

**Innenausschuss**  
**Protokoll**  
40. Sitzung

**Bandabschrift**

**Öffentliche Anhörung (Teil 1a)**

am Montag, 21. Mai 2007, von 9.30 Uhr bis 15.00 Uhr  
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Straße 1  
Paul-Löbe-Haus, Raum 4 900  
(Sitzungssaal des Europaausschusses)

**Vorsitz: Sebastian Edathy, MdB**

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen  
zum  
„EU-Richtlinienumsetzungsgesetz“

*Themenblock 1:* - Zwangsehe, Scheinehe, Recht auf Wiederkehr  
- Nachzugsalter 18 Jahre  
- Spracherfordernis  
- Nachzug zu Deutschen

*Themenblock 2:* Ausweisungstatbestände/Sicherheit

**Geszentwurf der Bundesregierung**

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union  
**BT-Drucksache 16/5065**

**Gesetzentwurf des Abgeordneten Volker Beck (Köln), Josef Philip Winkler, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes  
**BT-Drucksache 16/3198**

**Antrag der Abgeordneten Sibylle Laurischk, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Michael Kauch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP**

Sprache schafft Identität und ist Schlüssel zur Integration  
**BT-Drucksache 16/2092**

**Antrag der Abgeordneten Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Dr. Max Stadler, Sibylle Laurischk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP**

Das Aufenthaltsrecht für Hochqualifizierte und Selbständige ändern - Integration maßgeblich verbessern  
**BT-Drucksache 16/4609**

**Antrag der Abgeordneten Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP**

Bleiberecht großzügig gestalten - Integration verbessern  
**BT-Drucksache 16/4739**

**Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dagdelen, Dr. Hakki Keskin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.**

Auswirkungen des Zuwanderungsgesetzes sofort evaluieren  
**BT-Drucksache 16/1204**

**Antrag der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Petra Pau, Ulla Jelpke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.**

Für einen umfassenden Schutz religiös Verfolgter in der Bundesrepublik Deutschland  
**BT-Drucksache 16/4487**

**Antrag der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Ulla Jelpke, Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.**

Asylsuchende und geduldete Flüchtlinge beim Zugang zum Arbeitsmarkt gleichstellen  
**BT-Drucksache 16/4907**

**Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Petra Pau, Sevim Dagdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.**

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft für eine grundlegende Wende der europäischen Migrations- und Flüchtlingspolitik nutzen  
**BT-Drucksache 16/5109**

**Antrag der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Für eine Initiative der Bundesregierung mit dem Ziel einer humanitären, kohärenten und nachhaltigen Ausrichtung der europäischen Flüchtlingspolitik  
**BT-Drucksache 16/3541**

**Antrag der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Omid Nouripour, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Humanitäre Standards bei Rückführungen achten  
**BT-Drucksache 16/4851**

**Antrag der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Volker Beck (Köln), Irmingard Schewe- Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Für ein integrationsförderndes, menschenrechtskonformes und humanitär ausgewogenes Zuwanderungsgesetz  
**BT-Drucksache 16/5103**

**Antrag der Abgeordneten Dr. Thea Dückert, Kerstin Andreae, Josef Philip Winkler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Zuzug von Hochqualifizierten erleichtern  
**BT-Drucksache 16/5116**

## **Anhørungsstrukturierung**

*Themenblock 1:* - Zwangsehe, Scheinehe, Recht auf Wiederkehr  
- Nachzugsalter 18 Jahre  
- Spracherfordernis  
- Nachzug zu Deutschen

*Themenblock 2:* Ausweisungstatbestände/Sicherheit

*Themenblock 3:* Bleiberecht, humanitärer Aufenthalt

*Themenblock 4:* Arbeitsmigration

*Themenblock 5:* - Flüchtlingsanerkennung  
- Asylverfahrensrecht  
- Illegaler Aufenthalt

*Themenblöcke 3 bis 5 werden in der Fortsetzung der öffentlichen Anhörung am 5. Juni 2007(Teil 1b) behandelt*

**Anwesenheitsliste**



	<u>Seite</u>
<b>I. Anwesenheitsliste</b>	5
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitglieder des Deutschen Bundestages</li> <li>• Bundesregierung, Bundesrat, Fraktionen</li> </ul>	
<b>II. Sachverständigenliste</b>	8
<b>III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten</b>	9
<b>IV. Protokollierung der Anhörung</b>	10
Bandabschrift	
<b>V. Anlage A</b>	
Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen	
- Ausschussdrucksachen-Nr.: 16(4)209ff -	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dr. Klaus Dienelt</b> 97 Bundesverwaltungsgericht, Leipzig - 16(4)209 H -</li> <li>• <b>Dagmar Freudenberg</b> 105 Juristinnenbund, Staatsanwaltschaft Göttingen - 16(4)209 K -</li> <li>• <b>Prof. Dr. Kay Hailbronner</b> 112 Universität Konstanz - 16(4)209 F -</li> <li>• <b>Prof. Dr. Christian Hillgruber</b> 120 Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität, Bonn - 16(4)209 I -</li> <li>• <b>Stefan Keßler</b> 126 Jesuiten-Flüchtlingsdienst, Berlin - 16(4)209 E -</li> <li>• <b>Dr. Gottfried Köfner</b> 138 UNHCR für Deutschland - 16(4)209 G -</li> <li>• <b>Dr. Reinhard Marx</b> 165 Rechtsanwalt, Frankfurt/Main - 16(4)209 D -</li> <li>• <b>Dr. Elke Tießler-Marenda</b> 187 Deutscher Caritas Verband e.V., Freiburg - 16(4)209 B -</li> <li>• <b>MinR Wilfried Schmäing</b> 215 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport - 16(4)209 A -</li> <li>• <b>Dr. Ruth Weinzierl</b> 225 Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin - 16(4)209 J -</li> </ul>	
<b>VI. Anlage B</b>	
Nicht angeforderte Stellungnahmen	
- Ausschussdrucksachen-Nr.: 16(4)... -	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Jesuiten Flüchtlingsdienst, Deutschland</b> - 16(4)197 - 240</li> <li>• <b>Deutsches Studentenwerk</b> - 16(4)200 - 246</li> <li>• <b>Paritätischer Wohlfahrtsverband</b> - 16(4)202 - 249 - Gesamtverband e.V. -</li> <li>• <b>Deutscher Anwaltsverein</b> - 16(4)204 - 254</li> <li>• <b>Deutscher Frauenrat</b> - 16(4)205 - 262</li> <li>• <b>Bevollmächtigter des Rates der EKD und der Leiter des Kommissariates der Deutschen Bischöfe</b> - 16(4)206 - 266</li> <li>• <b>Deutscher Städtetag</b> - 16(4)208 - 276</li> <li>• <b>Pro Asyl</b> - 16(4)211 - 280</li> <li>• <b>amnesty international</b> - 16(4)216 - 314</li> <li>• <b>KOK e.V.</b> - 16(4)218 - 320</li> </ul>	

**II. Liste der Sachverständigen für die Öffentliche Anhörung  
am 21. Mai 2007**

- |                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| 1. Dr. Klaus Dienelt              | Bundesverwaltungsgericht, Leipzig   |
| 2. Dagmar Freudenberg             | Vertreterin des Deutschen Juristinnenbundes, Staatsanwaltschaft Göttingen |
| 3. Prof. Dr. Kay Hailbronner      | Universität, Konstanz   |
| 4. Prof. Dr. Christian Hillgruber | Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität, Bonn                           |
| 5. Stefan Kessler                 | Jesuiten-Flüchtlingsdienst, Berlin  |
| 6. Dr. Gottfried Köfner           | Regionalvertreter des UNHCR, Berlin                                       |
| 7. Dr. Reinhard Marx              | Rechtsanwalt, Frankfurt/Main  |
| 8. Dr. Elke Tießler-Marenda       | Deutscher Caritas Verband e.V., Freiburg                                  |
| 9. MinR Wilfried Schmäing         | Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Wiesbaden                |
| 10. Dr. Ruth Weinzierl            | Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin                             |



### III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

<b><u>Sprechregister der Sachverständigen</u></b>	<b>Seite</b>
<b>Dr. Klaus Dienelt</b>	11, 45, 50, 58, 83, 90
<b>Dagmar Freudenberg</b>	13, 15, 49, 61, 74, 87
<b>Prof. Dr. Kay Hailbronner</b>	15, 33, 36, 42, 55, 66, 78, 79, 82, 92
<b>Prof. Dr. Christian Hillgruber</b>	18, 37, 67
<b>Stefan Keßler</b>	20, 54, 74, 88, 94
<b>Dr. Gottfried Köfner</b>	21, 40, 41
<b>Dr. Reinhard Marx</b>	23, 48, 53, 60, 68, 79, 83, 84, 86, 88, 93
<b>Dr. Elke Tießler-Marenda</b>	27, 29, 52, 62, 88, 89, 95
<b>MinR Wilfried Schmäing</b>	25, 38, 40, 49, 71, 84, 85
<b>Dr. Ruth Weinzierl</b>	29, 43, 63, 64, 69, 80, 95

#### **Sprechregister der Abgeordneten**

<b>Vors. Sebastian Edathy</b>	10, 13, 14, 17, 21, 28, 29, 31, 36, 37, 39, 40, 41, 51, 52, 55, 58, 64, 65, 66, 67, 70, 73, 75, 77, 78, 90, 93, 96
<b>Abg. Reinhard Grindel</b>	31, 70, 75, 77, 78, 79
<b>Abg. Hartfrid Wolff (Rems-Murr)</b>	39, 75, 79, 90
<b>Abg. Rüdiger Veit</b>	44, 75, 82, 85
<b>Abg. Sevim Dagdelen</b>	51, 55, 73
<b>Abg. Josef Philip Winkler</b>	56, 57
<b>Abg. Dr. Max Stadler</b>	64, 65
<b>Abg. Ulla Jelpke</b>	76, 86
<b>Abg. Wolfgang Wieland</b>	76, 89, 90
<b>Abg. Dr. Dieter Wiefelspütz</b>	77

#### **IV. Protokollierung der Anhörung (Bandabschrift)**

Vors. **Sebastian Edathy**: Liebe Kolleginnen und Kollegen, verehrte Damen und Herren, ich eröffne die 40. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages in der laufenden Wahlperiode. Diese Sitzung findet in Form einer öffentlichen Anhörung statt. Ich begrüße Sie alle sehr herzlich. Ich bin Vorsitzender des Innenausschusses und werde die heutige Anhörung leiten. Danke insbesondere den Damen und Herren Sachverständigen, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss und den mitberatenden Ausschüssen zum heutigen Themenkomplex zu beantworten. Die Ergebnisse dieser Anhörung sollen dazu dienen, die Beratungen insbesondere zum Gesetzentwurf der Bundesregierung aber auch zu den weiteren Ihnen zugeleiteten Vorlagen vorzubereiten. Ich begrüße zudem alle Gäste und Zuhörer sowie die Vertreter der Medien, die durch ihre Anwesenheit das öffentliche Interesse an diesem Thema dokumentieren. Begrüßen darf ich zudem für die Bundesregierung Frau Staatsministerin Prof. Maria Böhmer: Herzlich Willkommen. Die heutige Anhörung wird live im Hauskanal übertragen. Das Sekretariat des Innenausschusses hatte trotz der Kürze der Vorbereitungszeit um schriftliche Stellungnahmen seitens der Sachverständigen gebeten. Alle Sachverständige haben auch in der Tat Stellungnahmen vorgelegt, dafür bedanke ich mich im Namen der Ausschussmitglieder sehr herzlich, auch wegen der kurzen Zeit umso mehr. Die schriftlichen Stellungnahmen sind an die Mitglieder der Ausschüsse weitergeleitet worden und werden dem Protokoll über die heutige Anhörung beigelegt. Ich gehe davon aus, dass das Einverständnis der Sachverständigen zur öffentlichen Durchführung der Anhörung auch die Aufnahme der schriftlichen Stellungnahmen in eine Gesamtdrucksache zur Anhörung umfasst. Von der heutigen Anhörung wird zudem eine Bandabschrift gefertigt. Das Protokoll der heutigen Sitzung wird den Sachverständigen zur Korrektur übersandt. In den entsprechenden Anschreiben werden Details zur weiteren Verfahrensweise, was das Protokoll angeht, mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache schließlich, bestehend aus den korrigierten Protokollen und den schriftlichen Stellungnahmen, wird nicht nur gedruckt, sondern auch in das Internetangebot des Deutschen Bundestages eingestellt.

Zum heutigen zeitlichen Ablauf möchte ich anmerken, dass auf der Grundlage einer Verständigung der Berichterstatterinnen und Berichterstatter der fünf Fraktionen vereinbart wurde, dass hier in einem zeitlichen Rahmen von 9:30 Uhr bis 15:00 Uhr die Anhörung stattfindet. Es ist zudem folgende Anhörungsstruktur vorgesehen: es soll fünf Themenblöcke geben. Der erste Themenblock soll sich insbesondere mit dem Thema Scheinehe, erzwungene Ehe, dem Thema Wiederkehrrecht, Nachzugsalter, dem Thema Spracherfordernis und dem Thema Nachzug zu Deutschen als ein Unterpunkt der Thematik Ehegattennachzug insgesamt befassen. Der zweite Themenblock soll sich mit Sicherheitsgesichtspunkten und Ausweisungstatbeständen befassen. Der dritte Themenblock mit Fragen des Bleiberechtes und des humanitären Aufenthaltes. Im

vierten Themenblock wollen wir miteinander über das Thema Arbeitsmigration sprechen und im Themenblock fünf über die Themen Flüchtlingsanerkennung, Asylverfahrensrecht und illegaler Aufenthalt.

Einleitend für die heutige Anhörung hat jeder Sachverständige die Gelegenheit in einer kurzen Erklärung, die nach Möglichkeit 5 Minuten nicht überschreiten sollte, Kernaussagen zum heute zu behandelnden Thema akzentuiert darzustellen, wobei es natürlich jedem Sachverständigem frei steht, sich auch ausschließlich auf einen Schwerpunkt der Fragestellungen zu konzentrieren und gegebenenfalls die jeweilige schriftliche Stellungnahme zu ergänzen. Danach würden wir mit der Befragung der Sachverständigen beginnen, zunächst durch die Berichterstatter und dann durch weitere Abgeordnete. Dabei ist von der zeitlichen Struktur her vorgesehen – ich werde ein bisschen darauf achten, damit wir heute den Rahmen nicht sprengen – das wir für den ersten von mir genannten Themenblock eine einstündige Beratungszeit haben und für die Themenblöcke 2 bis 5 jeweils eine dreiviertelstündige. Ob wir gegebenenfalls eine Pause machen, möglicherweise gegen 12:30 oder 13:00 Uhr, sollten wir dann zu gegebener Zeit entscheiden.

Ich würde die Damen und Herren Kollegen vorab herzlich darum bitten, bei der Befragung der Sachverständigen denjenigen oder diejenigen Sachverständigen zu benennen, an die die Frage jeweils gerichtet ist. Wenn Sie insgesamt mit dem Vorgetragenen einverstanden sind, verfahren wir so. Herzlichen Dank.

Entsprechend der alphabetischen Reihenfolge der Sachverständigen bitte ich nunmehr Herrn Dr. Klaus Dienelt um sein Einführungsstatement.

**SV Dr. Klaus Dienelt** (Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesverwaltungsgericht, Leipzig): Sehr geehrte Frau Staatsministerin, sehr geehrte Abgeordnete, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren.

Rückblickend auf den Gesetzentwurf von Anfang des Jahres kann ich feststellen: Das Warten hat sich doch gelohnt. Das vergangene Jahr wurde aus meiner Sicht genutzt, um viele Fehler bei der Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht zu vermeiden und notwendige Ergänzungen des Aufenthaltsrechtes vorzunehmen. Mir ist klar, dass viele der Regelungen politisch heftig umstritten sind, aber das ist und kann nicht Gegenstand meines Statements sein. Das ist Aufgabe der Politik und die Politik hat entschieden. Ich will mich deswegen darauf beschränken, diejenigen Regelungen in der Stellungnahme herauszugreifen, die ich für rechtstaatlich bedenklich halte oder bei denen ich eine Unvereinbarkeit mit Gemeinschaftsrecht sehe.

Beginnen will ich – mich an den Themenblöcken orientierend – mit dem Bereich des Ehegattennachzugs. Hier ist zunächst anzumerken, dass die Einführung einer absoluten Zugangssperre beim Ehegattennachzug, insbesondere im Hinblick auf den Nachzug zu Deutschen, mit Artikel 6 des Grundgesetzes unvereinbar ist. Die Notwendigkeit, sich zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen zu können, ist zwar unter Integrationsgesichtspunkten verständlich und mag politisch vielleicht auch wünschenswert sein, jedoch muss, was auch für das Nachzugsalter im Gesetzentwurf vorgesehen ist, zumindest eine Härtefallregelung in das Gesetz aufgenommen werden. Ansonsten besteht durchaus die Möglichkeit, dass trotz der

typisierenden Ausnahmeregelungen der Nachzug eines ausländischen Ehegatten zu einem deutschen Staatsangehörigen gänzlich unmöglich wird.

Die Möglichkeit, den Nachzug zu einem deutschen Staatsangehörigen davon abhängig zu machen, dass der Lebensunterhalt gedeckt ist, sollte als Regelung gleichfalls überdacht werden. Deutsche können auch dann nicht auf die Führung der Ehe im Ausland verwiesen werden, wenn sie auf Grund eines Migrationshintergrunds oder eines internationalen Werdegangs Beziehungen zu einem Drittstaat aufgebaut haben. Es gibt keine Deutschen zweiter Klasse!

Warum wird der Arbeitsmarktzugang von Ehegatten nicht an die Vorgaben der Familienzusammenführungsrichtlinie angepasst? Diese sieht ausdrücklich eine Arbeitsmarktsprüfung für einen Zeitraum von maximal einem Jahr vor, so dass sich die Frage nach der Änderung der Vorschrift des § 29 Absatz 5 Aufenthaltsgesetz stellt.

Die Bleiberechtsregelung ist aus meiner Sicht zu begrüßen, lange hat hier die Politik um Einzelheiten gerungen, so dass Änderungen – das ist mir sehr wohl klar – politisch kaum durchsetzbar sind. Ich will mich daher auf Punkte beschränken, die ich für politisch konsensfähig halte, weil es sich um Berichtigungen handelt oder um Anpassungen an das, was wohl politisch gewollt ist.

Warum wird die unerlaubte Einreise von volljährigen Kindern als schädlich angesehen und die von den Eltern, obwohl doch beide zusammen einreisen, nicht?

Warum müssen volljährige Kinder, die sich regelmäßig in einer Ausbildung oder in einem Studium befinden, den Lebensunterhalt bei der Ersterteilung der Aufenthaltserlaubnis decken, aber die Eltern und die minderjährigen Geschwister nicht? Warum befreit die Bleiberechtsregelung, nicht von dem Versagungsgrund eines offensichtlich unbegründeten Asylantrages? Ist bekannt, dass in der Praxis die Sperrwirkung im Wesentlichen durch eine Fallgruppe verursacht wird, bei der es nicht um Missbrauch geht, sondern um die Beschleunigung des Asylverfahrens.

Weshalb werden unbegleitete Minderjährige, die älter als 12 Jahre bei der Einreise waren, von der Bleiberechtsregelung ausgenommen? Ist der mit 13 Jahre unbegleitet Eingereiste weniger schutzbedürftig, wenn er sich entsprechend lange hier aufhält?

