 49 (0) 30 / 26 39 11 86
E-mail: info@kok-buero.de
www.kok-gegen-menschenhandel.de

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	3
II. Kommentierung ausgewählter Artikel	3
Artikel 7 Umfassende und koordinierte politische Maßnahmen	3
Artikel 18 Allgemeine Verpflichtungen	4
Artikel 20 Allgemeine Hilfsdienste, Artikel 22 Spezialisierte Hilfsdienste und Artikel 23 Schutzunterkünfte	5
Artikel 26 Schutz und Unterstützung für Zeuginnen und Zeugen, die Kinder sind, in Verbindung mit Artikel 20 Allgemeine Hilfsdienste	7
Artikel 30 Schadensersatz und Entschädigung	8
Artikel 59 Aufenthaltsstatus	9
III. Zusammenfassung der Forderungen	12

Einleitung

Der bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. setzt sich für Betroffene von Menschenhandel und für von Gewalt betroffene Migrantinnen ein. Der KOK ist nicht nur bundes- sondern auch europaweit die einzige Koordinierungsstelle mit diesem Fokus und vernetzt erfolgreich die Mehrheit aller in diesem Bereich tätigen deutschen NGOs. Im KOK sind dabei neben den in Deutschland arbeitenden spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel (FBS) auch andere Organisationen, die sich mit diesem Themenbereich auseinandersetzen, organisiert.

Der KOK begrüßt das eingeleitete Vorhaben zur Ratifizierung der Europaratskonvention gegen Gewalt gegen Frauen (sogenannte Istanbul-Konvention). Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Kommentierung. Der KOK bedauert es allerdings, dass lediglich eine sehr kurze Frist für die Abgabe der Stellungnahme eingeräumt worden ist. Letztlich war es dem KOK nicht möglich, in dieser kurzen Zeit seine Mitgliedsorganisationen anzuhören und wichtige Empfehlungen und Hinweise aus der Praxis einzuholen. Wir werden uns deshalb im Folgenden auf einige wesentliche Punkte beschränken und im Wesentlichen bereits abgestimmte Positionen innerhalb des KOK wiedergeben.

KOK fordert, dass eine vorbehaltlose Ratifizierung der Europaratskonvention erfolgen muss. Die eingelegten Vorbehalte zu den Artikeln 59 Abs. 2 und 3 der Konvention sind zurückzunehmen.¹

Wir möchten hervorheben, dass unserer Meinung nach auch nach der Ratifizierung weiterer Handlungsbedarf für die Bundesregierung besteht. Wir empfehlen daher, die Ratifizierung in Deutschland zum Anlass zu nehmen, gesamtstrategische und kohärente Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen einzuleiten. Frauen sind gemäß der Konvention vor allen Formen von Gewalt zu schützen. Es gilt die Gewalt gegen Frauen zu verhüten, zu verfolgen und zu beseitigen, auch um einen Beitrag zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen zu leisten und eine echte Gleichstellung von Frauen und Männer zu erreichen. Der KOK möchte darauf hinweisen, dass selbstverständlich alle Menschen einen Anspruch auf Schutz vor Gewalt haben. Es gibt jedoch besonders vulnerable Gruppen, die berücksichtigt werden müssen. Hierzu kann auch der Artikel 2 Absatz 2 der Konvention herangezogen werden. Der KOK bezieht sich entsprechend bei seinen weiteren Erläuterungen ggfs. auf diese weiteren (vulnerablen) Gruppen.

Artikel 7 Umfassende und koordinierte politische Maßnahmen

Artikel 7 der Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen zu treffen, um landesweit wirksame, umfassende und koordinierte politische Maßnahmen zu beschließen und umzusetzen. Ziel soll eine ganzheitliche Antwort auf Gewalt gegen Frauen sein.

Abs. 2 fordert zudem dabei die Rechte des Opfers in den Mittelpunkt zu stellen.

¹ Siehe hierzu die entsprechenden Ausführungen des KOK zum Artikel 59.

In ihrer Denkschrift weist die Bundesregierung auf verschiedene Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen hin, u.a. das System differenzierter Straftatbestände, das Vorliegen zweier Aktionspläne aus den Jahren 1999 und 2007, die Bund-Länder-Arbeitsgruppen zu häuslicher Gewalt und zu Menschenhandel sowie die Vernetzungsstellen zu den Themen Gewalt gegen Frauen und Menschenhandel.

