

Die Istanbul-Konvention und Queere Geflüchtete Frauen

Dr Mengia Tschalaer (University of Bristol)

Über den Kontext

Lesbische, bisexuelle, trans, queere und intergeschlechtliche (LBTQI) Migrantinnen, Asylsuchende und Flüchtende sind besonders anfällig für sexualisierte und physische Gewalt – auf ihrem Weg nach Europa, während des Asylverfahrens und nachdem ihnen der Flüchtlings- oder humanitäre Status in der Europäischen Union zuerkannt wurde. Dabei handelt es sich unter anderem um Vergewaltigung und sexualisierte Gewalt in Flüchtlingslagern, Auffanglagern und beim Transit, um sogenannte „Ehrenverbrechen“, Ausbeutung als Sexarbeiter*innen durch Menschenhändler und Einschüchterung durch Behördenmitarbeiter*innen und die Gesellschaft insgesamt.

Die im vorliegenden Bericht dargestellten zentralen Erkenntnisse und Empfehlungen an die EU-Mitgliedsstaaten fassen die Gespräche der Online-Konferenz „[The Recognition of Violence Against Lesbian, Bisexual, Inter and Trans People within the Common European Asylum System](#)“ zusammen, die am 13. November 2020 vom [Queer European Asylum Network](#) organisiert wurde. Bestandteil der Konferenz war eine Diskussion zwischen dem Europarat, dem Europäischen Parlament, ILGA-Europe, dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Transgender Europe (TGEU) und der NGO LeTRa aus München, über den Anwendungsbereich der Istanbul-Konvention zum Schutz lesbischer und bisexueller Frauen sowie intergeschlechtlicher und trans Frauen vor geschlechterbasierter und sexualisierter Gewalt im Asylkontext.

Der vorliegende Bericht ruft alle EU-Mitgliedsstaaten, die die Istanbul-Konvention ratifiziert bzw. unterzeichnet haben (und auch die EU-Staaten, die sie noch nicht ratifiziert haben), dazu auf, lesbische, bisexuelle, queere, intergeschlechtliche und trans Frauen gemäß der Istanbul-Konvention als Frauen und als besonders gefährdete Gruppe vor geschlechterbasierter Gewalt zu schützen. Zudem werden die Mitgliedsstaaten aufgefordert, schwule, bisexuelle, queere, intergeschlechtliche und trans Personen, die sich als männlich identifizieren, als Gruppe anzuerkennen, die ein hohes Maß an Ausgrenzung und Diskriminierung in der Asylpolitik und -praxis erfährt. Der Bericht ruft auch die Kommunalverwaltungen auf, die Istanbul-Konvention einzuhalten, wenn sie mit asylsuchenden LBTQI-Frauen zu tun haben.

Die Istanbul-Konvention im Asylkontext

- Die [Istanbul-Konvention](#) (IK) aus dem Jahr 2011 gilt weithin als weitreichendstes rechtverbindliches Menschenrechtsinstrument, um geschlechterbasierte und häusliche Gewalt zu verhindern und zu bekämpfen. Sie verpflichtet die Unterzeichnerstaaten zum Handeln und dafür zu sorgen, dass Asylgründe aus der Flüchtlingskonvention von 1951 geschlechtersensibel ausgelegt werden.
- Artikel 60 der IK legt fest, dass 1) geschlechterbasierte Gewalt gegen Frauen als eine Form der Verfolgung und als eine Form schwerer Verletzung anerkannt wird und erfordert, dass 2) sämtliche in der Konvention aufgeführten Asylgründe geschlechtersensibel auszulegen sind. Zudem schreibt die Istanbul-Konvention 3) vor, geschlechtersensible Aufnahmeverfahren und Leitlinien zu gewährleisten sowie geschlechtersensible Verfahren zur Bestimmung des Flüchtlingsstatus bereitzustellen.
- Artikel 61 der IK verlangt von den Vertragsparteien, das Völkerrechtsprinzip der Nichtzurückweisung zu achten und sicherzustellen, dass Opfer geschlechterbasierter Gewalt nicht in ein Land zurückgewiesen werden, in dem ihr Leben in Gefahr ist.



