



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt

Analyse

Aufenthaltstitel für Betroffene häuslicher Gewalt

Umsetzungsempfehlungen zu Artikel 59
Absatz 1–3 Istanbul-Konvention

Helene Middelhaue

Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Das Institut wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.

Die Autorin

Helene Middelhauve ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind die Förderung und Überwachung der Umsetzung der Istanbul-Konvention im Asyl- und Migrationsrecht sowie im Sozialrecht. Sie studierte Rechtswissenschaften in Freiburg und Jerusalem.

Die Autorin dankt Nele Allenberg, Anna Bußmann-Welsch, Lena Franke, Anna Suerhoff und Müşerref Tanriverdi für die wertvollen Anregungen.

Die vorliegende Analyse gibt die Auffassung des Deutschen Instituts für Menschenrechte wieder.

Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt

Analyse

Aufenthaltstitel für Betroffene häuslicher Gewalt

Umsetzungsempfehlungen zu Artikel 59
Absatz 1–3 Istanbul-Konvention

Helene Middelhaue

Vorwort

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, die Istanbul-Konvention, gilt in Deutschland seit 2018 im Rang eines Bundesgesetzes. Damit sind alle staatliche Stellen auf der Bundesebene sowie in den Ländern und Kommunen uneingeschränkt verpflichtet, die in dem völkerrechtlichen Vertrag verankerten Pflichten zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und von häuslicher Gewalt zu befolgen.

Artikel 59 Istanbul-Konvention enthält aufenthaltsrechtliche Regelungen und verpflichtet in Absatz 1 bis 3 dazu, Betroffenen häuslicher Gewalt zu ermöglichen, in gewissen Situationen einen Aufenthaltstitel zu beantragen. Bei der Ratifikation der Istanbul-Konvention 2018 hatte die Bundesregierung Artikel 59 Absatz 2 und 3 mit Vorbehalten belegt und damit deren Rechtswirkungen für Deutschland ausgeschlossen. Die Vorbehalte wurden damit begründet, dass in Bezug auf die Auslegung der Norm Unsicherheiten bestünden, etwa in Hinblick auf den Begriff der „persönlichen Lage“. Außerdem würden einige Regelungen bereits in nationalem Recht umgesetzt, so etwa existiere bereits die Verpflichtung, Betroffenen bei der Mitwirkung in einem Strafverfahren eine Duldung zu erteilen.

Die Vorbehalte hatten zur Folge, dass in Deutschland von häuslicher Gewalt Betroffene mit Flucht- oder Migrationshintergrund in bestimmten aufenthaltsrechtlichen Konstellationen von einem Schutz durch die Istanbul-Konvention ausgeschlossen waren.

Mit Wirkung ab dem 1. Februar 2023 gilt nun die Istanbul-Konvention uneingeschränkt für alle Betroffenen häuslicher Gewalt, da die Bundesregierung die Vorbehalte nicht mehr verlängert hat. Damit besteht auch die Verpflichtung, einen Aufenthaltstitel für Betroffene häuslicher Gewalt aufgrund der persönlichen Lage oder zur Mitwirkung im Strafverfahren in das nationale Recht umzusetzen. Denn entgegen der Ansicht der Bundesregierung reicht die aktuelle Rechtslage zur vollumfänglichen Umsetzung der Istanbul-Konvention nicht aus. Derzeit besteht etwa kein Aufenthaltstitel aufgrund der persönlichen Lage und die Erteilung einer Duldung bei der Mitwirkung im Strafverfahren erfüllt die Vorgaben der Istanbul-Konvention nicht.

Es sind daher Anpassungen im nationalen Recht erforderlich: Basierend auf den Vorgaben der Istanbul-Konvention, unterbreitet die vorliegende Analyse dem Bundesgesetzgeber konkrete Umsetzungsempfehlungen und Gesetzesänderungen. Ergänzend formuliert sie Vorschläge zur betroffenenorientierten Umsetzung in der Praxis, denn die rein rechtliche Absicherung ist keine ausreichende Gewähr für einen umfassenden Schutz von Betroffenen.

Die Istanbul-Konvention betont zu Recht: Gewalt gegen Frauen verhindert die volle Gleichstellung von Frauen. Die vollständige und wirksame Umsetzung von Artikel 59 Absatz 2 und 3 Istanbul-Konvention ist deshalb ein wichtiges Instrument, um das Gleichstellungsgebot des Grundgesetzes für alle Frauen mit Migrations- oder Fluchterfahrung Wirklichkeit werden zu lassen.

Professorin Dr. Beate Rudolf

Direktorin des Deutschen Instituts
für Menschenrechte

Inhalt

Zusammenfassung	9
<hr/>	
1 Einleitung	11
<hr/>	
2 Aufenthaltstitel für Betroffene häuslicher Gewalt aufgrund der persönlichen Lage – Artikel 59 Absatz 3a	13
<hr/>	
2.1 Vorgaben der Istanbul-Konvention	13
2.1.1 Betroffene häuslicher Gewalt	13
2.1.2 Persönliche Lage, die einen Aufenthalt erforderlich macht	14
2.1.3 Nachweismöglichkeiten	14
2.1.4 Dauer der erstmaligen Erteilung und Verlängerungsfähigkeit	15
2.2 Keine Umsetzung durch bestehende Rechtslage	15
2.3 Umsetzungsempfehlungen	17
2.3.1 Humanitärer Aufenthaltstitel § 25 Abs. 4c S. 2 Nr. 1 AufenthG	17
2.3.2 Anwendungshinweise	19
2.3.3 Folgerechte	20
3 Aufenthaltstitel für Betroffene häuslicher Gewalt aufgrund der Mitwirkung im Strafverfahren – Artikel 59 Absatz 3b	22
<hr/>	
3.1 Vorgaben der Istanbul-Konvention	22
3.1.1 Ermittlungs- oder Strafverfahren aufgrund häuslicher Gewalt	22
3.1.2 Erforderlichkeit der Zusammenarbeit im Ermittlungs- oder Strafverfahren	22
3.2 Keine Umsetzung durch bestehende Rechtslage	22
3.3 Umsetzungsempfehlungen	23
3.3.1 Humanitärer Aufenthaltstitel § 25 Abs. 4c S. 2 Nr. 2 AufenthG	24
3.3.2 Anwendungshinweise	25
3.3.3 Folgerechte	25

4	Empfehlung: Umsetzung beider Varianten von Artikel 59 Absatz 3	26
<hr/>		
5	Stabilisierungs- und Bedenkzeit	27
<hr/>		
6	Anpassungsbedarf bei der Umsetzung von Artikel 59 Absatz 1 Istanbul-Konvention	28
<hr/>		
6.1	Anforderungen an den Gewaltnachweis reduzieren	28
6.2	Erweiterung des geschützten Personenkreises	29
6.3	Reduzierung der erforderlichen Bestandszeit der Ehe	29
6.4	Verlängerung der erstmaligen Erteilungsdauer des Aufenthaltstitels	30
7	Artikel 59 Absatz 2 Istanbul-Konvention: Verfahrensrechtliche Absicherung	31
<hr/>		
8	Weitere Maßnahmen	32
<hr/>		
8.1	Legaldefinition häusliche Gewalt	32
8.2	Aus- und Fortbildungen	32
8.3	Information und Aufklärung Betroffener	32
9	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	34
<hr/>		
10	Literatur und Dokumente	35
<hr/>		
	Anhang: Vorgeschlagene Gesetzesänderungen	37
<hr/>		

Zusammenfassung

Artikel 59 Istanbul-Konvention¹ enthält aufenthaltsrechtliche Regelungen für Betroffene häuslicher Gewalt und verpflichtet in Abs. 1 bis 3 dazu, für Betroffene unter gewissen Voraussetzungen ein Aufenthaltsrecht vorzusehen. Nach Art. 59 Abs. 1 ist Betroffenen von häuslicher Gewalt, die ihr Aufenthaltsrecht von ihrem Ehepartner ableiten und Gewalt in der Ehe ausgesetzt sind, ein eigenständiges Aufenthaltsrecht zu erteilen. Art. 59 Abs. 2 sichert das Recht auf einen solchen Titel verfahrensrechtlich ab und soll gewährleisten, dass Betroffene nicht gemeinsam mit dem gewalttätigen Partner abgeschoben werden. Losgelöst von der aufenthaltsrechtlichen Ausgangssituation – also auch für Betroffene, die sich vollziehbar ausreisepflichtig in Deutschland aufhalten oder die sich in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität befinden – verpflichtet Art. 59 Abs. 3 dazu, einen Aufenthaltstitel für Betroffene häuslicher Gewalt² aufgrund der persönlichen Lage (Art. 59 Abs. 3a) oder zur Mitwirkung im Ermittlungs- oder Strafverfahren (Art. 59 Abs. 3b) zu schaffen.

Die Bundesregierung hatte Art. 59 Abs. 2 und Abs. 3 bei der Ratifizierung der Istanbul-Konvention 2018 mit einem Vorbehalt belegt und damit deren Rechtswirkungen für Deutschland ausgeschlossen. Mit Wirkung ab 1. Februar 2023 sind die Vorbehalte ausgelaufen und wurden nicht mehr verlängert. Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass Deutschland Art. 59 Abs. 3 bereits durch geltendes nationales Recht vollständig umsetzt, da die persönliche Situation der Opfer bei jeder aufenthaltsrechtlichen Prüfung berücksich-

tigt werde.³ Nach Auffassung der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (im Folgenden: Berichterstattungsstelle) wird die Situation der Betroffenen durch die bestehende Rechtslage jedoch nicht ausreichend berücksichtigt und es sind einige Anpassungen erforderlich, um die Bestimmungen der Konvention vollständig umzusetzen.

Die bestehenden Regelungen zum Flüchtlingschutz, zum subsidiären Schutz oder zur Feststellung eines Abschiebungsverbotes können etwa die Anforderungen des Art. 59 Abs. 3a) aufgrund anderer Prüfkriterien oder eines anderen Schutzzweckes nicht oder allenfalls anteilig umsetzen. Die aktuelle gesetzliche Lage sieht außerdem für die Kooperation im Ermittlungs- und Strafverfahren nur eine verlängerbare Duldung vor, nicht die Erteilung eines Aufenthaltstitels, was den Anforderungen des Art. 59 Abs. 3 b) ebenfalls nicht genügt.

Anpassungsbedarf besteht für den Gesetzgeber ferner auch in Bezug auf die Härtefallregelung in § 31 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG), die die Vorgabe der Istanbul-Konvention, Betroffenen häuslicher Gewalt mit einem von dem*der Ehepartner*in abgeleitetem Aufenthaltsrecht unabhängig von der Dauer der Ehe einen eigenständigen Aufenthaltstitel zu erteilen, nur teilweise umsetzt.⁴ Hier sollten die Anforderungen an den Gewaltnachweis reduziert und der Personenkreis, der sich auf die Härtefallregelung berufen kann, auf alle Betroffenen in eheabhängigen Aufenthaltssituationen erweitert werden.

1 In der Folge sind Artikel ohne weitere Angaben solche der Istanbul-Konvention.

2 Nach Art. 3 b) bezeichnet der Begriff „häusliche Gewalt“ alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partner*innen vorkommen, unabhängig davon, ob der Täter denselben Wohnsitz wie die Betroffene hat oder hatte.

3 <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/bundesregierung-zieht-vorbehalte-gegen-istanbul-konvention-zurueck-202866> (zuletzt abgerufen am 27.09.2023).

4 Nach § 31 Abs. 2 AufenthG ist bei Vorliegen von besonderer Härte, welche ein Festhalten an der Ehe unzumutbar macht, ein eigenständiges, von der Ehe unabhängiges Aufenthaltsrecht zu erteilen, und zwar unabhängig davon, wie lange die Ehe bereits besteht. Als besondere Härte wird unter anderem häusliche Gewalt aufgeführt.

Die vorliegende Analyse arbeitet die bestehenden Schutzlücken in Bezug auf die Situation von Betroffenen häuslicher Gewalt, die sich in einer prekären aufenthaltsrechtlichen Situation befinden, heraus und unterbreitet Vorschläge für eine menschenrechtskonforme Ausgestaltung der vollumfänglichen Umsetzung von Art. 59 Abs. 3a) und b) in Deutschland. Die Berichterstattungsstelle empfiehlt, einen verlängerbaren Aufenthaltstitel für Betroffene häuslicher Gewalt aufgrund der persönlichen Lage und zur Mitwirkung im Ermittlungs- oder Strafverfahren in § 25 AufenthG aufzunehmen.⁵

Aufgrund des umfassenden Ansatzes der Istanbul-Konvention werden über die gesetzlichen Änderungen hinaus Schulungen der Personen, die in Ausländerbehörden, Gerichten, Aufnahmestrukturen, Fachberatungsstellen oder im Gesundheitssektor tätig sind und damit in Kontakt zu gewaltbetroffenen Frauen mit Migrations- und Fluchtgeschichte kommen, empfohlen (Art. 15). Auch sollte sichergestellt sein, dass Betroffene ihre Rechte kennen und sie so informiert und aufgeklärt Schutz- und Unterstützungsstrukturen in Anspruch nehmen können (Art. 19).

⁵ Ein konkreter Formulierungsvorschlag ist dem Anhang zu entnehmen.

1 Einleitung

Frauen⁶ mit Migrations- oder Fluchtgeschichte sind einem erhöhten Risiko ausgesetzt, Gewalt zu erfahren, und begegnen zahlreichen strukturellen Hindernissen bei der Überwindung dieser Gewalt.⁷ Häufig erfahren sie sowohl in den Herkunftsländern als auch auf der Flucht und selbst im Aufnahmestaat Gewalt. Während Schutz vor Gewalt im Herkunftsstaat aufenthaltsrechtlich im Rahmen eines Asylverfahrens gewährt werden kann, gibt es für Gewalt, die auf der Flucht und im Aufnahmestaat erlitten wird, keine Lösung: Bisher existiert kein Aufenthaltstitel, der dem Schutzbedarf von allen Betroffenen in Fällen häuslicher Gewalt entspricht.