Der KOK begrüßt sämtliche Maßnahmen und möchte deren Notwendigkeit besonders hervorheben. Insbesondere die beiden Gremien der Bund-Länder-Arbeitsgruppen und das von dem KOK sehr geschätzte Gremium der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel sind wichtige Instrumente und Foren für den Austausch zwischen der Zivilgesellschaft und staatlichen Akteuren. Dennoch ersetzen diese wichtigen Maßnahmen keine umfassende ganzheitliche Strategie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und zum Schutz der Betroffenen.

Gewalt gegen Frauen ist ein Querschnittsthema, das die verschiedensten Ministerien, Ressorts und Behörden auf Bundes- und Landesebene betrifft und zu dessen Bekämpfung diese beitragen müssen. Dazu ist eine umfassende und gesamtstrategische Zusammenarbeit und Koordination auch auf politischer und gesetzgeberischer Ebene notwendig. Der erläuternde Bericht der Konvention betont ebenfalls, dass „[...] die verabschiedeten politischen Ansätze auf der Grundlage einer erfolgreichen Institutionen-übergreifenden Zusammenarbeit durchgeführt werden [...]“² sollen.

Empfehlenswert wäre, eine umfassende und langfristige Strategie gegen Gewalt gegen Frauen unter Einbeziehung aller relevanten Akteure zu erarbeiten und möglichst an/von einer zentralen Stelle zu koordinieren.

Zukünftige Maßnahmen gegen Gewalt an Frauen und zum Schutz der Betroffenen sollten sowohl aktuelle Entwicklungen mit einbeziehen als auch langfristig angelegt sein, um wirkliche Effektivität zu erreichen.

Die Aktualität einer solchen Strategie müsste regelmäßig überprüft und ggf. an aktuelle Entwicklungen angepasst werden. Der letzte Aktionsplan ist nunmehr fast 10 Jahre alt. Zusätzlich müsste die Umsetzung von Maßnahmen kontinuierlich begleitet und ausgewertet werden.

Der KOK empfiehlt daher die Ratifizierung der Europaratskonvention zum Anlass zu nehmen, um diese Maßnahmen einzuleiten.

Artikel 18 Allgemeine Verpflichtungen

Artikel 18 Absatz 1 verweist darauf, dass die Vertragsstaaten die erforderlichen und gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen treffen, um Opfer vor Gewalttaten zu schützen. Die Verpflichtungen zum Opferschutz betreffen hierbei verschiedene Maßnahmen. Eine davon ist das in Deutschland existierende Unterstützungssystem.

² Europarat (11. Mai 2011): Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht, Art. 7, Abs. 64, S. 50.

In der Denkschrift wird darüber hinaus darauf verwiesen, dass die Bundesregierung für geflüchtete Kinder, Frauen und weitere schutzbedürftige Personen in deutschen Flüchtlingsunterkünften ein breites Schutzkonzept mit verschiedenen Maßnahmen umsetzt. Eine dieser Maßnahmen ist die Bundesinitiative „Schutz von Frauen und Kindern in Flüchtlingsunterkünften“ des BMFSFJ und UNICEF sowie weiteren Partner*innen. Der KOK ist Teil der Initiative und begrüßt diese. Allerdings ist allen Mitgliedern der Initiative im Wesentlichen bekannt, dass dieses Schutzkonzept nur begrenzt greifen kann und wirksam ist, solange es keine gesetzlichen Regelungen für den Schutz besonders vulnerabler Gruppen in Flüchtlingsunterkünften gibt. Es ist deshalb wichtig, ein entsprechendes Bundesgesetz zum Schutz von Frauen und Kindern nicht nur zu prüfen, sondern auch zügig umzusetzen.

Der KOK hat im Rahmen des Projekts „Flucht und Menschenhandel – Schutz- und Unterstützungsstrukturen für Frauen und Minderjährige“ 2016 ein Dossier³ veröffentlicht, in dem verschiedene Empfehlungen ausgesprochen werden. Eine wesentliche Empfehlung ist: Um besonders vulnerable asylsuchende Personen, einschließlich Betroffener von Menschenhandel, bedarfsgerecht zu versorgen, muss eine systematische Identifizierung stattfinden. Deutschland sollte die entsprechenden Verpflichtungen, die sich hierzu aus der EU-Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU) Art. 21 ff ergeben, zügig und flächendeckend umsetzen und entsprechende bundesgesetzliche Regelungen einführen.

