

somit ein Aufenthaltsstatus gewährt wird. Dafür muss sich aus der Anwendung der EMRK ergeben, dass die Abschiebung aufgrund dringender humanitärer bzw. persönlicher Umstände unzulässig ist, was in der Praxis dazu führt, dass ein solcher humanitärer Status nur selten gewährt wird. Das österreichische Recht sieht in Fällen von Gewalt einen humanitären Aufenthaltstitel vor, soweit es zum Schutz vor weiterer Gewalt erforderlich ist.⁹ Griechenland hingegen hat im aktuellen Asylgesetz (Law 4536/2019) die Möglichkeit humanitärer Aufenthaltstitel gänzlich gestrichen, und es bleibt abzuwarten, wie sich diese Situation weiter entwickelt.

Gewährleistung einheitlicher Schutzstandards

Zur Gewährleistung effektiver Schutzstandards in der EU ist die Durchführung geschlechtergerechter Asylverfahren sowie die medizinische und psychosoziale Betreuung ebenso entscheidend wie die umfangreiche Aufklärung von Frauen* und die Bereitstel-

lung von sicheren, von anderen Familienmitgliedern losgelösten Anhörungen sowie angemessener und sicherer Unterkünfte. Die Vorgaben der europäischen Richtlinien sind vollumfänglich in die Praxis umzusetzen. Dies erfordert u.a. eine Abkehr von Verfahrenszentralisierungen in großen Zentren (insbesondere sog. „Ankerzentren“) und die Auflösung der sog. „Hotspots“ an den EU-Außengrenzen. Schließlich bedarf es einer unionsweit geregelten Bleibeperspektive für Menschen, denen auf der Flucht oder in der EU sexuelle Gewalt widerfahren ist, um die Gewährleistung eines umfangreichen Schutzes innerhalb der EU sicherzustellen.

9 § 58 Abs. 1 Z3 Asylgesetz. Einschlägige Normen in aktueller Fassung sind abrufbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/geltendefassung.wxe?abfrage=bundesnormen&gesetzesnummer=20004240> (Zugriff: 30.06.2020).

DOI: 10.5771/1866-377X-2020-3-114

Die Istanbul-Konvention: Ratifikation durch die Europäische Union und mögliche Handlungsalternativen

Leokadia Melchior

Rechtsreferendarin am Hanseatischen Oberlandesgericht Hamburg, Mitglied der Kommission für Europa- und Völkerrecht

Kristina Schönfeldt

Rechtsreferendarin im OLG-Bezirk Bamberg und wissenschaftliche Mitarbeiterin von Prof. Dr. Anuscheh Farahat, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Mitglied der Kommission für Europa- und Völkerrecht

Die EU und die Istanbul Konvention

Deutschland hat am 1. Juli 2020 die Ratspräsidentschaft innerhalb der Europäischen Union (EU) übernommen. Erklärte Ziele der deutschen Ratspräsidentschaft sind die Bekämpfung von Gewalt an Frauen und die damit einhergehende europaweite Etablierung hoher Schutzstandards.¹ Einen wesentlichen Baustein hierfür bildet das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt², auch bekannt als Istanbul-Konvention (IK).³ Die IK ist derzeit von 34 Staaten ratifiziert, darunter 21 EU-Mitgliedstaaten. Weitere sechs EU-Mitglieder haben die IK bislang lediglich unterzeichnet.⁴

Auch der EU selbst steht der Beitritt zur IK ausdrücklich offen (Art. 75 Abs. 1 IK). Bereits 2015 legte die Kommission einen entsprechenden Plan vor, in dem die erforderlichen Schritte zu einem baldigen Beitritt skizziert wurden,⁵ und den auch das Europäische Parlament (EP) von Beginn an nachdrücklich unterstützt hat.⁶ Nachdem der Rat, basierend auf Art. 82 Abs. 2 und Art. 83 Abs. 1 AEUV bzw. Art. 78 Abs. 2 AEUV, zwei Be-

schlüsse hinsichtlich des Beitritts gefasst hatte,⁷ unterzeichnete die EU schließlich am 13.6.2017 das Übereinkommen.