Die Istanbul-Konvention erkennt an, dass Frauen mit Flucht- und Migrationsgeschichte in besonderem Maße von Gewalt betroffen sind.⁸ Sie bestimmt ausdrücklich, dass alle Frauen den Schutz der Konvention genießen, unabhängig von Nationalität und Aufenthaltsstatus, und enthält in Art. 59 bis 61 asyl- und migrationsspezifische Rechte. Erreicht werden soll der Gewaltschutz von Frauen mit Migrations- oder Fluchtgeschichte etwa durch die Anerkennung geschlechtsspezifischer Gewalt als Fluchtgrund, durch Gewaltschutzkonzepte bei der Aufnahme und Unterbringung, durch medizinische Versorgung und durch die Gewährleistung des individuellen Zugangs zum

Gewaltschutzsystem. Eines der wichtigsten Konzepte für einen diskriminierungsfreien Schutz von Betroffenen in prekären Aufenthaltssituationen bietet Art. 59 Abs. 3, der ihnen unter gewissen Voraussetzungen ein Aufenthaltsrecht im Aufnahmestaat vermittelt. Der Aufenthaltstitel ist für Betroffene ein wichtiger Schritt, um Zugang zu einem umfassenden Gewaltschutz⁹ zu erhalten.¹⁰

Artikel 59 Abs. 3 verpflichtet die Vertragsstaaten, für Betroffene von häuslicher Gewalt einen verlängerbaren Aufenthaltstitel vorzusehen: Dies entweder wenn der Aufenthalt aufgrund der persönlichen Lage erforderlich ist (Art. 59 Abs. 3a) oder wenn ein Ermittlungs- oder Strafverfahren gegen die Täter eingeleitet wird und die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden oder die Aussage der Betroffenen erforderlich ist (Art. 59 Abs. 3b).¹¹ Die Vertragsstaaten können wählen, ob sie einen Aufenthaltstitel für Betroffene von häuslicher Gewalt aufgrund deren persönlicher Lage oder aufgrund deren Mitwirkung im Strafverfahren vorsehen. Beide Varianten können, mindestens eine aber muss nach der Istanbul-Konvention von den Vertragsstaaten umgesetzt werden.¹² Die Berichterstattungsstelle empfiehlt die Umsetzung beider Varianten, da nur so ein vollumfänglicher Schutz für die Betroffenen im Sinne der Istanbul-Konvention möglich ist.

6 Die Bezeichnung „Frau“ wird in der Analyse ohne Asterisk (*) verwendet. Sie umfasst alle Menschen, die sich als Frau identifizieren, zum Beispiel auch intergeschlechtliche und trans Frauen und Mädchen, und zwar unabhängig von ihrer sexuellen Orientierung. Sie mit einem * als „anders“ zu markieren, kann als Ausschluss verstanden werden, was die Berichterstattungsstelle vermeiden möchte. Uns ist dabei bewusst, dass die Bezeichnung „Frau“ nur von einem Teil der trans Frauen gewünscht wird, während ein anderer Teil die Bezeichnung „Frau*“ bevorzugt.

7 Picum (2023), S.5.

8 CoE (2011): Erläuternder Bericht, Ziff. 298.

9 Dazu gehören beispielweise medizinische Versorgung (Art. 20), ungehinderter Zugang zu Schutzunterkünften (Art. 23) und effektive (Eil-)Schutzanordnungen (Art. 52, 53).

10 Frings / Pertsch (2018), S. 216.

11 CoE (2011): Erläuternder Bericht, Ziff. 307.

12 Die deutsche Übersetzung ist in Bezug auf die Art der Umsetzung der beiden Varianten von Art. 59 Abs. 3 nicht eindeutig. Hiernach ist ein Aufenthaltstitel für die Betroffenen zu erteilen, wenn „mindestens einer der beiden Fälle vorliegt“. Ein Blick in den englischen Originaltext trägt zur Klärung des Gemeinten bei: „Parties shall issue a renewable residence permit to victims in one of the two following situations, or in both.“

Im Folgenden werden anlässlich des Auslaufens der Vorbehalte zunächst die jeweiligen Voraussetzungen der beiden Varianten von Art. 59 Abs. 3a) und b) anhand der Istanbul-Konvention, des Erläuternden Berichts zur Istanbul-Konvention und der Empfehlungen der Expert*innengruppe für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence, GREVIO¹³) herausgearbeitet. Anschließend werden die bestehenden Schutzlücken und der sich daraus ergebende Umsetzungsbedarf dargelegt. Daran anknüpfend wird ein Vorschlag für eine menschenrechtskonforme Ausgestaltung der Umsetzung von Art. 59 Abs. 3a) und b) gemacht.

13 GREVIO ist eine 10- bis 15-köpfige Expert*innengruppe des Europarats, die mit der Überwachung der Umsetzung der Istanbul-Konvention in den Vertragsstaaten beauftragt ist. Das Gremium verfasst regelmäßig Berichte über den Stand der Umsetzung der Konvention in den Vertragsstaaten und spricht darin Empfehlungen aus.

2 Aufenthaltstitel für Betroffene häuslicher Gewalt aufgrund der persönlichen Lage – Artikel 59 Absatz 3a

2.1 Vorgaben der Istanbul-Konvention

Ein verlängerbarer Aufenthaltstitel soll Betroffenen von häuslicher Gewalt nach Art. 59 Abs. 3a) erteilt werden, wenn der Aufenthalt aufgrund der persönlichen Lage erforderlich ist.

Artikel 59 Absatz 3 Istanbul-Konvention

3. Die Vertragsparteien erteilen dem Opfer einen verlängerbaren Aufenthaltstitel, wenn mindestens einer der beiden folgenden Fälle vorliegt:

a. Die zuständige Behörde ist der Auffassung, dass der Aufenthalt des Opfers aufgrund seiner persönlichen Lage erforderlich ist;

b. die zuständige Behörde ist der Auffassung, dass der Aufenthalt des Opfers für seine Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden bei den Ermittlungen oder beim Strafverfahren erforderlich ist.

2.1.1 Betroffene häuslicher Gewalt

Artikel 59 Abs. 3a) bezieht sich auf Betroffene häuslicher Gewalt unabhängig von ihrer aufenthaltsrechtlichen Ausgangssituation.¹⁴ Insbesondere verpflichtet Art. 59 Abs. 3a) dazu, auch Betroffenen in prekären aufenthaltsrechtlichen Situationen, etwa wenn sie vollziehbar ausreisepflichtig sind oder sich in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität aufhalten, bei Vorliegen der

weiteren Voraussetzungen einen Aufenthaltstitel zu erteilen. Damit erfasst Art. 59 Abs. 3a) einen weiteren Personenkreis als Art. 59 Abs. 1. Dieser gilt nur für Betroffene mit einem an den Aufenthaltstitel ihres Ehepartners gebundenen Aufenthaltstitel, denen aber ein Festhalten an der Ehe aufgrund von häuslicher Gewalt unzumutbar ist. In dieser Situation sollen sie, unabhängig von der Dauer der Ehe, einen eigenen Aufenthaltstitel erhalten.

Definition häusliche Gewalt gemäß Artikel 3 b) Istanbul-Konvention

Unter „häusliche Gewalt“ werden in der Istanbul-Konvention alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt sowie die digitale Dimension von Gewalt¹⁵ verstanden, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen beziehungsweise Partnern vorkommen, unabhängig davon, ob der Täter denselben Wohnsitz wie die Betroffenen hat oder hatte.¹⁶

Insofern umfasst der Gewaltbegriff der Istanbul-Konvention nicht nur die häusliche Gewalt zwischen ehemaligen Ehegatten und Partner*innen, sondern auch die generationenübergreifende häusliche Gewalt, zu der es im Allgemeinen zwischen Eltern und Kindern kommt. Des Weiteren erstreckt sich der Geltungsbereich der Definition auf alle Geschlechter gleichermaßen.¹⁷

¹⁴ CoE (2011): Erläuternder Bericht, Ziff. 307.

¹⁵ GREVIO (2021), Ziff. 22 ff.

¹⁶ Art. 3b) Istanbul-Konvention (2011); CoE (2011): Erläuternder Bericht, Ziff. 42.

¹⁷ CoE (2011): Erläuternder Bericht, Ziff. 41, 42.

Auch wenn die Konvention in Art. 3b) eine geschlechtsneutrale Definition von häuslicher Gewalt vorsieht, die Betroffene und Täter*innen jeden Geschlechts einschließt, betont sie deutlich, dass häusliche Gewalt unverhältnismäßig stark Frauen betrifft und eine eindeutig geschlechtsspezifische Form der Gewalt darstellt.¹⁸ Um die spezifischen Erfahrungen von Frauen, die sich erheblich von denjenigen von Männern unterscheiden, ausreichend zu berücksichtigen – und so wirksamen rechtlichen Schutz vor dieser Gewalt zu formulieren –, wird im Folgenden häusliche Gewalt und die Lebensrealität der Betroffenen nicht geschlechtsneutral beschrieben. Ein geschlechtsneutraler Ansatz würde nicht ausreichend berücksichtigen, dass es in der Regel Frauen und Kindern sind, die unter von Männern ausgeübter häuslicher Gewalt leiden.¹⁹ Dessen ungeachtet gelten die Ausführungen zum Aufenthaltstitel aber für alle von häuslicher Gewalt Betroffenen.

2.1.2 Persönliche Lage, die einen Aufenthalt erforderlich macht

Artikel 59 Abs. 3a) erfordert einen Aufenthalt aufgrund der „persönlichen Lage“. Bei der Beurteilung dieses Kriteriums hat die zuständige Behörde eine Gesamtbewertung vorzunehmen. Im Erläuternden Bericht heißt es dazu: Ein Aufenthaltstitel ist zu erteilen, „wenn sich die persönliche Situation so darstellt, dass nicht mit Recht gefordert werden kann, dass die Betroffene das Staatsgebiet verlässt“²⁰. In die Prüfung sollen Faktoren, wie beispielsweise die Sicherheit der Betroffenen, ihr Gesundheitszustand, ihre familiäre Situation oder die Situation in dem Herkunftsland, einbezogen werden.²¹

2.1.3 Nachweismöglichkeiten

Die Istanbul-Konvention gibt zu Art. 59 Abs. 3a) nicht vor, wie durch die Betroffene nachgewiesen werden kann, dass aufgrund häuslicher Gewalt eine persönliche Lage vorliegt, die einen Aufenthalt erforderlich macht. Die Ausführungen im Erläuternden Bericht zu Art. 59 Abs. 1, der einen eheunabhängigen Aufenthaltstitel für Betroffene geschlechtsspezifischer Gewalt in einer eheabhängigen Aufenthaltssituation vorsieht, sind jedoch in diesem Fall übertragbar. Demnach kann die Gewalt zum Beispiel durch Polizeiberichte, durch ein Gerichtsurteil, ein Kontakt- und Näherungsverbot oder eine Schutzanordnung, durch medizinische

Atteste, durch einen Scheidungsbeschluss, durch Meldungen der Sozialdienste oder Berichte von Fachberatungsstellen nachgewiesen werden.²² Die Aufzählung ist nicht abschließend; es können darüber hinaus also auch andere Beweismittel herangezogen werden.

Die GREVIO-Empfehlung in Bezug auf die Nachweisanforderungen lautet, die Lebensrealitäten der Betroffenen zu berücksichtigen.²³ Demnach sind etwa die oftmals bestehende Abhängigkeit vom Täter, die soziale Isolation und die Sprachbarrieren von Frauen mit Flucht- und Migrationsgeschichte zu beachten.²⁴ Zu berücksichtigen ist außerdem, dass sich Betroffene in prekärer Aufenthaltssituation in der spezifischen Situation eines äußerst eingeschränkten Zugangs zum Unterstützungssystem befinden. Bei der Nachweiserbringung stellen sich für Betroffene vor allem die oftmals unzureichende Unterstützung und das fehlende Wissen über ihre Rechte als große Hürde heraus.²⁵ So können sich etwa Frauen mit unsicherem Aufenthaltsstatus oder in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität nicht angstfrei an Behörden wenden, weil damit aufgrund der behördlichen Übermittlungspflicht das Risiko einer Abschiebung verbunden ist. Nach § 87 Abs. 2 AufenthG sind alle öffentlichen Stellen verpflichtet, Namen und

¹⁸ Ebd.

¹⁹ GREVIO (2020a), Ziff. 40, 41.

²⁰ CoE (2011): Erläuternder Bericht, Ziff. 307.

²¹ Ebd.

²² CoE (2011): Erläuternder Bericht, Ziff. 303.

²³ GREVIO (2020), Ziff. 281. Der Expert*innenausschuss GREVIO überprüft den Umsetzungsstand der Konvention in den Vertragsstaaten. Die in diesem Rahmen ausgesprochenen Empfehlungen an die Staaten, in welchen Bereichen die Umsetzung der Konvention jeweils verbessert werden sollte, sind eine wichtige Auslegungshilfe. Diese Empfehlungen sind naturgemäß spezifisch auf die jeweilige Landessituation zugeschnitten, aus der Gesamtschau lassen sich aber durchaus auch allgemeingültige Tendenzen ablesen: Rabe / Leisering (2018), S. 57.

²⁴ GREVIO (2022a), Ziff. 521.

²⁵ GREVIO (2022), Ziff. 51.

Aufenthaltort von Menschen ohne Aufenthaltsstatus an die Ausländerbehörde weiterzuleiten.

Zur Lebensrealität gehört auch, dass es oft Monate, wenn nicht Jahre dauert, bis Betroffene die Entscheidung treffen, sich aus der Gewaltsituation zu lösen und den Täter zu verlassen. Ist diese Entscheidung aber einmal gefallen, sind sie auf möglichst umgehenden Schutz angewiesen. Die Forderung von Nachweisen, die für Betroffene nur schwer zu beschaffen sind, führt insofern allein schon aufgrund der Verfahrensdauer zu einer Beeinträchtigung der Sicherheit der Betroffenen.²⁶

Dies gilt etwa in Hinblick auf die Forderung von schriftlichen Nachweisen in Form von ärztlichen Attesten, die eine Körperverletzung belegen, Strafanzeigen, Gewaltschutzanordnungen oder Schreiben von Schutzeinrichtungen.²⁷ Nach der Auffassung von GREVIO liegen zu hohe Nachweisforderungen vor, wenn eine strafrechtliche Verurteilung des Täters als erforderlich erachtet wird oder wenn neben polizeilichen Nachweisen gleichzeitig Beweise von Unterstützungsdiensten zu erbringen sind, etwa von Frauenhäusern, Stellen der medizinischen Versorgung oder Sozialdiensten.²⁸ Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang auch, dass eine schriftliche Nachweisführung nicht für jede Form der Gewalt gleichermaßen möglich ist. So lässt sich zwar bei physischer Gewalt, etwa in Form eines ärztlichen Berichts, unter Umständen ein Nachweis erbringen, nicht aber oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten über das Vorliegen von psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt.