Ferner verweist der KOK auf die Studie von ECPAT im Rahmen des Projekts ReAct, in welcher für Deutschland ausführliche Empfehlungen für den Bereich Kinderhandel gegeben werden, zum Beispiel für ein verbessertes Schutzsystem und eine Vernetzung der nationalen Kinder- und Jugendhilfe, der Polizei, der Anwaltschaft, des Gesundheits- und Schulwesens, unabhängiger Vormünder und NGOs.⁴

Artikel 20 Allgemeine Hilfsdienste, Artikel 22 Spezialisierte Hilfsdienste und Artikel 23 Schutzunterkünfte

Artikel 20 verpflichtet die Vertragsstaaten dafür zu sorgen, dass Betroffene Zugang zu allgemeinen Hilfs- und Unterstützungsdiensten erhalten und dass diese Dienste auch über angemessene Mittel verfügen sowie dass bestimmte Berufsgruppen geschult werden.

Artikel 22 verpflichtet zur Bereitstellung spezialisierter Hilfsdienste.

Artikel 23 fordert von den Vertragsparteien für geeignete und leicht zugängliche Schutzunterkünfte in ausreichender Zahl zu sorgen, damit sie ihre Verpflichtung zum Schutz und zur Unterstützung der Opfer erfüllen.

Das BMFSFJ verweist in der Denkschrift darauf, dass insgesamt festzustellen sei, „[...] dass trotz punktueller Versorgungslücken und Zugangsschwierigkeiten zum Hilfesystem für bestimmte Zielgruppen, wie z.B. für Frauen mit Behinderungen und Frauen mit Suchtmittelabhängigkeiten, gewaltbetroffene

³ KOK e.V. (2016): Dossier Flucht & Menschenhandel. Schutz- und Unterstützungsstrukturen für Frauen und Minderjährige, online unter www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publikationen_KOK/KOK_Dossier_Flucht-und-Menschenhandel2016_WEB.pdf

⁴ Ausführliche Informationen zur Studie unter <http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/kok-informiert/detail/news/neue-ecpat-studie/>.

Frauen regelmäßig Schutz vor Gewalt sowie Beratung und Unterstützung in den professionell dafür ausgelegten Einrichtungen finden [...]“⁵ sowie dass „[...] [t]rotz punktueller Versorgungslücken und Zugangsschwierigkeiten für bestimmte Zielgruppen [...] nach dem Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder grundsätzlich davon ausgegangen werden [kann], dass gewaltbetroffene Frauen regelmäßig unmittelbaren Schutz vor Gewalt sowie Beratung und Unterstützung in professionell dafür ausgelegten Einrichtungen finden [...]“.⁶

Für den Bereich der Betroffenen von Menschenhandel kann dies nicht bestätigt werden. Zwar gibt es bundesweit ca. 50 spezialisierte Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel (FBS), diese Angebote können aber nur langfristig und verbindlich bestehen, wenn sie über eine ausreichende und sichere Finanzierung verfügen. Dies ist nicht der Fall. Die überwiegende Zahl der FBS wird jährlich aus öffentlichen Mitteln der Länder ohne die Sicherheit der Finanzierungsfortsetzung gefördert und muss mit einem sehr begrenzten Budget eine Vielfalt von Angeboten gewährleisten. So sind viele FBS personell nur sehr eng ausgestattet, in manchen Bundesländern gibt es nur eine FBS – z.T. mit einer personellen Ausstattung von nur 1- 1,5 Personalstellen –, die das ganze Bundesland abdecken muss. Für bestimmte Zielgruppen, z.B. männliche Betroffene, Familien oder Minderjährige, gibt es bisher keine spezielle Unterstützungsstruktur. Ebenso ist die Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung und weitere Ausbeutungsformen nur sehr begrenzt oder nicht finanziert. Die bestehenden, im KOK zusammengeschlossenen, FBS beraten diese Zielgruppen bereits zum Teil mit. Aufgrund der sehr knappen Finanzierung und der personell engen Besetzung vieler FBS stoßen sie damit aber schon oft an die Grenzen des Machbaren; eine Ausweitung auf weitere Betroffenenengruppen ist schwierig bis unmöglich. Die Unterbringung von minderjährigen Betroffenen ist in der Praxis beispielsweise immer wieder ein Problem. Zudem mangelt es an Sensibilisierung der für diese Zielgruppen relevanten Kooperationspartner*innen (z.B. Behörden, Justiz, weitere Beratungsstellen).

Immer wieder sind Fachberatungsstellen von Kürzungen bedroht oder bereits betroffen. Wir möchten auch darauf hinweisen, dass gerade die qualifizierte Sprachmittlung von größter Bedeutung, jedoch in vielen Fällen nicht abgesichert ist.

Von einer ausreichenden und sicheren Finanzierung der FBS, die Hilfs- und Schutzmaßnahmen für Betroffene von Menschenhandel anbieten, kann aktuell nicht gesprochen werden.