Zentrale Erkenntnisse

Es fehlt an geschlechtersensiblen Aufnahme- und Asylverfahren:

- Die Gewalt, die asylsuchende lesbische, bisexuelle, queere, intergeschlechtliche und trans Frauen erfahren haben, bleibt während des Asylverfahrens oftmals im Verborgenen und wird im Aufnahmeverfahren selten erfasst. Es gibt eine Tendenz bei Entscheidungsträger*innen und Behördenmitarbeiter*innen, innerfamiliäre und gemeinschaftliche Gewalt wie Vergewaltigung in der Familie, Züchtigung und Selbstjustiz, welche lesbische, bisexuelle, intergeschlechtliche und trans Frauen erlebt haben, nicht als Asylgrund anzuerkennen. Die Tatsache, dass sexuelle Ausrichtung bzw. Geschlechtsidentität die Gewalt gegen LBQTI-Frauen innerhalb von Familien, Gemeinschaften und staatlichen Kontexten in ihrem Herkunftsland, beim Transit und im Aufnahmestaat noch verschärft, bleibt oft unberücksichtigt. Das Erfordernis der Beweislast erschwert die Verifizierung von geschlechterbasierter und sexualisierter Gewalt aufgrund des Fehlens „harter“ Beweise. Gleichzeitig legen einige Richter*innen den Tatbestand der geschlechterbasierten Verfolgung sehr restriktiv aus. Zudem schüren Traumata, Scham, stigmatische Ausgrenzung und Viktimisierung (d.h. Stereotypisierung, Rassismus, Sexismus, Homo-/Transphobie usw.) Angst und schaffen im Asylverfahren Hürden für lesbische, bisexuelle, queere, intergeschlechtliche und trans Frauen, wenn es darum geht, die am eigenen Leib erlebte geschlechterbasierte und sexualisierte Gewalt während des Asylverfahrens offenzulegen.
- *Das zeigt, dass Artikel 60 der IK über die Anerkennung von geschlechterbasierter Gewalt als Grund für Flüchtlingsschutz und die geschlechtersensiblen Auslegungs- und Unterstützungsverfahren sowie Artikel 4.3 über das Diskriminierungsverbot von den Vertragsparteien nicht konsequent umgesetzt und überwacht werden.*

Der Grundsatz der Nicht-Zurückweisung findet bei Asylverfahren von queeren Frauen selten Anwendung:

- Eine Folge des Versäumnisses, ein geschlechter- und sexualitätssensibles Asylverfahren bereitzustellen, ist die Gefahr der Zurückweisung, da sich als lesbische, bisexuelle, queere, intergeschlechtliche und trans Frauen, welche Asyl suchen, oft außerstande sehen, ihre Geschichten zu erzählen. Sie werden tendenziell nicht als Überlebende geschlechterbasierter und sexualisierter Gewalt anerkannt und bekommen

somit keinen Schutz im Sinne der IK. Nicht in der Lage zu sein, das erfahrene Leid oder die eigene Sexualität offenzulegen - oder diese zu spät offenzulegen – wird von Entscheidungsträger*innen und Behördenmitarbeiter*innen häufig als Beweis für mangelnde Glaubwürdigkeit ausgelegt. Zudem neigen Entscheidungsträger*innen und Behördenmitarbeiter*innen dazu zu übersehen, dass lesbische, bisexuelle, queere, intergeschlechtliche und trans Frauen zögern, über Gewalt zu berichten, die sie aufgrund ihrer sexuellen Ausrichtung bzw. Geschlechtsidentität in ihrem Herkunftsland erlebt haben, aus Angst vor staatlicher Verfolgung bzw. Polizeigewalt. Das Fehlen von „harten“ Beweisen (z.B. Polizeiberichten oder Unterlagen über die Freilassung gegen Kaution) in Kombination mit der Tatsache, dass Asylverfahren nicht geschlechtersensibel ausgelegt sind, führt dazu, dass Gewalterfahrungen im Asylverfahren oft unsichtbar bleiben. Dies kann letztlich zu einer Abschiebung in Länder führen, in denen ihr Leben in Gefahr ist. Und schließlich sind beschleunigte Asylverfahren gemäß dem Neuen EU-Pakt über Migration und Asyl oftmals zu schnell für lesbische, bisexuelle, queere, intergeschlechtliche und trans Frauen, um ihre Fälle offenzulegen oder zu dokumentieren.