Der Lebensrealität der Betroffenen entspricht es außerdem, dass sie sich häufig nicht selbst direkt an Behörden wenden, sondern Hilfe und Rat bei ihnen bekannten Beratungsstellen suchen.²⁹ Insofern weist GREVIO darauf hin, dass Fachberatungsstellen wertvolle Hinweise und Informationen

liefern können. Diese sollten bei der Antragstellung auf eine Aufenthaltserlaubnis von den Ausländerbehörden als Nachweis anerkannt und ausgewertet werden.³⁰

2.1.4 Dauer der erstmaligen Erteilung und Verlängerungsfähigkeit

Für welche Dauer ein Aufenthaltstitel nach Art. 59 Abs. 3 erstmalig zu vergeben ist, führt die Istanbul-Konvention nicht aus. Der Erläuternde Bericht überlässt die Festlegung der Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels ausdrücklich den Vertragsstaaten³¹, weist aber darauf hin, dass der festgesetzte Zeitraum mit der Zielsetzung der Bestimmung vereinbar sein muss³². Sinn und Zweck der in Art. 59 Abs. 3 geregelten Aufenthaltstitel ist es, von häuslicher Gewalt Betroffenen durch die aufenthaltsrechtliche Absicherung einen Ausweg aus der Gewaltsituation zu bieten. Die Istanbul-Konvention erkennt an, dass die Angst der von häuslicher Gewalt Betroffenen vor Abschiebung „ein sehr wirksames Mittel ist, das Täter von Gewalt gegen Frauen oder häuslicher Gewalt einsetzen, um ihre Partnerin davon abzuhalten, Hilfe bei den Behörden zu suchen oder sie zu verlassen“.³³ Mit den in Art. 59 enthaltenden Rechten will sie Abhilfe gegen diesen Missstand schaffen. Die Dauer der Aufenthaltsgenehmigung muss daher so berechnet sein, dass kein Rückfall in die Gewaltbeziehung droht und eine eigenständige Lebensführung erreicht werden kann. Der Aufenthaltstitel muss zudem verlängerungsfähig sein.³⁴

2.2 Keine Umsetzung durch bestehende Rechtslage

Die Bundesregierung vertritt den Standpunkt, dass Deutschland Art. 59 Abs. 3 a) bereits heute vollständig umsetze, da „die persönliche Situation der Opfer bei jeder aufenthaltsrechtlichen Prüfung

²⁶ BAMF (2023), S. 169.

²⁷ djb (2023), S. 1–2; zu den Lebensrealitäten von Frauen mit Flucht- und Migrationsgeschichte siehe auch ausführlich: Rabe / Leisering (2018), S. 31.

²⁸ GREVIO (2022a), Ziff. 521.

²⁹ GREVIO (2022), Ziff. 292; BIK (2020), S. 66.

³⁰ GREVIO (2022), Ziff. 347.

³¹ CoE (2011): Erläuternder Bericht, Ziff. 307.

³² Ebd.

³³ CoE (2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 301.

³⁴ Ebd.

berücksichtigt [wird]“.³⁵ Dagegen ist einzuwenden, dass die bestehenden asyl- und aufenthaltsrechtlichen Regelungen zum Flüchtlingsschutz, zum subsidiären Schutz oder aber zur Feststellung eines Abschiebungsverbotes den Schutzzweck des Art. 59 Abs. 3a) nicht erfüllen, weil sie aufgrund anderer Prüfkriterien oder eines anderen Schutzzweckes die Anforderungen des Art. 59 Abs. 3a) allenfalls anteilig umsetzen können. Auch die weiteren humanitären Tatbestände im AufenthG bieten nicht den von der Istanbul-Konvention vorgesehenen aufenthaltsrechtlichen Schutz.

Erteilung von Flüchtlingsschutz nach § 3b Asylgesetz

Frauen mit Flucht- oder Migrationsgeschichte, die häusliche Gewalt im Aufnahmestaat erfahren und denen die Abschiebung gemeinsam mit dem Gewalttäter droht, können einen Asylantrag stellen. Tritt die Gewalt erstmals im Aufnahmestaat auf, kann dies auch als Nachfluchtgrund vorgetragen werden. Ebenso kann drohende häusliche Gewalt im Herkunftsland nach § 3b Asylgesetz (AsylG) einen Verfolgungsgrund über die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe darstellen und zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft führen. In der Praxis ist dies jedoch bislang noch sehr umstritten und wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und den Verwaltungsgerichten oft zu Unrecht nicht anerkannt.³⁶

Bei der Prüfung der Flüchtlingseigenschaft im Rahmen des Asylverfahrens wird im Unterschied zu den Vorgaben von Art. 59 Abs. 3a) ausschließlich die Situation im Herkunftsland betrachtet. Weil Personen nicht in einen Staat zurückgewiesen werden dürfen, in dem ihnen Verfolgung droht, wird hierbei im Wege einer Verfolgungsprognose eine hypothetische Prüfung der Situation bei Rückkehr vorgenommen. Die gegenwärtige Situation der Antragstellerin im Aufnahmestaat wird dabei nur in Bezug auf das Herkunftsland bewertet. Insofern ermöglicht die Prüfung der Flüchtlingseigenschaft nicht die nach Art. 59 Abs. 3a) vorzunehmende Gesamtschau der Situation von

Betroffenen, wonach sowohl inlands- als auch herkunftsstaatsbezogene Gründe in die Prüfung einzubeziehen sind. Zudem sieht Art. 59 Abs. 3a) einen Aufenthaltstitel zum Schutz vor häuslicher Gewalt sowie zur Versorgung nach einer Gewalterfahrung im Aufnahmestaat vor. Nach der Istanbul-Konvention kann damit bereits die persönliche Lage im Aufnahmestaat – beispielsweise aufgrund der Sicherheit oder einer notwendigen medizinischen Versorgung der Betroffenen – einen Aufenthalt erforderlich machen, unabhängig davon, ob eine gemeinsame Rückkehr mit dem Täter in das Herkunftsland in Frage steht. Damit ist der Zweck der Regelung in der Istanbul-Konvention und der sich daraus ergebende Prüfungsmaßstab ein anderer als der der Gewährung von Flüchtlingsschutz aufgrund drohender Verfolgung im Herkunftsland.

Weitere Abschiebungsverbote

Auch die weiteren Abschiebungsverbote, wie subsidiärer Schutz nach § 4 Abs. 1 AsylG oder im Aufenthaltsrecht geregelte Abschiebungsverbote gemäß §§ 60 Abs. 5, Abs. 7 AufenthG, können den Schutzzweck von Art. 59 Abs. 3 a) nicht erfüllen, insofern sie ebenfalls nur eine herkunftsstaatsbezogene Prüfung ermöglichen. Die innerstaatliche Situation von Betroffenen wird zwar herangezogen. Dies aber, um festzustellen, ob eine Abschiebung in den Herkunftsstaat zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen führen könnte. Ein Abschiebungsverbot wird nur bei einer im Herkunftsland drohenden erheblichen Gefahr für Leib, Leben und Freiheit gewährt. Entsprechend dem Schutzzweck der Istanbul-Konvention kann aber bereits eine notwendige medizinische Versorgung im Aufnahmestaat selbst einen Aufenthalt begründen.³⁷

Härtefallregelung gemäß § 31 Abs. 2 AufenthG

In Hinblick auf eine Gewalterfahrung im Aufnahmestaat besteht zwar nach § 31 Abs. 2 AufenthG die Möglichkeit, aufgrund unzumutbarer Härte einen Aufenthaltstitel zu beantragen – allerdings nur, wenn zuvor ein Aufenthaltstitel vom Ehepartner abgeleitet wurde. Dies ist ein ausschlaggeben-

³⁵ <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/bundesregierung-zieht-vorbehalte-gegen-istanbul-konvention-zurueck-202866> (abgerufen am: 27.09.2023). In der Denkschrift der Bundesregierung zum Umsetzungsstand der Istanbul-Konvention wird in Bezug auf Art. 59 Abs. 3a angegeben, dass Betroffene bereits jetzt nicht schutzlos gestellt seien, Bundesregierung (2017), S. 105–107. (In Denkschriften stellt die Bundesregierung bei Ratifikation einer Konvention dar, inwieweit sie die Vorgaben aus der Konvention umgesetzt hat.)

³⁶ Ausführlich dazu Pelzer (2022), S. 55–57; siehe auch djb (2020), S. 2.

³⁷ djb (2020), S. 2.

der Unterschied zu Art. 59 Abs. 3, der alle Betroffenen häuslicher Gewalt umfasst, unabhängig von ihrer rechtlichen Beziehung zum Gewalttäter und unabhängig davon, ob es sich bei ihnen um Frauen, Männer oder Kinder handelt.

Humanitärer Aufenthalt nach § 25 Abs. 4 AufenthG

Auch der humanitäre Aufenthalt nach § 25 Abs. 4 AufenthG, der einen vorübergehenden Aufenthalt im Bundesgebiet vorsieht, wenn dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder ein erhebliches öffentliches Interesse vorliegen, ist zur Umsetzung von Art. 59 Abs. 3 nicht ausreichend. Eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 S. 1 AufenthG darf nur an Ausländer erteilt werden, die nicht vollziehbar ausreisepflichtig sind.³⁸ Demgegenüber erfasst Art. 59 Abs. 3 alle Betroffenen von häuslicher Gewalt, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus. Zudem eröffnet § 25 Abs. 4 AufenthG nicht eine umfassende Prüfung der persönlichen Lage, wie in Art. 59 Abs. 3a) vorgesehen.

In der Gesamtschau verfolgen die im nationalen Recht bestehenden humanitären Aufenthaltstitel damit nicht den Zweck, den Zugang zu Gewaltschutz, Versorgung und Strafverfolgung im Aufnahmestaat selbst unabhängig von der rechtlichen Ausgangssituation der Betroffenen zu ermöglichen. Vielmehr gewähren sie unter bestimmten Voraussetzungen einen Abschiebeschutz aufgrund drohender häuslicher Gewalt im Herkunftsstaat. Anders die Istanbul-Konvention, der zufolge durch häusliche Gewalt entstandene inlandsbezogene Gründe einen Aufenthalt rechtfertigen und der zufolge zudem die in Frage stehende Gewalt nicht die Schwelle einer schwerwiegenden Menschenrechtsverletzung erreichen muss, um eine Flüchtlingsanerkennung oder ein Abschiebungsverbot zu begründen. Laut Istanbul-Konvention begründet bereits die Gewährleistung der Sicherheit oder der medizinischen Versorgung der Betroffenen im Aufnahmestaat ein Aufenthaltsrecht aufgrund der persönlichen Situation.

Gewaltbegriff

Bei der Prüfung, ob ein Aufenthalt aufgrund häuslicher Gewalt erforderlich ist, sind im Einklang mit der Istanbul-Konvention alle Erscheinungsformen von Gewalt zu berücksichtigen, neben physischer Gewalt auch psychische Gewalt, sexuelle Gewalt, wirtschaftliche Gewalt sowie die digitale Dimension von Gewalt.³⁹ Was genau unter häuslicher Gewalt zu verstehen ist, ist bisher im nationalen Recht nicht definiert.⁴⁰ In der Praxis wird der Gewaltbegriff von Behörden und Gerichten daher uneinheitlich ausgelegt. Bei der Prüfung der humanitären Tatbestände und im Zusammenhang des Nachweises der häuslichen Gewalt für einen eheunabhängigen Aufenthalt werden Betroffene oft mit überhöhten Anforderungen konfrontiert. Ausländerbehörden beschränken den Anwendungsbereich der Norm regelmäßig auf die physische Gewalterfahrung. Als Nachweis wird häufig ein ärztliches Attest oder eine polizeiliche Anzeige gefordert. Andere als physische Gewaltformen, wie etwa Drohungen oder ökonomische Zwangssituationen, lassen sich aufgrund dieser hohen Anforderungen daher nur schwer nachweisen.⁴¹

2.3 Umsetzungsempfehlungen

Aufgrund des bestehenden Umsetzungsbedarfes macht die Berichterstattungsstelle folgende, auf der Istanbul-Konvention basierende Umsetzungsempfehlungen:

2.3.1 Humanitärer Aufenthaltstitel § 25 Abs. 4c S. 2 Nr. 1 AufenthG

Um Art. 59 Abs. 3a) vollumfänglich umzusetzen, wird empfohlen, mit § 25 Abs. 4c AufenthG einen weiteren Absatz zu den bestehenden humanitären Tatbeständen in § 25 AufenthG einzufügen. Nach diesem Absatz soll Betroffenen häuslicher Gewalt ein Aufenthaltstitel für zwei Jahre erteilt werden, wenn der Aufenthalt aufgrund der persönlichen Lage notwendig ist.

38 Iuth (2023), AufenthG § 25 Rn. 66.

39 GREVIO (2022), Ziff. 347.

40 Nach Auffassung der GREVIO sind darüber hinausgehende Standarddefinitionen erforderlich, die für alle staatlichen Stellen gelten. GREVIO (2022) Ziff. 7.

41 BIK (2021), S. 174.

Umsetzungsempfehlung: Aufenthaltstitel für Opfer häuslicher Gewalt aufgrund der persönlichen Lage – § 25 Abs. 4c S. 2 Nr. 1 AufenthG

§ 25 Aufenthalt aus humanitären Gründen

[...]

(4c) ¹Einer ausländischen Person⁴², die Opfer von häuslicher Gewalt wurde, soll, auch wenn sie vollziehbar ausreisepflichtig ist, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. ²Die Aufenthaltserlaubnis ist zu erteilen, wenn

die Anwesenheit aufgrund humanitärer oder persönlicher Gründe oder öffentlicher Interessen erforderlich ist [...]

Erteilungsmodalitäten

Die Istanbul-Konvention selbst macht keine genauen Vorgaben bezüglich der Erteilungsmodalitäten, legt allerdings fest, dass bei der Umsetzung der Schutzzweck von Art 59 Abs. 3a)⁴³ berücksichtigt werden muss.⁴⁴

Um einen nachhaltigen Schutz zu gewährleisten, wird deshalb empfohlen, dass von häuslicher Gewalt Betroffene eine erstmalige Erteilung von mindestens zwei Jahren erhalten. Weiterhin ist in Analogie zu den Erteilungsvoraussetzungen zum Aufenthaltstitel für Betroffene von Menschenhandel von den in § 5 Abs. 1 AufenthG aufgeführten Voraussetzungen zur Erteilung eines Aufenthaltstitels abzugehen. Dabei handelt es sich um die Pflicht zur Identitätsklärung, zur Vorlage eines Passes sowie die allgemeine Lebensunterhaltssicherung und das Spracherfordernis.