Dass die Ratifikation der IK durch die EU bis dato nicht erfolgt ist, obwohl die neue Kommission das Thema mit Priorität behandelt,⁸ beruht sowohl auf rechtlichen als auch auf politischen Gründen, die im Folgenden skizziert werden sollen. Anschließend werden in Anbetracht der derzeitigen Hindernisse Handlungsalternativen erläutert, die der EU zur Verfügung stünden, um auch ohne vorherige Ratifikation der IK ein hohes Schutzniveau zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt zu gewährleisten.

- 1 Meldung des BMFSFJ zu EU-Ratspräsidentschaft vom 05.12.2019, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/dr-franziska-giffey-stellt-schwerpunkte-fuer-eu-ratspraesidentschaft-vor/142022>.
- 2 Zum Gewaltbegriff: *Henneberger*, djbZ 2018, 206.
- 3 Beschlossen am 11.5.2011, in Kraft getreten am 1.8.2014, SEV 201. Instrukтив: *Lembke/Steinl*, djbZ 2018, 203; monographisch: *McQuigg*, *The Istanbul Convention*, 2017.
- 4 Siehe <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>.
- 5 Commission, (A possible) EU Accession to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention), 2015/JUST/010 (2015).
- 6 EP, *The Istanbul Convention: A tool to tackle violence against women and girls*, 2019; Entschließung des EP vom 28.11.2019 zum Beitritt der EU zum Übereinkommen von Istanbul und zu weiteren Maßnahmen zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt (2019/2855(RSP)). Zu den Vorteilen eines Beitritts: *De Vido*, EJLS 9 (2017), S.69).
- 7 Beschluss (EU) 2017/865 des Rates vom 11. Mai 2017, ABl. L 131, 20.5.2017, 11 f.; Beschluss (EU) 2017/866 vom 11. Mai 2017, ABl. L 131, 20.5.2017, 13 f.
- 8 Kommission, *Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025*, COM (2020) 152 final, 5.3.2020, 3 f.

Prozedurale und politische Hürden im Beitrittsprozess

Im April 2019 hat sich das Europäische Parlament mit dem Antrag an den EuGH gewandt, gemäß Art. 218 Abs. 11 AEUV ein Gutachten über die unionsrechtliche Bewertung eines möglichen Beitritts der EU zur IK und das Verfahren für diesen Beitritt, insbesondere hinsichtlich des Erfordernisses der Einstimmigkeit aller Mitgliedstaaten, zu erstatten.⁹ Bis der EuGH sich hierzu geäußert hat, wird das Ratifikationsverfahren voraussichtlich auf Eis liegen. Zwar entfaltet das Gutachtenverfahren weder einen Suspensiveffekt für das EU-interne Vertragsabschlussverfahren, noch hat es einen Einfluss auf die Vertragsverhandlungen auf internationaler Ebene. Die Ratifikation eines Übereinkommens vor Abgabe des Gutachtens durch den EuGH würde aber gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Unionsorganen nach Art. 13 Abs. 2 S. 2 EUV verstoßen¹⁰ und ist daher ein unwahrscheinliches Szenario.

Einige mittel- und osteuropäische Mitgliedstaaten wie etwa Bulgarien, Tschechien, Ungarn, Litauen, Lettland und die Slowakei¹¹ äußern große Vorbehalte gegenüber der IK und lehnen sowohl eine eigene Ratifikation als auch einen Beitritt durch die EU vehement ab. Die mehrheitlich nationalkonservativ oder rechtspopulistisch geprägten Regierungen dieser Mitgliedstaaten verurteilen die IK als Ausdruck einer unerwünschten „Gender-Ideologie“ und behaupten, dass ihre Umsetzung die Familie zerstören würde.¹² Die Ablehnung menschenrechtlicher Verpflichtungen gegen geschlechtsspezifische Gewalt wird mit der Forderung verbunden, europäische Institutionen, einschließlich der Gerichte, sollten „die Autonomie der Länder Mittel-Ost-Europas im kulturellen und ethischen Bereich respektieren“.¹³ Exemplarisch an der Diskussion um die IK werden Menschenrechte von Frauen somit zum Schauplatz eines Kulturkampfes stilisiert, wobei nationale oder kulturelle Identitäten zur Missachtung der Menschenrechte angerufen werden. Das verhärtet nicht nur die innerstaatlichen Fronten, sondern auch die zwischen den jeweiligen Regierungen und Brüssel.