Warum soll die Strafbarkeit eines volljährigen Kindes dazu führen, den Aufenthaltstatus der gesamten Familie in Frage zu stellen, wenn doch die Bleiberechtsregelungen selbst bei der Erteilung zwischen Volljährigen und der Kernfamilie differenziert? Wenn aber eine Differenzierung bei der Erteilung für sinnvoll gehalten wird, dann sollte sie auch bei der Übertragung von – ich nenne es mal – „Sippenhaftgedanken“ Berücksichtigung finden.

Und zuletzt: Warum wird bei Verlängerungsanträgen das fiktive Aufenthaltsrecht nach § 81 Absatz 4 Aufenthaltsgesetz ausgeschlossen? Sind die Konsequenzen wirklich durchdacht und klar? Ein Ausländer, der einen Arbeitsplatz gefunden hat und die Voraussetzung für die Verlängerung nach der Bleiberechtsregelung erfüllt, wird, wenn die Verlängerung ansteht, diesen Arbeitsplatz wieder verlieren und damit die Verlängerungsvoraussetzung nicht mehr erfüllen. Der Grund liegt darin, dass die Weiterbeschäftigung dieses Ausländers nach Auslaufen der befristet erteilten Aufenthaltserlaubnis nicht mehr möglich ist und der Arbeitgeber sich strafbar macht,

wenn er den Ausländer weiter beschäftigt. Hier besteht die Gefahr, dass sich die ganzen Integrationsbemühungen, die ja gewünscht sind, letztlich als sinnlos erweisen. Zum Schluss will ich nur noch eine Hoffnung äußern: Nutzen Sie die verbleibende Zeit, um ein gutes Gesetz noch ein wenig besser zu machen. Vielen Dank!

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank Herrn Dr. Klaus Dienelt. Ein dickes Lob für das exakte Einhalten der vorgegebenen Zeit. Das soll hier durchaus als Vorbild dienen. Nun hat das Wort die Sachverständige Freudenberg.

**SV Dagmar Freudenberg** (Deutscher Juristinnenbund, Staatsanwaltschaft Göttingen): Sehr geehrte Frau Staatsministerin Böhmer, sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Kollegen und Sachverständige. Für den Deutschen Juristinnenbund bedanke ich mich für die Möglichkeit hier Stellung zu dem Gesetzentwurf zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der EU zu nehmen. Der Deutsche Juristinnenbund nimmt dazu Stellung unter dem Blickwinkel der besonders betroffenen Frauen und Kinder, wie es seiner Art entspricht. Unter diesem Blickwinkel bittet der Deutsche Juristinnenbund den Gesetzentwurf in einigen Punkten, die ich hier kurz skizzieren möchte, zu überarbeiten. Wie auch schon der Herr Dr. Klaus Dienelt angeführt hat, möchte ich darum bitten, dass im Zusammenhang mit dem Ehegattennachzug das Spracherfordernis, das man als Hemmschwelle für den Nachzug in das Gesetz eingebaut hat, gestrichen wird und die bisherige Regelung, den Neuzuwanderern ein Schulungsangebot, ein Sprachkurs in Deutschland zum Zwecke der Integration anzubieten, beizubehalten. Sprachkurse werden im Ausland kaum angeboten, sind potentiell nachziehenden Ehegatten nicht zugänglich und damit baut man eine Hürde auf, die für die nachziehenden Ehegatten nicht zu überwinden ist. Unter dem Gesichtspunkt des Artikels 6 erscheint es verfassungsrechtlich bedenklich, den Ehegattennachzug zu verweigern, wenn keine einfachen Deutschkenntnisse oder, wie es der Bundesrat angeführt hat, „ausreichenden Deutschkenntnisse“ vorhanden sind. Es ist nicht möglich den potentiellen Interessenten die Kenntnisse in dem Herkunftsland zu verschaffen. Europarechtlich ergeben sich Bedenken, weil den Mitgliedstaaten zwar zugestanden wird, die Teilnahme an Integrationsmaßnahmen abzuverlangen, nicht jedoch ein Integrationskriterium, im Sinne eines geschuldeten Erfolges, also ausreichend oder wenigstens mögliche Sprachkenntnisse aufzustellen. Das würde ja bedeuten, dass man eine Sprachprüfung einführt. Es ist unklar, welche Anforderungen in einer solchen Sprachprüfung gestellt werden sollen. In der Praxis erscheint es zudem sinnvoller die Durchführung der Deutschkurse in Deutschland durchzuführen, weil die inhaltliche Einbindung in die Gesetzeslage unserer demokratischen Grundordnung dann eher gewährleistet ist. Es erscheint unklar, wie Sprachkurse im Herkunftsland der Ehegatten durchgeführt und wie sie vor allen Dingen inhaltlich kontrolliert werden können. Deswegen die Bitte des Juristinnenbundes: Die Sprachkurse so wie bisher in Deutschland durchzuführen, das allerdings dann – unter Integrationsgesichtspunkten – als zwingend aufzuerlegen. Hilfsweise könnte man eine Härtefallregelung, wie sie auch von Herrn Dr. Klaus Dienelt

angesprochen worden ist, in § 30 Absatz 2, Satz 1 prüfen, das wäre dann aber das absolute Minimum aus der Sicht des Deutschen Juristinnenbundes.

Der zweite Punkt, zu dem ich kurz etwas sagen möchte: Zwangsverheiratung und Scheinehe. Ein großes Ziel des Gesetzentwurfs ist ja, die Zwangsverheiratung und Scheinehe ebenfalls zu bekämpfen und nach Möglichkeit zu vermeiden. Wenn denn die Zwangsverheiratung durch die Neuregelungen bekämpft werden soll, dann muss als erstes ein sicherer Status und eine Rückkehrmöglichkeit für die so genannten „heiratsverschleppten“ Bräute gewährleistet werden, d. h. bei den Personen, die ins Ausland verschleppt werden, um dort zwangsverheiratet zu werden, muss eine Möglichkeit gegeben werden, ihr bereits erworbenes Aufenthaltsrecht wieder in Anspruch nehmen zu können. Dazu reicht es nicht aus, im § 51 des Aufenthaltsgesetzes eine 6-Monate-Frist zu haben oder gegebenenfalls zu verlängern. Denn die Möglichkeit für „heiratsverschleppte“ Personen - erstens ihre Situation im Ausland zu realisieren, zweitens ihre Situation im Heimatland dann zu entkommen und ihre Rückkehr zu organisieren – hängt von derart vielen unbestimmten Determinanten ab, dass eine zeitliche Vorhersage, wie lange Sie dafür brauchen, nicht möglich ist. Das allein reicht aber nicht.

Wir müssen gewährleisten, dass diejenigen, die hier rechtmäßig ein Aufenthaltsrecht erworben haben, nach § 37 ein gesichertes Wiederkehrrecht bekommen. Bei den Prüfungen im Zusammenhang mit der Scheinehe, die in dem Gesetzentwurf ja vorgesehen sind, gebe ich zu bedenken, dass in diesem Zusammenhang die Frage der Kriterien äußerst schwierig ist. Ich weise darauf hin, dass die Maßnahmen, die zur Prüfung derartiger Kriterien gegeben sind, durchaus schwierig werden können, wenn im Ausland Tatbestände oder auch nur Anhaltspunkte festgestellt werden sollen. Wenn man überhaupt in diesem Zusammenhang etwas regeln will, dann muss man das gerichtsfest, rechtsmittelfähig in dem Gesetz festschreiben.

Die praktische Beweisbarkeit von Scheinehen oder Anhaltspunkten für Zwangsverheiratung im Ausland ist außerordentlich schwierig.

Ganz abgesehen davon ist in dem Gesetzentwurf bisher lediglich geregelt der Schutz von Opfern von Zwangsverheiratung im Ausland, nicht jedoch der Schutz von Opfern von Zwangsverheiratung im Inland. Die haben wir auch. Dafür ist derzeit eine Regelung nicht vorgesehen. Ich erinnere daran, dass Opfer von Zwangsverheiratung, die im Inland ihrer Ehe entfliehen wollen, erst nach zwei Jahren Ehezeit derzeit ein eigenständiges Aufenthaltsrecht bekommen können. Diese Ehezeit bemisst sich nicht etwa nach dem Eheschlusszeitpunkt, sondern nach der tatsächlichen Dauer der Ehezeit, wie es in der Rechtsprechung heißt. Das heißt, die Zeiten des Getrenntlebens werden nicht mehr mit eingerechnet. Das bedeutet, dass die Opfer der Zwangsverheiratung in derartigen Fällen von Staats wegen gezwungen werden, in der Situation bis zur Dauer von zwei Jahren zu verbleiben. Das halte ich für bedenklich.

Schließlich möchte ich noch auf den Punkt des Menschenhandels eingehen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Wenn möglich, bitte ganz kurz, Frau Sachverständige.

**SV Dagmar Freudenberg:** Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution benötigen ebenfalls, wie die Opfer von Zwangsverheiratung, dringend einen sicheren Aufenthaltsstatus und sie benötigen Unterstützung und Stabilisierung. Es ist zwar zu begrüßen, das wird auch vom Deutschen Juristinnenbund auch so begrüßt, dass in § 25 Absatz 4 a eine entsprechende aufenthaltsrechtliche Regelung vorgesehen ist. Es erscheint aber bedenklich, dass diese Regelung abhängig von der Mitarbeit als Zeugin gemacht wird. Es erscheint deshalb problematisch, weil das Opfer damit gezwungen wird und unter Umständen sowie der Inkaufnahme der Lebensgefahr auszusagen, ohne dass ein entsprechender Schutz gewährleistet werden kann. Der Deutsche Juristinnenbund fordert deswegen, dass eine feste Frist, ein festes Aufenthaltsrecht für die Dauer von einem Jahr für Opfer von Menschenhandel im Gesetz festgeschrieben wird und das im Übrigen für die Opfer sichergestellt wird, in § 6 Asylbewerberleistungsgesetz, dass sie entsprechende psychische, medizinische Betreuung bekommen, um sie zu stabilisieren. Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

**SV Prof. Dr. Kay Hailbronner** (Universität Konstanz): Ich hoffe nicht, dass es schon von meiner Redezeit schon abgeht. Ich möchte mich auf einige Punkte beschränken, die politisch besonders umstritten sind und die verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Fragen aufwerfen. Wie Herr Dienelt, möchte eigentlich weniger über die sozusagen politische Eignung gewisser Instrumente sprechen, sondern mich auf einige rechtliche Aspekte begrenzen.

Zum Ersten, zum Punkt des Erfordernisses von einfachen deutschen Sprachkenntnissen als Voraussetzung des Ehegattennachzugs:

Ich bin der Meinung, dass die vorgeschlagene Regelung mit verfassungs- und gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen vereinbar ist. Verfassungsrechtlich ist für mich ausschlaggebend, dass ein Anspruch auf Familiennachzug aus Artikel 6 des Grundgesetzes nicht hergeleitet werden kann. Es gilt nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lediglich das Gebot der Berücksichtigung in der Abwägung mit anderen gewichtigen Gemeinschaftsgütern und Rechtsinteressen. Integrationserfordernisse sind ein solches gewichtiges Rechtsgut und wir werden dann darüber auch noch hören, was das gerade in diesem Zusammenhang auch bedeutet. Problematisch wäre auch nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu Artikel 8 EMRK allenfalls, wenn die gesetzlichen Anforderungen der einfachen deutschen Sprachkenntnisse dazu führen würden, dass dauerhaft und ohne Alternative Ehegatten von der Realisierung der Familieneinheit ausgeschlossen würden.

Meines Erachtens kann man das bei der vorgesehenen Regelung nicht annehmen. Allenfalls deutsche Sprachkenntnisse sind bei entsprechender Bereitschaft auch in den Ländern, in denen keinen Goethe-Institute Sprachkenntnisse oder Sprachkurse anbieten, erlangt werden. Das zeigen im Übrigen – denke ich auch – die niederländischen Erfahrungen. Im Übrigen braucht der Gesetzgeber nicht jeden auch nur theoretisch denkbaren Fall in dem unter ganz besonderen Umständen diese Anforderungen tatsächlich nicht erfüllt werden können, regeln durch eine allgemeine Härtefallregelung. Ich halte eine allgemeine Härtefallregelung oder Ausnahmeregelung

auch deshalb für denkbar, auch deswegen – das sagen unsere ausländerrechtlichen Erfahrungen – praktisch dazu führt, dass sehr schnell der Härtefall zum Regelfall wird. Die Forderung nach Sprachkenntnissen ist auch grundsätzlich als geeignetes Mittel anzusehen, der Einreise von Ehegatten, die Notwendigkeit einer Integration deutlich zu machen. Gemeinschaftsrechtlich bestehen meines Erachtens keine durchschlagenden Bedenken, weil Artikel 7 Absatz 2 der Familiennachzugsrichtlinie ausdrücklich von der Unterscheidung zwischen Integrationsanforderungen vor und nach der Einreise ausgeht. Wenn argumentiert wird, dass Integrationsanforderungen nicht in dem Richtlinien text niedergelegt sind, sondern von Integrationsmaßnahmen die Rede ist, so wird dies – meines Erachtens – eine „Überinterpretation“ bedeuten, wenn man daraus ableiten wollte, dass keinerlei Anforderungen vor der Einreise gestellt werden können. Es würde die Realität auch völlig verkennen, wenn zum Zeitpunkt der Einreise keinerlei Überprüfung von Integrationsmaßnahmen stattfinden könnte. Im Übrigen zeigt auch der Zeitpunkt, zu dem diese Formulierung im Rat beschlossen worden ist, dass bekannt war, das jetzt sowohl die Niederlande wie die Bundesrepublik Deutschland – das haben Sie sicherlich schon aus der Presse – und die französische Regierung ganz klar darunter verstanden hat, dass auch gewisse Integrationsanforderungen gestellt werden können. Das zeigt auch deutlich, dass die Formulierung jedenfalls, wenn sie auch eine Kompromissformulierung war, nicht ausschließen sollte, dass hier gewisse Integrationsanforderungen gestellt werden können.

Ganz kurz noch zu den weiteren Punkten des Familiennachzugs. Ich halte auch die Regelung oder die Ausweisung auf deutsche Staatsangehörige für verfassungsrechtlich unbedenklich. Es ist zwar richtig, dass das Bundesverfassungsgericht bei deutschen Staatsangehörigen von einem grundsätzlichen Übergewicht des Interesses am Erhalt der Ehe mit deutschen Staatsangehörigen gegenüber anderen Interessen, im konkreten Fall ein Abschreckungsinteresse, so die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, im Falle einer Ausweisung, ausgeht. Bei der Analyse dieser Rechtsprechung muss man aber berücksichtigen, dass dem die Angewiesenheit der Ehegatten auf dem Aufenthalt im Bundesgebiet zugrunde lag. Es ist eine offene Frage inwieweit die vom Bundesverfassungsgericht apostrophierte Schutzpflicht zugunsten Deutscher auch dann Geltung beanspruchen kann, wenn eben besondere Umstände vorliegen. Diese besonderen Umstände – der Gesetzentwurf macht das ja auch deutlich – Doppelstaatsangehörigkeit, Voraufenthalt lassen meines Erachtens eine Verweisung auf ein Herkunftsland das Zuwandern des Ehegatten prinzipiell zu.

Zur Einführung des Ehegattennachzugs im Alter von 18 Jahren. Das öffentliche Interesse an der Verhinderung von Zwangsehe ist ein gewichtiges Interesse, das bei der gesetzgeberischen Gestaltung des Nachzugsrechts jedenfalls Berücksichtigung finden kann. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Unzulässigkeit einer dreijährigen Wartezeit steht dem – meines Erachtens – ebenfalls nicht entgegen. Das könnte man nur dann annehmen, wenn es sich hier um eine regelmäßig irreparable Gefährdung der Ehe handelt. Das war eigentlich die Ausgangslage in der entscheidenden Passage des Bundesverfassungsgerichts damals zur dreijährigen Ehebestandszeit. Die Konstellation, die wir hier vor uns haben, ist von der Interessenlage eine völlig anders gelagerte Interessenlage. Im Übrigen möchte ich nur



darauf hinweisen, dass Artikel 4 Absatz 5 der Familiennachzugsrichtlinie ausdrücklicher vorsieht, dass die Mitgliedstaaten zur Förderung der Integration vorsehen können, dass der Zusammenführende und sein Ehegatte ein Mindestalter erreicht haben müssen, dass höchstens auf 21 Jahre festgelegt werden darf. Nun muss man das nicht übernehmen von den Mitgliedstaaten, das ist richtig, aber eine rechtliche Bedeutung hat diese Formulierung jedenfalls. Sie bringt nämlich eine übereinstimmende rechtliche Vorstellung der Mitgliedstaaten, sodass, was Artikel 8 der europäischen Menschenrechtskonvention gebietet – Artikel 6 ist in diesem Zusammenhang irrelevant –, aber das, was die völkerrechtlich zwingenden Erfordernisse sind, in dieser Richtlinienvorschrift zum Ausdruck gebracht wird. Das lässt deutlich erkennen, dass wir hier doch eine übereinstimmende Vorstellung der Mitgliedstaaten darüber haben, dass heißt: zulässig ist.

Noch eine kurze Bemerkung, wenn ich darf, zur Zwangsehe und Scheinehe:

Die Zwangs- und die Scheinehe sind, wie Frau Freudenberg gesagt hatte – jeder, der sich mit Ausländerrecht beschäftigt, weiß, dass es sehr schwierig ist, das nachzuweisen und das hier offenbar Beweisanforderungen, also auch in der Praxis, erhebliche Schwierigkeiten stellen – deshalb für richtig, darüber nachzudenken, wie man wirksam Zwangs- und Scheinehen, auch bei der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen schon verhindern kann. Nun wird in dem Zusammenhang geltend gemacht, dass die Richtlinie dem entgegensteht, wenn man aber genau den Wortlaut der Richtlinie ansieht, heißt es da: „wenn feststeht...“ und daraus wird ja abgeleitet, dass es also auch bereits verfahrensrechtlich schon festgestellt ist bzw. festgestellt werden muss, also eine erhöhte Anforderung. Ich halte diese Auslegung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften nicht für zwingend und zwar deshalb, weil die Richtlinienbestimmung, sprich sowohl vor der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis als auch vor deren Beendigung, auch an sich völlig ungewöhnlich und entspricht auch nicht der Intention von Richtlinien. Das sind verfahrensrechtliche Regelungen, die in den Mitgliedstaaten gelten, für die Feststellung von materiellen Tatbeständen bereits geregelt. Deshalb muss meines Erachtens das Verständnis dieser Vorschrift so sein, dass den Mitgliedstaaten auch überlassen wird, wie sie nach ihren allgemeinen Vorschriften solche Tatbestände feststellen. Das bedeutet, dass man auch bei den Zwangsehen, vor allem auch das, was in der deutschen Rechtsprechung entwickelt worden ist, auch in die Gesetzesfassung deutlich machen sollte. Nämlich, dass derjenige, der also die Voraussetzung eines Aufenthaltsrechts beweist – Herr Dienelt hat das in seiner schriftlichen Stellungnahme aufgeführt –, die Voraussetzung beweisen muss und der hessische Verwaltungsgerichtshof hat in einer Entscheidung meines Erachtens auch richtig festgestellt, wenn tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dann ist jedenfalls auch bei denjenigen bei der Umkehrung der Beweislast, also wenn ein Aufenthaltsrecht etwa beendet wird, ist es Sache desjenigen, der also nun, wenn solche tatsächlichen Anhaltspunkte vorliegen, nachzuweisen, dass hier zum Beispiel keine Zwangsehe vorliegt.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Wir müssen ein bisschen gemeinsam auf die Zeit achten, also der Interpretationsspielraum, was 5 Minuten sind, ist begrenzt. Es gibt

dort an der Wand eine Uhr und ich würde darum bitten, dass die weiteren Sachverständigen einen Blick auf das Voranschreiten der Zeit werfen, damit wir auch für die Fragerunde genug Zeit haben. Das Wort nun an Herrn Prof. Dr. Hillgruber.