Dem Zweck von Art. 59 Abs. 3a) folgend, soll aufenthaltsrechtlich eine Absicherung vor dem Rückfall in die Gewaltbeziehung gewährleistet sowie Schutz und Versorgung nach einer Gewalterfahrung ermöglicht werden. Da soziale Isolation sowie die wirtschaftliche Abhängigkeit vom Täter typische Merkmale häuslicher Gewalt sind, könnten viele von häuslicher Gewalt Betroffene aufgrund ihrer persönlichen Situation

diese Anforderungen nicht erfüllen. Die Erteilung eines Aufenthaltstitels sollte daher nicht an den bei der ersten Antragstellung oder ein Jahr nach Antragstellung zu erbringenden Nachweis über einen gesicherten Lebensunterhalt für sich selbst und gegebenenfalls für Kinder sowie einen Nachweis über Sprachkenntnisse gebunden sein, weil dadurch erhebliche Schutzlücken entstehen könnten. Zudem wären damit Betroffene, die etwa als Alleinerziehende oder aufgrund einer Traumatisierung keiner Erwerbsarbeit nachgehen können, von dem Aufenthaltstitel beziehungsweise von einer Verlängerung des Titels nach einem Jahr ausgeschlossen. Die Passpflicht oder Identitätsklärung ist insbesondere bei Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität eine unerfüllbare Voraussetzung und würde zu unverhältnismäßiger Verzögerung bei der Erteilung des Aufenthaltstitels führen.⁴⁵

Örtlich zuständige Ausländerbehörde

Die örtliche Zuständigkeit der Ausländerbehörden wird durch Landesrecht bestimmt. In den meisten Bundesländern ist die Ausländerbehörde zuständig, in deren Bezirk sich die Betroffene tatsächlich aufhält. Ist die Betroffene aufgrund von Wohnsitzauflagen verpflichtet, sich in einem bestimmten Bezirk aufzuhalten, so ist die dortige Ausländer-

⁴² Im AufenthG wird bisher keine sensibilisierte und inklusive Sprache verwendet, diesbezüglich wird eine grundsätzliche Überarbeitung empfohlen. Es spricht aber nichts dagegen, bereits vor der generellen Überarbeitung sensibilisierte und inklusive Sprache zu verwenden, wie es die unterschiedliche Handhabung in §§ 7,8 AsylG zeigt.

⁴³ Siehe dazu die Ausführungen in Kapitel 2.1.4.

⁴⁴ Die genaue systematische Verortung der zu regelnden Erteilungsmodalitäten im Aufenthaltsgesetz ist dem Anhang zu entnehmen.

⁴⁵ GREVIO (2022a), Ziff. 521; BIK (2022), S. 176; djv (2023), S. 2.

behörde zuständig.⁴⁶ In Bezug auf die für einen Antrag und dessen Prüfung zu bestimmende örtlich zuständige Ausländerbehörde ist zu bedenken, dass zum Schutz vor einer Gefährdung, die von einem Familienangehörigen oder Partner ausgeht, ein Wohnortwechsel der von häuslicher Gewalt Betroffenen zwingend erforderlich sein kann. Die Vorgabe, dass die Antragstellung bei einer Ausländerbehörde am gleichen Wohnort zu erfolgen hat, an dem der gewalttätige Familienangehörige lebt, kann daher zu einer erheblichen Gefährdung von Betroffenen führen. Auch der Verweis an eine zuständige Ausländerbehörde in großer Entfernung zum tatsächlichen Aufenthaltsort der Betroffenen, die etwa Zuflucht bei Verwandten oder in einem Schutzraum gesucht hat, widerspricht dem Interesse der Betroffenen. Hier müssen die Länder eine Regelung finden, die dem Schutzbedarf der Betroffenen entspricht. Dabei sollte zunächst der Aufenthaltsort der Betroffenen berücksichtigt werden, an dem bereits Schutzmaßnahmen oder medizinische Versorgung in Anspruch genommen wurden. Wurden noch keine derartigen Maßnahmen eingeleitet, sollte die Ausländerbehörde des tatsächlichen Aufenthaltsortes der Betroffenen zuständig sein. Für Anträge auf Änderung oder Aufhebung einer Wohnsitzauflage sollte auch die Ausländerbehörde örtlich zuständig sein, in deren Bezirk der gewöhnliche Aufenthalt verlegt werden soll.⁴⁷

Verlängerungsfähigkeit

Gemäß den Vorgaben der Istanbul-Konvention sollte der Aufenthaltstitel um eine Verlängerungsmöglichkeit erweitert werden, um Personen nach einer Erfahrung von Gewalt die Aussicht auf ein selbstbestimmtes, gewaltfreies Leben zu ermöglichen.

2.3.2 Anwendungshinweise

Empfohlen wird zudem, die folgenden Punkte in die Anwendungshinweise des neuen § 25 Abs. 4c S. 2 Nr. 1 AufenthG aufzunehmen:

Erforderlichkeit der Anwesenheit aufgrund humanitärer oder persönlicher Gründe oder öffentlicher Interessen

Bei dem Erfordernis der „humanitären oder persönlichen Gründe oder öffentlicher Interessen“ handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe. Die Anwesenheit im Bundesgebiet aufgrund humanitärer oder persönlicher Gründe oder öffentlicher Interessen ist insbesondere erforderlich, wenn die Folgen der Gewalt eine Ausreise unzumutbar machen. Empfohlen werden daher die folgenden Kriterien⁴⁸:

- Innerstaatlich werden therapeutische, medizinische oder beratende Maßnahmen infolge der Gewalterfahrung in Anspruch genommen oder der gesundheitliche Zustand infolge der Gewalterfahrung erfordert, dass solche Maßnahmen eingeleitet werden.
- Die Sicherheit der Betroffenen erfordert eine aufenthaltsrechtliche Absicherung, etwa weil nur so eine räumliche Trennung vom Gewalttäter oder die Inanspruchnahme von Gewaltschutzmaßnahmen möglich ist.
- Die Art der Gewalt würde zu erheblichen Nachteilen der Betroffenen bei Rückkehr in ihr Herkunftsland führen. Erhebliche Nachteile können vorliegen, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange droht:
 - Die Betroffene wäre aufgrund der Gewalterfahrung im Herkunftsland rechtlicher oder gesellschaftlicher Diskriminierung ausgesetzt. Hierbei sind auch tatsächliche Anhaltspunkte zu berücksichtigen, wonach eine Verfolgung durch im Herkunftsstaat lebende nahestehende Personen zu erwarten ist oder die Führung eines eigenständigen Lebens aufgrund einer zu erwartenden Diskriminierung nicht möglich ist.
 - Der Betroffenen droht ein erzwungener Schwangerschaftsabbruch.
 - Die Betreuung eines Kindes, das etwa wegen einer Behinderung oder einer

46 Bspw. Nordrhein-Westfalen § 14 Verordnung über Zuständigkeiten im Ausländerwesen, Bayern: § 7 Verordnung über Zuständigkeiten im Ausländerrecht, Baden-Württemberg: § 3 Aufenthalts- und Asyl-Zuständigkeitsverordnung.

47 So zumindest innerhalb Baden-Württembergs, gemäß § 3 Abs. 1 S. 2 Aufenthalts- und Asyl-Zuständigkeitsverordnung BW.

48 Als Grundlage dienen die im Zusammenhang mit der Umsetzung von Art. 59 Abs. 1 durch § 31 Abs. 2 AufenthG entwickelten Kriterien, die aber auf die Umsetzung von Art. 59 Abs. 3a) anzupassen sind. Kriterien der besonderen Härte im Zusammenhang mit § 31 Abs. 2 AufenthG: BVerwG, Urteil vom 09.06.2009, BVerG 1C 11.08 – AuAS 2009, S. 230ff. Verfahrenshinweise zum Aufenthalt in Berlin 31.2.2.1. Ausführlich zu den Kriterien: Dienelt (2022), Rn. 47–79.

Erkrankung auf die Beibehaltung eines spezifischen sozialen Umfelds existenziell angewiesen ist, kann im Herkunftsland nicht sichergestellt werden.

- Es besteht die Gefahr, dass der Betroffenen der Kontakt zu Kind oder Kindern willkürlich untersagt wird.
- Das Wohl des in der familiären Gemeinschaft lebenden Kindes ist bedroht.

Nachweismöglichkeit der Betroffenheit von häuslicher Gewalt

Im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht nach § 82 Abs. 1 AufenthG muss die Betroffene der zuständigen Ausländerbehörde den Sachverhalt schildern und diesen – soweit erforderlich und für die Betroffene zumutbar – durch geeignete Nachweise stützen. Grundsätzlich ist bei der Darlegungslast zu berücksichtigen, dass von Gewalt betroffene Frauen oft traumatische Erfahrungen gemacht haben und nachvollziehbare Hemmungen bestehen, über das Erlebte zu berichten. Auch haben Traumatisierungen und Ängste oft zur Folge, dass das Erlebte nicht widerspruchsfrei und lückenlos geschildert werden kann. Neben den psychischen ist auch sprachlich und kulturell bedingten Umständen Rechnung zu tragen, die dazu führen können, dass Betroffene Schwierigkeiten bei der Darstellung der Umstände haben.⁴⁹ Vor diesem Hintergrund ist für die Sachverhaltsdarstellung eine plausible Darstellung der Betroffenen, wonach sie Opfer von häuslicher Gewalt geworden ist, als ausreichend anzusehen. Die Ausländerbehörden sollten daher davon ausgehen, dass die antragstellende Person von häuslicher Gewalt betroffen ist und persönliche Gründe vorliegen, sobald Anhaltspunkte vorliegen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit darauf schließen lassen und persönliche Gründe plausibel dargestellt werden.⁵⁰ Da die Aussage für Betroffene aber oftmals sehr schwierig und belastend ist, sollten diese stattdessen gleichrangig als Nachweis die Stellungnahme einer Fachberatungs-

stelle für Betroffene häuslicher Gewalt vorlegen können. Konkrete Anhaltspunkte sollten außerdem durch eine Zeugenaussage, eine polizeiliche Gewaltschutzanordnung oder ein staatsanwaltschaftliches Schreiben dargelegt werden können. Dabei ist die Aufzählung der möglichen Nachweise nicht abschließend. Die Ausländerbehörde sollte die Betroffene nur zu einer über die Aussage oder Stellungnahme einer Fachberatungsstelle hinausgehenden Beweisführung verpflichten können, soweit begründete Zweifel an der Darlegung bestehen und die Schutzinteressen der Betroffenen dem nicht entgegenstehen.⁵¹

2.3.3 Folgerechte

Zwar sind aufenthaltsrechtliche Folgerechte wie Arbeitsmarktzugang, Sozialleistungsbezug und Familiennachzug in der Istanbul-Konvention nicht explizit geregelt. Dennoch lassen sich aus dem Übereinkommen Empfehlungen für die Umsetzung ableiten:

Familiennachzug

Bei Betroffenen von häuslicher Gewalt sollte der Familiennachzug nach den allgemeinen Regelungen möglich sein und nicht beschränkt werden. Der Familiennachzug ist menschenrechtsbasiert auszugestalten. Durch Familiennachzug wird der Schutz von Ehe und Familie aus Art. 6 des Grundgesetzes und das Recht auf Achtung des Familienlebens aus Art. 8 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet. Auch die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) betont die Bedeutung des Familienzusammenhalts und schützt die Rechte des Kindes auf eine familiäre Bindung. Art. 9 UN-KRK verpflichtet die Vertragsstaaten sicherzustellen, dass ein Kind nicht gegen seinen Willen von den Eltern getrennt wird, es sei denn, dies ist zum Wohl des Kindes (best interests of the child, Art. 3 UN-KRK) notwendig. Das Verhindern von Trennungen und die Erhaltung der Familieneinheit sind wichtige Komponenten des

49 Ausführliche Hinweise dazu im Leitfaden für die Mitarbeitenden in der schleswig-holsteinischen Zuwanderungsverwaltung: „Die Berücksichtigung von häuslicher und/oder geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen mit Flucht- und Migrationshintergrund im Rahmen von räumlichen Beschränkungen und Wohnsitzregelungen sowie der Erteilung eines eigenständigen, ehegattenunabhängigen Aufenthaltsrechts“, einsehbar unter: <https://www.gleichstellung-sh.de/frauen-auf-der-flucht.html>. Der Leitfaden hat in Schleswig-Holstein Erlasscharakter und nach der Studie des BAMF (2023) sowohl zu einer Entlastung der Ausländerbehörden als auch zu einem besseren Schutz der Betroffenen geführt; Weiterhin in dem gemeinsamen Rundschreiben des BMI und des BMFSFJ zur Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG in Gewaltschutzfällen. Abrufbar unter: BMI_BMFSFJ_WohnsitzgIng_Gewaltschutz_14-02-2020.pdf (nds-fluera.org) (abgerufen am 13.10.2023).

50 djb (2023), S. 4.

51 Ebd.

Kinderschutzsystems, auch im Rahmen des Familiennachzuges.⁵² Umgekehrt führt die Trennung von Familienmitgliedern, insbesondere von Kindern, zu starker psychischer Belastung von Betroffenen. Unter Umständen kann eine fehlende Möglichkeit des Familiennachzuges auch zur Bedrohung von Frauen und Mädchen im Herkunftsland beziehungsweise im Flüchtlingslager eines Drittlandes führen.⁵³ Der Familiennachzug ist für Betroffene daher oft eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass sie sich von einer Gewalterfahrung erholen können. Die Istanbul-Konvention erkennt dies an, indem sie vorgibt, dass die Reaktion auf die Gewalterfahrung nicht zur Isolation der Betroffenen führen soll. Vielmehr sind die sozialen Verhältnisse und Bedürfnisse der Betroffenen zu berücksichtigen. Die Konvention legt fest, dass das Verhältnis zwischen Betroffenen, Tätern, Kindern und ihrem weiteren sozialen Umfeld zu berücksichtigen ist (Art. 18 Abs. 3).⁵⁴ Insbesondere wenn die Gewalt in einer Beziehung stattfand und vom Kind miterlebt wurde oder der Täter der Kindsvater ist, sind die entsprechenden Aspekte des Kindeswohls zu berücksichtigen.

Familienangehörige, die sich bereits im Aufnahmestaat aufhalten, wie etwa die Kinder der Betroffenen, sollten ebenfalls über die allgemeinen Regelungen im AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erhalten.