- *Das zeigt, dass Artikel 61 der IK über das Zurückweisungsverbot sowie Artikel 4.3 über das Diskriminierungsverbot von den Vertragsparteien nicht konsequent umgesetzt und überwacht werden.*

Es mangelt an einem Verständnis für die Intersektionalität verschiedener Vulnerabilitäten:

- In der Theorie erfasst die Istanbul-Konvention die Intersektionalität der Erfahrungen sowohl von Frauen mit Migrations- und Fluchthintergrund als auch von lesbischen, queeren, bisexuellen, intergeschlechtlichen und trans Frauen und bietet einen umfassenderen Schutz ihrer Rechte. In der Praxis gibt es allerdings in der IK keinen robusten Intersektionalitätsansatz im queeren Asylkontext. Frauen werden tendenziell als eine homogene Gruppe betrachtet, LSBTIQ-Personen als eine weitere homogene Gruppe. Lesbische, queere, bisexuelle, intergeschlechtliche und trans Frauen werden jedoch häufig Opfer geschlechterbasierter und sexualisierter Gewalt wie Vergewaltigung, Züchtigung und häuslicher Gewalt, da sie als weiblich wahrgenommen werden oder sich als weiblich präsentieren. Zudem erleben sie Gewalt aufgrund ihrer sexuellen Ausrichtung bzw. Geschlechtsidentität. Dazu zählen korrektive Vergewaltigung, Zwangsehen sowie erzwungene Heterosexualität; auch werden sie häufig Opfer von Menschenhändlern. Das

Unvermögen von Entscheidungsträger*innen und Behördenmitarbeiter*innen, die Intersektionalität verschiedener Vulnerabilitäten zu verstehen, setzt lesbische, bisexuelle, queere, intergeschlechtliche und trans Frauen einem hohen Maß an Vorurteilen und Diskriminierung aus. Außerdem sind sie während des Asylverfahrens anfällig für unterschiedliche Formen von Diskriminierung – so bekommen sie unter anderem keinen Zugang zu Schutzunterkünften oder Leistungen für Opfer geschlechterbasierter und häuslicher Gewalt.

- *Das zeigt, dass Artikel 4.3 über das Diskriminierungsverbot von den Vertragsparteien nicht konsequent umgesetzt und überwacht wird.*

Es gibt gesetzliche Ungereimtheiten bei der Durchsetzung und Vollstreckung der Istanbul-Konvention und der Neufassung der EU-Richtlinie (2011):

- Trotz der Tatsache, dass die IK einen überaus robusten Rechtsrahmen darstellt, der den Begriff ‚Geschlecht‘ sehr weit fasst – einschließlich sexueller Orientierung und Geschlechteridentität– führt das Fehlen eines intersektionalen Ansatzes dazu, dass der Schutz von lesbischen, bisexuellen, queeren, intergeschlechtlichen und trans Frauen entweder geschlechtsspezifisch ausgelegt wird (IK) oder dass sie einer bestimmten sozialen Gruppe zugewiesen werden (Neufassung der Richtlinie 2011/95/EU). Dadurch, dass es zwischen der IK und der Neufassung der EU-Richtlinie (2011) Durchsetzungs- und Vollstreckungslücken gibt, verliert man die Bedürfnisse derjenigen, die an den Grenzen ankommen und internationalen Schutz beanspruchen, aus den Augen. Darüber hinaus spricht die LSBTIQ-Strategie der EU konkret von internationalem Schutz von LSBTIQ-Personen, erwähnt jedoch nicht die IK, weil deren Ratifizierung derzeit ein politisch umstrittenes Thema innerhalb der EU darstellt.
- *Das zeigt, dass der Grundsatz des Zurückweisungsverbots in Artikel 4.3. sowie Artikel 60 und 61 der Istanbul-Konvention von den Vertragsparteien nicht konsequent umgesetzt und überwacht wird.*