Auch die Situation der Frauenhäuser und weiteren spezialisierten Beratungsstellen ist oft sehr unsicher und nicht langfristig abgesichert. So nehmen die ca. 350 Frauenhäuser jährlich rund 18.000 Frauen mit ihren Kindern auf; weitere 18.000 Aufnahmeanfragen müssen abgelehnt werden. Gewaltbetroffene Frauen, die Schutz und Unterstützung suchen, müssen mehrere Hürden überwinden, z.B. Platzmangel in Ballungsgebieten und Großstädten, Probleme bei der Finanzierung von Frauenhausplätzen, fehlende Barrierefreiheit oder mangelnde räumliche und personelle Ausstattung⁷. Hierzu möchten wir im Einzelnen auf die Stellungnahmen der anderen Verbände wie der Frauenhauskoordinierung, dem Bundesverband

⁵ BMFSFJ (25. Januar 2017): Denkschrift zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, S. 50.

⁶ Denkschrift, S. 53.

⁷ Vgl. hierzu CEDAW-Allianz (2016): Alternativbericht der CEDAW-Allianz, online unter https://frauenrat.de/fileadmin/user_upload/aktionen/cedaw-allianz/CEDAW-Alternativebericht_2016_lang_dt.pdf.

der Frauennotrufe und Frauenberatungsstellen, der Zentralen Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser und Weibernetz, verweisen.

Hier ist es notwendig, die Finanzierung des Hilfesystems für gewaltbetroffene Frauen zu sichern. Dies geschieht in der Regel auf Länderebene, aber es besteht weder ein einheitlicher Rechtsrahmen noch gibt es Regelfinanzierungen.

Daher teilt der KOK die Auffassung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, dass es eines „[...] Rechtsanspruch[s] auf Schutz und Hilfe bei Gewalt für betroffene Frauen und deren Kinder in einem Bundesgesetz [...]“⁸ bedarf, um den Schutz, die Zuflucht und die Beratung in Frauenhäusern und Fachberatungsstellen verlässlich sicherstellen zu können. Die Finanzierung konsequenter barrierefreier Ausstattung von Frauenhäusern und Frauen- sowie Fachberatungsstellen muss ebenfalls sichergestellt werden.

Artikel 26 Schutz und Unterstützung für Zeuginnen und Zeugen, die Kinder sind, in Verbindung mit Artikel 20 Allgemeine Hilfsdienste

Artikel 26 verpflichtet die Mitgliedsstaaten dafür Sorge zu tragen, dass bei der Hilfe für Betroffene, deren Kinder Zeuginnen und Zeugen von Gewalt werden, die Rechte und Bedürfnisse der Kinder besonders berücksichtigt werden. Die Denkschrift verweist darauf, dass sowohl Kinder als auch Erwachsene, die Betroffene schwerer Gewalt- und Sexualstraftaten geworden sind, einen Anspruch auf psycho-soziale Prozessbegleitung haben.⁹ Dies wird auch in den Ausführungen zu Artikel 20 in der Denkschrift (Seite 46) betont. Wesentlich verweist Artikel 20 darauf, dass die Betroffenen Zugang zu den allgemeinen Hilfsdiensten erhalten.

Damit wird ein Rechtsanspruch auf eine kostenlose psycho-soziale Prozessbegleitung statuiert. Es wird aber nur für minderjährige Betroffene schwerer Sexual- und Gewaltstraftaten im Sinne des § 397a Absatz 1 Nummer 4 und 5 StPO ein Anspruch auf kostenlose psycho-soziale Prozessbegleitung gewährleistet. Für andere Betroffene von Straftaten gemäß § 397a Absatz 1 Nummer 1 bis 3 StPO ist ein Ermessensspielraum gegeben und die Vorgabe als „Kann“-Regel formuliert. Der KOK hält dies für sehr bedenklich. Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass es auch in anderen Fällen zur Ablehnung von Anträgen kommt.

Als besonderes Problem erachten wir, dass auf die Nennung der besonders schutzbedürftigen Gruppen in dem Gesetz verzichtet wird. Als besonders schutzbedürftige Gruppen können angeführt werden:

- Kinder und Jugendliche
- Personen mit einer Behinderung
- Personen mit einer psychischen Beeinträchtigung
- Betroffene von Sexualstraftaten

⁸ Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege: Kinder, Jugend, Familie und Frauen. Erwartungen an die Bundespolitik in der 19. Legislaturperiode, online unter http://www.frauenhauskoordination.de/uploads/media/2017_02_02_BAGFW-Forderungspapier_Kinder-Familie_201216.pdf.