Zugang zum Arbeitsmarkt

Der Zugang zum Arbeitsmarkt sollte gewährleistet und nicht durch einen Erlaubnisvorbehalt eingeschränkt werden.

Gemäß Art. 18 Abs. 3 sollen die Maßnahmen, die im Rahmen der Istanbul-Konvention ergriffen werden, auch darauf abzielen, die Rechte und die finanzielle Selbstständigkeit von Frauen, die von Gewalt betroffen sind, zu stärken. Die zur Verfügung stehenden Dienste sind verpflichtet, den Betroffenen dabei zu helfen, schrittweise die Kontrolle über ihr Leben zu übernehmen. Dies bedeutet oftmals, arbeiten zu gehen, um finanzielle Sicherheit und insbesondere die wirtschaftliche

Unabhängigkeit von den Gewalttätern wiederzuerlangen.⁵⁵ Eine aufenthaltsrechtliche Beschränkung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Betroffene häuslicher Gewalt würde dieser Verpflichtung und dem Bedürfnis der Betroffenen nach einem selbstbestimmten Leben nicht gerecht werden. Hinzu kommt, dass in der Istanbul-Konvention wirtschaftliche Gewalt explizit als eine Form der Diskriminierung definiert wird. Für den Schutz vor dieser Gewaltform ist die Gewährleistung des Arbeitsmarktzugangs unerlässlich.

Auch Art. 20 Abs. 1 erwähnt explizit, dass Hilfestellungen bei der Arbeitssuche eine wichtige Maßnahme von Unterstützungsstrukturen darstellen. Die Vertragsstaaten werden in diesem Rahmen verpflichtet sicherzustellen, dass die Betroffenen Zugang zu diesen Diensten haben und eine Behandlung erfahren, die ihren spezifischen Bedürfnissen entspricht.⁵⁶ Dazu zählt unter Umständen auch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, um finanzielle Unabhängigkeit zu erlangen.

Sozialleistungsbezug

Um die nach der Istanbul-Konvention zu gewährleistende medizinische Versorgung (Art. 20) und den Zugang zu Schutz und Beratung (Art. 22, 23) für Betroffene häuslicher Gewalt sicherzustellen, sollten sie mit Erteilung des Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 4c AufenthG berechtigt sein, Sozialleistungen nach SGB XII oder SGB II zu beziehen, entsprechend der Regelung für Betroffene von Menschenhandel, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG innehaben.

⁵² UN, Committee on the Rights of the Child, Ziff. 60 und 66.

⁵³ Pro Asyl (2021), S. 39.

⁵⁴ CoE (2011): Erläuternder Bericht, Ziff. 116.

⁵⁵ CoE (2011): Erläuternder Bericht, Ziff. 118.

⁵⁶ CoE (2011): Erläuternder Bericht, Ziff. 126.

3 Aufenthaltstitel für Betroffene häuslicher Gewalt aufgrund der Mitwirkung im Strafverfahren – Artikel 59 Absatz 3b

3.1 Vorgaben der Istanbul-Konvention

Ein verlängerbarer Aufenthaltstitel soll nach Art. 59 Abs. 3b) für Betroffene häuslicher Gewalt geschaffen werden, wenn ein Ermittlungs- oder Strafverfahren gegen den Täter eingeleitet wird und die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden oder die Aussage der Betroffenen erforderlich ist.⁵⁷

Artikel 59 Absatz 3 Istanbul-Konvention

3. Die Vertragsparteien erteilen dem Opfer einen verlängerbaren Aufenthaltstitel, wenn mindestens einer der beiden folgenden Fälle vorliegt:

a. Die zuständige Behörde ist der Auffassung, dass der Aufenthalt des Opfers aufgrund seiner persönlichen Lage erforderlich ist;

b. die zuständige Behörde ist der Auffassung, dass der Aufenthalt des Opfers für seine Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden bei den Ermittlungen oder beim Strafverfahren erforderlich ist.

3.1.1 Ermittlungs- oder Strafverfahren aufgrund häuslicher Gewalt

Zu den Nachweismöglichkeiten der Betroffenheit von häuslicher Gewalt wird auf die Ausführungen zu Art. 59 Abs. 3a) in Kapitel 2.3.2 verwiesen.

3.1.2 Erforderlichkeit der Zusammenarbeit im Ermittlungs- oder Strafverfahren

Die Zusammenarbeit oder Aussage der Betroffenen muss gemäß Art. 59 Abs. 3b) im Ermittlungs- oder Strafverfahren gegen den Täter erforderlich sein. Dabei kann die Kooperation der Betroffenen entweder im Ermittlungsverfahren oder im Strafverfahren erfolgen. An die Art der Zusammenarbeit, die in diesen Verfahren bestehen muss, werden keine besonderen Anforderungen gestellt.

3.2 Keine Umsetzung durch bestehende Rechtslage

Betroffene erhalten nach geltendem Recht gemäß § 60a Abs. 2 S. 2 AufenthG eine Duldung für zunächst sechs Monate, wenn ihre Anwesenheit zu Aussagezwecken in einem Ermittlungs- oder Strafverfahren erforderlich ist. Diese kann verlängert werden. Entgegen der Ansicht der Bundesregierung ist die Duldungserteilung zur Umsetzung von Art. 59 Abs. 3b) nicht ausreichend. Eine Duldung stellt keinen Aufenthaltstitel dar, sondern bestätigt nur die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung. Mit dieser Regelung kann der laut Istanbul-Konvention zu gewährleistende Schutz und die notwendige Unterstützung der von häuslicher Gewalt Betroffenen sowie die Verfolgung der häuslichen Gewalt nicht hinreichend sichergestellt werden. Die Duldungserteilung dient dem öffentlichen Interesse und ist nicht vergleichbar mit einem verlängerbaren Aufenthaltstitel, der den Schutz von Betroffenen in den Mittelpunkt stellt, wie von der Istanbul-Konvention bezweckt.

⁵⁷ CoE (2011): Erläuternder Bericht, Ziff. 307.

Mangelhafte medizinische Versorgung

Geduldete erhalten zunächst nur Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und sind damit vom regulären Sozial- und Gesundheitssystem ausgeschlossen. Nachweispflichten im Rahmen sogenannter Bedürftigkeitsprüfungen und ähnliche Hürden führen häufig dazu, dass Betroffene mit Duldung ihren Leistungsanspruch aus dem AsylbLG nicht wahrnehmen können. Diese rechtlichen und faktischen Zugangsbeschränkungen zur Gesundheitsversorgung haben zur Folge, dass Betroffene mit Duldung gar nicht, zu spät oder nur im äußersten Notfall Hilfe in Anspruch nehmen.⁵⁸ Dies steht in Widerspruch zu Art. 20 Abs. 2 Istanbul-Konvention, wonach alle von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt Betroffene einen Anspruch auf Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen haben, unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Aufenthaltsstatus. Dies erfordert auch das Diskriminierungsverbot nach Art. 4 Abs. 3.

Eingeschränkter Zugang zu Schutzräumen

Darüber hinaus geht mit der Erteilung der Duldung ein nur eingeschränkter Zugang zu Schutz und Unterstützung einher. Die oftmals bestehenden Wohnsitzauflagen und Residenzpflichten von Betroffenen mit Duldung stellen ein wesentliches Hindernis für den Zugang zu einem wirksamen Schutz vor Gewalt dar.⁵⁹ Nach Art. 23 Istanbul-Konvention sollen Betroffene ungehinderten Zugang zu Schutzunterkünften haben und es soll insbesondere Frauen und ihren Kindern eine sichere Unterkunft zur Verfügung gestellt werden. Geduldete können aus Gründen fehlender Finanzierung und restriktiver Gesetzgebung aber oftmals nicht in Frauenhäuser aufgenommen oder für das ungenehmigte Verlassen ihrer Unterkunft sogar mit einer Ordnungswidrigkeit belangt werden.⁶⁰ Frauenhäuser haben bei der Aufnahme von Betroffenen mit Duldung mit großen Hürden zu rechnen, da die Kostenerstattung mit Unsicherheiten und der Antragsprozess mit einem zusätzlich hohen Aufwand verbunden sein kann. Dies stellt aufgrund der oft unzureichend finanziellen

Absicherung der Arbeit des Frauenunterstützungssystems im Allgemeinen ein erhebliches zusätzliches Problem dar.⁶¹

Mangelhafte Möglichkeit des Gewaltschutzes

Die Bedingungen für die Zusammenarbeit mit den Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden können für Betroffene sehr belastend sein. Es sollte daher gemäß Art. 49 eine umfassende Unterstützungsstruktur vorhanden sein, um Sicherheit und Wohlbefinden der von häuslicher Gewalt Betroffenen zu gewährleisten.⁶² Die in den Artt. 52 und 53 enthaltene Verpflichtung, effektive (Eil-)Schutzanordnungen sowie Kontakt- und Näherungsverbote zu gewährleisten, ist im deutschen Recht in den Polizeigesetzen der Länder sowie im Gewaltschutzgesetz bereits normiert. Ihre tatsächliche Anwendung und rechtliche Anwendbarkeit ist aber insbesondere außerhalb von privaten Wohnungen eingeschränkt, wie etwa bei Gewalt in stationären Einrichtungen für Menschen mit Beeinträchtigungen oder in Sammelunterkünften für Geflüchtete.⁶³

Eingeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt

Auch der Zugang zum Arbeitsmarkt ist für Personen mit Duldung in der Bundesrepublik teilweise nach §§ 60a Abs. 6, 60b AufenthG oder § 61 Abs. 1 AsylG beschränkt, obwohl nach der Istanbul-Konvention die Stärkung der Rechte und die wirtschaftliche Unabhängigkeit von gewaltbetroffenen Frauen angestrebt werden sollte (Art. 18 Abs. 3 und Art. 20).

3.3 Umsetzungsempfehlungen

Aufgrund des bestehenden Umsetzungsbedarfes macht die Berichterstattungsstelle die folgenden, auf der Istanbul-Konvention basierenden Umsetzungsempfehlungen:

58 Rabe / Leisering (2018), S. 34 unter Verweis auf: Bundesarbeitsgruppe Gesundheit/Illegalität (2017), S. 4, 10.

59 Artikel 52 und 53 verpflichten dazu, dass kurzfristige Schutzmaßnahmen, die auf die Trennung von Täter*innen und Opfer abzielen, für Betroffene unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus und Aufenthaltsort nutzbar sein müssen.

60 BIK (2020), S. 84; Bektaş / Kovačević / Thiel (2019), S. 398.

61 Bektaş / Kovačević / Thiel (2019), S. 398.

62 CoE (2011): Erläuternder Bericht, Ziff. 255.

63 Rabe / Leisering (2018), S. 14.

3.3.1 Humanitärer Aufenthaltstitel § 25

Abs. 4c S. 2 Nr. 2 AufenthG

Es wird empfohlen, einen weiteren humanitären Tatbestand in § 25 Abs. 4c S. 2 AufenthG einzuführen, wonach Betroffenen von häuslicher

Gewalt ein Aufenthaltstitel zu erteilen ist, wenn diese in einem eingeleiteten Ermittlungs- oder Strafverfahren gegen den Täter der häuslichen Gewalt mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten:

Umsetzungsempfehlung: Aufenthaltstitel für Opfer häuslicher Gewalt aufgrund der Mitwirkung im Strafverfahren – § 25 Abs. 4c S. 2 Nr. 2 AufenthG

§ 25 Aufenthalt aus humanitären Gründen

[...]

(4c) ¹Einer ausländischen Person⁶⁴, die Opfer von häuslicher Gewalt wurde, soll, auch wenn sie vollziehbar ausreisepflichtig ist, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. ²Die Aufenthaltserlaubnis ist zu erteilen, wenn

[...]

2. die ausländische Person in einem eingeleiteten Ermittlungs- oder Strafverfahren mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeitet.⁶⁵

³Im 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.

[...]

Erteilungsmodalitäten

Die oben ausgeführten Erteilungsmodalitäten von § 25 Abs. 4c S. 2 Nr. 1 AufenthG sind mit folgenden Ausnahmen zu übertragen:

Die Aufenthaltserlaubnis wird aufgrund des durch das Strafverfahren begründeten Aufenthalts für zunächst nur ein Jahr erteilt, kann aber im Anschluss aufgrund humanitärer, persönlicher Gründe oder öffentlicher Interessen für zwei weitere Jahre verlängert werden.

Keine Beteiligungsvoraussetzungen

Das für den Aufenthaltstitel für Betroffene von Menschenhandel geltende Beteiligungserfordernis der Staatsanwaltschaften und Ermittlungsbehörden führt nach § 72 Abs. 6 AufenthG in der Praxis zu Verzögerungen in der Erteilung des Aufenthaltstitels. Für die Prüfung der Ausländerbehörde ist hingegen schon die durch die Ermittlungs- oder Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung gestellte Information, ob ein entsprechendes Verfahren eingeleitet wurde, ausreichend.

⁶⁴ Im AufenthG wird bisher keine sensibilisierte und inklusive Sprache verwendet, diesbezüglich wird eine grundsätzliche Überarbeitung empfohlen. Es spricht aber nichts dagegen, bereits vor der generellen Überarbeitung sensibilisierte und inklusive Sprache zu verwenden, wie es die unterschiedliche Handhabung in §§ 7,8 AsylG zeigt.

⁶⁵ Die Istanbul-Konvention geht hier weiter als der bisher bestehende § 25 Abs. 4a AufenthG, der einen Aufenthaltstitel für Betroffene von Menschenhandel, die als Zeug*innen in einem Strafverfahren aussagen, vorsieht. Art. 59 Abs. 3b betrachtet auch die Zusammenarbeit von Betroffenen mit den zuständigen Behörden in einem Ermittlungsverfahren als Grundlage für einen Aufenthaltstitel.

