



Gesetzentwurf zur Bekämpfung der Zwangsheirat greift zu kurz

Die Zwangsverheiratung vor allem von jungen Frauen ist in den vergangenen Jahren zu Recht als weit reichende Verletzung von Menschenrechten in den Fokus der Aufmerksamkeit gerückt. Ein derzeit verhandelter Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht Schritte zur Stärkung der Rechte von Betroffenen vor. Mit der im Entwurf zugleich vorgesehenen Erhöhung der Ehebestandszeit läuft er jedoch Gefahr, dieses Ziel zu konterkarieren.

Einleitung

Zwangsverheiratung ist eine Menschenrechtsverletzung. Sie verstößt gegen das Recht auf Freiheit der Eheschließung (Art. 23 Abs. 3 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte – Zivilpakt; Art. 16 Abs. 1 lit b des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau – CEDAW) und ist als sklavereiähnliche Praktik verboten (Art. 1 lit.c des Zusatzübereinkommens zum Anti-Sklavereiabkommen). Sie bedeutet die Verweigerung freiheitlicher Selbstbestimmung in einem zentralen Bereich der persönlichen Lebensgestaltung und zieht typischerweise – gerade für betroffene Frauen und Mädchen – eine Vielzahl weiterer Menschenrechtsverletzungen nach sich, etwa bezüglich der Rechte auf sexuelle Selbstbestimmung und körperliche sowie seelische Integrität, der Bewegungsfreiheit sowie des Rechts auf Bildung und der Berufsfreiheit.

Aus dieser menschenrechtlichen Relevanz ergeben sich für Deutschland Pflichten, Menschen vor der Verletzung ihrer Rechte durch Dritte auch in der privaten Sphäre zu schützen und durch Infrastrukturmaßnahmen sicherzustellen, dass sie ihre Rechte auch tatsächlich wahrnehmen können. Die Schutzpflichten schließen Maßnahmen effektiver Strafverfolgung ein, beschränken sich aber bei weitem nicht auf diese. Vielmehr muss der Staat die rechtlichen und tatsächlichen Handlungsoptionen von Zwangsverheiratung betroffener und bedrohter Menschen erweitern, um diesen einen Ausweg aus Zwangs- und

Gewaltverhältnissen zu ermöglichen. Die Maßnahmen müssen alle unterschiedlichen Gruppen potenziell Betroffener von Zwangsverheiratung in den Blick nehmen, also Zwangsverheiratung zwischen in Deutschland aufhältigen Partnern, Zwangsverheiratung aus dem Ausland nach Deutschland sowie Zwangsverheiratung aus Deutschland in das Ausland.

Derzeit befindet sich ein Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer¹ in der parlamentarischen Beratung. Der Entwurf sieht die Einführung eines eigenständigen Straftatbestandes „Zwangsheirat“ unter den Straftaten gegen die persönliche Freiheit, eine Erweiterung des Rechts auf Wiederkehr für zwangsweise ins Ausland verheiratete Betroffene im Aufenthaltsgesetz (AufenthaltsG), sowie eine Verlängerung der Antragsfrist für einen Antrag auf Eheaufhebung im Familienrecht vor.

Das vorliegende „aktuell“ konzentriert sich auf die vorgesehenen aufenthaltsrechtlichen Änderungen.

Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes

Von Abgeordneten aller Fraktionen wurde in der Debatte zur ersten Lesung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung am 20. Januar 2011 die Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes gegen Zwangsverheiratung hervorgehoben. Wie notwendig es ist, Maßnahmen der Sensibilisierung und Prävention sowie

Beratungs-, Schutz- und Zufluchtsangebote bundesweit aufzubauen und zu qualifizieren und diese mit Rechtsänderungen zur Stärkung des Selbstbestimmungsrechts der Betroffenen zu verbinden, haben bereits die Beiträge aus Wissenschaft und Praxis in dem vom Deutschen Institut für Menschenrechte für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erarbeiteten Sammelband aufgezeigt.² Auch von Strafrechtspraktikerinnen und -praktikern wird die Bedeutung der Sicherung der aufenthaltsrechtlichen Situation für die Betroffenen hervorgehoben, um eine Loslösung aus der Zwangssituation überhaupt zu ermöglichen.³