⁹ Denkschrift, Seite 57.

- Betroffene von Gewalttaten (mit schweren physischen, psychischen oder finanziellen Folgen oder längerem Tatzeitraum, wie z. B. bei häuslicher Gewalt oder Stalking)
- Betroffene von vorurteilsmotivierter Gewalt und sonstiger Hasskriminalität
- Betroffene von Menschenhandel¹⁰

Der KOK empfiehlt daher, dass ein Rechtsanspruch auf psycho-soziale Prozessbegleitung für alle Nebenklageberechtigten gemäß § 397a Absatz 1 Nummer 1- 5 der Strafprozessordnung geschaffen wird. Oder zumindest dieser Ermessensspielraum so gering wie möglich angewandt wird, indem die oben genannten Gruppen entsprechend in die gesetzliche Regelung aufgenommen werden. Weitere Empfehlungen zur Umsetzung des Dritten Opferrechtsreformgesetzes sowie weitere notwendige Maßnahmen gerade für minderjährige Zeug*innen sind aus den verschiedenen Stellungnahmen des KOK zu dem Gesetzgebungsverfahren zu entnehmen.¹¹

Artikel 30 Schadensersatz und Entschädigung

Artikel 5 der Konvention legt die Verpflichtungen der Staaten und deren Sorgfaltspflicht dar. Demnach muss der Staat nicht nur dafür sorgen, dass staatliche Akteure Gewalt gegen Frauen unterlassen, sondern er hat auch eine Schutzpflicht. Die zuständigen Behörden sind dafür verantwortlich, Gewalttaten zu verhüten oder aber die Täter*innen zu bestrafen und den Betroffenen eine Entschädigung zu gewähren. Nach der Europaratskonvention umfasst Entschädigung z.B. die Wiederherstellung, den Schadensersatz, die Rehabilitation und Garantien der Nichtwiederholung. Schadensersatz wird von den Vertragsstaaten gemäß Artikel 30 (2) erläutert; dieser regelt: „[...] Eine angemessene staatliche Entschädigung wird denjenigen gewährt, die eine schwere Körperverletzung oder Gesundheitsschädigung erlitten haben, soweit der Schaden nicht von anderer Seite, wie dem Täter beziehungsweise Täterin, einer Versicherung oder durch staatlich finanzierte Gesundheits- und Sozialleistungen, ersetzt wird [...]“¹²

Nach Ansicht des BMFSFJ werden die Anforderungen aus der Konvention durch das derzeit geltende Opferentschädigungsgesetz erfüllt.¹³ Der KOK teilt die Sichtweise nicht. Anspruch auf Versorgung nach §1 OEG haben Personen, die Betroffene eines vorsätzlichen rechtswidrigen tätlichen Angriffs geworden sind. Leistungen nach dem OEG sind zum Beispiel die Grundrente, Heil- und Krankenbehandlung und Berufsschadensausgleich. Die Ansprüche auf Heil- und Krankenbehandlung sind weitergehend als Ansprüche aus der gesetzlichen Krankenversicherung zu leisten, da z.B. für die anerkannten Schädigungsfolgen keine Zuzahlungen geleistet werden müssen. Problematisch ist jedoch, dass das OEG gesundheitliche Schäden auf Grund von psychischer Gewalt bislang ausschließt. Laut Konvention muss der Staat dann für Schadensersatz sorgen, wenn dies nicht durch die Täter*innen, eine Versicherung oder andere staatlich finanzierte Gesundheits- und Sozialmaßnahmen abgedeckt wird. Die im KOK organisierten Fachberatungsstellen haben vielfach Klient*innen, die aus verschiedenen Gründen nicht krankenversichert sind. Erleiden sie schwere gesundheitliche Schäden aufgrund von psychischer Gewalt, erhalten sie weder Leistungen von der Krankenkasse noch haben sie Anspruch nach dem OEG. Auch durch

¹⁰ JUMIKO (2014) Mindeststandards der psychosozialen Prozessbegleitung, S. 2.

¹¹ Stellungnahmen des KOK online unter <http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/kok-informiert/detail/news/stellungnahme-kok-zum-3-opferrechtsreformgesetz/> sowie http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/stellungnahmen/KOK_Kurzstellungnahme_zum_3_ORRG.pdf.

¹² Konvention, Art. 30, Abs. 2, S. 14.