3.3.2 Anwendungshinweise

Folgende Punkte sollten in die Anwendungshinweise des neuen § 25 Abs. 4c AufenthG aufgenommen werden:

Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden bei den Ermittlungen oder beim Strafverfahren

Für den Verbleib auf Bundesgebiet sollte es allein auf die Bereitschaft der Betroffenen ankommen, mit den Behörden im Ermittlungs- oder Strafverfahren zusammenzuarbeiten, etwa durch eine Aussage oder anderweitige Hinweise. Die Erfahrungen im Zusammenhang mit § 25 Abs. 4a AufenthG, der einen Aufenthaltstitel für Betroffene von Menschenhandel vorsieht, haben gezeigt, dass Gerichte und Staatsanwaltschaft aus der Bereitschaft von betroffenen Personen zur Zeugenaussage nicht die Notwendigkeit ihres Verbleibs im Bundesgebiet ableiten, wenn etwa auch andere Beweismittel vorliegen oder die Aussage als nicht belastbar genug gilt. Insofern setzt die Regelung nach § 25 Abs. 4a AufenthG nicht nur die Bereitschaft der Betroffenen zur Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden voraus, sondern zusätzlich eine Bestätigung durch Staatsanwaltschaft oder Gericht, dass die Aussage der Betroffenen für das Strafverfahren erforderlich ist. Damit aber hängt die Erteilung des Aufenthaltstitels vom „Wert“ der Zeugenaussage im Verfahren aus Sicht der Staatsanwaltschaft beziehungsweise des Gerichts ab und stellt nicht die Mitwirkungsbereitschaft und den sich daraus ergebenden

Schutzbedarf der Betroffenen in den Mittelpunkt, wie in der Istanbul-Konvention vorgesehen. Es sollte vielmehr ausreichen, dass Informationen zugeliefert werden, etwa auch die formale Stellung als Zeugin. Für die Prüfung, ob ein Aufenthalt der Betroffenen notwendig ist, ist die Ausländerbehörde und sind nicht die Strafverfolgungsbehörden zuständig. Es ist als über den Wortlaut von Art. 59 Abs. 3b) hinausgehend zu bewerten, neben der Bereitschaft der Betroffenen zur Zusammenarbeit als zusätzliches Element eine Erklärung der Strafverfolgungsbehörden vorzusehen.

3.3.3 Folgerechte

Es wird empfohlen, einhergehend mit der Erteilung des Aufenthaltstitels einen uneingeschränkten Familiennachzug, Zugang zum Arbeitsmarkt sowie Sozialleistungsbezug zu gewährleisten. Die Begründung und Empfehlung zur Ausgestaltung der Folgerechte kann den Ausführungen in Kapitel 2.3.3. entnommen werden.

Verlängerungsmöglichkeit

Eine Verlängerungsmöglichkeit sollte nach Beendigung des Strafverfahrens aufgrund humanitärer oder persönlicher Gründe oder öffentlicher Interessen möglich sein. Die genaue Auslegung dieser Kriterien ist ebenfalls den Ausführungen in Kapitel 2.3.2 zu entnehmen. Eine Verlängerung sollte auch dann möglich sein, wenn das Verfahren trotz Kooperationsbereitschaft der Betroffenen eingestellt wurde.

4 Empfehlung: Umsetzung beider Varianten von Artikel 59 Absatz 3

Die Berichterstattungsstelle empfiehlt, beide Varianten von Art. 59 Abs. 3a) und b) umzusetzen, da sie jeweils andere Zwecke haben. Ein Aufenthaltstitel zur Mitwirkung im Ermittlungs- und Strafverfahren führt – wie Erfahrungen aus dem Bereich Menschenhandel zeigen – zur Stärkung der Bereitschaft der Betroffenen, sich als Zeug*innen in einem Strafverfahren zu beteiligen, und zu wertbareren Aussagen.⁶⁶ Dies lässt sich auch auf das Strafverfolgungsinteresse in Hinblick auf häusliche Gewalt übertragen, denn diese ist kein rein privates Problem, sondern Ausdruck und Mittel zur Erhaltung der geschlechtsspezifischen Machtverhältnisse, die gemäß Art. 2 Abs. 2 Grundgesetz zu überwinden sind.

Einen humanitären Aufenthaltstitel aufgrund der persönlichen Situation einzuführen, stellt wiederum sicher, dass Betroffene nach einer Gewalterfahrung ihre Rechte auf Schutz sowie auf umfassende medizinische, rechtsmedizinische und psychosoziale Versorgung in Anspruch nehmen können. Nur durch eine aufenthaltsrechtliche Absicherung können Betroffene so eine Perspektive entwickeln und sich dem Einfluss der Täter entziehen.⁶⁷

Allein die Umsetzung beider Varianten von Art. 59 Abs. 3 ermöglicht es, einerseits dem Schutzbedarf Betroffener umfassend zu entsprechen und andererseits dem staatlichen Strafverfolgungsinteresse zur Geltung zu verhelfen. Dies entspricht auch den Erfahrungen aus dem Bereich Menschenhandel, für den der Gesetzgeber in Umsetzung der Vorgaben in der Menschenhandelskonvention⁶⁸ mit § 25 Abs. 4a AufenthG zunächst nur einen Aufenthaltstitel für die Mitwirkung von Betroffenen im Strafverfahren vorgesehen hatte. Die Regierungsparteien haben sich nun aber im Koalitionsvertrag vorgenommen, für Betroffene von Menschenhandel in das Aufenthaltsgesetz in dieser Legislatur auch einen humanitären Aufenthaltstitel unabhängig von ihrer Bereitschaft der Mitwirkung in einem Ermittlungs- oder Strafverfahren aufzunehmen.⁶⁹ Die Berichterstattungsstelle empfiehlt deshalb, von vornherein beide Variante des Art. 59 Abs. 3 umzusetzen.

⁶⁶ Kirstein (2021), S. 26.

⁶⁷ Picum (2023), S. 5.

⁶⁸ Der Wortlaut von Art. 14 Abs. 1 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels entspricht – wenn auch in Bezug auf Opfer von Menschenhandel – exakt dem von Art. 59 Abs. 3 Istanbul-Konvention. Art. 14 Abs. 1 lautet: „Jede Vertragspartei erteilt dem Opfer einen verlängerbaren Aufenthaltstitel, wenn mindestens einer der beiden folgenden Fälle vorliegt: a. Die zuständige Behörde ist der Auffassung, dass der Aufenthalt des Opfers aufgrund seiner persönlichen Situation erforderlich ist; b) die zuständige Behörde ist der Auffassung, dass der Aufenthalt des Opfers für seine Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden bei den Ermittlungen oder beim Strafverfahren erforderlich ist.“ Die Erfahrungen in der Umsetzung können also herangezogen werden.

⁶⁹ Die Bundesregierung hat sich im Ampel-Koalitionsvertrag zu einer Gesetzesänderung und Neuschaffung eines Aufenthaltstitels für Betroffene von Menschenhandel unabhängig von ihrer Aussagebereitschaft im Strafverfahren verpflichtet: SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (2021): Koalitionsvertrag 2021–2025. Mehr Fortschritt wagen, S. 139. Auch der bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel empfiehlt die Umsetzung beider Varianten für Betroffene von Menschenhandel: KOK (2023).

5 Stabilisierungs- und Bedenkzeit

Es wird zudem empfohlen, Betroffenen häuslicher Gewalt eine Stabilisierungs- und Bedenkzeit von 90 Tagen nach dem Vorbild der Regelung zu Menschenhandel in § 59 Abs. 7 AufenthG zu gewähren. Dies ermöglicht es insbesondere Betroffenen, die sich vollziehbar ausreisepflichtig oder in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität in Deutschland aufhalten, sich nach einer Gewalterfahrung zu stabilisieren und sich die notwendige Zeit zu nehmen, die nächsten Schritte zu überlegen und Nachweise für den Antrag auf einen Aufenthaltstitel zu sammeln. Dies stellt zwar eine über die Anforderungen der Istanbul-Konvention hinausgehende Umsetzung dar, ist aber mit Blick auf einen umfassenden Gewaltschutz wünschenswert.⁷⁰ Betroffene, die gerade einen Übergriff erlitten haben, sind nicht immer in der Verfassung, in Kenntnis der Sachlage Entscheidungen zu treffen. Vielen von ihnen fehlt ein unterstützendes Umfeld.⁷¹ Auch ist für die Erbringung von Nachweisen, die den Aufenthalt begründen, Zeit und der rechtliche Zugang zu Hilfs- und Unterstützungsstrukturen notwendig.

Die Stabilisierungs- und Bedenkzeit ermöglicht Betroffenen außerdem zu entscheiden, welche weiteren Schritte sie gegen Täter einleiten wollen. Gerade bei Gewalt im persönlichen Nahverhältnis ist die Einleitung strafrechtlicher Schritte mit erheblichen emotionalen und persönlichen Folgen verbunden. Betroffene sollten daher genügend Zeit erhalten, um diesen Schritt, falls gewünscht, vorzubereiten. Eine effektive Strafverfolgung liegt darüber hinaus nicht nur im persönlichen Interesse der Betroffenen, sondern auch im staatlichen Interesse.

Die Stabilisierungs- und Bedenkfrist sollte von der Ausländerbehörde gesetzt werden, sobald dieser Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine Person von häuslicher Gewalt betroffen ist.

Dass eine vorläufige aufenthaltsrechtliche Absicherung empfehlenswert ist, zeigt auch das Beispiel der Regelung in Spanien.

Exkurs: Umsetzung von Artikel 59 Absatz 3 in Spanien

Für Betroffene von häuslicher Gewalt, die ihren Aufenthaltsstatus von dem Ehegatten oder Partner ableiten, sowie für Betroffene, die sich in prekären aufenthaltsrechtlichen Situationen befinden, wird im spanischen Recht im Falle häuslicher Gewalt ein Aufenthaltstitel vorgesehen. Sobald Betroffene eine Gewaltschutzanordnung beantragen, erhalten sie einen vorläufigen Aufenthaltstitel. Ein langfristiger Aufenthaltstitel wird gewährt, wenn eine Gewaltschutzanordnung oder eine Anklageerhebung durch die Staatsanwaltschaft erfolgt. GREVIO begrüßt diese Regelung, da sie Betroffenen grundsätzlich die Möglichkeit gibt, misshandelnde Partner und Ehegatten anzuzeigen und sie anschließend zu verlassen, ohne eine Abschiebung befürchten zu müssen. GREVIO weist aber auch darauf hin, dass die Tatbestandsvoraussetzung einer Anklageerhebung durch die Staatsanwaltschaft oder der Erteilung einer Gewaltschutzanordnung lückenhaften Schutz gewährleistet. Aus Sicht von GREVIO sollte etwa auch der Nachweis durch eine Fachberatungsstelle ausreichen. GREVIO empfiehlt hier ausdrücklich, die Beweisgrenze unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausgangssituationen von Frauen mit Flucht- und Migrationsgeschichte abzusenken.⁷²

⁷⁰ Die Parlamentarische Versammlung des Europarats hat in Resolution 1940/2010 einen eigenen Aufenthaltstitel für Betroffene von geschlechtsspezifischer Gewalt vor Beginn des Asylverfahren vorgeschlagen, um eine Verarbeitung der Gewalterfahrung zu ermöglichen.

⁷¹ CoE (2011): Erläuternder Bericht, Ziff. 124.

⁷² GREVIO (2020), Ziff. 280–283.

6 Anpassungsbedarf bei der Umsetzung von Artikel 59 Absatz 1 Istanbul-Konvention

Artikel 59 Abs. 1 verpflichtet den Vertragsstaat sicherzustellen, dass von geschlechtsspezifischer Gewalt Betroffene, die ihren Aufenthaltstitel von ihrem Ehepartner ableiten, im Fall der Auflösung der Ehe bei besonders schwierigen Umständen auf Antrag einen eigenständigen Aufenthaltstitel erhalten. Dies soll unabhängig von der Dauer Ehe möglich sein.

Artikel 59 Absatz 1 Istanbul-Konvention

Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass ein Opfer, dessen Aufenthaltsstatus von dem Aufenthaltsstatus seiner Ehefrau oder Partnerin im Sinne des internen Rechts beziehungsweise seines Ehemanns oder Partners im Sinne des internen Rechts abhängt, im Fall der Auflösung der Ehe oder Beziehung bei besonders schwierigen Umständen auf Antrag einen eigenständigen Aufenthaltstitel unabhängig von der Dauer der Ehe oder Beziehung erhält. Die Bedingungen für die Bewilligung und Dauer des eigenständigen Aufenthaltstitels werden durch das interne Recht festgelegt.

Diese Verpflichtung ist im deutschen Recht weitestgehend durch § 31 Abs. 2 AufenthG umgesetzt, der ein solches Recht zur Vermeidung einer besonderen Härte normiert. Häusliche Gewalt wird als Fall der besonderen Härte im Gesetz benannt. In der Rechtspraxis bietet diese Härtefallregelung des § 31 AufenthG Betroffenen allerdings nicht den erforderlichen Schutz. Die Regelung weist Schutzlücken auf, da sie eine strenge Kausalität zwischen Gewalteinwirkung

und Trennung verlangt, die Schwelle für das Maß der Gewalt hoch ansetzt und Frauen ausschließt, denen noch keine vom Ehepartner abgeleitete Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde oder deren Ehepartner nur über eine Aufenthaltserlaubnis für einen zeitlich begrenzten Zweck verfügt (§ 31 Abs. 1 S. 2 AufenthG). Darüber hinaus trägt die von Gewalt betroffene Person die Beweislast für das Geschehen.⁷³

6.1 Anforderungen an den Gewaltnachweis reduzieren

Besonders problematisch sind die überhöhten Anforderungen an einen Nachweis der erfahrenen Gewalt und die uneinheitliche Auslegung des Gewaltbegriffs durch Verwaltungsgerichte und Behörden. Diese stellen hohe Anforderungen an den Nachweis des Zusammenhangs zwischen Gewaltbetroffenheit und Beendigung der ehelichen Lebensgemeinschaft und erkennen nicht alle Gewaltformen der Istanbul-Konvention an.⁷⁴

Verbleiben Betroffene beispielsweise trotz häuslicher Gewalt in der gemeinsamen Wohnung, kehren in diese zurück oder trennen sich nicht unmittelbar und ausschließlich aus eigener Initiative, wird die Unzumutbarkeit des Festhaltens an der Ehe oft angezweifelt. Ein ambivalentes Verhalten zu (ehemaligen) Partnern ist in vielen Fällen häuslicher Gewalt jedoch nicht unüblich. Zudem stellen wirtschaftliche Abhängigkeiten, angespannte Wohnungsmärkte und die Angst vor dem Verlust der Aufenthaltserlaubnis gravierende Hürden für Betroffene dar, sich aus der Partnerschaft zu lösen.⁷⁵ Die erhöhten Beweisanforderungen

⁷³ BIK (2021), S. 176, 177.

⁷⁴ BT-Drs. 14/2368, S.4; VG München v. 21.2.2023 – M 12 K 12.4701, Rn.33; BIK (2021) S. 176; djb (2023), S. 1.