**SV Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität, Bonn): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Mindestaltersgrenze für den Ehegattennachzug und auch die Anforderung, dass sich der nachziehende ausländische Ehegatte bereits vor der Einreise in das Bundesgebiet auf einfache Weise in deutscher Sprache verständigen können muss, sind mit Artikel 6 Absatz 1 des Grundgesetzes vereinbar. Bei der Entscheidung über die Zulassung des Aufenthalts eines ausländischen Ehepartners in der Bundesrepublik Deutschland sind – Herr Hailbronner hat es eben erwähnt – die ehelichen Bindungen an den im Bundesgebiet lebenden Personen zu berücksichtigen. Artikel 6 Absatz 1 Grundgesetz entfaltet insoweit also aufenthaltsrechtliche Schutzwirkungen, die sich jedoch angesichts des weiten fremdenrechtlichen Gestaltungsspielraums der staatlichen Organe in aller Regel nicht zu einem Anspruch auf Ehegattennachzug verdichten. Das Ziel, die Führung von Zwangsehen unter und mit Drittstaatsangehörigen in Deutschland aufenthaltsrechtlich zu verhindern und die Integration aus Drittstaaten nachziehender Ehegatten in Deutschland durch den Erwerb von Grundkenntnissen und Ausdrucksfähigkeit in der deutschen Sprache bereits im Herkunftsstaat vorsorglich zu fördern, liegt im verfassungsrechtlich fundierten Gemeinwohlinteresse. Die hier gestellten Anforderungen genügen auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Bei Anlegung dieses Maßstabes ist der Gestaltungsspielraum zu beachten, der dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber bei der Erfüllung von Schutz- und Förderpflichten zukommt. Insbesondere muss die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers hinsichtlich künftiger Verhältnisse und Entwicklungen gewahrt bleiben. Dies führt zu einer bloßen Vertretbarkeitskontrolle abwägender Festlegungen des Gesetzgebers, wie auch der Ihnen zugrunde liegenden Einschätzungen. Im Hinblick darauf bestehen weder an der Eignung noch an der Erforderlichkeit der vorgesehenen Bedingungen für den Ehegattennachzug Zweifel. Das gilt auch und insbesondere für die künftig abverlangte sprachliche Integrationsvorleistung. Die fehlende oder jedenfalls eklatant mangelnde Beherrschung der deutschen Sprache wird zu Recht allgemein als größtes Integrationsmanko angesehen. Sie schließt einen Großteil der Betroffenen von einer vollen Eingliederung in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in Deutschland aus und zeitigt in Folge dessen nachhaltig generationsübergreifend desintegrative gesellschaftliche Wirkungen. Daher ist die Gewährleistung sprachlicher Integrationsfähigkeit *conditio sine qua non* erfolgreicher Integration. Angesichts des bisher mäßigen Erfolges hiesiger Integrationsbemühungen, zumal in sprachlicher Hinsicht, kann nicht davon ausgegangen werden, dass der sich bereits in Deutschland aufhaltende Ehegatte aufgrund eigener hinlänglicher Sprachkenntnisse auch für die sprachliche Integration seines ausländischen Ehepartners bürgt. Die neuen Bedingungen, von denen der Ehegattennachzug künftig abhängig gemacht werden soll, sind im Regelfall auch angemessen. Die Möglichkeit zum Erwerb der

Kommunikationsfähigkeit in deutscher Sprache besteht angesichts verfüg- und bezahlbarer audiovisueller Sprachprogramme praktisch überall auf der Welt. Die Zumutbarkeit ergibt sich daraus, dass lediglich die Fähigkeit zur Verständigung in deutscher Sprache auf einfache Weise gefordert wird.

Unzumutbare Härten im Einzelfall werden, bezogen auf das Mindestalter, durch die Härteklausel des § 30 Absatz 2 Satz 1 im Aufenthaltsgesetzentwurf, bezogen auf die sprachliche Integrationsvorleistung durch die Ausnahmeregelung bei krankheits- und behinderungsbedingtem Unvermögen, nach § 30 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 Aufenthaltsgesetzentwurf, vermieden.

Die beiden vorgesehenen Kriterien für den Ehegattennachzug nach Deutschland sind auch – Herr Kollege Hailbronner hat das bereits näher ausgeführt – mit der Familiennachzugsrichtlinie vereinbar und sie wahren das Recht auf Achtung des Familienlebens gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonventionen.

Gegen die vorgesehene Bleiberechtsregelung habe ich dagegen dem Grunde nach rechtstaatliche Bedenken. Diese Regelung betrifft vor allem, ausweislich der Begründung des Regierungsentwurfs, abgelehnte Asylbewerber, die bisher nicht abgeschoben werden konnten. Es handelt sich bei den potentiell Begünstigten um Personen, die das von ihnen mittels Berufung auf das Asylrecht erstrebte dauerhafte Bleiberecht gerade nicht erlangt haben, deren in Folge dessen bestehende Ausreisepflicht aber schon längere Zeit aus unterschiedlichen Gründen nicht zwangsweise durchgesetzt werden konnte. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner jüngeren Rechtsprechung wiederholt – und wie ich finde mit Recht betont –, dass eine Rechtsordnung, die sich ernst nimmt, nicht Prämien auf die Missachtung ihrer selbst setzen darf. Sie schafft sonst Anreize zur Rechtsverletzung, diskriminiert rechtstreuere Verhalten und untergräbt damit die Voraussetzungen ihrer eigenen Wirksamkeit (so zuletzt die Entscheidung des BVerfG zur erschlachtenen Einbürgerung). Das Rechtsstaatsprinzip verbietet insoweit, wenn auch nicht schlechthin, die Legalisierung eines bisher illegalen Zustands, hier also des Aufenthalts des ausreisepflichtigen Ausländers. Die rechtlichen Rahmenbedingungen dürfen jedoch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insgesamt nicht so beschaffen sein, dass sie zu rechtswidrigem Verhalten oder zur Herstellung rechtswidriger Zustände geradezu einladen. Die vorgesehene Bleiberechtsregelung könnte hier, so meine ich, falsche Signale aussenden. Wer als abgelehnter Asylbewerber ungeachtet einer bestehenden Ausreisepflicht faktisch länger in Deutschland verbleibt, könnte, jedenfalls dann, wenn solche Altregelungen Schule machen sollten, unter Umständen nämlich insbesondere als arbeitswilliger Wirtschaftsflüchtling darauf hoffen, sein Ziel, das Bleiberecht, letztlich doch noch zu erreichen. Insofern hätte der betreffende Ausländer keine Veranlassung seiner Ausreisepflicht nachzukommen, sondern würde alles daran setzen, seine Abschiebung auf längere Frist unmöglich zu machen.

Meine Damen und Herren, wenn man unter Zurückstellung dieses rechtsstaatlichen Vorbehalts, wie ich zugebe, aus verständlichen humanitären Erwägungen heraus, sich in Deutschland aufhaltenden ausreisepflichtigen, aber geduldeten Ausländern eine dauerhafte Bleibeperspektive eröffnen will, so bestehen meines Erachtens gegen die

vorgesehene, insbesondere eine dauerhafte Zuwanderung in die Sozialsysteme abwehrende Bleiberechtsregelung, keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Der von der Regelung angesprochene Personenkreis besitzt keinen Anspruch auf einen Aufenthaltstitel, sodass man an dessen Verleihung geknüpft Bedingungen und Befristungen jenseits der Willkürgrenze nicht besonders verfassungsrechtlich rechtfertigen müsse.

Noch eine letzte Bemerkung: Aus rechtsstaatlichen Gründen kommt allerdings auch ein selbstständiges Aufenthaltsrecht für minderjährige Kinder im Alter von 14 bis 18 Jahren bei schweren, nach Eintritt der Schuldfähigkeit, begangenen Straftaten nicht in Betracht. Dies sollte durch Ergänzungen der für die Ermessensentscheidung vorgesehenen tatbestandlichen Voraussetzungen eindeutig klargestellt werden.

SV **Stefan Keßler** (Jesuiten-Flüchtlingsdienst, Berlin): Ich werde mich bemühen, mich entsprechend dem Vorbild von Herrn Dienelt wieder etwas näher auf die 5 Minuten zu beschränken. Eine Eingangsbemerkung: Es ist bedauerlich, gerade aufgrund der Diskussion, die wir gerade gehabt haben, dass hier am Tisch der Sachverständigen nicht auch die beiden großen Kirchen vertreten sind, die aufgrund ihrer alltäglichen Arbeit in den verschiedenen Gliederungen vor Ort ein großes Wissen um die tatsächlichen Verhältnisse und die tatsächlichen Probleme haben. Ich vertrete hier nicht die Kirchen, aber eine Einrichtung, die der katholischen Kirche nicht ganz fern steht, nämlich einer Einrichtung des Jesuitenordens und werde deshalb versuchen vielleicht auch zusammen mit Frau Tießler-Marenda von der Caritas die kirchliche Perspektive zumindest ansatzweise mit einzubringen. Ich nehme Stellung vor allem aufgrund der Erfahrungen aus der eigenen Beratungs- und Einzelfallarbeit, die der Jesuitenflüchtlingsdienst inzwischen seit mehr als 25 Jahren betreibt. Das unterscheidet mich möglicherweise einbisschen von anderen Sachverständigen. Ich werde hier nicht auf verfassungsrechtliche, europarechtliche Erwägungen eingehen, sondern die Auswirkungen von vorgesehenen Regelungen in der konkreten Praxis versuchen darzustellen.

Wir haben den Gesetzentwurf der Bundesregierung mit großem Interesse gelesen, auch mit großen Erwartungen. Ich glaube das gilt für viele Organisationen, die im Flüchtlings- oder im Ausländerbereich arbeiten. Für viele dieser Organisationen gilt aber auch, genauso wie für uns, dass viele der Erwartungen an konkrete Regelungen, die Probleme lösen, enttäuscht worden sind. Wir kritisieren an den vorgesehenen Regelungen, dass sie zu zahlreichen Verschärfungen der Lage von Schutzsuchenden führen, die sich eben nicht aus den angeblich zugrundeliegenden EU-Richtlinien herleiten lassen und zu erheblichen Problemen in der konkreten Einzelfallsituation führen werden. Dies betrifft zum Beispiel, das ist angesprochen worden, die geplanten Vorschriften über den Ehegattennachzug, die Umgehung des Richtervorbehalts bei der Abschiebungshaft, den Wegfall der Abschiebungsankündigung oder die sozialleistungsrechtlichen Verschärfungen, etwa die Verlängerung der Leistungsdauer nach dem § 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes. Umgekehrt werden Vorgaben aus den EU-Richtlinien unseres Erachtens nicht sauber umgesetzt. Zum Beispiel die Regelung über den Schutz von Kriegsflüchtlings im § 60 Absatz 7 Satz 2 und 3

Aufenthaltsgesetz neu oder die Regelungen über den Schutz für Opfer des Menschenhandels.

In den vorgesehenen Vorschriften wird immer wieder mit Begriffen und Konzepten gearbeitet, die nicht klar definiert sind. Sie mögen hervorragenden Stoff für Dissertationen oder wissenschaftliche Auseinandersetzungen bieten - damit wären die beiden Lehrstühle, die neben mir vertreten sind, hervorragend bedient -, aber in der Praxis führen sie zur Verwirrung und Rechtsunklarheit sowie zur Überforderung der Betroffenen und der Rechtsanwender.

Wann begründen, Frau Freudenberg hat das gerade angesprochen, denn tatsächliche Anhaltspunkte die Vermutung einer Zwangsehe? Wie soll ein Arbeitgeber, zum Beispiel, mit den Anforderungen an die Prüfung, ob er nun jemanden einstellen darf oder nicht, europarechtlich, gemeinschaftsrechtlich, etc., wie soll er, ein normaler Firmeninhaber eines mittelständischen Betriebes, damit umgehen? Und schließlich: Dringender und tatsächlicher Reformbedarf beim Zuwanderungsgesetz bleibt unbearbeitet, etwa im Zusammenhang mit der Abschiebungshaft. Wir würden uns daher wünschen, nein, wir würden uns nicht wünschen, sondern wir wünschen uns, dass sich der Innenausschuss des Deutschen Bundestages genug Zeit nimmt, auch aufgrund der Erkenntnisse, die Sie heute und am Mittwoch gewinnen werden, den Gesetzentwurf auf seine praktischen Folgewirkungen für die einzelnen Menschen hin abzuklopfen und die dringend notwendigen Änderungen vorzunehmen. Es darf nicht dazu kommen, dass wir ein drittes, viertes, fünftes Änderungsgesetz oder besser gesagt „Reparatur-Gesetz“ brauchen, um das Ausländerrecht in Deutschland wenigstens einigermaßen einem modernen, menschenrechtlichen Schutzstandard und einem christlichen Menschenbild anzupassen. Vielen Dank.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Das war in der Tat fast eine Punktlandung Herr Keßler. Nun Herr Dr. Köfner.

SV **Dr. Gottfried Köfner** (Regionalvertreter des UNHCR, Berlin): Die Umsetzungsgesetzgebung für die EU-Richtlinien bot die Gelegenheit zu einer weiteren Anpassung des deutschen Flüchtlingsrechts an die internationalen Standards, wie sie mit dem Zuwanderungsgesetz seinerzeit begonnen worden war. Mit dem vorliegenden Entwurf zur Umsetzung der EU-Richtlinie wird diese Chance leider verpasst, auch vielfach wichtige Verbesserungen beim Flüchtlingsschutz gesetzlich zu verankern und die positiven Gestaltungsmöglichkeiten der Richtlinien zu nutzen. Stattdessen wurden an vielen Stellen eher restriktive Akzente gesetzt.

Ich verweise an die detaillierte Stellungnahme vom UNHCR, die Ihnen vorliegt. Zentrale Kritikpunkte möchte ich hier kurz hervorheben. Zum subsidiären Schutz: Die vorgesehene Änderung des § 60 Absatz 7 Aufenthaltsgesetz stellt keine europarechtskonforme Umsetzung des Artikels 15 c Qualifikationsrichtlinie dar. Sie verfehlt das Ziel, bestehende Schutzlücken zu schließen. Zum Dublin-Verfahren: Der Ausschluss des einstweiligen Rechtsschutzes verhindert in rechtstaatlich bedenklicher Weise den Zugang zu effektivem Rechtsschutz gegen eine Verletzung der individual schützenden Bestimmungen der Dublin-Verordnung. Zu den Aufnahmebedingungen: Die Richtlinie

über die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber wird weitgehend nicht umgesetzt. Anders im Gegenzug dazu werden sogar Einschränkungen vorgenommen. Zum Widerruf: Die Bestimmungen zum Widerruf des Flüchtlingsstatus in der Auslegung auf die deutsche Rechtspraxis stehen nicht im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskommission und der internationalen Praxis und sie sind zudem negativ in ihrer Auswirkung auf den Aufenthaltsstatus und daher integrationspolitisch verfehlt. Der Gesetzesentwurf hilft dieser Situation leider nicht ab und er sollte entsprechend ergänzt werden. Zum Bleiberecht: Dieses wird grundsätzlich von UNHCR begrüßt, aber es bleiben einzelne Regelungen doch problematisch. Insbesondere gibt es keinen sachlichen Grund für die Möglichkeit eines generellen Ausschlusses bestimmter Nationalitäten.

Die Positionen zum Widerruf und der Bleiberechtsregelungen sind zum Teil auch öffentlich bekannt. Ich beschränke mich kurz noch auf ein paar Bemerkungen zum subsidiären Schutz. Hier erstens, die verkürzte Wiedergabe des Tatbestandes in Artikel 15 c Qualifikationsrichtlinie vorgegebenen subsidiären Schutzes in Situationen von bewaffneten Konflikten. Das Tatbestandsmerkmal der willkürlichen Gewalt wurde weggelassen. Damit wird der Charakter des subsidiären Schutzes nach Artikel 15 c als Schutz vor ungezielten und unberechenbaren Gefährdungen verschleiert. Zweitens, durch die Formulierung des Gesetzesentwurfes wird bei allgemeinen Gefahren, ein Zugang zu individuellen Schutz ausgeschlossen. Dagegen dient 15 c Qualifikationsrichtlinie, gerade dem individuellen Schutz in Situationen allgemeiner Gefahren, nämlich in bewaffneten Konflikten. Der vorgesehene Ausschluss wird der Artikel 15 c zuwider laufen. Zur Begründung wird der Erwägungsgrund 26 der Qualifikationsrichtlinie herangezogen. Dieser spricht jedoch lediglich davon, dass allgemeine Gefahren für sich genommen normalerweise keine individuelle Gefahr begründen. Ein genereller Ausschluss kann daher nicht abgeleitet werden.

Kurz zum Dublin-Verfahren: Den einstweiligen Rechtsschutz gegen Abschiebungsanordnungen nach der Dublin-Entscheidung gesetzlich auszuschließen, verhindert einen effektiven Rechtsschutz gegen Entscheidungen im Verfahren, gemäß der Verordnung. Es ist schwer vorstellbar, dass ein Kläger vom Ausland effektiv ein Rechtsmittelverfahren in Deutschland betreiben kann und im Dublin-System werden individuelle Rechtspositionen geschaffen, welche Zugang zu effektiven Rechtsschutz erfordern. Das Dublin-System stellt humanitäre Kriterien auf, die das Recht des Einzelnen auf die Untersuchung seines Antrages in einem bestimmten Mitgliedstaat regeln. Dabei geht es um die Familieneinheit und um den Schutz unbegleiteter Minderjähriger. Diese individual schützende Dimension des Dublin-Verfahrens bedarf der Möglichkeit des einstweiligen Rechtsschutzes unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten des Artikels 19 Absatz 4 Grundgesetz ebenso, wie nach europarechtlichen Grundrecht und Rechtsschutz.

In Österreich ist eine ähnliche Regelung vom dortigen Verfassungsgerichtshof in 2004 für verfassungswidrig erklärt worden und nicht zuletzt auch unter Bezug auf die EMRK. Zu den Aufnahmebedingungen: Die Bestimmungen der Richtlinie werden bezüglich der dort vorgesehenen besonderen Rechte und Leistungen zugunsten von besonders bedürftigen und traumatisierten Personen in keiner Weise aufgegriffen. Ein Verfahren

zur Feststellung im Einzelfall, wie von der Aufnahme richtlinie verlangt, wird nicht eingeführt. Gleichzeitig soll die Umsetzungsgesetzgebung zu einer wesentlichen Verschärfung genutzt werden: Für die geplante Ausdehnung der Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetzes von 3 auf 4 Jahren, sehen wir keinen sachlichen Grund und keine sachliche Begründung, sie steht eher der späteren Integration der letztlich Aufgenommenen entgegen. Auf die geplante Verlängerung der Anwendung des Gesetzes sollte daher verzichtet werden.

