



Aktenzeichen: Pet 1-19-06-261-030629

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 28.09.2023 abschließend beraten und beschlossen:

Das Petitionsverfahren abzuschließen,
- weil dem Anliegen teilweise entsprochen worden ist.

Begründung

Mit der Petition wird gefordert, das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul Konvention) in Bezug auf Artikel 59 Absatz 1 vollständig umzusetzen und den Nichtanwendungsvorbehalt gegen Artikel 59 Absatz 2 und Absatz 3 der Konvention zurückzunehmen, die den Schutz von Betroffenen geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt bei eheabhängigem Aufenthalt regeln.

Die Eingabe wurde als öffentliche Petition auf der Internetseite des Petitionsausschusses eingestellt. Sie wurde von 1159 Mitzeichnenden unterstützt. Außerdem gingen drei Diskussionsbeiträge ein.

Zur Begründung des Anliegens wird im Wesentlichen vorgetragen, von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffene Migrantinnen und Migranten mit eheabhängigem Aufenthalt solle ihr Recht auf Schutz und einen eigenen Aufenthaltstitel nicht länger verwehrt werden. Darüber hinaus solle die praktische Wirksamkeit der Umsetzungsmaßnahmen zu Artikel 59 Absatz 1 der Istanbul Konvention sichergestellt werden.

Der Petitionsausschuss hat der Bundesregierung - dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) - Gelegenheit gegeben, ihre Ansicht zu der Eingabe darzulegen. Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung lässt sich unter Einbeziehung der seitens der Bundesregierung angeführten Aspekte wie folgt zusammenfassen:



Der Ausschuss begrüßt das mit der Petition zum Ausdruck kommende Engagement für den Schutz von Betroffenen geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt. Auch die Bundesregierung misst der Wirksamkeit dieses Schutzes eine hohe Bedeutung bei. In Deutschland ist das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt am 1. Februar 2018 in Kraft getreten.

Anlässlich der Bekanntmachung hat sich die Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 78 Absatz 2 des Übereinkommens das Recht vorbehalten, die in Artikel 59 Absatz 2 und Absatz 3 enthaltenen Vorschriften des Übereinkommens nicht anzuwenden. Die Begründung, die im Rahmen der Ratifizierung der Konvention abgestimmt wurde und im Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2018, Teil II, Nr. 5 ausgegeben zu Bonn am 16. April 2018, hinterlegt ist, ist weiterhin aktuell. Daher beabsichtigt die Bundesregierung derzeit nicht, den Vorbehalt zurückzunehmen.

Die Begründung lautet:

„Die Bundesrepublik Deutschland behält sich gemäß Artikel 78 Absatz 2 des Übereinkommens das Recht vor, die in Artikel 59 Absatz 2 und 3 enthaltenen Vorschriften des Übereinkommens nicht anzuwenden.

Die Vorgaben des Artikels 59 Absatz 1 und Absatz 2 betreffend einen eigenständigen Aufenthaltsstatus von Opfern häuslicher Gewalt werden durch § 31 Absatz 1 und 2 des deutschen Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) grundsätzlich umgesetzt. So ist nach § 31 Absatz 2 Satz 2 AufenthG dem Ehegatten, der Opfer häuslicher Gewalt ist, ein eigenständiger Aufenthaltstitel unabhängig von der ansonsten erforderlichen dreijährigen Mindestbestandszeit der Ehe zu erteilen; dem Ehepartner droht nach deutschem Recht daher bei Erfüllung der Voraussetzungen des § 31 Absatz 2 Satz 2 AufenthG keine Abschiebung.

Der Regelungsgehalt von Artikel 59 Absatz 2 ist allerdings nicht eindeutig. Dem erläuternden Bericht (Rn. 306) zufolge verpflichtet die Regelung die Vertragsparteien dazu, den Gewaltopfern, deren gewalttätiger Ehegatte abgeschoben wird, die Möglichkeit zu garantieren, die Aussetzung des sie betreffenden Abschiebeverfahrens zu erwirken und aus humanitären Gründen den Aufenthaltsstatus zu beantragen.