⁷⁵ CoE (2011): Erläuternder Bericht, Ziff. 301.

führen auch zu einer Retraumatisierung und Reviktimisierung.⁷⁶

Der uneinheitlichen und teils mit der Istanbul-Konvention im Widerspruch stehenden Auslegung des Begriffs „häusliche Gewalt“ kann mit einer gesetzlichen Verankerung der Definition nach der Istanbul-Konvention begegnet werden.⁷⁷

Entsprechend zu den Empfehlungen zu Art. 59 Abs. 3 wird zudem eine Reduzierung der Beweisforderungen empfohlen.⁷⁸

6.2 Erweiterung des geschützten Personenkreises

Die Möglichkeit, einen eigenständigen Aufenthaltstitel zu beantragen, gilt bisher nicht für alle Personen, die ihren Aufenthaltsstatus von ihrem misshandelnden Ehepartner ableiten. So ist der Anspruch auf einen eigenständigen Aufenthaltstitel nach § 31 Abs. 2 AufenthG ausgeschlossen, wenn der Aufenthaltstitel des Ehegatten, des sogenannten Stamberechtigten, von vornherein befristet und nicht verlängerbar war. Auch Frauen, die mit Visum zur Eheschließung einreisen und die noch vor der erstmaligen Erteilung des Aufenthaltes Gewalt erfahren, muss ein eigenständiger eheunabhängiger Aufenthaltstitel erteilt werden können.

Angehörige von Drittstaaten, die mit EU-Bürgern in Deutschland verheiratet sind, erwerben nach § 3 Abs. 4 Nr. 3 Freizügigkeitsgesetz/EU zwar ein eigenständiges Bleiberecht bei Scheidung, Aufhebung der Ehe oder der Lebenspartnerschaft, unter anderem zur Vermeidung einer besonderen Härte. Dies gilt aber nur dann, wenn sie die für Unionsbürger geltenden Voraussetzungen des § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 oder Nr. 5 erfüllen, wonach sie als

Arbeitnehmerin oder Selbstständige tätig sein müssen oder krankenversichert sind und über ausreichende Existenzmittel verfügen.

Artikel 59 Abs. 1 differenziert hingegen nicht zwischen verlängerbaren und nicht verlängerbaren Aufenthaltstiteln des Stamberechtigten. Ein Schutz muss auch in Konstellationen gewährleistet sein, in denen eine Verlängerung des Aufenthaltstitels des Stamberechtigten ausgeschlossen ist.⁷⁹ Dies gilt insbesondere auch dann, wenn ein Ausweisungsverfahren gegen den gewalttätigen Ehemann eingeleitet wurde. Der Zweck der Norm ist der Schutz vor weiterer Gewalt, der dadurch gewährleistet werden soll, dass die Betroffenen nicht mit dem Stamberechtigten ausgewiesen werden und dann in ihrem Herkunftsland weiter der Gewalt ausgesetzt sind. Dafür ist es unerheblich, ob der Ehemann wegen der häuslichen Gewalt oder anderer Delikte gegen Dritte ausreisepflichtig wird.⁸⁰

Um den Verpflichtungen von Art. 59 Abs. 1 nachzukommen, muss die bestehende Härtefallregelung auf alle Konstellationen, in denen die Betroffenen aufenthaltsrechtlich vom Ehegatten abhängig sind, erweitert werden.⁸¹

6.3 Reduzierung der erforderlichen Bestandszeit der Ehe

Ein eigenständiger Aufenthaltstitel wird nach § 31 AufenthG grundsätzlich erteilt, wenn die Ehe mindestens drei Jahre in Deutschland bestanden hat. Der Zweck der Mindestbestandszeit ist die Vermeidung von Scheinehen.

Die Istanbul-Konvention überlässt es zwar den Vertragsstaaten, die Bedingungen für die Bewilli-

⁷⁶ DaMigra (2022), S. 27.

⁷⁷ djb (2023), S. 3.

⁷⁸ Siehe dazu Kapitel 2.3.2.

⁷⁹ CoE (2011): Erläuternder Bericht, Ziff. 303 sieht zwar vor, dass die Bedingungen für die Bewilligung und Dauer des eigenständigen Rechts durch das interne Recht festgelegt werden können, dies bezieht sich aber nicht auf die Personengruppe, die unter den Schutzbereich von Art. 59 fällt.

⁸⁰ Rabe / Leisering (2018), S. 35.

⁸¹ So auch GREVIO (2022), Ziff. 351. Vom Schutz ausgeschlossen sind bisher insbesondere: Betroffene, die sich mit einem Visum zur Eheschließung in Deutschland aufhalten, Betroffene in Familienasyl gemäß § 26 AsylG und Betroffene, die ihren Aufenthalt gemäß § 104c Abs. 1 AufenthG von dem Inhaber des Chancenaufenthaltsrechts ableiten.

gung und Dauer des eigenständigen Rechts festzulegen.⁸² Bei der Ausgestaltung sollte aber der Schutzzweck des eigenständigen Aufenthaltsrechts nicht aus dem Blick geraten. Ein eigenständiger Aufenthaltstitel wurde in die Istanbul-Konvention aufgenommen, weil die Angst vor Abschiebung oder vor dem Verlust des Aufenthaltsstatus ein „sehr wirksames Mittel ist, das Täter von Gewalt gegen Frauen oder häuslicher Gewalt einsetzen, um ihre Partnerin davon abzuhalten, Hilfe bei den Behörden zu suchen oder sie zu verlassen“.⁸³ Dies zeigt, dass das Konzept des eheabhängigen Aufenthalts an sich bereits gewaltfördernd sein kann. Die erforderliche Mindestbestandszeit der Ehe sollte daher auf ein für Verhinderungen von Scheinehen notwendiges Mindestmaß reduziert werden.⁸⁴

6.4 Verlängerung der erstmaligen Erteilungsdauer des Aufenthaltstitels

Der eigenständige Aufenthaltstitel wird gemäß § 31 AufenthG für zunächst ein Jahr erteilt. Danach müssen die allgemeinen Voraussetzungen zur Erteilung vorliegen. Dazu gehören etwa die eigenständige Lebensunterhaltssicherung oder der Nachweis von Deutschkenntnissen. Dies wird der besonderen Situation von Betroffenen geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt nicht gerecht und es besteht daher die Gefahr des Rückfalls in die Gewaltbeziehung. Betroffene befinden sich teils in jahrelangen Abhängigkeitsbeziehungen ohne Zugang zu Ausbildung, Arbeit, sozialen Beziehungen oder Zugang zu Sprachkursen. Es ist erforderlich, den Betroffenen ausreichend Zeit für eine Stabilisierung und Sicherung der Lebenssituation zu geben. Insbesondere bei Alleinerziehenden besteht die große Wahrscheinlichkeit, dass sie die allgemeinen Voraussetzungen zur Erteilung nicht innerhalb eines Jahres erfüllen können.⁸⁵ Eine erstmalige Erteilung sollte daher für mindestens zwei Jahre erfolgen.⁸⁶

82 CoE (2011): Erläuternder Bericht, Ziff. 303.

83 CoE (2011): Erläuternder Bericht, Ziff. 301.

84 djv (2023), S. 3.

85 djv (2023), S. 2-3.

86 Bisher gibt es hier nur eine weite Ermessensregelung: Nr. 31.4.2 der Verwaltungsvorschrift zum AufenthG. Bundesministerium des Inneren und für Heimat (BMI): Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26. 10.2009. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/datenbanken/rechtsprechungsdatenbank-ius-gender-gewalt/detail/bmi-allgemeine-verwaltungsvorschrift-zum-aufenthg-2009> (abgerufen am 19.10.2023).

7 Artikel 59 Absatz 2 Istanbul-Konvention: Verfahrensrechtliche Absicherung

Artikel 59 Abs. 2 Istanbul-Konvention verpflichtet die Staaten sicherzustellen, dass in Fällen von geschlechtsspezifischer Gewalt Ausweisungs- und Abschiebeverfahren von Betroffenen ausgesetzt werden, wenn deren Status vom Ehepartner abhängt und dieser ausgewiesen wird.

Artikel 59 Absatz 2 Istanbul-Konvention

Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass bei dem Opfer Ausweisungsverfahren ausgesetzt werden können, die in Zusammenhang mit einem Aufenthaltsstatus eingeleitet wurden, der vom Aufenthaltsstatus seiner Ehefrau oder Partnerin im Sinne des internen Rechts beziehungsweise seines Ehemanns oder Partners im Sinne des internen Rechts abhängt, damit es den Opfern ermöglicht wird, einen eigenständigen Aufenthaltstitel zu beantragen.

Ziel dieser Regelung ist es, Betroffene zeitlich in die Lage zu versetzen, einen eigenständigen Titel zu beantragen. Durch Art. 59 Abs. 2 soll kein eigener Aufenthaltstitel geschaffen, sondern lediglich eine verfahrensrechtliche Absicherung sichergestellt werden. Der Wortlaut der Konvention begründet keine Verpflichtung, einen neuen Aufenthaltstitel zu schaffen, was durch den Erläuternden Bericht bestätigt wird.⁸⁷

Unabhängig vom Aufenthaltsstatus des gewalttätigen Partners ist verfahrenstechnisch sicherzustellen, dass Betroffene einen eigenständigen Aufenthalt beantragen können.⁸⁸ Es geht darum, dass Frauen nicht mit ihrem gewalttätigen Partner abgeschoben werden, ohne ihre Aufenthaltsrechte vorher prüfen lassen zu können.⁸⁹ Grundsätzlich ist dies durch die Erteilung einer Fiktionsbescheinigung nach § 81 AufenthG abgesichert. Die oben dargestellten erforderlichen Anpassungen, insbesondere auf den geschützten Personenkreis im Rahmen von § 31 Abs. 2 AufenthG, sind aber notwendig, um hier Schutzlücken zu schließen.

⁸⁷ CoE (2011): Erläuternder Bericht, Ziff. 306.

⁸⁸ GREVIO (2022), Ziff. 351.

⁸⁹ Rabe / Leisering (2018), S. 36; CoE (2011): Erläuternder Bericht, Ziff. 306.

8 Weitere Maßnahmen

8.1 Legaldefinition häusliche Gewalt

Um die Anwendung der Definition von häuslicher Gewalt nach der Istanbul-Konvention und eine einheitliche Auslegung des Begriffs zu gewährleisten, wird eine gesetzliche Verankerung der Definition von häuslicher Gewalt in § 2 AufenthG empfohlen.⁹⁰

Die Anpassung oder Schaffung von gesetzlichen Regelungen in Umsetzung des Art. 59 ist für einen konventionskonformen Gewaltschutz von Frauen mit Flucht- und Migrationsgeschichte notwendig, aber noch nicht hinreichend. Aufgrund des umfassenden Ansatzes der Istanbul-Konvention werden weitere Maßnahmen empfohlen:

8.2 Aus- und Fortbildungen

Der umfassende und diskriminierungsfreie Schutz von Betroffenen erfordert sensibilisierte Fachkräfte und Behördenmitarbeitende. Diese wiederum müssen angemessen aus- und fortgebildet werden (Art. 15), um Gewaltformen und spezifische Dynamiken zu erkennen und angemessen reagieren zu können.⁹¹

Diesbezüglich hat GREVIO die deutschen Behörden aufgefordert zu gewährleisten, dass alle Fachkräfte, die mit Betroffenen oder Tätern aller Formen von Gewalt zu tun haben, die unter den Geltungsbereich der Istanbul-Konvention fallen, eine systematische und obligatorische Erstausbildung und Fortbildung erhalten, um sämtliche Formen von Gewalt gegen Frauen zu erkennen und darauf zu reagieren, wobei der Schwerpunkt auf

den Menschenrechten der Betroffenen, ihrer Sicherheit, ihren individuellen Bedürfnissen und ihrer Stärkung sowie auf der Verhinderung einer sekundären Viktimisierung liegt.⁹²

Es wird daher empfohlen, für Personen, die in Ausländerbehörden, Verwaltungsgerichten, Aufnahmestrukturen, Fachberatungsstellen oder im Gesundheitssektor tätig sind und damit in Kontakt zu gewaltbetroffenen Frauen mit Migrations- oder Fluchtgeschichte kommen, verpflichtend Schulungen durchzuführen, in denen über das Thema geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt aufgeklärt und für die Situation von Betroffenen sensibilisiert wird. Weiterhin sollten spezielle Abteilungen bei der Ausländerbehörde, ähnlich dem System der Sonderbeauftragten, eingerichtet werden, sodass die fachliche Qualifikation im Umgang mit Betroffenen und dem Phänomen der geschlechtsspezifischen und häuslichen Gewalt sichergestellt wird. Zudem sollten Anträge bei Vorliegen von geschlechtsspezifischer oder häuslicher Gewalt priorisiert behandelt werden, um weitere Härten durch ein langes Verfahren zu vermeiden.

8.3 Information und Aufklärung Betroffener

Wichtig ist zudem, Betroffene über ihre Rechte aufzuklären, sodass sie informiert und aufgeklärt verfügbare Schutz- und Unterstützungsstrukturen in Anspruch nehmen können.⁹³ Mangelndes Wissen über Rechte, fehlende Kenntnis der Sprache sowie der Unterstützungsmöglichkeiten sowie soziale Isolation verhindern, dass Betroffene ihre Rechte in Anspruch nehmen. Aus diesem Grund

⁹⁰ Die wörtliche Formulierung ist der Tabelle im Anhang zu entnehmen.

⁹¹ Franke / Schwarz (2023), S. 63.

⁹² GREVIO (2022), Ziff. 102.

⁹³ GREVIO (2022), Ziff. 142.

sieht die Istanbul-Konvention in Art. 19 vor, dass die Vertragsparteien die erforderlichen Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass Betroffene angemessen und rechtzeitig über verfügbare Hilfsdienste und rechtliche Maßnahmen in einer ihnen verständlichen Sprache informiert werden. Damit sind die Staaten verpflichtet, Informationen nicht in jeder, aber in den am häufigsten gesprochenen anderen Sprachen als der Landessprache vorzuhalten. Der Erläuternde Bericht hebt hervor, dass die Informationen zu einem angemessenen Zeitpunkt und in gut zugänglicher Form angeboten werden sollen.⁹⁴ Es braucht eine sensible Gestaltung von Beratungsangeboten, bei denen die absolute Vertraulichkeit, auch über die Inanspruchnahme der Beratung als solche, sichergestellt ist. Betroffenen sollte ausreichend Unterstützung, Beratung und Betreuung zur Verfügung gestellt werden. Die Bedingungen für die Zusammenarbeit mit den Behörden können für Betroffene sehr belastend sein. Daher soll gemäß Art. 49 eine umfassende Unterstützungsstruktur vorhanden sein, die ihre Sicherheit und ihr Wohlbefinden gewährleistet.