Es ist zwar fraglich, ob die Zustimmung aller Mitgliedstaaten vor Ratifikation der IK durch die EU erforderlich ist. Dies wäre dann der Fall, wenn die IK ein sog. gemischtes Abkommen darstellt, das heißt, die Inhalte der IK nicht in den ausschließlichen Kompetenzbereich der EU fallen, sondern die EU ihre Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten teilt (Art. 2 Abs. 2, Art. 4 AEUV).¹⁴ Diese Frage ist noch nicht abschließend geklärt¹⁵ und wird wohl auch Teil des EuGH-Gutachtens sein. Jedenfalls müsste aber der Rat die Ratifikation auf Grund von Art. 218 Abs. 8 UA 2 AEUV wohl einstimmig beschließen. Ein einstimmiger Ratsbeschluss ist angesichts des Dissenses innerhalb der EU rund um die IK nicht absehbar.

In Anbetracht der Blockadehaltung einiger Mitgliedstaaten hat die Kommission kürzlich angekündigt, „im Jahr 2021 Maßnahmen im Rahmen der Zuständigkeit der EU vorzuschlagen, mit denen die gleichen Ziele wie mit dem Übereinkommen von Istanbul erreicht werden sollen.“¹⁶ Insbesondere sollen im Einklang mit Art. 83 Abs. 1 AEUV die Kriminalitätsbereiche, in denen eine Harmonisierung möglich ist, auf bestimmte Formen

geschlechtsspezifischer Gewalt ausgeweitet werden.¹⁷ Wie ist dieser Vorschlag zu bewerten?

Ergänzung der Kriminalitätsbereiche in Art. 83 Abs. 1 AEUV als Beitrittsoption?

Art. 82 und 83 AEUV normieren die zentralen Kompetenzen der EU im Bereich des Strafrechts. Während Art. 82 Abs. 1 UA 2 AEUV Maßnahmen zur justiziellen Zusammenarbeit ermöglicht und Art. 82 Abs. 2 AEUV eine Angleichung des Strafprozessrechts vorsieht, statuiert Art. 83 AEUV eine Richtlinienkompetenz im materiellen Strafrecht. Jenseits der in Art. 83 Abs. 1 UA 2 AEUV abschließend aufgeführten Kriminalitätsbereiche kann keine Richtlinie erlassen werden, die Vorgaben im Bereich des materiellen Strafrechts festlegt.

Daher muss – wie von der Kommission vorgeschlagen – an dieser Vorschrift angesetzt werden, um umfassende materielle Harmonisierungsmaßnahmen zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt zu ergreifen. Der aktuell einzig einschlägige Kriminalitätsbereich „Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern“¹⁸ kann selbst bei extensiver Auslegung¹⁹ nicht als Grundlage für eine Harmonisierung all jener Straftatbestände dienen, die die IK zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt vorsieht.²⁰ Jedoch können die in Art. 83 Abs. 1 UA 2 AEUV aufgezählten Kriminalitätsbereiche gemäß Art. 83 Abs. 1 UA 3 AEUV je nach Kriminalitätsentwicklung und durch einstimmigen Ratsbeschluss nach Zustimmung des EP ergänzt werden.²¹

Art. 83 Abs. 1 UA 1 AEUV verlangt hierfür außerdem, dass der einzuführende Bereich besonders schwere Kriminalität betrifft und eine grenzüberschreitende Dimension aufweist. Diese setzt nicht notwendig voraus, dass die entsprechenden Straftaten über Grenzen hinweg verübt werden,²² sondern kann sich auch aus einer besonderen Notwendigkeit, Straftaten auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, ergeben, so z. B. bei Straftaten, die sich