Anwendbarkeit der Istanbul-Konvention auf LGBTIQ-Frauen im Asylkontext

- Die IK erwähnt lesbische, bisexuelle, queere, intergeschlechtliche und trans Frauen nicht ausdrücklich, sondern referenziert ein binäres Geschlechterverständnis. In Artikel 4.3 werden jedoch Sex, Geschlecht, sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität explizit als unzulässige Gründe für Diskriminierung genannt.
- Die IK verfügt, dass alle Parteien den Schutz und die Unterstützung auf trans und homosexuelle Frauen, die Opfer geschlechterbasierter Gewalt geworden sind, ausweiten, so dass alle Frauen, einschließlich lesbischer, bisexueller, intergeschlechtlicher und trans Frauen, Zugang zu Hilfsleistungen bekommen und ihr Recht auf ein gewaltfreies Leben ausüben können.
- Artikel 4, Satz 53 des [Erläuternden Berichts](#) zur IK räumt ein, dass „schwule, lesbische und bisexuelle Opfer häuslicher Gewalt häufig aufgrund ihrer sexuellen Ausrichtung von Hilfsleistungen ausgeschlossen werden.“
- Artikel 4, Satz 53 des Erläuternden Berichts zur IK weist zudem darauf hin, dass “[...] bestimmte Personengruppen auch aufgrund ihrer Geschlechtsidentität Opfer von Diskriminierung werden können, wenn sie sich, einfach gesagt, mit einem Geschlecht identifizieren, welches nicht ihrem bei der Geburt zugewiesenen Geschlecht entspricht. Hierzu zählen Kategorien von Personen wie Transsexuelle, Transvestiten und sonstige Personengruppen, die nicht dem entsprechen, was die Gesellschaft als den Kategorien “männlich” oder “weiblich” zugehörig anerkennt.“
- Artikel 2, Satz 2 des Erläuternden Berichts zur Konvention ermutigt die Parteien, die Konvention auch auf Männer und Kinder anzuwenden. Die Istanbul-Konvention ist jedoch in Bezug auf männliche Opfer von Gewalt – minderjährig oder erwachsen – nicht rechtsverbindlich, es sei denn ein Staat entscheidet sich dafür, den Schutz auf diese Gruppe auszuweiten. Hierzu zählen schwule und bisexuelle Männer. Die Istanbul-Konvention bleibt unkonkret in Bezug auf den Schutz von trans Männern.
- Weder die Istanbul-Konvention noch der Erläuternde Bericht erwähnen direkt den Schutz von intergeschlechtlichen Personen.

Empfehlungen

Geschlechter- und sexualitätssensible Auslegung von Gewalt in LBTQI-Asylverfahren:

Die Vertragsparteien müssen sicherstellen, dass Entscheidungsträger*innen und Behördenmitarbeiter*innen die IK diskriminierungsfrei und inklusiv anwenden und alle LSBTQI-Asylanträge auf geschlechterbasierte und sexualisierte Gewalt überprüfen, ganz besonders jedoch bei lesbischen, queeren, bisexuellen, intergeschlechtlichen und trans Frauen. Angst und Hindernisse bei der Preisgabe ihrer sexuellen Ausrichtung bzw. Geschlechtsidentität sowie bei der Offenlegung der vor Ort erlebten Gewalt müssen minimiert werden. Zu diesem Zweck müssen Entscheidungsträger*innen, Behördenmitarbeiter*innen und Dolmetscher*innen in Bezug auf eingefahrene Stereotypen und Vorstellungen über Homosexualität, Geschlechtsidentität, Verfolgung und Coming-Out geschult werden. Nationale und Kommunalregierungen müssen lesbischen, queeren, bisexuellen, intergeschlechtlichen und trans Frauen – und LSBTIQ-Personen insgesamt – folgende Dinge bereitstellen: Informationen über die rechtlichen Schutzregelungen, die für das Asylverfahren von Bedeutung sind; die Möglichkeit, Einzelinterviews zu führen, wenn sie in Gruppen ankommen; und die Möglichkeit, eigene Schutzansprüche aus geschlechterspezifischen Gründen vorzubringen. Zudem müssen Geschlechterleitlinien ausgearbeitet und Grundlagenschulungen für Entscheidungsträger*innen angeboten werden. Richter*innen und Entscheidungsträger*innen in den EU-Mitgliedsstaaten müssen verpflichtet werden, die bestehenden nationalen und internationalen Rechtsvorschriften hinsichtlich geschlechterbasierter Verfolgung in der EU inklusiv auszulegen und anzuwenden, um sicherzustellen, dass lesbische, bisexuelle, queere, intergeschlechtliche und trans Frauen, die geschlechterbasierte und sexualisierte Gewalt erlebt haben, Anspruch auf Asyl haben. Geschlechtersensible Richtlinien müssen Themen wie Aufnahme, Unterbringung und Asylverfahren beinhalten – einschließlich einer inklusiven Definition von geschlechterbasierter Verfolgung.