94 CoE (2011): Erläuternder Bericht, Ziff. 124.

9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Damit ein vollumfänglicher Schutz für Betroffene häuslicher Gewalt im Sinne der Istanbul-Konvention gewährleistet ist, empfiehlt die Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt:

- zwei neue Tatbestände in das Aufenthaltsgesetz aufzunehmen, die einen verlängerbaren Aufenthaltstitel für Opfer von häuslicher Gewalt aufgrund der persönlichen Lage oder zur Mitwirkung im Ermittlungs- und Strafverfahren vorsehen;
- die Stabilisierungs- und Bedenkfrist in § 59 Abs. 7 AufenthG auf Betroffene häuslicher Gewalt auszuweiten;
- die Anforderung an die Nachweise für die Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen in Anwendungshinweisen niedrigschwellig auszugestalten, sodass auch Betroffene, die sich in prekären aufenthaltsrechtlichen Situationen befinden, die Regelungen in Anspruch nehmen können;
- allen Ehepartner*innen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind und aufenthaltsrechtlich von der*dem Ehepartner*in abhängen, die Möglichkeit einzuräumen, einen frühzeitigen eigenständigen Aufenthalt zu beantragen. Dafür sollen die Anforderungen an den Nachweis häuslicher Gewalt reduziert und der Personenkreis, der sich auf die Härtefallregelung berufen kann, auf alle Betroffenen in eheabhängigen Aufenthaltssituationen erweitert werden;
- den Gewaltbegriff der Istanbul-Konvention (Art. 3) als Legaldefinition in das Aufenthaltsgesetz aufzunehmen, um eine einheitliche Auslegung zu gewährleisten;
- Fachkräfte und Mitarbeitende in den Ausländerbehörden und Gerichten sowie Fachkräfte in den Unterstützungsstrukturen angemessen aus- und fortzubilden, damit sie Gewaltformen und spezifische Dynamiken erkennen und angemessen reagieren können;
- Migrant*innen des Weiteren von den zuständigen Behörden über ihre Rechte aufzuklären, sodass sie informiert Schutz- und Unterstützungsstrukturen in Anspruch nehmen können.

10 Literatur und Dokumente

Baba, Ludger / Schmandt, Marco / Tielkes Constantin / Weinhardt, Felix / Wilbert, Katrin (2023): Evaluation der Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG. In: Beiträge zu Migration und Integration, Band 13, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 1-244

Bektaş, Lorin / Kovačević, Tanja / Thiel, Susann (2019): Die Situation geflüchteter Frauen im Asylverfahren. In: Asylmagazin 12, S. 392-400

Bundesarbeitsgruppe Gesundheit/Illegalität (2017): Arbeitspapier. Aktuelle Herausforderungen und Lösungsansätze. Gesundheitsversorgung für Menschen ohne Papiere. https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/BAG_Gesundheit_Illegalitaet_Arbeitspapier_Gesundheitsversorgung_fu_r_Menschen_ohne_Papiere_April_2017_Web.pdf (abgerufen am 12.10.2023)

Bundesregierung (2017): Denkschrift zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt, Istanbul 11. Mai 2011, SEV 210. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/119338/175450622ce5e37298bf54de5c9745e7/anhang-denkschrift-data.pdf> (abgerufen am 27.09.2023)

Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V. (KOK) (2023): Empfehlung des KOK e. V. zur Neuregelung des Aufenthaltsrechts für Betroffene von Menschenhandel unabhängig vom Strafverfahren. <https://www.kok-gegenmenschhandel.de/kok-informiert/news/detail/empfehlung-des-kok-ev-zur-neuregelung-des-aufenthaltsrechts-fuer-betroffene-von-menschhandel-unabhaengig-vom-strafverfahren> (abgerufen am 13.10.2023)

Bündnis Istanbul-Konvention (BIK) (2021): Alternativbericht zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und

häuslicher Gewalt. <https://www.buendnis-istanbulkonvention.de/wp-content/uploads/2021/03/Alternativbericht-BIK-2021.pdf> (abgerufen am 27.09.2023)

DaMigra e.V. – Dachverband der Migrantinnenorganisationen (2019): Gewalt gegen ALLE Frauen* stoppen! Istanbul-Konvention umsetzen: VORBEHALTLOS! – Dokumentation der Jahreskonferenz 2019 von DaMigra am 06.09.2019 in Frankfurt. <https://www.damigra.de/wp-content/uploads/Dokumentation-der-DaMigra-Jahreskonferenz-2019.pdf> (abgerufen am 27.09.2023)

Deutscher Juristinnenbund e.V. (djb) (2020): 14. Themenpapier. Rücknahme des Vorbehalts zu Artikel 59 der Konvention. <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st20-12> (abgerufen am 12.10.2023)

Deutscher Juristinnenbund e.V. (djb) (2023): Policy Paper: Reform des § 31 AufenthG. <https://www.djb.de/presse/pressemittelungen/detail/st23-20> (abgerufen am 27.09.2023)

Dienelt, Klaus (2022): § 31 AufenthG Eigenständiges Aufenthaltsrecht der Ehegatten. In: Bergmann, Jan / Dienelt, Klaus: Ausländerrecht, Aufenthaltsgesetz, Freizügigkeitsgesetz/EU und ARB 1/80 (Auszug), Europäische Menschenrechtskonvention (Auszug), Grundrechtecharta und Artikel 16a GG, Asylgesetz, Kommentar. 14. Auflage, München: C. H. Beck

Council of Europe (COE) (2011): Erläuternder Bericht. Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht (nichtamtliche Übersetzung). Istanbul, CETS Nr. 210. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContentdocumentId=0900001680462535> (abgerufen am 27.09.2023)

Franke, Lena / Schwarz, Lina (2023): Die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) in Deutschland. In: Zeitschrift für das gesamte Sicherheitsrecht, Jg. 6, Heft Nr. 2, S. 61–66

Frings, Dorothee / Pertsch, Anne (2018): Die Bedeutung der Istanbul-Konvention für geflüchtete Frauen. In: djz – Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes 4, S. 213–216

Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) (2020): Baseline Evaluation Report Spain. <https://rm.coe.int/grevio-s-report-on-spain/1680a08a9f> (abgerufen am 27.09.2023)

Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) (2020a): 1st General Report on GREVIO's Activities. <https://rm.coe.int/1st-general-report-on-grevio-s-activities/16809cd382> (abgerufen am 10.10.2023)

Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) (2021): General Recommendation No. 1 on the digital dimension of violence against women, adopted on 20 October 2021. Straßburg: Council of Europe (CoE). <https://rm.coe.int/grevio-rec-no-on-digital-violence-against-women/1680a49147> (abgerufen am 27.09.2023)

Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) (2022): Baseline Evaluation Report Germany. <https://rm.coe.int/report-on-germany-for-publication/1680a86937> (abgerufen am 27.09.2023)

Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) (2022a): Mid-term Horizontal Review of GREVIO Baseline Evaluation Reports. Straßburg: Council of Europe (CoE). <https://rm.coe.int/prems-010522-gbr-grevio-mid-term-horizontal-review-rev-february-2022/1680a58499> (abgerufen am 27.09.2023)

Kirstein, Katrin Inga (2021): Rechtsberatung des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Menschenhandel e.V. (KOK e.V.). – Bericht 2020/2021. https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publikationen_KOK/KOK-Bericht_Rechtsberatung_web.pdf (abgerufen am 27.09.2023)

Kluth, Winfried (2023): § 25 Abs. 4 AufenthG. In: Kluth, Winfried / Heusch, Andreas (Hg.): Beck'scher Online-Kommentar Ausländerrecht, 38. Edition. München: C. H. Beck

Pelzer, Marei (2022): Gender-basierte Verfolgung vor Gericht – Menschenrechtliche Mängel in asylrechtlichen Gerichtsentscheidungen. In: Farrokhzad, Schahrzad / Scherschel, Karin / Schmitt, Melanie (Hg.): Geflüchtete Frauen. Wiesbaden: Springer VS, S. 45–64

Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM) (2023): Protecting the Rights of undocumented Migrants: Picum Priorities Ahead of the 2024 EU Elections. https://picum.org/wp-content/uploads/2023/07/Protecting-the-rights-of-undocumented-migrants_PICUM-priorities-ahead-of-the-2024-EU-elections.pdf (abgerufen am: 27.09.2023)

Rabe, Heike / Leisering, Britte (2018): Die Istanbul-Konvention. Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

UN, Committee on the Rights of the Child (2013): General comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), UN Doc. CRC/C/GC/12. Deutsche Übersetzung unter: <https://kinderrechtcommentare.de/2021/10/17/allgemeine-bemerkung-14/> (abgerufen am 16.10.2023)

Anhang: Vorgeschlagene Gesetzesänderungen

Regelungsinhalt	Gesetzesvorschläge der Berichterstattungsstelle (in blauer Schrift)
<p>§ 25 Abs. 4c AufenthG: Aufenthaltstitel für Betroffene von häuslicher Gewalt aufgrund der persönlichen Lage und der Mitwirkung im Strafverfahren</p> <p>(Umsetzung von Art. 59 Abs. 3a) und b)</p>	<p>§ 25 Aufenthalt aus humanitären Gründen</p> <p>[...]</p> <p>(4c) ¹Einer ausländischen Person, die Opfer von häuslicher Gewalt wurde, soll, auch wenn sie vollziehbar ausreisepflichtig ist, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.</p> <p>²Die Aufenthaltserlaubnis ist zu erteilen, wenn</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Anwesenheit aufgrund humanitärer oder persönlicher Gründe oder öffentlicher Interessen erforderlich ist oder 2. die ausländische Person in einem eingeleiteten Strafverfahren mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeitet. <p>³Im 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.</p> <p>[...]</p>

Regelungsinhalt	Gesetzesvorschläge der Berichterstattungsstelle (in blauer Schrift)
<p>Stabilisierungs- und Bedenkfrist § 59 Abs. 7 AufenthG</p>	<p>Liegen der Ausländerbehörde konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass der Ausländer Opfer häuslicher Gewalt oder einer in § 25 Absatz 4a Satz 1 oder in § 25 Absatz 4b Satz 1 genannten Straftat wurde, setzt sie abweichend von Absatz 1 Satz 1 eine Ausreisefrist, die so zu bemessen ist, dass er eine Entscheidung über seine Aussagebereitschaft nach § 25 Absatz 4a Satz 2 Nummer 3, § 25 Absatz 4b Satz 2 Nummer 2 oder nach § 25 Absatz 4c Satz 2 Nummer 2 treffen kann. Die Ausreisefrist beträgt mindestens drei Monate. [...]</p> <p>Die Ausländerbehörde oder eine durch sie beauftragte Stelle unterrichtet den Ausländer über die geltenden Regelungen, Programme und Maßnahmen für Opfer häuslicher Gewalt oder der in § 25 Absatz 4a Satz 1 genannten Straftaten.</p>
<p>§ 26 Abs. 3 S. 1 AufenthG Erteilungsdauer:</p> <p>§ 25 Abs. 4c S. 1 Nr. 1 und S. 2 AufenthG: Zwei Jahre</p> <p>§ 25 Abs.4c S. 1 Nr. 2 AufenthG: Ein Jahr</p>	<p>Die Aufenthaltserlaubnisse nach § 25 Absatz 4a Satz 1 und Absatz 4b, Absatz 4c Satz 2 Nr. 2 werden jeweils für ein Jahr, Aufenthaltserlaubnisse nach § 25 Absatz 4a Satz 3 und Absatz 4c Satz 2 Nr. 1, Satz 3 jeweils für zwei Jahre erteilt und verlängert; in begründeten Einzelfällen ist eine längere Geltungsdauer zulässig.</p>
<p>§ 5 Abs. 3 S. 1 AufenthG</p> <p>Ausnahme von der Passpflicht/ Identitätsklärung und Lebensunterhaltssicherung</p>	<p>In den Fällen der Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 24 oder § 25 Absatz 1 bis 3 ist von der Anwendung der Absätze 1 und 2, in den Fällen des § 25 Absatz 4a und 4b und 4c von der Anwendung des Absatzes 1 Nr. 1 bis 2 und 4 sowie des Absatzes 2 abzusehen.</p>
<p>§ 2 Abs. 15 AufenthG: Definition von häuslicher Gewalt auf gesetzlicher Ebene</p>	<p>§ 2 Begriffsbestimmungen</p> <p>[...]</p> <p>(15) Häusliche Gewalt umfasst alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer, wirtschaftlicher oder digitaler Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen derzeitigen oder früheren Eheleuten oder Partnerinnen beziehungsweise Partnern vorkommen, unabhängig davon, ob der Täter beziehungsweise die Täterin denselben Wohnsitz wie das Opfer hat oder hatte.</p>

Impressum

HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT

Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische
Gewalt
bst.geschlechtsspezifischegewalt@institut-fuer-
menschenrechte.de
[https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/
das-institut/abteilungen/berichterstattungsstelle-
zu-geschlechtsspezifischer-gewalt](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/berichterstattungsstelle-zu-geschlechtsspezifischer-gewalt)

Analyse | Oktober 2023

ISBN 978-3-949459-30-6 (PDF)

ISBN 978-3-949459-31-3 (Print)

ZITIERVORSCHLAG

Middelhaue, Helene (2023): Aufenthaltstitel
für Betroffene häuslicher Gewalt. Umsetzungs-
empfehlungen zu Artikel 59 Absatz 1-3 Istanbul-
Konvention. Berlin: Deutsches Institut für
Menschenrechte

LIZENZ



[https://creativecommons.org/licenses/
by-nc-nd/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de)

März 2022

TITELFOTO

© „Empowering Connections: Solidarity in Safe
Spaces“ / Sonia Bialasiewicz / Neue Schule für
Fotografie Berlin / Netzwerk der brandenburgischen
Frauenhäuser (NbF e.V.) / CC BY-NC 4.0

Die Fotografien aus diesem Projekt wollen mit
einer neuen Bildsprache vorhandene Stereotype
überwinden und dazu beitragen, häusliche Gewalt
als strukturelles Problem zu thematisieren und
langfristig zu überwinden.

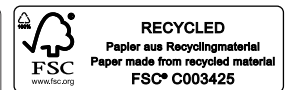
SATZ

www.avitamin.de

DRUCK

Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG

Gedruckt auf 100 % Altpapier



Dieses Druckerzeugnis ist mit dem Blauen Engel ausgezeichnet.

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de