Rückkehrmöglichkeiten für Betroffene

Der Entwurf sieht vor, die Rückkehrmöglichkeiten für Betroffene von Zwangsverheiratung, die in eine Ehe im Ausland gezwungen worden sind, zu verbessern. Dazu wird das Recht auf Wiederkehr in § 37 AufenthaltsgG erweitert. Nach der bislang geltenden Regelung haben junge Menschen, die sich vor Ausreise acht Jahre in Deutschland aufgehalten und hier sechs Jahre die Schule besucht haben, sofern ihr Lebensunterhalt gesichert ist, bereits einen Rechtsanspruch auf Wiederkehr. Die Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung stellt jedoch eine große tatsächliche Hürde für die Betroffenen von Zwangsverheiratung dar, die typischerweise aus der erzwungenen Ehe im Ausland in eine materiell ungeklärte Situation zurückkommen und nicht in die bisherigen sozialen Netze zurückkehren können. Es ist daher sehr zu begrüßen, dass der Entwurf vorsieht, für Betroffene von Zwangsverheiratung auf die Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung zu verzichten.

Um die Rechtsposition der Betroffenen von Zwangsverheiratung zu stärken, sollte jedoch der Anspruchscharakter der Wiederkehrrechte im Entwurf gestärkt werden.

- Für Betroffene von Zwangsverheiratung, welche – abgesehen von der Lebensunterhaltssicherung – die Voraussetzungen aus § 37 Abs. 1 Nr. 1 AufenthaltsgG erfüllen (acht Jahre Aufenthalt und sechs Jahre Schulbesuch), sollte man konsequenterweise ebenfalls einen Rechtsanspruch (Ist'-Regelung), und nicht, wie im Entwurf in § 37 Abs. 2 Satz 2 vorgesehen, einen Regelanspruch (Soll'-Regelung) gewähren.

- Für die übrigen Betroffenen von Zwangsverheiratung sieht der Entwurf einen Ermessensanspruch („Kann'-Regelung) auf Wiederkehr vor, sofern eine positive Integrationsprognose besteht. Die geforderte Integrationsprognose enthält bereits wesentliche Abwägungsgesichtspunkte wie die Dauer des Voraufenthalts und des Schulbesuchs sowie die Sprachkenntnisse. Indem der Entwurf auch bei einer positiven Integrationsprognose die Wiederkehr in das Ermessen der Behörden stellt, besteht die Gefahr einer sehr restriktiven Anwendungspraxis. Um die Rückkehrmöglichkeiten für Betroffene real zu erweitern, wie es Ziel des Gesetzentwurfs ist, sollte daher für diese Gruppe im Entwurf ein Regelanspruch vorgesehen werden.

Ehebestandszeit

Der Entwurf der Bundesregierung sieht vor, dass eine eheliche Lebensgemeinschaft drei (statt bislang zwei) Jahre bestehen muss, bevor der nachgezogene Ehepartner ein eigenständiges Aufenthaltsrecht erhalten kann. Nach der Gesetzesbegründung soll diese Regelung der Bekämpfung von Scheinehen dienen und wird nicht im Zusammenhang mit Zwangsverheiratungen gesehen. Hingegen hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Entwurf die erneute Überprüfung der Anhebung der Ehebestandszeit gefordert. Er weist auf die Gefahr hin, durch die Regelung die Abhängigkeit der Opfer von Zwangsverheiratung von ihren Ehepartnern zu erhöhen.⁴

Erstmals wurde ein eigenständiges Aufenthaltsrecht für Ehegatten im Jahr 1990 im Ausländergesetz eingeführt. Die danach erforderliche Ehebestandszeit wurde im Jahr 2000 von vier auf zwei Jahre gesenkt. Zugleich sieht eine Härtefallregelung vor, dass von der Mindestbestandszeit abgesehen werden kann, wenn dem Ehepartner wegen der Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange das weitere Festhalten an der ehelichen Lebensgemeinschaft unzumutbar ist.