9 Entschließung des EP zur Einholung eines Gutachtens des Gerichtshofs, (2019/2678(RSP)), 1.4.2019.

10 Calliess/Ruffert/Schmalenbach, Art. 218 AEUV, 5. Aufl. 2016, Rn. 38.

11 Vgl. die Aufzählung unter 2.) in der Entschließung des EP vom 28.11.2019 (Fn. 6).

12 Hierzu Sękowska-Kozłowska, in: Niemi/Peroni/Stoyanova (Hg.), International Law and Violence Against Women, 2020, 259, insb. Fn. 7 m.w.N., sowie Lalayan, Warum sagen osteuropäische Staaten NEIN zur Istanbul-Konvention?, 26.5.2020, <https://www.pontothinktank.org/istanbul-konvention/>.

13 Zitiert nach Nachrichtendienst Östliche Kirchen, Debatten um die Istanbul-Konvention, August 2019, <https://noek.info/dossier/1196-debatten-um-die-istanbul-konvention, 2>.

14 Vgl. Calliess/Ruffert (Fn. 10) Rn. 34.

15 Die Kommission geht offenbar von geteilten Kompetenzen aus [Commission (Fn. 5) 1].

16 Kommission (Fn. 8), 4.

17 Ebd.

18 Diesen Bereich spart die IK jedoch gerade aus, da er von der Europarats-Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels abgedeckt wird (in Kraft seit 1.2.2008, SEV Nr. 197).

19 Wie weit die Bereiche ausgelegt werden dürfen, ist umstritten, Grabitz/Hilf/Nettesheim/Vogel/Eisele, Art. 83 AEUV, 69. EL Februar 2020, Rn. 52, m.w.N.

20 Vgl. hierzu McQuigg (Fn. 3), 101 ff.

21 Streinz/Satzger, Art. 83 AEUV, 3. Aufl. 2018, Rn. 25.

22 Grabitz/Hilf (Fn. 19), Rn. 25; Meyer, EuR 2011, 179.

gegen Unionswerte als solche richten.²³ Gemäß Art. 2 EUV ist die Gleichstellung der Geschlechter ein solcher Unionswert, was Art. 3 EUV, Art. 8 und 19 AEUV untermauern. Hieran wird deutlich, dass eine hinreichende Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt von einer gemeinsamen Strafrechtsgrundlage ausgehen muss und damit eine grenzüberschreitende Dimension aufweist, andernfalls kann der Wert der Gleichstellung der Geschlechter in der EU nicht realisiert werden. Der Straftatenkatalog könnte durch die Hinzufügung der in Art. 33 ff. IK aufgeführten Straftatbestände unter dem Oberbegriff „geschlechtsspezifische Gewalt“ ergänzt werden. Alternativ wäre eine einzelne Benennung der Straftatbestände (wie sexualisierte Gewalt, Zwangsheirat und Genitalverstümmelung) möglich.

Der Vorschlag der Kommission zur Ergänzung der Kriminalitätsbereiche in Art. 83 AEUV ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Ob sich dieses Vorgehen als echte Alternative zur Ratifikation der IK eignet, ist jedoch aufgrund des erforderlichen einstimmigen Ratsbeschlusses zu bezweifeln. Aber auch bei einer erfolgreichen Ergänzung der Kriminalitätsbereiche könnten einzelne Mitgliedstaaten, die grundlegende Aspekte ihrer Strafrechtsordnung berührt sähen, den Erlass einer Richtlinie durch Einleitung des sog. Notbremsemechanismus

(Art. 83 Abs. 3 AEUV) verzögern.²⁴ Insbesondere Staaten, die ihre Rechtsordnung durch die vermeintliche „Gender-Ideologie“ der IK bedroht sehen, könnten einen Ratsbeschluss verhindern oder aber im buchstäblichen Sinne die Notbremse ziehen.