Das Verbot der Zurückweisung findet in den Asylverfahren von queeren Frauen nicht ausreichend Anwendung:

- Alle Vertragsparteien müssen sicherstellen, dass sie jene in der IK enthaltenen Vorschriften berücksichtigen, die das Ziel haben, Frauen und Frauen mit multisektionalen Schwierigkeiten und Diskriminierungserfahrungen zu befähigen, ihre Geschichten in einer Art und Weise zu erzählen, dass sie gehört und verstanden werden. Das ist notwendig, um ihre Erfahrungen gerecht zu eruieren und die Gefahr der Zurückweisung zu minimieren.

Lesbische, bisexuelle, queere, intergeschlechtliche und trans Frauen dürfen nicht in Gebiete zurückgeschickt werden, in denen sie Gewalt befürchten müssen – oder in denen ihnen Gewalt angedroht wird – von der Familie, Gemeinschaft und vom Staat. Gesetzgebung, Entscheidungsträger*innen und Behördenmitarbeiter*innen müssen die Vorschriften der Istanbul-Konvention befolgen und sicherstellen, dass LBTQI-Frauen, die Opfer von geschlechterbasierter und sexualisierter Gewalt geworden sind, Beratung bekommen, um ihre Gewalterfahrungen offenzulegen und die Gefahr der Zurückweisung zu minimieren. Beschleunigte Asylverfahren dürfen generell nicht auf Frauen und LBTQI-Frauen, welche Asyl suchen, angewendet werden. Die Staaten müssen sicherstellen, dass der Gesetzgeber in der Praxis (nicht in der Theorie!) ausreichenden und wirksamen Schutz bereitstellt, um einschätzen zu können, ob die in den Aufnahmeländern angebotenen Schutzstandards, die in der IK dargelegt sind, als Richtschnur genutzt werden können, um festzustellen, ob die im Herkunftsland existierenden Schutzmaßnahmen wirksam sind oder nicht.

Es mangelt an einem Verständnis für die Intersektionalität verschiedener Vulnerabilitäten:

- Die Staaten müssen sicherstellen, dass Gesetzgebung und Entscheidungsträger*innen die Vorschriften der IK umsetzen. Dabei sind die komplexen Schnittstellen von ethnischer Herkunft, Sexualität, Geschlecht, sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität zu berücksichtigen. Die Vertragsparteien müssen gewährleisten, dass sie LBTQI-Frauen unterstützen und die Komplexitäten deren Diskriminierung anerkennen. Zudem muss mit Hilfe von Schulungen und Geschlechterraichtlinien institutioneller und systematischer Rassismus anerkannt werden, der es LBTQI-Frauen „of Color“ verwehrt, während ihres Asylverfahrens glaubwürdig aufzutreten. Ferner muss der Staat Politiker*innen und Behörden mit Hilfe von Schatten- und Kontrollberichten zur Rechenschaft ziehen, um Diskriminierung und Gewalt gegen lesbische, bisexuelle, intergeschlechtliche und trans Frauen institutionell und systematisch anzugehen.