¹³ Denkschrift, S. 13.

psychischen Druck erzwungene sexuelle Handlungen müssen als Schädigungstatbestand im Entschädigungsrecht anerkannt sein, gleichgültig, ob der Kunde/Freier Kenntnis von den Umständen des Menschenhandels hatte.

Auch Artikel 30 (3) ist nach Ansicht des KOK nicht erfüllt. Darin heißt es erst, dass Maßnahmen nach Absatz 2 sicherstellen sollen, dass die Entschädigung innerhalb eines angemessenen Zeitraums gewährt wird. Nach den Erfahrungen des KOK dauern bereits die Antragsverfahren auf Leistungen nach dem OEG in der Regel mindestens ein Jahr. Bis zum rechtskräftigen Abschluss vergehen derzeit meist mehrere Jahre. Somit sind die Anforderungen der Entschädigung innerhalb eines „angemessenen Zeitraums“ zu leisten nicht erfüllt. Die Versorgungsverwaltung macht von der Ermessensnorm des § 10 Abs. 8, nach der Heil- oder Krankenbehandlung auch vor der Anerkennung eines Versorgungsanspruchs gewährt werden kann, nach Kenntnis des KOK in der Praxis kaum Gebrauch.

Der KOK fordert deshalb die bereits seit Jahren geplante Reformierung des OEGs zügig umzusetzen. Psychische Gewalt, die gesundheitliche Schäden hervorgerufen hat, muss in den Anwendungsbereich des OEGs aufgenommen werden. Des Weiteren müssen dringend Maßnahmen ergriffen werden, um die überlangen Verfahrenszeiten bis zu einer Bewilligung von Leistungen nach dem OEG deutlich zu reduzieren.

Artikel 59 Aufenthaltsstatus

Artikel 59 (1) sieht vor, dass Betroffene von Gewalt, deren Aufenthaltsstatus von dem seines/seiner (Ehe-)Partner*in abhängt, „[...] im Falle der Auflösung der Ehe oder der Beziehung bei besonders schwierigen Umständen auf Antrag einen eigenständigen Aufenthaltstitel unabhängig von der Dauer der Ehe oder Beziehung [erhalten] [...]“.“¹⁴

Das BMFSFJ sieht diese Anforderung durch §31 Abs. 2 Satz 2 AufenthG (Vermeidung besonderer Härte) erfüllt. Demnach kann unabhängig von der Dauer der ehelichen Lebensgemeinschaft ein eigenständiges Aufenthaltsrecht beantragt werden, um eine besondere Härte zu vermeiden. Als Fall besonderer Härte, in welchem von einer 3 – jährigen Ehebestandszeit abgesehen werden kann, wird in Nr. 2 Satz 2 festgelegt: „[...] 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 [...]“.“¹⁵

Wenngleich somit eine rechtliche Ausnahmeregelung für Fälle von häuslicher Gewalt geschaffen wurde, ist der KOK der Meinung, dass dies unzureichend ist. Zum einen ist die Möglichkeit, einen eigenständigen Aufenthaltstitel zu erlangen nicht gegeben, wenn eine Verlängerung des Aufenthaltstitels des/der Stammberechtigten ausgeschlossen ist. Eine zeitliche Befristung des Aufenthaltstitels des/der Stammberechtigten darf aus Sicht des KOKs gewaltbetroffene Personen nicht von Schutz ausschließen, denn auch in diesen Fällen können eine Rückkehr und ein Verbleiben in der Ehe zu fortdauernder Gewalt führen.

¹⁴ Konvention, Art. 59, Abs. 1, S. 24.

¹⁵ AufenthG, §31 Abs. 2 Satz 2.

Des Weiteren möchte der KOK darauf hinweisen, dass die derzeitige Härtefallregelung grundsätzlich eine massive Hürde darstellt. Die Unzumutbarkeit in der Ehe zu verbleiben, muss von der Ausländerbehörde auf Grundlage der Aussagen der Antragsteller*innen beurteilt werden. Hierzu müssen die Gründe – d.h. die Gewalterfahrung – gegenüber der Ausländerbehörde glaubhaft gemacht werden. Je nach Situation und erlebter Gewalt kann es für die Betroffenen eine enorme Hürde darstellen, die Geschehnisse (glaubhaft) darzustellen. Diese Barriere kann dazu führen, dass Personen in einer gewalttätigen Beziehung verbleiben, weil sie nicht in der Lage sind, die Geschehnisse darzulegen. Der KOK empfiehlt deshalb dringend die Abschaffung der Ehebestandszeit und die Erteilung eines eigenständigen Aufenthaltstitels für nachziehende Ehegatten.¹⁶

Deutschland hat hinsichtlich Art. 59 Abs. 2 und 3 Vorbehalte eingelegt und sich dazu entschieden diese Vorgaben aus der Konvention in Deutschland nicht umzusetzen. Der KOK bedauert dies sehr und fordert die Bundesregierung dringend auf, die Konvention vorbehaltlos zu ratifizieren.