Aufgrund dieser Hürden käme als weitere Alternative der Erlass einer Richtlinie, gestützt auf die bereits bestehenden EU-Kompetenzen,²⁵ in Betracht. Denn auch ohne Mindestvorgaben im Bereich des materiellen-Strafrechts sollten die gegen geschlechtsspezifische Gewalt bereits bestehenden Rechtsakte²⁶ überarbeitet und vervollständigt werden, um den ganzheitlichen Regelungsansatz der IK auf EU-Ebene zu transponieren.

23 *Grabitz/Hilf* (Fn. 19), Rn. 43; die grenzüberschreitende Dimension ablehnend: *Chinkin/Nousiainen*, Legal Implications of EU Accession to the Istanbul Convention, 2015, 49.

24 *Herdegen*, Europarecht, 21. Aufl. 2019, Rn. 11.

25 Ausführlich hierzu *De Vido* (Fn. 6), 83 ff.

26 U.a. Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer, Abl. L 101, 15.4.2011, 1; Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz der Opfer von Straftaten, Abl. L 315, 14.11.2012, 57.

DOI: 10.5771/1866-377X-2020-3-116

„Wir müssen unbedingt einen neuen Gesellschaftsvertrag aushandeln“

Interview mit EWLA-Präsidentin Katharina Miller, LL.M.

Das Interview führte **Margarete Hofmann**, Direktorin beim Europäischen Betrugsbekämpfungsamt (OLAF), past Vizepräsidentin EWLA, Mitglied der Kommission Europa- und Völkerrecht



▲ Foto: privat

Du bist in Baden-Württemberg geboren, hast an der Universität Greifswald Jura und Wirtschaft studiert. Zudem hast Du einen Master im Europarecht an den Universitäten Luxemburg und Straßburg absolviert. Warum hast Du Jura studiert, und was hat Dich zum Europarecht und Wirtschaftsrecht gebracht?

Nach dem Abitur habe ich alleine und nur mit einem Rucksack bestückt eine Weltreise gemacht. Ich habe dabei im Fernstudium Philosophie, Geschichte und Politik studiert, wobei mir immer klar war, dass ich Rechtswissenschaften studieren wollte. Ich wollte schon immer etwas bewegen und zum Guten verändern. Dafür kam für mich nur Jura in Frage. Das Europarecht hatte mich von Anfang an in seinen Bann gezogen, denn die „Dorfpartnerschaft“ meines schwäbischen Heimatortes Waldstetten mit dem französischen Malzeville bei Nancy und meine diversen Auslandsaufenthalte während der Schulzeit in Frankreich und Großbritannien hatten mein Interesse für den

Zusammenhalt unserer so verschiedenen Länder geweckt. Das Interesse für Wirtschaftsrecht kam eigentlich, weil ich schnell merkte, dass der ursprüngliche gemeinsame Nenner vieler Mitgliedstaaten die Wirtschaft gewesen ist. Das habe ich sehr spannend gefunden und ich wollte es besser verstehen lernen.

Du hast Dich – anders als ich – schon in jungen Jahren für die Rechte von Frauen und Gleichberechtigung aktiv engagiert. Wie ist es dazu gekommen, gab es einen auslösenden Moment?

Als ich 8 Jahre alt war, habe ich das Buch „Das Deutsche als Männersprache“ von Luise F. Pusch gelesen. Das war ein grandioser Moment, weil ich in diesem Buch die Bestätigung meiner Wahrnehmung gefunden habe, dass wir Frauen uns in unseren Sehnsüchten und Wünschen und vor allem in unserem Anderssein erheblich von der Männerwelt zumeist latent, oft aber auch explizit unterschieden und dadurch subtil und zum Teil auch explizit einer anderen Behandlung ausgesetzt waren. Ich habe dann später als Schülersprecherin am 8. März den „Internationalen Frauentag“ an unserem von männlichen Lehrern dominierten Gymnasium eingeführt. Des Weiteren habe ich als Gründungsvorsitzende des