Das deutsche Recht differenziert jedoch zwischen einem Aufenthalt aus familiären Gründen und einem Aufenthalt aus humanitären Gründen; die jeweiligen Aufenthaltstitel unterscheiden sich sowohl in den Voraussetzungen als auch in den Rechtsfolgen. Die Regelung des § 31 Absatz 2 fällt unter die Regelungen zu Aufenthaltstiteln aus familiären Gründen. Aus Sicht Deutschlands bestehen deshalb hinsichtlich der Auslegung des Artikels 59 Absatz 2 insoweit Unsicherheiten, die weder im Verlauf der Verhandlungen noch durch den erläuternden Bericht ausgeräumt werden konnten. Der bei Zeichnung des Übereinkommens von Deutschland gemäß Artikel 78 Absatz 2 eingelegte Nichtanwendungsvorbehalt Artikel 59 Absatz 2 wird daher aufrechterhalten.

Nach Artikel 59 Absatz 3 soll ein verlängerbarer Aufenthaltstitel für Gewaltopfer geschaffen werden, wenn ihr Aufenthalt aufgrund ihrer persönlichen Lage oder zur Mitwirkung in einem Ermittlungs- beziehungsweise Strafverfahren erforderlich ist. Das deutsche AufenthG sieht in § 60a Absatz 2 Satz 2 vor, dass Opfer von Straftaten eine Duldung erhalten, wenn ihre Anwesenheit zu Aussagezwecken in einem Ermittlungs- oder Strafverfahren erforderlich ist. Diese Regelung ist zur Sicherung der Strafrechtspflege regelmäßig ausreichend. Der bei Zeichnung des Übereinkommens von Deutschland gemäß Artikel 78 Absatz 2 eingelegte Nichtanwendungsvorbehalt betreffend Artikel 59 Absatz 3 wird aufrechterhalten.“

Ergänzend wird auf den am 20. September 2020 veröffentlichten ersten Staatenbericht zum Schutze von Frauen vor Gewalt, abrufbar unter:

<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/deutschland-reicht-ersten-staatenbericht-zum-schutz-von-frauen-vor-gewalt-ein/160136> verwiesen. Dieser entstand unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Nach Kapitel VII, Buchstabe A. entspricht die Rechtslage in Deutschland der Verpflichtung aus Artikel 59 Absatz 1 Istanbul Konvention:

Frauen, die im Wege des Ehegattennachzugs nach Deutschland eingereist sind, erhalten nach den §§ 27 ff. des AufenthG einen abgeleiteten Aufenthaltstitel.

Für den Fall, dass die eheliche Lebensgemeinschaft aufgehoben wird, erfolgt eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis der betroffenen Ehefrau nach den



Voraussetzungen des § 31 des AufenthG als eigenständiges, vom Zweck des Familiennachzugs unabhängiges Aufenthaltsrecht für ein Jahr.

Nach § 31 Absatz 2 Satz 2 des AufenthG ist der betroffenen Ehepartnerin, die Opfer häuslicher Gewalt ist, bei der Erfüllung weiterer Voraussetzungen ein eigenständiger Aufenthaltstitel unabhängig von der ansonsten erforderlichen dreijährigen Mindestbestandszeit der Ehe zu erteilen. Dem Ehepartner droht nach deutschem Recht daher bei Erfüllung der Voraussetzungen des § 31 Absatz 2 Satz 2 des AufenthG keine Abschiebung. Wie auch aus der Antwort der Bundesregierung zu einer Kleinen Anfrage (Drucksache 19/7816) zur Umsetzung der Istanbul Konvention hervorgeht, sind Gewaltopfer bereits nach geltendem Aufenthaltsrecht nicht schutzlos gestellt. Das Aufenthaltsrecht enthält verschiedene Tatbestände, die die Erteilung von Aufenthaltstiteln ermöglichen. Die persönliche Situation des Gewaltopfers ist im Rahmen der Prüfung, ob die Erteilung eines Aufenthaltstitels aus humanitären Gründen oder die Erteilung einer Duldung in Betracht kommt, zu berücksichtigen.

Zur Annahme eines Härtefalls gemäß § 31 Absatz 2 des AufenthG sind an den Nachweis der Gewalt keine überhöhten Anforderungen zu stellen. Eine besondere Härte liegt insbesondere dann vor, wenn der Ehepartnerin wegen der Beeinträchtigung ihrer schutzwürdigen Belange das weitere Festhalten an der ehelichen Lebensgemeinschaft unzumutbar ist. Dies ist insbesondere dann, aber nicht ausschließlich, anzunehmen, wenn die Ehepartnerin Opfer häuslicher Gewalt ist.