Ein Ziel der Istanbul-Konvention ist es, die Rechte und den Schutz von Personen, die Betroffene von sexualisierter, häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind, in den Vertragsstaaten anzugleichen und gleichwertige Standards zu gewährleisten. Als ein Land, in dem die Fallzahlen von häuslicher Gewalt nach wie vor sehr hoch sind¹⁷, sollte Deutschland diese Standards nicht durch Vorbehalte unterminieren. Dies setzt aus unserer Sicht falsche Signale sowohl für Betroffene als auch andere Vertragsstaaten.

Die Begründung der Vorbehalte kann zudem nicht überzeugen. Art. 59 Abs. 2 sieht die Möglichkeit vor, dass Betroffene, die aufgrund eines Abschiebeverfahrens gegen den/die gewalttätige*n Partner*in selbst mit einer Ausweisung konfrontiert sind, die Aussetzung des sie betreffenden Abschiebeverfahrens erwirken und einen eigenständigen Aufenthaltsstatus – laut Begründung der Konvention – aus humanitären Gründen beantragen können. Der KOK ist der Auffassung, dass der Umsetzung dieser Verpflichtung keine gewichtigen Gründe im Wege stehen und dies auch nicht, wie das BMSFSJ in der Gesetzesbegründung argumentiert, die Schaffung eines „[...] so weitgehenden Aufenthaltstitel, der deutlich über das bestehende System humanitärer Aufenthaltsrechte im Aufenthaltsrecht hinaus gehen würde [...]“¹⁸, zur Folge hätte. An dieser Stelle einen Vorbehalt einzulegen, um die Schaffung eines humanitären Aufenthaltstitels zu vermeiden, ist aus unserer Sicht unverhältnismäßig.

Auch kann die Argumentation hinsichtlich des Vorbehalts zu Abs. 3 nicht überzeugen. Die Denkschrift argumentiert: „[...] Es ist nicht sachgemäß und führt zu Wertungswidersprüchen, wenn dieser Grundsatz [Opfern von Straftaten eine Duldung zu erteilen] dadurch durchbrochen wird, dass für Opfer spezieller

¹⁶ Bereits 2010/2011 hatten viele Sachverständige und Verbände Kritik an der Ehebestandszeit geäußert, siehe z. Bsp: Forum Menschenrechte www.verband-binationaler.de/fileadmin/user_upload/imported/fileadmin/user_upload/Stellungnahmen/Stellungnahme_FMR_Zwangsheirat.pdf; Deutsches Institut für Menschenrechte: www.institut-fuer-menschenrechte.de/presse/pressemitteilungen/meldung/article/pressemitteilung-deutsches-institut-fuer-menschenrechte-kritisiert-geplante-erhoehung-der-ehebestan/.

¹⁷ Bundeskriminalamt (2016): Kriminalstatistische Auswertung zu Gewalt in Partnerschaften, online unter www.bka.de/DE/Presse/Listenseite_Pressemitteilungen/2016/Presse2016/161122_Partnerschaftsgewalt.html; Fundamental Rights Agency (2014): Violence against women, online unter <http://fra.europa.eu/DVS/DVT/vaw.php>.

¹⁸ Denkschrift, S. 106.

Straftaten ein Aufenthaltstitel zu Aussagezwecken geschaffen wird.“¹⁹ Bei Betroffenen von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung gibt es einen solchen Aufenthaltstitel bereits: nach §25 Absatz 4a und Abs. 4b AufenthG wird Betroffenen ein Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen erteilt, wenn die vorübergehende Anwesenheit des/der Ausländer*s*in im Bundesgebiet für ein Strafverfahren für sachgerecht erachtet wird, und der/die Ausländer*in seine/ihre Bereitschaft erklärt hat, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeuge auszusagen. Es ist für den KOK nicht ersichtlich, warum eine solche Möglichkeit nicht auch für Betroffene von durch die Istanbul-Konvention abgedeckte Gewaltformen geschaffen werden kann.