**SV Dr. Reinhard Marx** (Rechtsanwalt, Frankfurt/ Main): Ich komme zunächst zur Familienzusammenführung. Alles, was hierzu gesagt worden ist, möchte ich nicht wiederholen. Ich möchte aber auf den wichtigsten Punkt hinweisen. So, wie es jetzt geplant ist, wird es in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle dazu führen, dass Ehegatten nicht dauerhaft nachreisen können. Das muss man sich vor Augen halten, das möchte ich auch den Abgeordneten deutlich machen. Auch, wenn ein Sachverständiger schreibt, man könne ja per Internet Deutsch lernen, in Kandahar oder in Ostanatolien. Dort leben die Frauen in soziokulturellen armen Verhältnissen, wo es gar keinen Zugang zum Internet gibt, es überhaupt keine Möglichkeiten gibt, die deutsche Sprache zu lernen. Also kurzum, das heißt im Endeffekt der Familien- bzw. Ehegattennachzug wird für die überwiegende Mehrzahl der zweiten Generation ausgeschlossen. Das gibt meiner Meinung nach die Freistellungsklausel des Artikels 7 Absatz 2 der Familienzusammenführungsrichtlinie nicht her. Die gibt zwar den Staaten Möglichkeiten, von den Mindestnormen abzuweichen. Die darf dann aber nicht dazu gebraucht werden, dass generell die Norm nicht mehr anwendbar ist. Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, geht davon aus, dass man für eine gewisse Zeit den Ehegattennachzug ausschließen kann, aber eben nicht dauerhaft. Die Sprachprüfung führt in der Regel zu einem dauerhaften Ausschluss der Familienzusammenführung. Das führt auch – ich will mich hier auf die Rechtsfragen beschränken, als rechtlicher Sachverständiger –, auf einen Punkt, dass so eine Regelung integrationsfeindliche Auswirkungen auf den gesellschaftlichen Kontext haben wird, wenn er sich durchsetzt.

Das Problem der Bekämpfung von Zwangsheirat: Wenn der Gesetzgeber glaubwürdig sein will, dann muss er auch etwas für die Opfer der Zwangsverheiratung tun, nämlich einerseits für die Frauen, die in Deutschland in einer Situation sind, bei der sie sich aus der Ehe nicht herausbewegen können, zwei Jahre abwarten müssen, um das für sie bedrückende Joch zu beseitigen, denn vorher müssen sie ins Herkunftsland zurück und werden möglicherweise Übergriffen des Ehemannes und seiner Verwandten ausgesetzt. Das gilt im Grunde genommen auch für Geduldete. Frauen von Geduldeten, die Opfer von Zwangsverheiratungen und Diskriminierungen und Misshandlungen sind, denen muss eine Verbleibemöglichkeit gewährleistet werden. Auch – das sagte Frau Freudenberg ja schon – für die jungen Frauen, die in ihr Herkunftsland gebracht wurden und dort verheiratet wurden, aber hier groß geworden sind, muss es, wenn der Gesetzgeber glaubwürdig sein will, eine Lösung für die Wiederkehr geben, die derzeit so ohne weiteres nicht durchsetzbar ist, weil die dann meistens verheiratet sind.

Zur Altfallregelung. Diese ist meines Erachtens ein durchaus fortschrittlicher Entwurf, der eine lange Diskussion zu einem sozialen Konfliktthema beendet. Ein Thema allerdings bedürfe aber der Prüfung – neben anderen allerdings, aber ich will hier nur einen nennen: Das ist das Auseinanderreißen von Familien. Wenn man sich den Gesamtkontext von § 104 a und b des Aufenthaltsgesetzes anschaut, führt das dazu, dass bei geringer Straffälligkeit eines Familienmitgliedes – das kann auch ein Jugendlicher sein –, die gesamte Familie ausreisen muss, die Kinder unter 14 Jahren und die Eltern, die Kinder über 14 Jahren dürfen hier bleiben und das aus Anlass geringfügiger, rechtlicher Verfehlungen. Fünfzig Tagessätze sind nicht viel, das handelt man sich sehr schnell ein und ich habe da auch meine verfassungsrechtlichen Bedenken, ob bei faktisch integrierten Personen, bei derartigen geringfügigen Strafbarkeitsschwellen der Ausschluss zulässig ist.

Ich komme nun zum Flüchtlingsschutz und zum subsidiären Schutz: Beim Flüchtlingsschutz fällt auf, dass die Methode der Umsetzung der Richtlinie einerseits heißt „ergänzende Anwendung bestimmter Normen“ und beim subsidiären Schutz dieser Vorbehalt der „ergänzenden Anwendung“ nicht vorgesehen ist. Also da fragt man sich, warum. Das steht meines Erachtens nicht in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht. Richtlinien müssen so umgesetzt werden, dass der Vorrang des Gemeinschaftsrechtes deutlich bleibt. Wenn ich aber nur eine ergänzende Anwendung anordne, dann wird für den Rechtsanwender dieser Vorrang nicht deutlich. In einem Kontext, bei dem die deutsche Rechtsprechung in der Zukunft Abschied nehmen muss von Gewissheiten, die in 20 Jahren entwickelt worden sind, muss eine Richtlinie so umgesetzt werden, dass dem Rechtsanwender auch klar wird, dass sich hier etwas verändert. Das wäre mein Kritikpunkt an der Frage der ergänzenden Umsetzung des Flüchtlingsschutzes.

Zum subsidiären Schutz: Bei der verfahrensrechtlichen Sperrwirkung wird mit einer typisch spezifisch deutschen Verfahrensbarriere eine gemeinschaftsrechtliche Richtlinie angegangen. Es findet sich hierfür in der Richtlinie keine Rechtsgrundlage. Herr Dr. Köfner hat es schon gesagt, der Erwägungsgrund Nummer 26 ist nur eine Methode der Auslegung, d. h. der unverbindlichen Auslegung der Richtlinie. In erster Linie gilt die Richtlinie und hier gilt der Artikel 18; Zugang zum subsidiären Schutz – wenn jemand die Voraussetzungen von Artikel 15 c der Richtlinie erfüllt. Durch eine Sperrwirkung wird dieser Zugang, der verpflichtend und zwingend ist, nach der Richtlinie gesperrt.

Zu Dublin II: Auch hier möchte ich anschließen an Herrn Dr. Köfner. Es muss ein Verfahren geben, zumindest für unbegleitete Minderjährige, für die Sicherstellung der Familienzusammenführung und für das Selbsteintrittsrecht aus humanitären Gründen, dass Rechtsschutz im Bundesgebiet gewährt wird. Man fragt sich überhaupt, warum in einem Gesetz, das Richtlinien umsetzt, eine Verordnung aus dem Jahre 2003, die schon 2004 bei der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes vorhanden war, jetzt umgesetzt wird.

Zum asylrechtliches Widerrufsverfahren: Wir haben hier das absurde Ergebnis, wenn man die Sperrwirkung nicht bei Artikel 15 c anwendet, dass die Schutzformen ausgewechselt werden. An die Stelle des Flüchtlingsschutzes tritt der subsidiäre



Schutz, bezogen auf Bürgerkriegsopfer. Das ist nicht im Sinne der Richtlinie. Diese will ja eine Angleichung beider Schutzformen.

Zur Aufnahmerichtlinie: Es muss gewährleistet werden, dass eine Bedarfsprüfung bei besonders schutzwürdigen Personen durchgeführt wird. Das ist in dem Umsetzungsgesetz nicht vorhanden.

**SV MinR Wilfried Schmäing** (Hessisches Ministerium des Innern und Sport, Wiesbaden): Ich bedanke mich für die Gelegenheit hier Stellung zu nehmen. Ich bin seit fünf Jahren Referatsleiter im hessischen Innenministerium und war dies vorher sieben Jahre lang im rheinlandpfälzischen Innenministerium.

Das Ausländergesetz 1990 sah eine Ehebestandszeit von 4 Jahren vor, bevor das Aufenthaltsrecht nicht mehr vom Aufenthaltsrecht des Ehegatten abhängig ist. Diese Ehebestandszeit ist aus fachlichen Gründen zu kurz, zwar sind die Möglichkeiten einer Ausländerbehörde bei der Prüfung, ob gegebenenfalls eine Scheinehe vorliegt, begrenzt. Ich halte es aber dringend für erforderlich, hier zu einer längeren Frist zu kommen. Es dürften dann auch der ein oder andere davon abgehalten werden, eine derartige Scheinehe einzugehen, wenn die Gefahr bestünde, dass die Behörden über einen längeren Zeitraum ermitteln können. Da die Ermittlungsmöglichkeiten der Behörden sehr eingeschränkt sind, ist es bei der jetzigen Rechtslage kaum möglich dem Missbrauch wirksam zu begegnen. Aus zahlreichen Verfahren steht für die Ausländerbehörde fest, dass eine Aufenthaltsbeendigung einer Scheinehe nicht möglich ist, solange sich beide Ehegatten darüber einig sind, dass die eheliche Lebensgemeinschaft besteht bzw. bestanden hat. Sehr eingeschränkt werden die Ermittlungsmöglichkeiten auch durch eine starke Lobby. So erzielen Scheinehebefragungen nicht immer das gewünschte Ergebnis, wenn man sich schon vorab umfangreich, das heißt durch diverse Homepages im Internet, über den Verlauf und Inhalt einer solchen Befragung informieren kann. Ebenso fehlt es an einem Datenaustausch zwischen Sozialämtern und Ausländerbehörden. So erfahren Sozialämter kaum, wenn die Klienten geheiratet haben und ein unterhaltspflichtiger Ehepartner vorhanden ist. Hilfreich wäre auch eine automatische Datenübermittlung des Einwohnermeldeamtes, wenn dort eine „Getrenntlebend-Erklärung“ abgegeben wird. Eine vierjährige Ehebestandszeit würde den Betrug zwar nicht unmöglich machen, aber schwerer. Vorstellbar wäre auch aus meiner Sicht, ein absolutes Duldungsverbot für Personen, die ausreisepflichtig sind und bei denen kein faktisches Abschiebehindernis mehr vorliegt. Bei der jetzigen Rechtslage und Rechtsprechung kann ein Abschiebegefangener trotz Vorliegen aller faktischen Voraussetzungen für eine Abschiebung nicht abgeschoben werden, wenn er alle Unterlagen für die Heirat zusammen hat und nur noch auf einen Termin wartet. Unattraktiv wäre eine Eheschließung zur Gewährung eines Aufenthaltsrechtes auch, wenn nicht sofort nach Eheschließung ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis entstehen würde. Eine Ehebestandszeit von einem Jahr, vor Erteilung der Aufenthaltserlaubnis, würde eine Erschwernis darstellen, die aber doch sozusagen das eine oder andere ermöglichen könnte. Was auch sehr häufig passiert und in der Praxis sehr viele Probleme bereitet, ist die so genannte „verdeckte Scheinehe“. Da ist zum Beispiel der in

Deutschland lebende Ehepartner, der eine Ehe wirklich eingehen möchte und über Verwandte, im Urlaub oder über das Internet jemanden kennenlernt und dann kurz nach der Trauung erfährt, dass eigentlich die eheähnliche Gemeinschaft nur zur Erwirkung eines Aufenthaltsrechtes eingegangen wird. Ich kann nur empfehlen, mit solchen – Frauen sind es meistens – ein Gespräch zu führen. Das ist fast genau so schwierig, als mit einem, der in einer Zwangsehe lebt.

Wir haben natürlich Zwangsehen – das will ich gar nicht bestreiten – und dabei hat auch der Bundesrat eine Prüfbitte beschlossen, ob Menschen, die in besonderer Weise von einer Zwangsehe betroffen sind, unmittelbar ein Aufenthaltsrecht erhalten sollen. Mit der vom Bundesrat vorgenommenen Einschätzung kann man dies nur akzeptieren, wenn eine Einschränkung gemacht wird, man muss aber davon ausgehen, dass die Nachweispflicht bei dem Betroffenen liegt. Es gibt immer wieder Menschen, die neue Rechtsansprüche ausnutzen. Der Nachweis dafür ist nur sehr schwer zu führen. Erfahrungsgemäß erhöhen sich die Zahlen bezüglich besonderer Aufenthaltsgründe immer dann, wenn eine gesetzliche Regelung erleichtert wird. Deshalb bedarf es auch einer Beweislastumkehr bei Aufnahme der ehelichen Lebensgemeinschaft. Ich verweise hier auf die Rechtsprechung des hessischen VGH, die auch im Gesetz Niederschlag finden müsste, dass heißt, grundsätzlich trifft den Ausländer die Feststellungslast für das Bestehen einer eheähnlichen Lebensgemeinschaft, wenn er einen Aufenthaltstitel erwirken will. Will die Ausländerbehörde dagegen den Aufenthaltstitel beenden oder es soll zu einer Aufenthaltsbeendigung kommen, trifft sie die Beweislast. Es sei denn, es liegen besondere Anhaltspunkte vor. Diese Rechtsprechung findet im Gesetz in der bisherigen vorliegenden Form leider keinen Niederschlag. Vielleicht könnte man hier noch einmal über eine neue Formulierung nachdenken.

Ob das Nachzugsalter von 18 Jahren zu einer wirksamen Bekämpfung der Zwangsehen führen könnte, ist die Frage. Ich habe da so meine Zweifel, ich hielte ein Ehenachzugsalter von 21 Jahren für besser und zwar daher, weil in der Praxis, die meisten Ehen, die heute geschlossen sind, über 18 Jahren liegen, darunter gibt es so gut, wie keine Eheschließungen. So dass diese Vorschrift in der Praxis zu keiner wirksamen Bekämpfung meines Erachtens führen würde. Das Nachzugsalter von 21 Jahren wäre hier eindeutig besser, weil auch die Menschen, die davon betroffen sind, dann in ihrer Lebensgestaltung gefestigter sind und sich möglicherweise in solche Ehen nicht ganz so leicht hineinbringen lassen.

Ein weiterer Punkt ist das Spracherfordernis. Ich will das nicht weiter ausführen, ich weise nur darauf hin, dass der Bundesrat hier sogar von ausreichenden Sprachkenntnissen spricht und die Anforderungen hier insoweit erhöht, weil es nämlich genau darum geht, Integration zu erreichen. Die Frage, was erreiche ich eigentlich bei Frauen, die in einem Land leben, wo ihnen möglicherweise die Bildungschancen nicht eingeräumt sind. Es ist die Frage, ob ich dadurch nicht sogar mehr erreiche, indem ich sie und auch die Familien dazu zwingen, vorher zu entsprechenden Sprachkenntnissen zu gelangen und es nicht darauf ankommen zu lassen, dass sie hier in der Familie sozusagen verschwinden. Die Möglichkeiten an Sprachkursen teilzunehmen, die ihnen hier verwehrt werden, und wir dann doch letztendlich zu keiner Aufenthaltsbeendigung kommen und schon gar nicht zu einer Integration.

**SV Dr. Elke Tießler-Marenda** (Deutscher Caritas Verband e. V., Freiburg): Auch ich bedanke mich für die Einladung und für die Gelegenheit, hier Stellung nehmen zu können. Ich bedaure es auch sehr, dass die Kirchen nicht auch eingeladen worden sind, allerdings nicht nur das, sondern, dass auch Vertreter anderer Religionsgemeinschaften nicht als Sachverständige eingeladen wurden und dass, wie so oft, wenn wir über dieses Thema reden, auch keine Vertreter von Selbsthilfeorganisationen eine Einladung erhielten, hier Stellung zu nehmen. Ansonsten geht es mir hier ein bisschen nach dem alten Karl-Valentin-Motto: „Es ist eigentlich fast alles schon gesagt, auch schon von jedem, und jetzt hören Sie es auch noch einmal.“ Also die ausführliche Stellungnahme der Caritas zusammen mit der Diakonie liegt Ihnen ja vor. Auch wir haben große Bedenken im Zusammenhang mit der Regelung zum Familienzusammenzug. Hier nicht nur zur Fragestellung, ob das Ganze europafest ist oder das Ganze eventuell verfassungswidrig, sondern auch und gerade aus integrationspolitischen Gesichtspunkten haben wir hier große Bedenken. Welches Bild geben wir mit diesen Neuregelungen „Zuwanderinnen und Zuwanderern“ von unserem, vielleicht auch christlichen, Menschenbild. Wir setzen hier auf Ausgrenzung, auf Zuzugsbegrenzung und zum Teil mit Begründungen, die aus unserer Sicht zumindest, gegen das Gleichheitsgebot verstoßen, wenn wir zum Beispiel von Deutschen erster und zweiter Klasse reden, wenn wir Eingebürgerten oder anderen Deutschen mit Migrationshintergrund, mit globalisierten Deutschen das Signal geben: „Ihre Ehe ist weniger wert; Ihre Ehe kann auch im Ausland gelebt werden; Sie sind weniger wert“. Das bitte ich doch zu bedenken. Das steht so nicht im Gesetz, aber da steht es so zum Teil in der Begründung. Ein Gesetz, das auch ausweislich seiner eigenen Begründung Signalwirkung haben soll. Um das zu belegen hier ein kurzer Hinweis auf eine wenig diskutierte Regelung, nämlich die Regelung, dass auch die Familienzusammenführung dann nicht stattfindet, wenn es sich um Adoptionen zum Zwecke der Aufenthaltsermöglichung handelt. Die Tatsache, dass man einem Kind ein besseres Leben in Deutschland ermöglichen möchte, führt ausschließlich nicht dazu, dass hier die Familienzusammenführung nicht möglich ist, sondern es soll hier ein vor allen Dingen einen unabhängigen von sonstigen Gelegenheiten Signal gesetzt werden. Welches Signal – das Signal, das bestimmte Familien in Deutschland weniger willkommen sind? Dieses ist das Eine, was ich Sie bitte, noch einmal bei den Beratungen zu überdenken.

Zum Thema Bleiberecht wurde vieles schon gesagt. Auch wir begrüßen es sehr, dass es eine Altfallregelung geben soll. Wir finden es aber bedauerlich, dass es eine Altfallregelung ist, dass also eine Stichtagsregelung beinhaltet ist. Denn die Erfahrungen zeigen, dass es in Kürze nötig sein wird, wieder zu diskutieren. Was unterscheidet – es kamen vorhin viele Fragen – denjenigen, der eben erst 6 Jahre, 7 Monate hier ist, von jemanden, der schon 8 Jahre hier ist, denn in einem Jahr wird ja der andere auch 8 Jahre hier sein. Also wir würden es begrüßen, diese Stichtagsregelung noch einmal zu überdenken.

Zur Frage der Ausschlussgründe, denke ich, wird auch noch zu diskutieren sein, inwieweit sich Täuschungs- und Verzögerungshandlungen tatsächlich auswirken, über welchen Zeitraum hinweg sie sich auswirken, ob es sich noch auswirken darf, wenn

diese Täuschungs- und Verfolgungshandlungen in der Gesamtabwägung nicht mehr kausal dafür sind, dass eine Ausreise nicht möglich war. Wir wünschen uns, da es sich hier um eine humanitär begründete Regelung insgesamt handelt, auch eine entsprechend humanitär begründbare Ausnahmeregelung für alte, behinderte und für anderweitig erwerbsunfähige Menschen. Dass diese Personen sich nicht selbst ernähren können, liegt auf der Hand: Es sind ältere Menschen, es sind Behinderte und es sind eben anderweitig Erwerbsunfähige. Zu fordern, dass die von Dritten, von Angehörigen, die häufig selbst in einer ähnlich prekären Aufenthaltssituation gelebt haben, versorgt werden, geht an den Realitäten vorbei. Denn die Erfahrungen zeigen, auch aus unserer Beratungsarbeit, dass es für diesen Personenkreis regelmäßig um Jobs geht, die im Niedriglohnbereich liegen und nicht um Beschäftigungsverhältnisse, die es ermöglichen, neben sich selber auch noch Angehörige zu versorgen. Also hier haben wir die dringende Bitte noch einmal nachzubessern.