Hierzu verdeutlicht Ziffer 31.2.2.2.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AVV), dass ein Festhalten an der ehelichen Lebensgemeinschaft unter anderem dann unzumutbar ist, wenn der betroffene Ehegatte oder ein in der Ehe lebendes Kind durch den Stamberechtigten physisch oder psychisch misshandelt oder das Kind in seiner geistigen oder körperlichen Entwicklung erheblich gefährdet wurde, insbesondere wenn bereits Maßnahmen im Rahmen des Gewaltschutzes getroffen worden waren, zum Beispiel wenn die betroffenen Ehegatten aufgrund der Misshandlungen Zuflucht in einer Hilfseinrichtung (z. B. Frauenhaus) suchen mussten oder eine polizeiliche oder gerichtliche Wegweisung des Stamberechtigten aus der ehelichen Wohnung erfolgte.



Außerdem droht der Ehepartnerin während der Geltung des Aufenthaltstitels keine Abschiebung gemeinsam mit dem Stammberechtigten.

Bei einer Gefahr für Leib oder Leben der betroffenen Frauen sind die jeweiligen Polizei- und Ordnungsbehörden der Länder dafür zuständig, die erforderlichen Maßnahmen der Gefahrenabwehr zu treffen.

Nach geltender Rechtslage soll gemäß § 25 Absatz 4a Satz 1 des AufenthG einem Ausländer, der Opfer einer Straftat nach § 232 bis § 233c des Strafgesetzbuchs geworden ist, auch wenn er vollziehbar ausreisepflichtig ist, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Voraussetzung dafür ist, dass die Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat sachgerecht ist, weil andernfalls die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre, dass der Ausländer jede Verbindung zu den Beschuldigten abgebrochen hat und dass der Ausländer bereit ist, als Zeuge auszusagen. Nach Beendigung des Strafverfahrens soll gemäß § 25 Absatz 4a Satz 3 des AufenthG die Aufenthaltserlaubnis verlängert werden, wenn humanitäre oder persönliche Gründe oder öffentliche Interessen die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet erfordern.

Gemäß § 26 Absatz 1 Satz 5 des AufenthG werden Aufenthaltserlaubnisse nach § 25 Absatz 4a Satz 1 des AufenthG jeweils für ein Jahr, Aufenthaltserlaubnisse nach § 25 Absatz 4a Satz 3 des AufenthG jeweils für zwei Jahre erteilt und verlängert; in begründeten Einzelfällen ist eine längere Geltungsdauer zulässig.

Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ist unter den Voraussetzungen des § 9 des AufenthG möglich.

Zusammenfassend stellt der Ausschuss fest, dass dem Anliegen der Petition insoweit Rechnung getragen wird, als dass die Rechtslage in Deutschland bereits jetzt schon der Verpflichtung aus Artikel 59 Absatz 1 der Istanbul Konvention entspricht. Artikel 59 Absatz 2 der Konvention ist vollständig in nationales Recht umgesetzt. Der Nichtanwendungsvorbehalt zu Absatz 2 gemäß Artikel 78 Absatz 2 der Konvention begegnet Unsicherheiten in der Auslegung dieser Vorschriften und dient insoweit der Klarstellung. Nach einer Alternative des Artikels 59 Absatz 3 der Konvention soll die Möglichkeit bestehen einen Aufenthaltstitel zu erhalten, wenn ihre Mitwirkung in einem Straf- oder Ermittlungsverfahren erforderlich ist. Opfer von Straftaten erhalten



bereits nach der bestehenden Rechtslage eine Duldung gemäß § 60a Absatz 2 Satz 2 des AufenthG, wenn ihre Anwesenheit in einem Ermittlungs- oder Strafverfahren erforderlich ist. Die andere Alternative des Artikel 59 Absatz 3 der Istanbul Konvention, Schaffung eines Aufenthaltstitels weil der Aufenthalt aufgrund der persönlichen Lage des Opfers erforderlich ist, ist hingegen nicht hinreichend konkret, um allein hieran die Erteilung eines Aufenthaltstitels zu knüpfen.

Der Ausschuss teilt weiterhin das übergeordnete Anliegen der Petition und wird sich auch zukünftig für sachgerechte Maßnahmen zum Schutz von Gewaltopfern einsetzen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Petitionsausschuss, das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen teilweise entsprochen worden ist.