Der Denkschrift zufolge ist Art. 59 (2) nicht eindeutig und eine engere Interpretation, die sich am Wortlaut des Vertragstextes und weniger an den Erläuterungen orientiert, ist möglich. Folgt man dieser Lesart, ist diesem Abschnitt laut Denkschrift (S. 105) nur die Verpflichtung zu entnehmen, Betroffenen von Gewalt, deren Ehepartner*innen ausgewiesen werden, Schutz vor einer Ausweisung bzw. gemeinsamen Abschiebung zu gewähren. Es wird argumentiert, dass dies in Deutschland bereits umgesetzt sei. Nach §31 Abs.2 Satz 2 AufenthG ist dem/der Betroffenen von häuslicher Gewalt ein eigenständiger Aufenthaltstitel, unabhängig von der ansonsten erforderlichen dreijährigen Mindestbestandszeit der Ehe, zu erteilen. Folgt man dieser Argumentation ist ein Vorbehalt überflüssig, da die Vorschrift bereits im deutschen Recht verankert ist.

Keine der beiden Interpretationen hat aus unserer Sicht Konsequenzen, die einen Vorbehalt rechtfertigen würden. Der KOK empfiehlt deshalb dringend beide Vorbehalte zurückzunehmen.

Artikel 59 (4) der Konvention enthält die Verpflichtung sicherzustellen, dass Betroffene einer Zwangsverheiratung, die zum Zweck der Verheiratung in ein anderes Land gebracht wurden und dadurch ihren Aufenthaltsstatus verloren haben, diesen widererlangen können. Nach Ansicht des BMFSFJ ist dies in Deutschland bereits durch das Rückkehrrecht nach § 37 Absatz 2a AufenthG umgesetzt. Nach der Konvention sind weder Mindestaufenthalt noch sonstige Fristen erforderlich, um dieses Rückkehrrecht in Anspruch nehmen zu können; in Deutschland hingegen ist das Rückkehrrecht stark eingeschränkt. „[...] Nach § 37 Abs. 2a S. 1 AufenthG kann Opfern von Zwangsverheiratungen, die als Minderjährige in Deutschland aufhältig waren, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sie von der Rückkehr nach Deutschland abgehalten wurden, den Antrag innerhalb von drei Monaten nach Wegfall der Zwangslage und vor Ablauf von fünf Jahren seit ihrer Ausreise stellen und gewährleistet erscheint, dass sie sich aufgrund der bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die deutschen Lebensverhältnisse (wieder) einfügen können. Ein noch weiter gehendes Wiederkehrrecht wird durch § 37 Abs. 2a S. 2 AufenthG denjenigen Opfern von Zwangsverheiratungen gewährt, die sich vor ihrer Ausreise bereits mindestens acht Jahre rechtmäßig in Deutschland aufhielten und sechs Jahre die Schule besuchten. Opfer von Zwangsverheiratungen, die unter diese Personengruppe fallen, können den Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis noch bis zu zehn Jahre nach Ausreise stellen [...]“²⁰

Laut Migrationsbericht sind zwischen 2011 (Inkrafttreten der Bestimmung) und 2016 keine Personen auf der Grundlage dieser Wiederkehrrechte eingereist.²¹ Es darf deshalb bezweifelt werden, dass es sich hier

¹⁹ Denkschrift, S. 106.

²⁰ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016): Migrationsbericht 2015, online unter www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.pdf?__blob=publicationFile S. 175.

²¹ ibid, Fussnote S. 157

um eine Umsetzung im Sinne der Konvention handelt. Der KOK empfiehlt deshalb unter Beteiligung der Zivilgesellschaft zu überprüfen, warum von einem Rückkehrrecht kein Gebrauch gemacht wird und entsprechende gesetzliche Änderungen oder sonstige Maßnahmen einzuleiten.

Zusammenfassung der Forderungen:

- Umfassende und langfristige Strategie gegen Gewalt gegen Frauen entwickeln
- System zur Identifizierung schutzbedürftiger Asylsuchender, einschließlich von Gewalt betroffener asylsuchender Frauen
- Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe bei Gewalt für betroffene Frauen und deren Kinder in einem Bundesgesetz festschreiben
- Rechtsanspruch auf psycho-soziale Prozessbegleitung für alle Nebenklageberechtigten
- Gewährung von Entschädigung für alle Betroffenen von Gewalt, einschließlich Opfer psychischer Gewalt innerhalb eines angemessenen Zeitraums
- Abschaffung der Ehebestandszeit und Erteilung eines eigenständigen Aufenthaltstitels für nachziehende Ehegatten
- Rücknahme der Vorbehalte zu den Artikel 59 Abs. 2 und 3 der Istanbul-Konvention
- Überprüfung des Rückkehrrechts für Betroffene von Zwangsverheiratung nach Artikel 59 Absatz 4 Istanbul-Konvention