Ein, zwei Worte noch zur Umsetzung der Opferschutzrichtlinie. Auch die halten wir unter humanitären Gesichtspunkten für sehr wesentlich. Auch da haben wir allerdings noch ein paar Anmerkungen, wo wir Nachbesserungsbedarf sehen. Das eine ist sicherlich die Unterbringung in Sammelunterkünften, die aus den Erfahrungswerten, in diesem Kontext, ungeeignet ist, da sie den Sicherheits- und Schutzbedürfnissen der Betroffenen nicht gerecht wird. Wenn man sich vorstellt, sie sind Opfer von Zwangsprostitution und werden in einer Sammelunterkunft untergebracht, wo sie natürlich auch mit Männern zusammenstoßen, die das in anderen Diskussionen oft angeführte männliche Rollenbild verinnerlicht haben, wird das nicht gerade zur Stabilisierung dieser Frauen beitragen. Es fehlt in den Sammelunterkünften bisher meistens an entsprechender psychosozialer Betreuung. In dem Zusammenhang finden wir es sehr bedauerlich, dass in dem ursprünglichen Entwurf, der in vielen Teilen nachgebessert wurde, hier keine Nachbesserung, sondern Verschlechterung stattgefunden hat. Nämlich, dass der Anspruch auf entsprechende medizinische Hilfe und auch angemessene psychosoziale Betreuung gestrichen worden ist. Man sollte sich überlegen, ob man das nicht wieder aufnimmt.

Bedenklich halten wir auch die sehr kurze Mindestausreisefrist. Wir sind hier mehrheitlich Juristen und wissen, eine Mindestausreisefrist ist eine Mindestausreisefrist. Die Praxis in den Beratungsstellen zeigt, dass Mindestausreisefristen von Behörden regelmäßig als Ausreisefrist ohne „Mindest“ wahrgenommen werden, also, dass das zur Regelausreisefrist werden dürfte und das ist für die Betroffenen regelmäßig eine zu kurze Frist. Dafür eigentlich, dass sie nicht ausreisen sollen, insoweit ist auch der Name etwas irreführend, sondern, dass sie sich entscheiden sollen, wie sie mit ihrer Situation umgehen, ob sie bereit sind, in einem Verfahren als Zeugen zur Verfügung zu stehen, mit all den einhergehenden Risiken. Unter anderem auch den Risiken in der Herkunftsregion, wo zum Teil auch auf Familienangehörigen Druck ausgeübt wird. Wir halten, während man sich selber stabilisieren muss, eine Mindestausreisefrist von drei bis sechs Monaten und auch vielleicht eine Umbenennung dieser Frist für notwendig. Wichtig, das kam auch schon einmal zur Sprache,...

Vors. **Sebastian Edathy**: Frau Sachverständige, 8 Minuten...

**SV Dr. Elke Tießler-Marenda:** Ja, ich rede noch schneller,...

Vors. **Sebastian Edathy:** Nein, Sie müssen eigentlich zum Schluss kommen und nicht schneller reden.

**SV Dr. Elke Tießler-Marenda:** Dann möchte ich mich noch zumindest als Merkposten den Vorrednern Dr. Marx und Herrn Dr. Köfner anschließen. Ich denke, es wird ganz dringend nötig sein, bei der EU-Flüchtlingsrichtlinie noch nachzubessern, insbesondere beim subsidiären Schutz. Man wird noch einmal hinterfragen müssen, ist die Dublin-Verordnung so sinnvoll umgesetzt, insbesondere zur Fragestellung Rechtsschutz. Ich möchte noch als ein nicht nur kirchliches *ceterum censeo* darauf hinweisen: Das Kindeswohl im Asylverfahren muss mehr Berücksichtigung finden.

**SV Dr. Ruth Weinzierl** (Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin): Wie Sie unserer schriftlichen Stellungnahme entnehmen können, hat das Deutsche Institut für Menschenrechte an vielen Teilen dieses Gesetzesentwurfes erhebliche Bedenken hinsichtlich der Menschenrechtskonformität. Ich kann natürlich nicht auf alle eingehen, aus Zeitgründen. Ich möchte Sie aber darauf hinweisen und darum bitten, auch die Teile des Gesetzespakets eingehend zu prüfen, die mit Ausweisung und Abschiebung zu tun haben, inklusive der Folgen des automatischen Erlöschens von Aufenthaltstiteln – das ist Seite 6 der Stellungnahme – und die Punkte, die mit Haft, insbesondere was Asylbewerber angeht, zu tun haben. In Ergänzung und Reaktion auf meine Vorredner und Vorrednerinnen möchte ich gerne darauf hinweisen, dass nach meiner Ansicht Artikel 8 der europäischen Menschenrechtskonventionen sowohl in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte als auch in der Rechtsprechung des EuGH in Luxemburg, eine umfassende Abwägung der Einzelinteressen mit den öffentlichen Interessen erfordert. Das gilt sowohl für den Familiennachzug als auch für Abschiebungsfälle, dass heißt, in diesem Bereich ist – meines Erachtens – auf jeden Fall ein Ermessen der Behörden erforderlich, damit die Behörden im Rahmen des Ermessens die vom europäischen Gerichtshof für Menschenrechte aufgestellten Kriterien berücksichtigen können. Meiner Ansicht nach reicht hier eine bloße Härtefallregelung nicht aus.

Dann möchte ich kurz noch auf das Argument eingehen, das gebracht wurde, dass die Staatenpraxis, die sich in den Richtlinien niederschlägt, belege, dass einige Teile des Gesetzesentwurfes im Zusammenhang mit dem Familiennachzug mit Artikel 8 MRK vereinbar sind. Ich möchte darauf hinweisen, dass die Richtlinien ein Ergebnis eines politischen Kompromisses sind und die Fassung der Richtlinien und die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten nichts aussagt, also kein entscheidendes Argument für die Menschenrechtskonformität und die Vereinbarkeit der Richtlinie und der Praxis der Mitgliedstaaten mit den EU-Grundrechten ist. Schließlich möchte ich noch darauf hinweisen, dass das Europarecht sehr wohl Verfahrensregelungen regeln kann, dies sogar muss, wenn sie menschenrechtlich geboten sind. Der Europäische Gerichtshof hat im Juni letzten Jahres entschieden, dass die Familienzusammenführungsrichtlinie,

und andere auch, dann den EU-Grundrechten widersprechen können, wenn sie inzident menschenrechtswidriges Handeln der Mitgliedstaaten zulassen.

Ich möchte nun aber auf einen Punkt angehen, der bisher nicht diskutiert wird und der sich nur erschließt, wenn man die Parallelentwicklungen auf europäische Ebene mit berücksichtigt. Und zwar geht es um die Verweise auf Europarecht und völkerrechtliche Verträge in den §§ 18, 27 a und 34 des Asylverfahrensgesetzes, durch die die Anwendung der deutschen Drittstaatenregelung erheblich ausgeweitet werden kann, ohne dass Kontrollmöglichkeiten des Deutschen Bundestages bestünden. Nach dem Gesetzesentwurf sollen Asylbewerber an der Grenze abgewiesen oder ohne die Möglichkeit des vorläufigen Rechtsschutzes abgeschoben werden können, wenn ein anderer Staat aufgrund von Rechtsvorschriften der europäischen Gemeinschaft oder aufgrund von völkerrechtlichen Verträgen für die Prüfung des Asylantrages zuständig ist. In den genannten Fällen wird der Antragsteller also so behandelt, als käme er aus einem sicheren Drittstaat im Sinne von 16 a Absatz 2 Grundgesetz. Wie bereits von einigen meiner Vorredner ausgeführt, sind die genannten Vorschriften deswegen problematisch, weil das Fehlen effektiven Rechtsschutzes europarechtswidrig ist. Sie sind aber vor allem auch deswegen problematisch, weil durch die vorgesehene dynamische Verweisung auch künftige Rechtsvorschriften der EG und künftige Abkommen der EG mit Drittstaaten dazu führen können, dass Asylbewerber ohne Antragsprüfung an der Grenze abgewiesen werden oder ohne die Möglichkeit des vorläufigen Rechtsschutzes abgeschoben werden. Hier muss in Betracht gezogen werden, dass die EG seit 1999 die Kompetenz für den Abschluss von Zuständigkeitsabkommen mit Staaten außerhalb der EU hat. Von dieser Kompetenz hat die EG auch schon mehrfach Gebrauch gemacht. Der Abschluss solcher Abkommen mit Drittstaaten erfolgt ohne Beteiligung der nationalen Parlamente. Das europäische Parlament wird hierzu lediglich angehört. In Kombination mit den im Umsetzungsgesetz genannten Neuerungen würde dies dazu führen, dass schon jetzt Island und in Kürze Liechtenstein als sichere Drittstaaten behandelt würden, obwohl der deutsche Bundestag nie über ihre Qualifikation als sichere Drittstaaten entschieden hat. Die in der Gesetzesbegründung enthaltene Behauptung, die Staaten auf die sich die Verweisung beziehe, seien alles sichere Drittstaaten, ist daher schon zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zutreffend. Mittelfristig könnten aber auch Zuständigkeitsabkommen der EU mit osteuropäischen oder nordafrikanischen Staaten unter den genannten Verweisungen fallen, was eine ganz erhebliche Veränderung des 1993 gefundenen Asylkompromisses bedeuten würde.

Vor dem Hintergrund der Strategiedebatten im Rat und angesichts der Verhandlungsmandate der europäischen Kommission ist es durchaus nicht unwahrscheinlich, dass die EU mittelfristig Zuständigkeitsabkommen mit Drittstaaten abschließen wird, die in Nordafrika oder in Osteuropa liegen. Nicht auszuschließen ist auch die Benennung zuständiger Drittstaaten durch eine geänderte Richtlinie oder geänderte Verordnungen. Einzelheiten zum Hintergrund entnehmen Sie bitte der Stellungnahme.

Mittelfristig könnten die jetzt geplanten Verweisungen daher ohne Kontrollmöglichkeiten

des Deutschen Bundestages zu einer Anwendung der Drittstaatenregelung sogar auf Staaten führen, die keine EMRK-Staaten sind.

Ich halte die geplanten offenen dynamischen Verweisungen vor allem aus zwei Gründen für klar verfassungswidrig. Erstens, Artikel 16 a Absatz 2 Grundgesetz stellt die Benennung sicherer Drittstaaten unter Parlamentsvorbehalt. Dieser wird durch die dynamische Verweisung umgangen. Zweitens, Artikel 16 a Absatz 2 Grundgesetz stellt hohe Anforderungen an die Sicherheit des Drittstaates, insbesondere muss in dem Drittstaat die Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und der europäischen Menschenrechtskonvention sichergestellt sein. Auch diese materiellen Anforderungen an die Sicherheit des Drittstaates könnten durch die im Gesetzesentwurf enthaltenen dynamischen Verweisungen umgangen werden. Drittens, Artikel 16 a Absatz 5 Grundgesetz rechtfertigt die Verweisungen auf Europarecht nicht, da er sich nur auf Zuständigkeitsabkommen bezieht, die die Mitgliedstaaten abschließen und nicht die EG.

Ich empfehle daher, im Interesse des Flüchtlingsschutzes:

Erstens: zur Verhinderung von Verstößen gegen das Refoulementverbot den vorläufigen Rechtsschutz auch bei Zuständigkeit eines anderen Staates beizubehalten und Zweitens: Verweisungen auf Europarecht nur präzise und statisch zuzulassen und sie inhaltlich am Maßstab des Artikel 16 a Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz, Anwendung von EMRK und GFK zu überprüfen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Wir kommen jetzt zur Behandlung des Themenblocks 1, dafür haben wir eine Zeit bis etwa 12:00 Uhr vereinbart. Themenblock 1 beinhaltet die Themenbereiche unfreiwillige bzw. unechte Ehen, Recht auf Wiederkehr, Nachzugsalter, Spracherfordernis, Nachzug zu Deutschen. Wir machen zunächst eine Berichterstatterrunde und ich bitte, beim Umfang der Fragen die Zeit im Auge zu behalten. Ich schlage vor, dass direkt auf die Fragen geantwortet wird, bevor dann der oder die nächste Abgeordnete das Wort bekommt. Wir fangen an mit Fragen des Kollegen Grindel von der CDU/CSU-Fraktion.

BE **Reinhard Grindel** (CDU/CSU): Ich möchte mich zunächst bei den Sachverständigen sehr herzlich, vor allen dafür bedanken, dass Sie uns auch umfangreiche schriftliche Stellungnahmen in der Kürze der Zeit noch vorgelegt haben, die wir alle gelesen haben und deswegen weiß ich, ähnlich, wie auch aus den Berichten des Praktikererfahrungsaustausches, um die Problematik des Wachsens von Scheinehen, vor allen Dingen Herr Schmäing hat darauf hingewiesen. Ich meine, dass in der Tat richtig ist, was Frau Freudenberg sagt, dass wir hier erhebliche Beweisprobleme haben und deswegen die Frage der Ausweitung der Ehebestandszeit auf 4 Jahre zwingend ist. Ich würde deswegen gerne von Herrn Hailbronner wissen, ob es dagegen verfassungsrechtliche Bedenken gibt und ich würde auch wissen, ob man zu einem solchen Ergebnis auch über den Weg kommen kann, dass die entsprechende Familienrichtlinie (Artikel 8) eine zweijährige Wartezeit vorsieht und auch hieraus, wenn man diese Wartezeit mit einer zweijährigen Aufenthaltsdauer kombinieren würde, eine gewisse von Herrn Schmäing aus der Praxis geforderte Schutzwirkung eintreten würde.

Natürlich kenne ich das Urteil des Bundesverfassungsgericht, insofern würde ich gerne von Ihnen wissen: Halten Sie eine zweijährige Wartezeit, wie sie hier in Artikel 8 der Richtlinie vorgesehen ist, noch für zulässig oder würden Sie auch empfehlen aus verfassungsrechtlicher Sicht dann doch lieber zu einer vierjährigen Ehebestandszeit zu kommen?

Die zweite Frage, die sich an Herrn Hailbronner und an Herrn Schmäing richtet. Herr Schmäing hat sehr eindrucksvoll beschrieben, dass die Härtefallregelung im § 31, wo es also um besondere Umstände geht, unter den man auch vor dem Ablauf der zweijährigen Ehebestandszeit zu einem eigenständigen Aufenthaltsrecht kommt, dass hier in erheblichen Maße Missbrauch getrieben wird, indem angebliche Zwangssituationen vorgetragen werden, die man auch nicht widerlegen kann. Deswegen würde ich gerne von beiden wissen, ob Sie uns empfehlen würden, auf diese Härtefallregelung deswegen zu verzichten oder sie zumindest mit einer wirksamen Missbrauchsklausel zu versehen?

Meine dritte Frage richtet sich wiederum an Herrn Hailbronner und Herrn Schmäing zu einem Themenkomplex, der bisher nicht besprochen worden ist. Dabei geht es um die Frage der Niederlassungserlaubnis für Ehegatten, die zu Deutschen gezogen sind. Hier fordert der Gesetzentwurf einfache Deutschkenntnisse. Der Bundesrat möchte ausreichende Deutschkenntnisse. Dafür habe ich deswegen Verständnis, weil das ja das Ziel der Integrationskurse ist, die eigentlich alle Ehegatten besuchen müssten, nämlich das Ziel, Sprachkompetenz B1 zu erreichen. Also die Frage, sollten wir die Niederlassungserlaubnis abhängig machen von ausreichenden und nicht nur von einfachen Deutschkenntnissen.

Eine weitere Frage an Herrn Hillgruber und Herrn Hailbronner bezieht sich noch einmal auf die Frage zur Beweislast, beim Artikel 27, zur Verhinderung von Scheinehen und Zwangsehen. Auch Herr Dienelt hat ja gesagt, im Grunde genommen, ist egal, wie Sie es formulieren, die allgemeine Beweislastregel des Verwaltungsrechtes gilt. Wenn man einen Verwaltungsakt erstrebt, muss man beweisen, dass die Tatsachen vorliegen. Gleichwohl würde ich von Ihnen beiden gerne wissen, ob Sie uns Empfehlungen zur Präzisierung der Frage der Beweislast machen können. Ich würde dann zum Thema Spracherfordernis gerne von Herrn Hailbronner wissen, ob die von einigen Sachverständigen erhobenen Bedenken vor dem Hintergrund von Artikel 8 EMRK zur Frage der Sprachvoraussetzungen durchgreifend sind?

Ich würde gerne abschließend von Herrn Schmäing noch einmal hören, einen Gedanken, den Sie leider nicht mehr ausführen konnten, weil der Vorsitzende, völlig zu Recht, Sie an die Zeit erinnert hatte, nämlich die Integrationswirkung, die diese Frage des Spracherfordernisses hat. Für unsere Fraktion ist dieser Punkt das Kernstück überhaupt der gesamten Zuwanderungsreform, deswegen werden wir natürlich daran auch festhalten, aber ich möchte auch vor dem Hintergrund dessen, was Herr Marx gesagt hat, eben zurückweisen, den Gesichtspunkt der Integrationsfeindlichkeit. Genau entgegengesetzt ist es richtig, wenn Sie in Integrationskurse gehen, Herr Marx, stellen Sie überall fest, ob im Land oder in großen Städten, dass es hier eben langjährige aufhaltende Ausländer, vor allem Ausländerinnen gibt, die praktisch keine Deutschkenntnisse haben. Deswegen würde ich gerne von Herrn Schmäing wissen:



Welchen Vorteil hat diese Regelung für die Integration, gerade auch in Bereichen, also Familien, die sich bisher nicht als besonders integrationsoffen gezeigt haben? Ist nicht gerade – das haben Sie bisher nicht angesprochen – das Problem, das ja gerade, wo wir es hier mit arrangierten Ehen, Zwangsehen, zu tun haben, wo eben gerade nicht Deutsch in den Familien gesprochen wird, wo also der Satz, den ich bei Herrn Marx gefunden habe, „Integration findet in der Familie statt“, nun gerade nicht zutrifft, sondern, weil wir wissen, dass dort die Medien, Fernsehen, Zeitungen aus den Heimatländern genutzt werden und eben auch die ursprüngliche Heimatsprache und, weil Frau Freudenberg auf die Alternative Integrationskurse hingewiesen hat, Herr Schmäing, können Sie bestätigen – vorerst meine letzte Frage –, dass ja gerade das das Problem ist, dass die Ausländerbehörden, wenn ich da richtig informiert bin, zu wenig hinterher sind, ob die Verpflichtung zum Besuch der Integrationskurse, ob der auch tatsächlich nachgekommen wird. Gerade auch wieder bei den Personenkreis, den wir hier besonders im Blick haben, also den von Zwangsverheiratungen betroffenen Frauen, dass es gerade Sinn macht, auf dem Wege einer präventiven Integrationsanstrengung, wie sie ja viele Experten, wie Prof. Bade und andere fordern, eben schon dort anzusetzen, um hier Spracherwerb vor dem Familiennachzug zu ermöglichen, weil eben die Ausländerbehörden zu wenig im Nachhinein schauen, ob die Verpflichtung zum Besuch eines Integrationskurses auch tatsächlich eingehalten worden sind.