Die aufenthaltsrechtliche Abhängigkeit vom Ehegatten gefährdet vor allen Dingen Migrantinnen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind, Opfer von Menschenhandel in die Ehe sowie diejenigen Opfer von Zwangsverheiratungen, die aus dem Ausland in eine Ehe nach Deutschland gezwungen werden. Aus der Beratungspraxis wird berichtet, dass die Härtefallklausel in vielen Fällen aufgrund von Beweisschwierigkeiten, restriktiver Behördenpraxis und Angst der

betroffenen Frauen vor Abschiebung nicht greife.⁵ Wenn der Zwang zur Eheschließung durch Drohungen und psychischen Druck ausgeübt wurde, haben die Betroffenen große Schwierigkeiten, das Vorliegen einer Zwangsheirat nachzuweisen. Das Fehlen eines eigenständigen Aufenthaltsrechts kann sogar gezielt eingesetzt werden, um Frauen in erzwungenen Ehen und Gewaltsituationen zu halten.

Daher hatte der UN-Frauenrechtsausschuss CEDAW im Jahr 2000 im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens das ehgattenabhängige Aufenthaltsrecht in Deutschland kritisiert⁶. Die Absenkung der Ehebestandsdauer auf zwei Jahre und die Einführung der Härtefallklausel wurde vom CEDAW-Ausschuss im Jahr 2004 lobend hervorgehoben.⁷ Eine erneute Anhebung der Ehebestandszeit würde einen Rückschritt in der Verwirklichung des Menschenrechts von Frauen auf ein Leben frei von Gewalt bedeuten. Der Entwurf verschlechtert die Situation für eine Gruppe von Betroffenen von Zwangsverheiratung, der nach Deutschland zwangsverheirateten Migrantinnen. Damit wird durch Erhöhung der Ehebestandszeit auch der erklärte Zweck des Gesetzentwurfs konterkariert, nämlich Opfer von Zwangsverheiratung besser zu schützen.

Eine Stärkung der Betroffenen von Zwangsverheiratung entsprechend der Zielsetzung des Gesetzentwurfs könnte hingegen erreicht werden, wenn Zwangsverheiratung als ein Anwendungsfall der Härtefallklausel explizit in das Aufenthaltsgesetz aufgenommen würde. Damit könnte die Anwendungssicherheit im Vergleich zur derzeitigen Regelung in den Verwaltungsvorschriften erhöht werden. Zwar sind die Verwaltungsvorschriften mittlerweile ausdifferenziert worden und führen auch die Zwangsverheiratung als Beispiel der besonderen Härte auf. Dennoch weisen Anwältinnen und Anwälte auf eine restriktive Behördenpraxis hin.⁸

Die Auswirkungen des Topraz/Oguz-Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union

Im Hinblick auf türkische Migrantinnen und Migranten kommt hinzu, dass nach einer jüngsten Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union (Toprak und Oguz) die in Deutschland vorgesehene Erhöhung der Ehebestandszeit gegen das Assoziationsrecht EU-Türkei verstoßen würde.⁹ Das Urteil bezieht sich auf die im Jahr 2000 erfolgte Erhöhung der

Ehebestandszeit in den Niederlanden. Dabei hat der Gerichtshof festgestellt, dass auch auf eine Regelung zur Familienzusammenführung das Assoziationsrecht EU-Türkei anwendbar ist, wenn die Änderung mittelbare Auswirkungen auf die Rechtslage türkischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hat. Dazu gehören auch die Bedingungen, unter denen die nachgezogenen Ehepartner Zugang zum Arbeitsmarkt haben und damit auch ihre aufenthaltsrechtliche Situation. Es ist nicht erforderlich, dass die Betroffenen bereits in den jeweiligen Arbeitsmarkt integriert sind. Die assoziationsrechtliche Stillhalteklause¹⁰ untersagt „neue“ Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Der Gerichtshof hat nun entschieden, dass die Klausel die Verschärfung von Bestimmungen auch dann verbietet, wenn eine günstigere Regelung im nationalen Recht erst nach Inkrafttreten des Assoziationsrechts eingeführt wurde.