Es gibt gesetzliche Ungereimtheiten bei der Durchsetzung und Vollstreckung der Istanbul-Konvention und der Neufassung der EU-Richtlinie (2011):

- Die Vertragsparteien und die EU müssen die Istanbul-Konvention ratifizieren und in Asylverfahren lesbischer, bisexueller, intergeschlechtlicher und trans Frauen die Diskriminierungsverbotsvorschriften im Bereich Migration und Asyl als rechtlichen Schutzrahmen in

Verbindung mit der Neufassung der [Richtlinie 2011/95/EU](#) nutzen. Es bedarf einer Ausweitung der IK auf die Politikfelder Asyl und Integration – beispielsweise im bevorstehenden [Neuen Pakt über Migration und Asyl](#). Insofern sollte die neue LSBTIQ-Gleichstellungsstrategie der EU die Vorschriften der Istanbul-Konvention aufgreifen. Alle Vertragsparteien müssen darauf hinwirken, den Kampf gegen geschlechterbasierte Gewalt in die EU-Gesetzgebung zu integrieren – in Form einer Richtlinie gegen geschlechterbasierte Gewalt auf EU-Ebene, die Aspekte von Migration und Asyl hinsichtlich der sexuellen Ausrichtung, Geschlechtsidentität und Geschlechtsmerkmale beinhaltet. Letzteres impliziert, intergeschlechtliche Personen und trans Männer in den IK-Rahmen mit einzubeziehen. Außerdem müssen die Mitgliedsstaaten, die die IK bereits ratifiziert haben, eine öffentliche Debatte über die GREVIO-Berichte in Bezug auf Asylfälle von lesbischen, bisexuellen, intergeschlechtlichen und trans Frauen anstoßen. In den Mitgliedsstaaten, in denen die IK noch nicht ratifiziert wurde, sollten Behördenmitarbeiter*innen und NROs ebenfalls ihre Vorschriften umsetzen und Bewusstsein für

dieses Thema schaffen. In allen Mitgliedsstaaten müssen Politiker*innen und Zivilgesellschaft alles in ihrer Macht Stehende tun, um Unwahrheiten hinsichtlich Migration, Geschlecht und Sexualität entgegenzuwirken und gute Praxisbeispiele zu schaffen und zu verbreiten.

Lesbische Frauen erfahren oft eine Doppeldiskriminierung weil sie Frauen und lesbisch sind. Lesbische Frauen die zum Beispiel in Uganda inhaftiert waren, wurden zum Teil von zehn Männern am Tag vergewaltigt, mit dieser Ansage von: *“Wenn du nur oft genug von einem Mann vergewaltigt wirst“ dann wirst du irgendwann wieder heterosexuell.“*
LeTRa, München

Weitere Informationen

Grundlage für den vorliegenden Bericht sind Gespräche, die auf der Online-Konferenz “The Recognition of Violence Against Lesbian, Bisexual, Inter and Trans People within the Common European Asylum System” geführt wurden und an der folgende Personen teilgenommen haben: Louise Hooper (Europaratsexpertin), Terry Reintke (Europäisches Parlament), Akram Kubanychbekov (ILGA-Europe), Dr. Anna Mrozek (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSJF)), Jorge Maria Londoño (Transgender Europe (TGEU)) und Julia Serdarov (LeTRa).

Mit Beiträgen von: Magdalena Müssig (Bundesstiftung Magnus Hirschfeld), Danijel Cubelic (European Coalition of Cities Against Racism) und Dr. Marie-Luise Löffler (Amt für Chancengleichheit Heidelberg)

Die im vorliegenden Bericht dargestellten Meinungen spiegeln ausschließlich die Sichtweisen der Autorin wider.

Weitere Informationen über “The Recognition of Violence Against Lesbian, Bisexual, Inter and Trans People within the Common European Asylum System” und das Queer European Asylum Network, unter deren Schirmherrschaft diese Veranstaltung organisiert wurde, finden Sie unter: www.queereuropeanasylum.org

Kontakt

Dr. Mengia Tschalaer, Assistant Professor am John Jay College an der City University of New York, Honorary Research Fellow an der University of Bristol und Koordinatorin beim Queer European Asylum Network: mengia.tschalaer@bristol.ac.uk

Übersetzung aus dem Englischen: Bettina von Arps-Aubert