**SV Prof. Dr. Kay Hailbronner** (Universität, Konstanz): Herr Abgeordneter Grindel, zur ersten Frage der Ausweitung der Ehebestandszeit auf vier Jahre, hätte ich verfassungsrechtlich keine Bedenken und zwar deshalb, weil es ja hier um die Gewährung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts geht. Die Frage von Ehe- und Familienschutz steht nicht zur Diskussion. Verfassungsrechtliche Aspekte sind – meines Erachtens – nur allenfalls unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit allgemeiner Erwägungen maßgeblich. Deshalb kann man sich durchaus überlegen, ob es nicht im Hinblick auf legitime öffentliche Interessen, für ein solches legitimes öffentliches Interesse halte ich die Verhinderung von Scheinehen oder Zwangsehen, wenn die Praxis das zeigt, dass das ein sinnvolles Instrumentarium wäre, wie Herr Schmäing dargelegt hat, was ich nicht beurteilen kann, aber wenn die Praxis das zeigt, dann halte ich das für durchaus legitim und verfassungsrechtlich unproblematisch, das einzuführen. Im Übrigen möchte ich auch noch darauf hinweisen: Bei vielen der Kritikpunkte, die wir hier diskutieren, ist es in der Tat so, dass vom verfassungsrechtlichen Aspekt aus jedenfalls der Deutsche Bundestag über einem Spielraum darüber verfügt, was angemessene Instrumentarien sind. Es ist eine Sache der Vorbehaltung gewisser vom Verfassungsgericht aufgestellter Grenzen für die absolute Ungeeignetheit oder völlig faktische Fehleinschätzung, aber es ist Sache des Deutschen Bundestages und auch seine Verantwortung, neue Modelle zu erproben. Dass hier gewisser Problembedarf im Hinblick auf die Integration besteht, scheint mir völlig klar zu sein.

Zur zweijährigen Wartefrist: Das Bundesverfassungsgericht hat ja damals in der berühmten Entscheidung zur Wartefrist gesagt „3 Jahre“, aber noch einmal, ich glaube,

man muss, wenn man die Entscheidung heute auch noch nachliest – ich habe sie auch vorher, bevor ich hier hergekommen bin, nachgelesen –, war es eine spezifische Situation. Das Bundesverfassungsgericht sagt ausdrücklich, verweist auch auf die Anwerbergeneration. Es verweist auf die achtjährige Aufenthaltszeit in Verbindung mit einer dreijährigen Ehebestandsfrist und sagt, dass das faktisch dazu führt, dass also ein großer Teil derjenigen, wo der Gesetzgeber eigentlich auch schon gesagt hat „ihr könnt hier bleiben“, dass der vom Ehegattennachzug ausgeschlossen wird. Das ist nicht zulässig, weil man hier ja auch in einem gewissen Konzeptionswiderspruch stand, zu der eigenen Entscheidung hier, eine Einwanderung eigentlich zuzulassen. Man kann nicht Einwanderung zulassen und den Leuten gleichzeitig vorenthalten, dass ihre Ehegatten nachziehen. Aber bei der Einführung einer zweijährigen Wartefrist generell, die ja auch in einem etwas anderen Kontext steht als das damals das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, meine ich jedenfalls, dass man mit guten Gründen argumentieren kann, dass jedenfalls die Rechtsüberzeugung der europäischen Staaten aufgrund auch der Richtlinienvorschrift davon ausgeht, dass eine zweijährige Wartefrist ein zulässiges Instrumentarium sein kann, um nun solchen sozusagen nicht gewünschten Ehen auch zu begegnen.

Frau Weinzierl, nur einen Punkt, wenn ich noch einen Punkt sagen darf. Natürlich sind das Kompromissregelungen, aber man muss auch berücksichtigen, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber klipp und klar sagt: „Also das sind die Standards, die für alle Staaten, die dieser Kompromissregelungen zugestimmt haben, der Ausdruck dessen sind, was sie für mit Artikel 8 der europäischen Menschenrechtskonvention vereinbart haben.“ Sonst wäre es schlecht, ein Widerspruch, dass überall in der Präambel vorn drinsteht „unter Berücksichtigung der Grundsätze der europäischen Menschenrechtskonvention“. Dann müsse man annehmen, dass einige Mitgliedstaaten zugestimmt haben, aber gleichzeitig doch das nicht für vereinbar halten. Das halte ich für nicht konstruierbar.

Zweiter Punkt die Härtefallregelung. Beim eigenständigen Aufenthaltsrecht ist es in der Tat so, also eine Härtefallregelung halte ich als solche für erforderlich. Es gibt einfach Fälle, bei denen man eine solche Ehebestandszeit nicht verlangen kann, das brauch ich auch nicht näher auszuführen. Da gibt es genügend Beispiele und das hat ja auch schließlich den Gesetzgeber dazu veranlasst, hier gewisse Ausnahmen zu machen. Man kann aber auch auf der anderen Seite auch nicht daran vorbeischaun, dass es Probleme gibt, in Hinblick auf den Missbrauch dieser Klauseln. Deswegen wäre eigentlich meine Präferenz, dass man versucht, das gesetzgeberisch in den Griff zu bekommen. Das ist keine ganz einfache Aufgabe, wenn man das hinreichend präzisieren muss, ohne dass es nun zu einer völligen Ausfüllung der Vorschrift führt. Aber ich meine, wir haben die Probleme ja auch sonst, wir haben auch sonst Missbrauchsklauseln und ich denke, das wäre durchaus möglich, eine solche Missbrauchsklausel zu formulieren.

Zur Niederlassungserlaubnis, von Personen, die zu Deutschen gezogen sind. An sich wäre es sogar systemkonform zu sagen, man verlangt diejenigen Sprachkenntnisse, die auch sonst für die Erteilung eines unbefristeten dauernden Einwanderungsrechts gewährleistet sind. Deshalb ist das historisch bedingt auch eine Privilegierung von

deutschen Staatsangehörigen. Aber wenn Sie die Gesamtkonzeption des Integrationsrechts anschauen, das, was Sie heute durch das Zuwanderungsgesetz eingeführt haben, an Voraussetzung anführt, die Einwanderung verlangen, dann kann man gegen „ausreichende Sprachkenntnisse“ nichts einwenden.

Zur Beweislastregelung: Was ich mit meinem Eingangsstatement sagen wollte ist, dass man diese Formulierung, wenn feststeht, dass man diese Formulierungen auch ein bisschen historisch sehen muss, wie sie in der Richtlinie enthalten sind. In der Tat erscheint es beim ersten Lesen so, dass also hier eine Beweislastregelung, und natürlich könnte der Gemeinschaftsgesetzgeber auch Beweislastregelungen machen, aber die, wenn man ein bisschen in der Entstehungsgeschichte der Regelungen hineinschaut, dann hat man erhebliche Zweifel, ob das tatsächlich so ist. Zwar deshalb, weil immer in der politischen Diskussion diskutiert worden ist, darüber war man sich auch einig, dass man Unterscheidungen zwischen der Beendigung von bestehendem Aufenthaltsrecht machen muss. Dort hat man gesagt, das kann natürlich nicht angehen, dass der bloße Verdacht der Zwangsehe oder Scheinehe dazu führt, dass nun eine Aufenthaltsbeendigung gemacht wird. Aber es ist eine andere Sache, dass man bei der Erteilung von Aufenthaltsrechten, und diese Unterscheidung hat eben auch die deutsche Rechtsprechung immer berücksichtigt, verlangt, dass die Voraussetzungen nachgewiesen werden müssen. Und wenn dann ein Anhaltspunkt dafür da ist, dass das nicht der Fall ist, dann obliegt es auch der betreffenden Person, nachzuweisen, dass diese Voraussetzungen, die sozusagen einen Ausschluss begründen, dass sie nicht erfüllt sind. Der Gesetzgeber hat auch, das kann man in der gesamten Rechtsordnung nachweisen, an anderen Stellen solche Regelungen eingeführt, wo es spezifisch auch um subjektive, in der eigenen Sphäre einer Person, die gewisse Vergünstigung vom Staat will, dass sie nachweisen muss, dass sie diese Voraussetzung auch erfüllt.

Deshalb würde ich auch – wie immer Sie das nennen wollen –, eine Regelung für sinnvoll halten, die das aufnimmt, was der hessische VGH in dieser Entscheidung zur Bewilligungsleistung gesagt hat, indem er sagt, es obliegt den betreffenden Personen nachzuweisen, dass die Voraussetzung für den Ausschluss, also dass es eine echte familiäre Beziehung und eine echte Ehe ist. Ich denke damit hätte man die meisten Probleme gelöst.

Zum letzten Punkt Spracherfordernisse und Artikel 8 EMRK: Also natürlich kann man sich immer über die Auslegung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg streiten. Das Bundesverfassungsgericht hat das vor kurzem zum Ausdruck gebracht: „es sei eine sehr kasuistische Rechtsprechung“ und damit hat es völlig Recht. Aber an einem kann man nicht zweifeln, dass es eine Rechtsprechung ist, die klipp und klar gesagt hat, es kann einem Ehegatten zugemutet werden, im Grundsatz, wenn besondere Umstände vorliegen, zur Verwirklichung der ehelichen Einheit, auch in einem anderen Staat, zu ziehen. Dass heißt also, die Begründung eines Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland führt nicht kraft Völkerrecht zu einem Anspruch darauf, dass man mit einem Ehegatten die Ehe in Deutschland realisiert. Ich glaube daran kann kein Zweifel sein.

Der einzige kritische Punkt ist, und das gebe ich gerne zu, der auch durchgehend in den Stellungnahmen zu finden ist, der auch in der niederländischen Diskussion sehr heftig diskutiert wird und auch Probleme aufwirft: Gibt es eine praktische Auswirkung dieser Regelung dahin, dass Personen, von denen man nicht vernünftigerweise erwarten kann, dass sie in einen anderen Staat zurückgehen, dass die gehindert werden, ihre Ehen, ihren Ehwunsch in der Bundesrepublik Deutschland zu realisieren. Das ist der zentrale Punkt in der verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Diskussion. Ich denke, man muss dem Gesetzgeber auch die Option geben. Man darf auch der verfassungsrechtlichen Beurteilung nicht unterstellen, dass der Gesetzgeber böswillig ist und in Wirklichkeit überhaupt gar keine Möglichkeiten dieser Spracherfordernisse schafft. Woraus leitet man das her, in dem jetzigen Stand, dass der Gesetzgeber und die Verwaltung, die dieses Gesetz ja dann auszufüllen hat – das Auswärtige Amt –, dass das von vornherein unmöglich ist, dieses Erfordernis zu erfüllen? Das kann ich – offen gestanden – nicht verstehen.

Zur Lebenserfahrung: Also wenn es einen verfassungsrechtlichen Grundsatz gibt, ich meine ich habe auch manchmal meine Zweifel an der Rationalität der Gesetzgebung – das muss ich ganz offen sagen –, aber wenn es einen Grund gibt, ...

Vors. **Sebastian Edathy**: Dazu sind Sie aber nicht gefragt worden, Herr Sachverständiger.

SV **Prof. Dr. Kay Hailbronner**: Dann darf man jedenfalls davon ausgehen, dass der Gesetzgeber eine Regelung macht, die auch sozusagen durch alle weiteren Vorschriften sinnvoll ausgeführt wird. Meines Erachtens ist diese Regelung eine solche, die es durchaus möglich macht, dass dieses Erfordernis auch erfüllt werden kann, einfach Sprachkenntnisse. Warum sollte es – auch der berühmte Fall, man sieht es in Anatolien, aber wenn man in der Bundesrepublik einwandern will – dann nicht zumutbar sein, dann sich in das nächst gelegene Generalkonsulat zu begeben? Gut, man muss sich dann unterhalten, wie diese Sprachkenntnisse erworben werden können, aber prima facie kann ich nicht ganz sehen, warum es unmöglich sein soll, diese Erfordernis zu erfüllen. Es gibt Fälle von Unmöglichkeiten, die hat der Gesetzgeber erfasst. Er hat ja eine Härtefallregelung, schon eine konkretisierte Härtefallregelung, wenn man krank ist etc., aber ich kann eigentlich keinen Bedarf sehen für eine generelle Härtefallregelung. Nicht zuletzt deshalb, weil solche Klauseln, also wir haben wirklich genügend Erfahrungen im Ausländerecht in den letzten 20 Jahren mit solchen allgemeinen generalklauselnartigen Regelungen und die Erfahrung hat gezeigt, dass solche Regelungen häufig dazu führen, dass sie dann, die andere Seite reagiert darauf auch, dass man diese Regelung in Anspruch nimmt und zwar auch dann in Fällen, in denen das vielleicht nicht der gesetzgeberischen Intention entspricht. Die Rechtsprechung hat erhebliche Schwierigkeiten, solche dann auch zu konkretisieren, insbesondere mit einstweiligem Rechtsschutz. Ich würde sagen, also häufig doch zur Schaffung von vollendeten Tatsachen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Ich will noch einmal darauf hinweisen, dass wir vor dem Hintergrund der eng bemessenen Zeit, darauf angewiesen sind, dass wir uns alle gemeinsam knapp halten. Das ist jetzt der erste Sachverständige von drei, der sich auf die Fragen des ersten von fünf Berichterstattern geäußert hat. Mit dem Ziel, 12:00 Uhr zu erreichen, gilt es zu bedenken, dass wir nicht dann am Ende in eine Situation geraten, in der wir dann feststellen, dass wir das, was wir uns vorgenommen haben, nicht haben einhalten können.

Das vorausgeschickt, hat jetzt das Wort Prof. Dr. Hillgruber, mit der Bitte um Beachtung, dass er lediglich zu dem, zu dem er gefragt worden ist, mit der Beweislastumkehr, antwortet.

**SV Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität, Bonn): Dieser Ermahnung hätte es gar nicht bedurft, selbstverständlich beschränke ich mich auf die an mich gestellte Frage. Hier ist bereits mehrfach betont worden, von Herrn Dr. Dienelt, dem Kollegen Hailbronner und andern, wie die Lage bezogen auf die materielle Beweislast ist, dass also der nachzugswillige Ehegatte, jedenfalls dann, wenn ein Verdacht aufgekommen sein sollte, dass es sich um eine Scheinehe handelt, hier materiell beweisbelastet ist dafür, dass dies nicht der Fall ist. Ich darf in diesem Zusammenhang auf eine Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2003 hinweisen, in der ausdrücklich ausgeführt wird, dass es nicht gegen Artikel 6 Absatz 1 Grundgesetz verstößt, wenn der nachzugswillige ausländische Ehepartner für seine Absicht, mit seiner deutschen Ehefrau eine eheliche Lebensgemeinschaft aufzunehmen und zu führen, in diesem eben beschriebenen Sinne als materiell beweisbelastet angesehen wird. Es stünde daher eben auch mit Artikel 6 Grundgesetz in Einklang, wenn § 27 Absatz 1 a Nummer 1 Aufenthaltsgesetzesentwurf bestimmen würde, dass ein Familiennachzug bereits dann nicht zugelassen wird, wenn hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte mit indizieller Bedeutung für das Vorliegen einer Scheinehe sprechen. Dies stünde auch in Übereinstimmung mit der Familiennachzugsrichtlinie. Hier zwar in der Tat das Wort „feststehen“ – das ist auch der Grund, vermute ich, warum im Gesetzesentwurf diese Formulierung gewählt worden ist. Wie sich allerdings aus Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe b Unterabsatz 2 ergibt, können die Mitgliedstaaten bei einer Entscheidung in diesen Fällen – ich zitiere – „der Tatsache besonderer Bedeutung zumessen, dass die Eheschließung, die Schließung der Lebenspartnerschaft oder die Adoption erfolgt ist, nach den Zusammengehörenden ein Aufenthaltstitel erteilt wurde.“ Daraus ist meines Erachtens zu schließen, dass sowohl diese Tatsache, wie wohl auch andere Tatsachen, denen erhebliche indizielle Bedeutung in diesem Sinne zukommt, jedenfalls dann die Ablehnung eines Antrages auf Familienzusammenführung rechtfertigen können, wenn sich daraus insgesamt durchgreifende Zweifel an der Absicht ergeben, eine eheliche Lebensgemeinschaft aufzunehmen und zu führen. Eine solche Regelung wäre sowohl mit dem deutschen Verfassungsrecht, insbesondere Art. 6 Abs. 1 GG, als auch mit der Familiennachzugsrichtlinie vereinbar.

**SV MinR Wilfried Schmäing** (Hessisches Ministerium des Innern und Sport, Wiesbaden): An mich sind drei Fragen gerichtet worden. Zuerst die Frage der Härtefallregelung, ob man darauf verzichten sollte, im Hinblick auf die Ehebestandszeit. Nein, man sollte darauf nicht verzichten, wie auch Herr Prof. Dr. Hailbronner schon gesagt hat. Ich wollte nur darauf hinweisen, dass solche Härtefallklauseln oft dazuführen, dass in der Praxis dies zu Missbräuchen führt. Man kann allenfalls darüber diskutieren, ob dann eine entsprechende Missbrauchsklausel angeführt wird, die man sicher gut bedenken muss, wie sie dann lautet. Aber keinesfalls die Härtefallregelung selbst abschaffen, insbesondere im Hinblick auf meine Forderung zu einer vierjährigen Bestandszeit, dann gilt es natürlich erst recht, dass man eine Härtefallregelung braucht. Die Frage der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an Ehegatten von Deutschen. Hier ist es, wie Herr Prof. Dr. Hailbronner zu Recht ausgeführt hat, im Grunde genommen ein alter Zopf, den man durchaus abschneiden könnte, indem diese Privilegierung entfällt und man ja jetzt bei den Integrationskursen sowieso dazu kommen will, dass hier ausreichende Sprachkenntnisse bestehen, so dass man hier auch bei der Niederlassungserlaubnis das entsprechend verlangen könnte, wie der Bundesrat das auch fordert.

Eine letzte Frage, die Sie gestellt haben, bezieht sich auf die Spracherfordernisse. Ich weiß nicht, ob man hier nicht genauer differenzieren muss. Also man ist sich doch eigentlich darüber einig, dass Sprachkenntnisse für die Integration von Ausländern von immens wichtiger Bedeutung sind und dass das ein Ziel ist, dass man eigentlich erreichen müsste. Sie wissen doch alle, die sich damit beschäftigen, dass es Familien in Deutschland gibt, die Frauen es nicht erlauben, an irgendwelchen Sprachkursen, gesellschaftlichen Veranstaltungen teilzunehmen. Warum werden denn mit entsprechenden Imamen Gespräche geführt, damit das erlaubt wird? Warum versucht man im Sport derartige Maßnahmen zu erreichen, damit die Frauen aus ihrer Umgebung herausgeführt werden können und damit sie Deutsch können? Warum müssen Kinder immer noch Dolmetschen, wenn Mütter zu Lehrergesprächen gehen? Warum muss im Kindergarten quasi ein Dolmetscher eingesetzt werden, damit die Kinder dort reden können? Das heißt, Spracherfordernisse, darüber sind wir wohl alle einig, sind wichtig. Warum kann ich nicht verlangen, dass bestimmte Sprachkenntnisse vor der Einreise erfolgt sind? Die Frage der Umsetzung sollten wir doch davon trennen. Also die Frage, wie setze ich das dann um, wie komme ich dann zu entsprechenden Ergebnissen? Aber das Erfordernis ist als solches evident wichtig und ich weiß auch nicht, warum man da unbedingt darauf verzichten sollte. Das ist schon ein Punkt, wenn wir sehen, wie die Integrationspolitik bisher fortgeschritten ist, ist das ein weiterer Schritt in diese Richtung. Wir haben bis zum Zuwanderungsgesetz überhaupt keine Integrationserfordernisse gehabt. Wenn Sie sich anschauen, was da an Bedingungen war, das war doch relativ gering. Wir haben festgestellt, dass dieser Punkt einer der wichtigsten ist, den wir in der Zuwanderungspolitik betrachten müssen und auch für Ausländerbehörden ist das ein Punkt, der neu ist. Ausländerbehörden haben bisher mit Integration aber auch gar nichts zu tun gehabt. Dass das ein Punkt ist, der für Ausländerbehörden noch weiter geschärft werden muss, darüber sind wir uns auch einig, dass die entsprechenden Bedingungen erfüllt werden und dass die

entsprechenden Voraussetzungen auch nachgekommen werden, wenn eine Verpflichtung zum Integrationskurs besteht. Da ist natürlich die Frage, man versucht jetzt auch neu zu konstruieren, Behörden, die Kenntnisse haben, dass eine Integrationsleistung fehlt, es dann auch entsprechend anordnen können. Natürlich muss das dann von den Ausländerbehörden entsprechend überwacht werden. Aber warum kann ich das eine tun ohne das andere zu lassen? Ich kann doch beide Wege beschreiten, um zu einer vernünftigen Integrationspolitik zu kommen. Ich meine, dass ist ein wesentlicher Punkt und darüber kann man sich doch mal unterhalten, wie setze ich so etwas um, wie komme ich zu entsprechenden Ergebnissen. Ich glaube, wir werden uns doch relativ schnell einig.

