

In der Senatssitzung am 15. Juni 2021 beschlossene Fassung

**Die Senatorin für Gesundheit, Frauen
und Verbraucherschutz**

Der Senator für Inneres

09.06.2021

Vorlage für die Sitzung des Senats am 15.06.2021

Entschließungsantrag „Rücknahme der Vorbehalte zu Artikel 59 der Istanbul-Konvention“

A. Problem

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat den Senat am 16.12.2020 aufgefordert, sich auf Bundesebene dafür einzusetzen, dass die Vorbehalte zu den Absätzen 2 und 3 des Artikels 59 der Istanbul-Konvention aufgehoben werden, ohne dabei hinter den Schutzmechanismen des Aufenthaltsgesetzes zurück zu bleiben.

Artikel 59 Absatz 2 der Konvention verpflichtet zur Aussetzung von Ausweisungsverfahren, um Betroffenen von Gewalt gegen Frauen oder häuslicher Gewalt mit abgeleitetem Aufenthaltsrecht die Möglichkeit zu geben, einen eigenständigen Aufenthaltstitel zu beantragen. Gemäß Artikel 59 Absatz 2 sollen Betroffene von Gewalt gegen Frauen oder häuslicher Gewalt einen verlängerbaren Aufenthaltstitel erhalten, wenn ihr Aufenthalt auf Grund ihrer persönlichen Lage oder zur Mitwirkung in einem Ermittlungs- oder Strafverfahren erforderlich ist.

Die von der Bundesrepublik erklärten Vorbehalte zu Artikel 59 Absatz 2 und 3 bewirken, dass diese Verpflichtungen derzeit nicht für Deutschland gelten.

Auch die Integrationsministerkonferenz hat sich in ihrer Hauptkonferenz im April 2019 unter Mittragstellung Bremens für eine vorbehaltlose Umsetzung der Istanbul-Konvention durch die Bundesregierung eingesetzt und bittet diese, zu prüfen, ob und wie Vorbehalte gegenüber Artikel 59 Absätze 2 und 3 aufgehoben werden können.

Daher möchte die Freie Hansestadt Bremen den Entschließungsantrag in die Bundesratssitzung am 25.06.2021 einbringen (s. Anlage). Die Bundesländer Berlin und Thüringen beabsichtigen eine Mittragstellung.

B. Lösung

Einbringung des Antrags. Nach Beschlussfassung durch den Senat wird der Antrag dem Bundesrat zugeleitet.

C. Alternativen

Alternativ können die Vorbehalte bestehen bleiben. Dies führt zu einem Ausschluss der betroffenen Frauen ohne gesicherten Aufenthaltstitel aus den Schutzmöglichkeiten des Artikel 59 der Istanbul Konvention und wird nicht empfohlen.

D. Finanzielle/personalwirtschaftliche Auswirkungen; Gender-Prüfung

Durch die Einbringung des Antrags sind keine finanziellen oder personalwirtschaftlichen Auswirkungen zu erwarten.

Inhaltlich forciert der Entschließungsantrag die Rücknahme der Vorbehalte aus Art. 59 Istanbul-Konvention; er setzt sich daher für die Rechte und Schutzmöglichkeiten von gewaltbetroffenen Frauen ohne gesicherten Aufenthaltstitel ein.

E. Beteiligung/Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatorin für Justiz und Verfassung, der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport und dem Bevollmächtigten der Freien Hansestadt Bremen beim Bund abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

Der Senat beschließt den Entschließungsantrag der Freien Hansestadt Bremen in die Sitzung des Bundesrates am 25.06.2021 einzubringen.

Anlage: Entwurf für eine Entschließung des Bundesrates: „Rücknahme der Vorbehalte zu Artikel 59 Istanbul-Konvention“

Antrag der Freien Hansestadt Bremen

Entschließung des Bundesrates - Rücknahme der Vorbehalte zu Artikel 59 der Istanbul-Konvention

Der Bundesrat setzt sich für eine vorbehaltlose Umsetzung der Istanbul-Konvention durch die Bundesregierung ein, um Frauen ohne gesicherten Aufenthaltstitel umfassend gegen geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt zu schützen.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Vorbehalte gegenüber Artikel 59 Absatz 2 und 3 der Istanbul-Konvention aufzuheben.

Der Bundesrat bittet um Prüfung, wie ein eigenständiger Aufenthaltstitel für gewaltbetroffene Frauen im deutschen Recht im Sinne der Istanbul-Konvention etabliert werden kann. Hierbei regt der Bundesrat an, eine Regelung zu schaffen, die dem § 25 Absatz 4a und 4b Aufenthaltsgesetz nachgebildet ist.

Begründung

2011 hat die Bundesrepublik Deutschland das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) unterzeichnet. 2017 wurde diese ratifiziert und ist seit dem 01. Februar 2018 in Kraft (BGBl 2017, S. 1026). Die Bundesregierung hat bereits bei Zeichnung der Konvention 2012 von Artikel 78 der Konvention Gebrauch gemacht und Artikel 59 mit zwei Vorbehalten belegt. Damit schließt sie die Rechtswirkungen von Artikel 59 Absatz 2 und 3 der Konvention für sich aus.