Nach dieser Rechtsprechung kann Deutschland in Bezug auf türkische Migrantinnen und Migranten im Ehegattennachzug gegenüber der bislang günstigsten Bestimmung – der seit dem Jahr 2000 geltende Mindestbestandszeit der ehelichen Lebensgemeinschaft von zwei Jahren – keine Verschärfung vornehmen.

Empfehlungen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt,

1. die Wiederkehrrechte für Betroffene gegenüber dem Entwurf zu stärken und
 - in § 37 Absatz 2a Satz 1 Aufenthaltsgesetz-Entwurf das Wort ‚kann‘ durch das Wort ‚soll‘ zu ersetzen
 - in § 37 Absatz 2a Satz 2 Aufenthaltsgesetz-Entwurf das Wort ‚soll‘ durch das Wort ‚ist‘ zu ersetzen.
2. aus menschenrechtlichen wie europarechtlichen Erwägungen die geplante Anhebung der Ehebestandszeit in § 31 Absatz 1 AufenthaltsgG gänzlich fallen zu lassen.
3. Zwangsverheiratung explizit als Fall einer besonderen Härte in § 31 Absatz 2 AufenthaltsgG aufzunehmen.

AUTORIN: Dr. Petra Follmar-Otto, Deutsches Institut für Menschenrechte.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der UNO akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert.

HERAUSGEBER:
Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel: 030 25 93 59 - 0
Fax: 030 25 93 59 - 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de

© 2011 Deutsches Institut für
Menschenrechte
Alle Rechte vorbehalten
SATZ: Wertewerk
Februar 2011
ISSN 2190-9121 (PDF-Version)

- 1 Deutscher Bundestag (2011): Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften, Bundestags-Drucksache 17/4401 vom 13.01.2011.
- 2 BMFSFJ (Hg.) (2007): Zwangsverheiratung in Deutschland. Konzeption und Redaktion: Deutsches Institut für Menschenrechte. Baden-Baden: Nomos.
- 3 Vgl. den Beitrag der Staatsanwältin Freudenberg, Dagmar (2007): Verfangen im Netz des Aufenthaltsrechts. In: BMFSFJ (Hg.): Zwangsverheiratung in Deutschland. Konzeption und Redaktion: Deutsches Institut für Menschenrechte. Baden-Baden: Nomos, S. 249 ff.
- 4 Deutscher Bundestag (2011): Siehe Fußnote 1, S. 20.
- 5 Frauenhauskoordinierung e.V. (2011): Stellungnahme zum Gesetzentwurf, 14.01.2011, http://www.frauenhauskoordinierung.de/uploads/media/Gesetzesentwurf_Bekaempfung_Zwangsheirat_2011.pdf (Stand: 28.01.2011); Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff) (2010): Stellungnahme zum Gesetzentwurf, Dezember 2010; <http://www.bv-bff.de/dokumente/files/1bf92eef278a9270b07ad85eeef42522.pdf> (Stand: 28.01.2011).
- 6 UN, Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (2000): Abschließende Bemerkungen: Deutschland. Sessional/Annual Report A/55/38(SUPP), Ziff 322. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CEDAW/cedaw_state_report_germany_2_3_4_1998_cobs_2000_en.pdf (Stand: 28.01.2011)
- 7 UN, Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (2004): Abschließende Bemerkungen: Deutschland. CEDAW/C/2004/I/CRP.3/Add.6/Rev.1, Ziff. 16. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CEDAW/cedaw_state_report_germany_5_2002_cobs_2004_de.pdf (Stand: 28.01.2010).
- 8 Vgl. Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Ausländer- und Asylrecht, Dezember 2010, S. 4. <http://anwaltverein.de/downloads/stellungnahmen/SN-10/SN72-10.pdf?PHPSESSID=8f938a876ea96a01bd734f6feef0d015> (Stand: 28.01.2011).
- 9 EU, Gerichtshof der Europäischen Union, Rechtssachen C-300/09 und C 301/09, Urteil v. 09.10.2010.
- 10 EU, Art. 13 des Beschlusses 1/80 des Assoziationsrates vom 19.09.1980 über die Entwicklung der Assoziation.