Vors. **Sebastian Edathy**: Wir fahren fort in der Berichterstatterrunde. Das Wort für die FDP-Fraktion hat der Kollege Wolf.

BE **Hartfrid Wolff (Rems-Murr) (FDP)**: Ich habe zunächst eine Frage an den Herrn Dr. Köfner und auch an den Herrn Schmäing und zwar würde mich interessieren, wie weit es wissenschaftlich empirische Erkenntnisse darüber gibt, dass die Gesetzesverschärfung, also gerade das Nachzugsalter mit 18 Jahren, auch tatsächlich bei der Durchsetzung dieses Gesetzesvorhaben erforderlich und geeignet sind. Wenn ich die Beauftragte für Migration der Bundesregierung kurz zitieren darf. Sie sagt in ihrem Bericht 2005, „es liegen bislang keine Studien vor, keine, die belastbare Aussagen oder Schätzungen für das Ausmaß von Zwangsverheiratungen und die zugrunde liegenden Familienstrukturen zulassen“. Insofern würden mich schon die Geeignetheit und auch die Erforderlichkeit von Maßnahmen, gerade was das Nachzugsalter angeht, interessieren, weil Sie, Herr Schmäing, ja auch davon sprachen, Sie hätten gerne die 21 Jahre. Da ist sehr interessant, auch an die beiden Sachverständigen die Frage, wie weit es nicht potentiell interessanter sein könnte, ein eigenständiges Aufenthaltsrecht auch für Zwangsverheiratete zu bekommen oder eben auch eine klarere Rückkehrmöglichkeit zu schaffen, für die im Ausland Zwangsverheirateten.

Des Weiteren habe ich eine Frage an den Herrn Sachverständigen Prof. Dr. Hailbronner als auch an die Frau Sachverständige Dr. Weinzierl. Es geht um die Ausnahme im § 30 des Entwurfs, Ausnahmen vom Spracherfordernis. Da wird unter anderem gesagt, dass also bestehende Ehen von Hochqualifizierten, Selbstständigen und aus anderen EU-Staaten sowie Personen, die in der Bundesrepublik visumsfrei einreisen dürfen. Das erscheint doch eine sehr weitgehende Ausnahmemöglichkeit zu sein. Letztere sind laut Gesetzesbegründung zumindest Personen aus Ländern, zu deren Deutschland enge wirtschaftliche Beziehungen pflegt. Ich habe da meine persönliche Meinung zum Gleichheitsgrundsatz, aber da würde mich die Meinung von Ihnen beiden sehr interessieren.

Ein dritter Punkt, betrifft auch die beiden eben genannten Sachverständigen. Beim Ehegattennachzug zu Deutschen im § 28 des Entwurfs. Da schreiben Sie in Ihrer Begründung, dass Artikel 6 nicht betroffen ist. Interessieren würde mich, ob Artikel 3 Grundgesetz betroffen sein könnte. In dem Punkt als das es nach der

Gesetzesbegründung um eingebürgerte Deutsche und Deutsche mit Migrationshintergrund geht, allerdings die Regelung nicht für autochthone Deutsche gelten soll. Insofern würde mich da interessieren, wie weit Sie dieses konkret einschätzen? Das zunächst einmal für die erste Runde, vielleicht dann auch danach noch weitere Fragen. Vielen Dank.

Vors. **Sebastian Edathy**: Dann zu den drei Fragebereichen. Angesprochen zur Frage der Geeignetheit der Änderung des Nachzugsalters und eigenständigem Aufenthaltsrecht für Zwangsverheiratete und Rückkehrrecht, Herr Dr. Köfner und Herr Schmäing bitte.

SV **Dr. Gottfried Köfner** (Regionalvertreter des UNHCR, Berlin): Ich glaube, dass es nicht in der Kompetenz von UNHCR liegt zu beurteilen, ob das Nachzugsalter für den Einwanderungsbereich die Zwangsverheiratung vorbeugen kann. Es scheint mir nicht sehr nahe liegend. Aber das ist eine Meinung, die ich jetzt nicht auf Erfahrung stützen kann. Ich kann aber nur im Zusammenhang mit der Flüchtlingsproblematik sagen, dass sie sich im Gegensatz zu Einwanderern, also besonders die eine Einwanderungsentscheidung freiwillig getroffen haben, Flüchtlinge in einer ganz anderen Situation, nämlich einer Zwangslage befinden und dass hier die späte Familienzusammenführung und gerade Wartezeiten ein sehr problematisches Instrument wären. Einerseits vom Rechtsschutzgedanken aus gesehen, weil gerade Familienangehörige auch oft bedroht sind und sich in Gefahr befinden wegen des Flüchtlingsschicksals, des Weiteren wegen der Integration. Die Familienzusammenführung spielt bei der Integration nach unserer Erfahrung aus dem Flüchtlingsbereich eine große und wichtige Rolle. Ich möchte jetzt nicht auf die rechtliche Problematik eingehen, wie lange eine Wartefrist sein kann. Dazu gibt es Fachleute, die dies beurteilen können.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Schmäing bitte.

SV **MinR Wilfried Schmäing** (Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Wiesbaden): Zum Punkt Nachzugsalter. In Ihrer Frage lag im Grunde genommen ja schon die Antwort. Die 21 Jahre werden deshalb von mir bevorzugt, weil sie die meisten Eheschließungen - so eben die Berichte der Ausländerbehörde - die ich aus Anlass der Anhörung eingesehen habe, bereits eigentlich erst ab 18 liegen. Darunter haben wir ganz selten Eheschließungen. So dass die Regelung von 18 bis 21 zu einer besseren Regelung führen würde, als die jetzt von 18. Das ist eindeutig. Dass man sich auf die 18 geeinigt hat, wissen Sie besser als ich. Von daher glaube ich, dass man sozusagen nicht das erreicht, was man sich in der Praxis vorgestellt hat, um zu einen entsprechenden Nachzugsalter zu kommen. Sie haben noch gefragt nach dem eigenständigen Aufenthaltsrecht und der Rückkehrmöglichkeit bei Zwangsverheirateten. Das ist ein ganz schwieriger Punkt. Ich sehe die große Gefahr, dass wir Zwangsverheiratete haben und wir denen möglicherweise ein Aufenthaltsrecht auch einräumen müssen. Auf der anderen Seite ist die Tatsache darzustellen, dass man



zwangsverheiratet ist und damit die Missbrauchsmöglichkeit wieder einzuräumen, halt auch da ist. Wir haben immer wieder Fälle, die also plastisch zu schildern sind, wo im Grunde genommen, dann versucht wird einem Ehepartner über die Zwangsverheiratung das Eheaufenthaltsrecht einzuräumen und dann den anderen irgendwann einmal nachziehen zu lassen oder aus anderen Gründen dann hier zu haben. Da können sie natürlich immer das Gegenargument bringen; das ist bei solchen Fällen halt so. Woher wissen wir, dass die nicht zwangsverheiratet waren? Vielleicht waren sie doch zwangsverheiratet. Aber gerade diese Missbrauchsmöglichkeit ist groß. Auf der anderen Seite wollen wir den Menschen nicht ihrem Schicksal überlassen. Also von daher sehe ich da schon eine gewisse Schwierigkeit. Aber vor dem Hintergrund spreche ich mich gegen eine generelle Regelung im Gesetz auf. Wir müssen andere Möglichkeiten finden, dem Rechnung zu tragen. Ich glaube, dass uns dies auch gelingt. Also eine Möglichkeit ist z. B. über die Härtefallkommission, bei der Rückkehrmöglichkeit durch entsprechende Auslegung, dass sie auch die Wiederkehrmöglichkeit einräumen. Ich glaube nicht, das Hauptproblem ist die Wiederkehrmöglichkeit. Das Hauptproblem ist überhaupt auf die Idee zu kommen, sich aus derartigen Lagen zu befreien und dann sich irgendwie zu einer Botschaft oder sonst wo hinzuretten und dann wieder in das Heimatland zurückzukehren. Was ich auf keinen Fall für richtig halte, bestimmte Fristen einzuräumen. Also ganz klar ist, dass, wenn man innerhalb dieser Zeit zurück kann, das führt auf jeden Fall dazu, dass man diese Fristen entsprechend dann ausnutzt und zu allen möglichen Fallgestaltungen benutzt. Das halte ich nicht für gut. Wenn, dann halte ich für günstiger, die bestehenden Möglichkeiten auszunutzen und keine generelle Regelung einzuführen. Der Bundesrat hat das für eine bestimmte Fallgestaltung getan. Das sind dann offensichtliche Fälle, wo das auch klar ist, dass die vorliegen, dann könnte man sich das vorstellen, aber sonst nicht.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Dr. Köfner möchte einen Nachtrag leisten.

SV **Dr. Gottfried Köfner** (Regionalvertreter des UNHCR, Berlin): Ich entschuldige mich beim Abgeordneten Wolff. Ich habe zu dem Punkt: Schutzfordernis bei Zwangsverheiratung und Folgen nicht Stellung genommen. Es gibt einerseits natürlich den asylrechtlichen Bereich der geschlechtsspezifischen Verfolgung, der hier im Einzelfall maßgeblich sein kann. Wenn die Folgen einer Zwangsverheiratung bei Rückkehr menschenrechtlich massiv problematisch sind, dann muss man hier Schutzfordernisse vorsehen. Es gibt ähnliche Bestimmungen in anderen Sachzusammenhängen wie bei Menschenhandel/-schmuggel. Man sollte hier in Anlehnung durchaus Schutzmechanismen vorsehen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Dann bitte ich jetzt die Sachverständigen Hailbronner und Weinzierl zu den von Herrn Wolff angesprochenen Fragen im Bereich des Ehegattennachzuges zu antworten. Herr Prof. Dr. Hailbronner bitte.

**SV Prof. Dr. Kay Hailbronner** (Universität, Konstanz): Zu der ersten Frage von Herrn Abgeordneten Wolff, also der Ausnahmen der Gleichbehandlung. Sie haben natürlich im Ausgangspunkt völlig Recht, dass ein sachlicher Grund geltend gemacht werden muss für eine unterschiedliche Behandlung. Das ist völlig klar. Die Frage ist, ob nicht der sachliche Grund hier, wie bei den Integrationsanforderungen auch für sich bereits im Inland Aufhaltende fremde Staatsangehörige, eine Differenzierung danach gemacht werden kann? Ob sozusagen empirisch nach den Erfahrungen, die man gemacht hat, ein anderer Integrationsbedarf besteht? Ich sehe die Regelung, die jetzt getroffen worden ist, mit den Ausnahmen in dem § 30 Abs. 1 Nr. 2 Satz 1, ist alles ein bisschen kompliziert, wenn man den Gesetzentwurf ansieht. Also bei erkenntlich geringerem Integrationsbedarf und visumsfreie Einreise ist praktisch spiegelbildlich das, was wir auch bei § 44 Aufenthaltsgesetz, also bei den Erfordernissen, sich einem Integrationskurs zu unterziehen, auch haben. Dass das generalisierende Regelungen sind ist klar. Aber ich denke, der Gesetzgeber darf auch generalisierend auf unterschiedliche Erfordernisse der Integration abstellen. Insofern ist der sachliche Grund hier in der Tat von den Erfahrungen ausgehend, unterschiedliche Integrationsanforderungen bei bestimmten Staatsangehörigkeiten auch. Die Staatsangehörigkeit ist nicht der entscheidende Punkt, sondern die dahinter stehende Annahme, dass unterschiedliche Integrationserwartungen oder -anforderungen vorliegen. Zum Thema Integrationserwartung vielleicht auch noch ein Punkt: Es ist meines Erachtens doch auch zulässig, dass man sagt, also wir differenzieren danach, ob erfahrungsgemäß Aufenthaltserlaubnisse einschließlich von Aufenthaltserlaubnissen zum Zweck des Familiennachzugs zu Personen aus Staaten gegeben werden, die nicht - jetzt gebrauche ich wieder den Ausdruck, der so im Gesetz nicht drin steht, aber - Einwanderer sind. Das ist eben ein Unterschied, ob wir es mit Staatsangehörigen aus den USA oder Japan zu tun haben. Wir haben keine substantielle Einwanderung aus Japan. Aber wir haben eine substantielle Einwanderung aus anderen Staaten. Das hat der Gesetzgeber hier aufgenommen. Deshalb denke ich, dass sich also ein sachlicher Grund für die Unterscheidung finden lässt. Der andere Punkt, den Sie erwähnt haben, ist in der Tat kritisch. Wie Sie, nehme ich an, bin ich auch der Meinung, dass die deutsche Staatsangehörigkeit prinzipiell keine Unterscheidung der Differenzierung zulässt. Das Konzept der deutschen Staatsangehörigkeit darf nicht vorn herein von den rechtlichen Voraussetzungen her und dem mit der Staatsangehörigkeit verbundenen Recht nicht unterschiedlich sein. Nur, das sagt der Gesetzgeber hier nicht. Es gibt keine Regelung, besonderer Umstand ist eine Generalklausel. Worauf die Gesetzesbegründung verweist, sind besonders Problemfälle, bei denen es auch hier Integrationsprobleme gibt. Dass die Abhängigkeit von Sozialhilfe - damit bin ich völlig mit Frau John einig - ich habe mehrfach auch mit ihr diskutiert, dass die Abhängigkeit von Sozialhilfe bzw. die Gewährung von Sozialhilfe, der die Integration hindernde Faktor schlecht hin ist. Deshalb halte ich es auch für legitim, dass man hier legal eine Differenzierung danach vornimmt, ob erfahrungsgemäß bei einer besonderen Gruppe solche Integrationsprobleme auftauchen durch Abhängigkeit bzw. permanente Abhängigkeit von Sozialhilfe. Deshalb halte ich hier diese Unterscheidung nicht für eine Unterscheidung

nach der Staatsangehörigkeit, sondern für eine Unterscheidung, die sachlich gerechtfertigt ist durch andere Differenzierungsmerkmale.

**SV Dr. Ruth Weinzierl** (Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin): Zunächst zu den Ausnahmen in § 30 des geplanten Aufenthaltsgesetzes. Das sind die Ausnahmen zur Voraussetzung des Spracherfordernisses. Ich möchte hier zunächst darauf hinweisen, dass wir davon ausgehen, dass hier eine erhebliche diskriminierende Wirkung von diesen Vorschriften ausgehen kann, die auch nicht vereinbar ist, mit Verfassungsrecht und Art. 14 EMRK bzw. den EU-Grundrechten. Und zwar deswegen, weil in der Wirkung es für die Behörden kaum eine andere Möglichkeit geben wird, als an die ethnische oder soziale Herkunft anzuknüpfen. Das heißt, diese Ausnahmeregelungen resultieren in einer diskriminierenden Anwendung und sind damit selbst indirekt diskriminierend. Ich möchte dabei darauf hinweisen, dass das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, dass an die Prüfung des Unterscheidungsmerkmals im Zusammenhang mit dem Gleichheitssatz gesteigerte Anforderungen gestellt werden müssen, wenn dabei in ein Grundrecht eingegriffen wird. Ähnliches ergibt sich auch aus Art. 14 EMRK mit Art. 8 EMRK, das Recht auf Familieneinheit. Hier ist es eben doch von Bedeutung, festzustellen, dass Art. 8 der europäischen Menschenrechtskonvention durchaus im Einzelfall ein Recht auf Familiennachzug gewähren kann. Dass es also nicht nur darum geht, staatliche Vergünstigungen zu bekommen. Wenn - wie Herr Hailbronner das gesagt hat - die Empirie bei Angehörigen bestimmter Staaten einen besonderen Integrationsbedarf feststellt und es nicht auf die Staatsangehörigkeit ankommt, sondern auf den dahinter stehenden Punkt der Integrationserwartung, dann müsste man das verfassungskonform und europarechtskonform so fassen, dass es abstrakt geregelt wird und nicht fest gemacht wird an der Qualifikation oder der Herkunft aus einem bestimmten Staat, der der Visumsfreiheit unterliegt oder nicht. Ich denke, das wäre grundsätzlich auch möglich. Dass das in der Praxis Schwierigkeiten geben könnte, das ist ein anderes Problem. Aber das kann kein Grund dafür sein, menschenrechtliche Anforderungen zu missachten. Schließlich steht hinter allem, dass - wie ich vorher schon gesagt habe - eine umfassende Abwägung sämtlicher Kriterien im Einzelfall erfolgen muss. Und deswegen ist eine pauschalisierende Fassung von Ausnahmeregelungen auch problematisch. Im Hinblick auf den Nachzug zu Deutschen möchte ich noch darauf hinweisen, dass die Regelung vor allem auf Doppelstaatler und Personen, die im Herkunftsland des Ehegatten gelebt haben und diese Sprache nicht sprechen, abzielt. Also sind betroffen Eingebürgerte und eingebürgerte Deutsche mit Migrationshintergrund. Hier ist wieder wesentlich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu berücksichtigen, die die Verhältnismäßigkeitsprüfung im Zusammenhang mit der Prüfung der Zulässigkeit der Ungleichbehandlung sehr hohen Voraussetzungen unterworfen hat, sofern die Staatsbürgerschaft betroffen ist. Weil die Bedeutung der Staatsbürgerschaft als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit einen sehr hohen Stellenwert einnimmt. Das heißt, hier gibt es erhöhte verfassungsrechtliche Anforderungen an die Prüfung der Frage, ob die Regelung diskriminierend ist oder nicht? Es gilt letztlich hier das Gleiche wie schon bei § 30. Die

Regelung kann sehr leicht in diskriminierender Anwendung resultieren und ist deswegen selbst indirekt diskriminierend. Auf einen weiteren Punkt möchte ich noch hinweisen. Der Gedanke, dass nicht danach entschieden werden darf, ob jemand die Staatsbürgerschaft durch Geburt oder anders erworben hat, ergibt sich auch aus der Konvention über die Staatsangehörigkeit, die Deutschland ratifiziert hat. In Art. 5 Absatz 2 ist ausdrücklich geregelt, dass eine Ungleichbehandlung von Staatangehörigen nach dem Kriterium, ob sie die Nationalität durch Geburt oder Einbürgerung erlangt haben, unzulässig ist. Und meiner Ansicht nach stellt die geplante Regelung hier zur Begrenzung des Ehegattennachzugs zu Deutschen eine Unterscheidung aufgrund des Erwerbs der Staatsangehörigkeit dar.

Vors. **Sebastian Edathy**: Für die SPD-Fraktion hat das Fragerecht jetzt der Abg. Rüdiger Veit.