Artikel 59 Absatz 1 der Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, sicherzustellen, dass gewaltbetroffene Frauen, deren Aufenthaltsstatus von dem Aufenthaltsstatus ihres Ehemannes oder Partners 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 erhalten können. Artikel 59 Absatz 2 Istanbul-Konvention verpflichtet die Staaten, sicherzustellen, dass in Fällen von geschlechtsspezifischer Gewalt Ausweisungsverfahren von Betroffenen ausgesetzt werden, wenn deren Status von dem der (Ehe-)Partner abhängt und

diese ausgewiesen werden. Betroffene sollen in die Lage versetzt werden, einen eigenständigen Titel zu beantragen.

Nach Artikel 59 Absatz 3 der Konvention sollen Gewaltbetroffene einen verlängerbaren Aufenthaltstitel erhalten, wenn ihr Aufenthalt auf Grund ihrer persönlichen Lage oder zur Mitwirkung in einem Ermittlungs- oder Strafverfahren erforderlich ist.

Die von der Bundesrepublik Deutschland angebrachten Vorbehalte der Absätze 2 und 3 des Artikel 59 der Konvention können zu einem Ausschluss von Frauen aus den Schutzmöglichkeiten des Artikel 59 der Konvention führen.

Im Einzelnen:

Die Regelungen des Aufenthaltsgesetzes bleiben hinter den Schutzmöglichkeiten des Art. 59 Absatz 2 Istanbul-Konvention zurück.

Nach § 31 Absatz 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) erhalten Ehegatten im Falle der Aufhebung der ehelichen Lebensgemeinschaft ein eigenständiges, vom Zweck des Familiennachzugs unabhängiges Aufenthaltsrecht. Die Erfüllung der in § 31 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 AufenthG geregelten Mindestehebestandszeit (drei Jahre) ist nach Absatz 2 nicht Erteilungsvoraussetzung, wenn es erforderlich ist, den weiteren Aufenthalt des Ehegatten zur Vermeidung einer besonderen Härte zu ermöglichen. § 31 Absatz 2 Satz 2 AufenthG stellt klar, dass eine besondere Härte insbesondere dann vorliegt, wenn der Ehegatte Opfer häuslicher Gewalt ist.

In der praktischen Durchsetzung des Aufenthaltsrechts stellen die erhöhten Beweisanforderungen des § 31 Absatz 2 AufenthG große Hürden für die Betroffenen dar. Problematisch ist außerdem die nicht einheitliche Auslegung des Gewaltbegriffs durch die Verwaltungsgerichte und die teils restriktiven Anforderungen an den Kausalzusammenhang zwischen Gewaltbetroffenheit und Beendigung der ehelichen Lebensgemeinschaft.

Die in Artikel 59 Absatz 3 vorgesehene verlängerbare Aufenthaltserlaubnis für ausreisepflichtige Betroffene von geschlechtsspezifischer Gewalt ist nicht Bestandteil des Aufenthaltsrechts. Nach Artikel 59 Absatz 3 der Konvention soll eine verlängerbare Aufenthaltserlaubnis für den Fall eingeführt werden, dass der

Aufenthalt aufgrund der persönlichen Situation der Betroffenen in Deutschland nötig oder der Aufenthalt für die Mitwirkung in Ermittlungs- oder Strafverfahren gegen die Täterinnen oder Täter erforderlich ist.

Grund für den Vorbehalt sei, dass Frauen im Falle einer Mitwirkung im Strafverfahren in der Regel eine Duldung erhielten. Die Duldung stellt keinen rechtmäßigen Aufenthaltstitel dar, sondern ist die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung. Sie ist in der Regel mit einem beschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt und der Residenzpflicht verbunden. Außerdem ist der Nachzug von Kindern aus dem Ausland ausgeschlossen und es bleibt bei einer sozialrechtlichen Ausgrenzung. Die Duldung dient dem öffentlichen Interesse und nicht dem Schutz Betroffener im Sinne der Istanbul-Konvention.

Nimmt die Bundesregierung den Vorbehalt zu Absatz 3 zurück, ist von Gewalt betroffenen Frauen im Falle einer Zeugenaussage in einem Strafverfahren eine Aufenthaltserlaubnis zu gewähren.

Das deutsche Recht kennt eine entsprechende Regelung für Fälle von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung. Gemäß § 25 Absatz 4a und 4b AufenthG können Betroffene für die Dauer des Strafverfahrens eine Aufenthaltserlaubnis bekommen. Hier bietet es sich an, eine Lösung zu entwickeln, die an § 25 Absatz 4a und 4b AufenthG angelehnt ist oder diese Regelung auf die Fälle häuslicher und sexualisierter Gewalt auszudehnen.