BE **Abg. Rüdiger Veit** (SPD): Ich muss, Herr Vorsitzender, mit einer Bemerkung beginnen. Ich würde mich ganz gerne dagegen verwehren, dass der Herr Prof. Hillgruber in dieser Pauschalität die Frage vorheriger Spracherwerb im Herkunftsland damit begründet hat, dass er so wörtlich ... "von eher mäßigen Integrationserfolgen" gesprochen hat. Natürlich kann man alles verbessern. Das wissen wir auch, aber ich verwehre mich deswegen dagegen, weil es gegenüber denjenigen Menschen, die sich hier bereits hervorragend integriert haben, ein Unterstellung ist, die nicht hinnehmbar ist. Es ist gegenüber unserer Gesellschaft - soweit sie sich um die Integration bemüht, wie gesagt verbesserungswürdig - eine Unterstellung, die ich nicht für in Ordnung halte. Es ist schlussendlich gegenüber den Erfolgen, die wir immerhin bei den Integrationskursen, die wir mit dem Zuwanderungsgesetz eingeführt haben, auch eine Unterstellung. Es sind immerhin 70 % Bestandsausländer, die im Wege der nachholenden Integration ihr Interesse freiwillig bekundet haben, hinreichend deutsch zu lernen. Auch deswegen - glaube ich - geht ...

*... Wortunterbrechung...*

Ich dachte, der Kollege kennt mich so gut, um zu wissen, wann eine mäßig vorgetragene Kritik in Beschimpfung übergeht. Ich könnte den Beweis antreten, aber ich will es nicht. Also es bleibt bei dieser Feststellung. Ich halte es nicht für in Ordnung und als Begründung überhaupt nicht tauglich. Ich komme zu meinen Fragen: Erste Frage geht an Herrn Dienelt. Ich würde Sie bitten, Stellung zu nehmen zu der mehrfach erläuterten Frage der Beweislastumkehr unter dem Stichwort: Scheinehe. Zweiter Komplex: Es ist im Zusammenhang mit dem Ehegattennachzug - wie ich finde - richtigerweise die Frage aufgeworfen, wem man das denn alles schon so macht, dann nicht wenigstens eine allgemeine Härtefallregelung eingeführt werden müsste, um z. B. bei besonderen Lernschwierigkeiten aus der Sicht dessen der zuwandern will oder aber auch, weil es technische Probleme gibt, hier zu einer Lösung zu kommen. Da würde ich herzlichste darum bitten, dass vielleicht hierzu auch noch einmal Herr Rechtsanwalt Marx Stellung nimmt. Dritter Fragekomplex betrifft das so genannte Wiederkehrrecht.

Wir waren hier schon mal ein bisschen weiter. Indem wir eigentlich im Rahmen einer Anhörung des Familienausschusses, - ich glaubte damals zu Überzeugung aller, die daran teilgenommen haben - festgestellt haben, gerade bei so genannten Urlaubsbräuten und überhaupt jungen Menschen, die gegen ihren Willen ins Ausland verbracht worden sind, um dort zu heiraten. Es ist nicht angängig zu sagen, nach sechs Monaten, könnt ihr gar nicht wieder zurückkommen. Ich wiederhole es absichtlich; ich dachte, es wäre seinerzeit Überzeugung aller gewesen. Ich bedauere, dass diese Überzeugung nicht angehalten hat, komme aber darauf zurück. Herr Rechtsanwalt Marx hat darauf hingewiesen, dass dies wünschenswert wäre. Ich würde daher Dr. Klaus Dienelt bitten, hierzu ebenfalls aus seiner Sicht Stellung zu nehmen. Ich würde Frau Freudenberg, die dieses Thema angesprochen hat, auch bitten zu folgender Überlegung von Herrn Schmäing Stellung zu nehmen. Herr Schmäing hatte gesagt, im Prinzip gibt es da sicherlich schwierige Fallgestaltungen; gegen eine allgemeine gesetzliche Regelung, da hätte er Bedenken. Man fragt sich natürlich welche? Welches Rechtsgut ist dort eigentlich geschützt mit den sechs Monaten, wenn jemand unfreiwillig gehindert ist, nach Deutschland zurückzukommen. Noch viel entscheidender, das würde ich Sie bitten, das auch noch mal am Schluss dann isoliert zu beantworten. Welche in Ihren Augen anderen Möglichkeiten aus der Sicht der Behörden für eine angemessene Lösung dieses Problems, wenn Sie denn schon keine im Gesetz haben, würden Sie denn sehen? Ich sehe nämlich keine. Dass es Missbrauchsmöglichkeiten überall gibt, das ist völlig klar. Aber wir wissen ja auch aus einem anderen Zusammenhang, dank einer Verwaltungsgerichtsentscheidung aus Bremen, dass jemand, der aus anderen Gründen nicht in der Lage war, nach Deutschland zurückzukehren, dann eben auf diese Sechs-Monatsfrist nicht verwiesen werden kann. Wenn die betreffende Person als junge Frau aber von ihren Schwiegereltern gehalten bzw. zurückgehalten wird, nach Deutschland zurückzukehren, dann ist die Situation nämlich gegen ihren Willen, sie anderswo festzuhalten, eine Ähnliche. Ich hoffe, die Fragestellung als solche ist klar geworden und von wem ich auch gerne Auskunft hätte.

Vors. **Sebastian Edathy:** Angesprochen sind da Herr Dr. Dienelt, Herr Dr. Marx, Frau Freudenberg und Herr Schmäing. In dieser Reihenfolge, bitte Herr Dr. Klaus Dienelt zunächst.

SV **Dr. Klaus Dienelt** (Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesverwaltungsgericht, Leipzig): Ich werde zunächst zu dem Problem der Beweislastumkehr Stellung nehmen, das jetzt schon mehrfach angesprochen wurde. Als ich den Gesetzentwurf las, stellte sich bei mir die Frage: Warum regelt die Politik etwas, was eigentlich durch Rechtsprechungsgrundsätze hinreichend geregelt ist? Die Regelung ist – so wie sie jetzt in den Gesetzentwurf aufgenommen wurde – mit der Familienzusammenführungsrichtlinie vereinbar, da sie den Wortlaut der Richtlinie wiedergibt. Die Neuregelung wird aber in Zukunft die Verwaltungspraxis erschweren, weil sich die Frage stellen wird, ob die in der Rechtsprechung entwickelten Darlegungs- und Beweislastregeln unverändert beibehalten werden können. Deswegen plädiere ich für etwas ganz Einfaches: streichen Sie die Regelung. Das hätte zudem den großen

Vorteil, dass sich eine verfassungsrechtlich problematische Praxis nicht einstellen wird. Gesetzliche Regelungen führen immer dazu, dass von ihnen Gebrauch gemacht wird. Wenn den Behörden die Verpflichtung auferlegt wird, Feststellungen zu einer möglichen Zwangsehe zu treffen, weil dann der Titel zum Familiennachzug versagt werden muss, führt das letztendlich dazu, dass jede Ehe unter Generalverdacht gestellt wird. Das ist heute nicht so. Die meisten Fälle lassen sich völlig unproblematisch nach den allgemeinen Prinzipien lösen, ohne dass die Ehe dem Generalverdacht einer Schein- oder Zwangsehe mit der Folge ausgesetzt wäre, dass die Behörde verpflichtet ist, intime Details über das Eheleben herauszufinden. Was verlangen Sie denn von den Behörden, wenn Sie so eine Regelung aufnehmen? Sie verlangen, dass die Behörde das Nichtvorliegen einer Zwangsehe auch geprüft hat. Das bedeutet, dass die Behörden in jedem Einzelfall – ob es Anlass gibt oder nicht – anfangen müssen, intime Details der Ehe zu ermitteln. Ob das verfassungsrechtlich zulässig und sinnvoll ist, da habe ich so meine Zweifel. Also mit anderen Worten: ich halte die Regelung nicht für praktikabel und die Konsequenzen, die mit der Umsetzung im Verwaltungsverfahren verbunden sind, halte ich für nicht wünschenswert. Ganz abgesehen davon wird die Einführung eines derartigen Versagungsgrundes nichts bringen, weil die problematischen Fälle einer Zwangsehe gut vorbereitet sein werden und auch mit den begrenzten Ermittlungsmöglichkeiten der Behörden nicht aufgedeckt werden können. Meiner Meinung nach kann man hier eine schlanke Lösung wählen und die Regelung streichen, auch wenn sich diese zunächst einmal gut liest und vielleicht aus politischen Gründen gewünscht wird.

Jetzt zu der Härtefallregelung für den Ehegattennachzug: Ich bin - anders als Herr Hailbronner und Herr Hillgruber - der Meinung, dass sie erforderlich ist. Ich meine, dass hier etwas vakant wird, wenn von den beiden Sachverständigen ausgeführt wurde, dass weder Art. 8 EMRK noch Art. 6 GG keinen Nachzugsanspruch vermitteln. Dies ist zwar zutreffend, aber die Familienzusammenführungsrichtlinie enthält einen Nachzugsanspruch. Das ist das Neue und das müssen wir beachten. Der Art. 4 Absatz 1 der Richtlinie hat für die Kernfamilie, d.h. für den Ehegatten und die Kinder, einen Anspruch auf Nachzug festgeschrieben. Deswegen ist die von der Richtlinie losgelöste Argumentation, dass die Menschenrechtskonvention keinen Nachzugsanspruch vermittelt, nach meiner Meinung unvollständig. Vielmehr ist von dem Grundsatz auszugehen, dass die Kernfamilie einen Nachzugsanspruch hat. Deshalb ist es nicht unproblematisch, wenn Voraussetzungen aufstellt werden, die diesen Nachzugsanspruch einschränken. In dem Moment, in dem man den Nachzugsanspruch beschränkt – insoweit kann man an das anknüpfen, was Frau Weinzierl gesagt hat – müssen in jedem Einzelfall die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden. Das ist auch nichts Neues! Das hat der Europäische Gerichtshof eigentlich schon judiziert, als er über die Klage des Europaparlaments gegen einzelne Bestimmungen der Familienzusammenführungsrichtlinie entschieden hat. Er hat in der Entscheidung vier oder fünf Mal hervorgehoben, dass bei jeder Entscheidung, die nachzugsbeschränkend wirkt, im Einzelfall geprüft werden muss, dass sie keine unverhältnismäßige Härte nach sich zieht. Er hat in diesem Zusammenhang einschlägige Entscheidungen des EGMR genannt, bei denen der EGMR unmittelbar

aus Art. 8 EMRK Nachzugsansprüche abgeleitet hat, wie z. B. die Rechtssache Sen. Was bedeutet das? Meiner Meinung nach führt die Familienzusammenführungsrichtlinie dazu, dass, wenn man von den in ihr enthaltenen Schranken - die natürlich enthalten sind, darüber streiten wir ja nicht - Gebrauch machen will, in jedem Einzelfall sicherstellen muss, dass es nicht zu einer absoluten Nachzugssperre kommt.

In Bezug auf die Sprachanforderungen für Ehegatten stellt sich zudem die Frage, die ich nicht weiter vertiefen will, ob diese mit Gemeinschaftsrecht im Einklang steht. Hier will ich zumindest ein großes Fragezeichen machen. Ich denke, die Politik darf das mit der Aufnahme von Sprachanforderungen für den Ehegattennachzug verbundene Risiko, dass sich die Regelung als gemeinschaftswidrig erweist, eingehen, weil die Frage in der Literatur umstritten ist. Als Gesetzgeber kann man unter diesen Umständen dem Gesetzentwurf eine Auslegung der Richtlinie zugrunde legen, die zur Einführung eines Sprachkriteriums als Zuzugsschranke führt. Aber man sollte sich bewusst sein, dass die Frage, ob eine derartige Zuzugsbeschränkung mit Europarecht in Einklang steht, mitnichten so klar zu beantworten ist, wie Herr Hailbronner dies vertreten hat; dazu gibt es zu viele kontroverse Meinungen in der Literatur.

Die Einführung einer Härtefallregelung halte ich sowohl im Hinblick auf den Richtlinienkontext als auch deshalb, weil hier der Nachzug zu Deutschen betroffen ist, für zwingend erforderlich. Denn der Nachweis von Sprachkenntnissen, den sie in das Gesetz aufgenommen haben, kann faktisch dazu führen, dass auch der Nachzug zu Deutschen unmöglich wird, weil die Ehegatten die Sprachanforderungen nicht erfüllen. Insoweit kann man auch nicht, wie Herr Hailbronner sagte, den Deutschen auf die Führung der Ehe im Ausland verweisen. Das geht nicht. Hier gibt es verfassungsrechtlich ganz klare Grenzen, die der Einführung einer absoluten Zugangssperre bei Deutschen entgegenstehen. Aus diesem Grund vertrete ich die Auffassung, dass eine Härtefallregelung die einfachste Lösung darstellt. Die Panik, die wegen der Einführung einer Härtefallregelung gemacht wird, verstehe ich nicht. In dem Gesetzentwurf sind doch bereits jetzt Vorgaben enthalten, die bei der Auslegung der Härtefallregelung zu beachten sind. Die allgemeine Härtefallregelung kann nicht aus dem Kontext gelöst werden. In dem Entwurf sind Fallgruppen enthalten, die typischerweise geeignet sind, viele Fälle aufzufangen. So müssen Ausländer die keine Sprachfähigkeiten haben, sich nicht an dem allgemeinen Nachzugsmaßstab messen lassen. Diese Kriterien sind bei jeder Härtefallentscheidung mit zu berücksichtigen; sie bilden einen Auslegungsmaßstab. Damit wird das Unterlaufen einer Härtefallregelung aus meiner Sicht verhindert.

Kommen wir jetzt zu dem Problem des Wiederkehrrechts. Also, wenn man die Zwangsehenbekämpfung zum Programm macht, dann bitte mit allen Konsequenzen. Sie haben an anderer Stelle mit dem Ausweisungstatbestand, der an Zwangsehen anknüpft - dazu kommen wir später -, einen Beitrag geleistet. Aber auch die Einführung eines Rückkehrrechtes hätte natürlich Auswirkungen auf das Phänomen der Zwangsehe in Deutschland. Wenn Frauen sich aus einer Zwangsehe lösen, nach Deutschland zurückkehren und anschließend zur Erlangung eines Rückkehrrechts darüber Aufschluss geben müssen, dass sie einer entsprechenden Zwangsehe ausgesetzt waren, dann müsste dies, wenn man die strafrechtlichen Regelungen, die

2005 eingeführt wurden, im Blick nimmt, zu Ermittlungen gegen die Verursacher dieser Zwangsehe führen. Es hat natürlich Auswirkungen auf die gesellschaftliche Praxis, wenn die Person, die eine Zwangsehe initiiert hat, ihr Aufenthaltsrecht in Frage gestellt sieht, weil die Person, die im Wege der Zwangsehe ins Heimatland geschickt worden war, plötzlich zurückkommt und zur Erlangung eines Aufenthaltsrechtes von der Zwangsehe, die strafbar ist, berichtet. Dies wäre ja die Voraussetzung für ein Rückkehrrecht. Deswegen könnte ich mir eine abschreckende Wirkung von der Einführung einer entsprechenden Regelung vorstellen, so dass dies unter dem Gesichtspunkt der Bekämpfung von Zwangsehen eine geeignete Maßnahme wäre. Dies wäre wünschenswert und natürlich halte ich die Einführung eines Rückkehrrechts auch aus Sicht der betroffenen Frauen für geboten.

**SV Dr. Reinhard Marx** (Rechtsanwalt, Frankfurt/Main): Herr Veit, Sie hatten mich auf dieselbe Frage angesprochen, ob man mit Ausnahmevorschriften den Spracherfordernissen gerecht werden kann? Zunächst einmal möchte ich darauf hinweisen, wenn man wirklich dem strukturellen Problem gerecht werden will, ist es keine Ausnahmeregelung mehr. Sondern, dann ist es der typische Fall der Familienzuführung. Seit 1973 das ist das Problem, was auch jedem hier im Raum bekannt ist, findet Zuwanderung sehr stark über die Familienzusammenführung statt. Die Angehörigen der zweiten Generation heiraten Frauen aus dem Herkunftsland. Typologisch ist, dass Frauen im Herkunftsland geheiratet werden. Es sind ja Regionen, in denen seinerzeit die Anwerbungsvereinbarungen durchgeführt wurden. Das sind nicht städtische Ballungsgebiete, sondern ländliche Randzonen. Ich habe die Situation, dass ich eine Ausnahmeregelung finden muss für diese Fälle, in denen es keine institutionellen oder vergleichbaren Voraussetzungen gibt, um im Herkunftsland die deutsche Sprache zu lernen, sondern das es eine Ausnahme geben müsste. Das wäre sachgerecht. Nur dann läuft die Regel leer. Weil ich in der Regel in den Herkunftsgebieten, um die es geht, diese Voraussetzungen nicht habe. Wünschenswert wäre es, wenn man es dann macht, dann müsste man mit so einer - kaum praktizierbaren - Ausnahmeregelung leben, aber jedenfalls so wie jetzt, geht es nicht. Es geht, und das möchte ich auch noch mal deutlich machen bei allen Diskussionen um völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Schranken. Es geht um die Eheschließungsfreiheit. Es geht darum, ob der Gesetzgeber ein bestimmtes Eheschließungsverhalten vorschreiben kann. Das ist ja die mittelbare Wirkung dieser Regelung. Von daher ist es schon verfassungsrelevant, wieweit ich da eingreife und ein bestimmtes Leitbild, um diesen Begriff mal jetzt zu gebrauchen, per einfachem Gesetz durchzusetzen, was denn dazu führt, dass bestimmte Eheschließungen nicht mehr wahrgenommen werden. In meiner Beratungspraxis - weil ich weiß, dass dieses Gesetz kommen wird, berate ich meine Mandanten bereits jetzt anhand der Neuregelungen - stoße ich erstmal auf Unglauben. Keiner versteht das. Ich habe auch den Eindruck, dass die Visaverfahren derzeit nicht bearbeitet werden, weil man abwartet, was jetzt kommen wird. Ich stoße auf Unverständnis, weil die Mandanten es nicht begreifen. Die Fälle, in denen ich berate, in denen gibt es im Herkunftsland keine strukturellen Voraussetzungen, um die deutsche Sprache zu erlernen. Ich sage nicht, dass der



deutsche Gesetzgeber integrationsfeindlich ist -, nein, ich sage nur, wenn der Gesetzgeber Integration durch Rechtsversagung durchsetzt, wie es hier bei der Sprachforderung stattfindet, dann sendet dies ein integrationsfeindliches Signal in die ausländische Wohnbevölkerung hinein. Der Europäische Gerichtshof hat festgestellt, die Bestimmung über Familienzusammenführung darf nicht so ausgelegt werden, dass sie zum Ausschluss jeglicher Familienzusammenführung führt, sondern belässt den Mitgliedstaaten lediglich einen beschränkten Ermessensspielraum, der es ihnen ermöglicht, sich zu vergewissern, dass die Familienzusammenführung unter guten Voraussetzungen stattfindet, nachdem der Zusammenführende solange im Aufnahmestaat gelebt hat, dass eine stabile Ansiedlung und ein gewisses Integrationsniveau angenommen werden kann. Der EuGH geht also von den hier lebenden Stambberechtigten aus, von dessen Integration. Er vertraut darauf, dass der Nachziehende dann aufgrund der Integration der Stambberechtigten auch die Integration des Nachziehenden sicherstellen wird.

**SV Dagmar Freudenberg** (Vertreterin des Deutschen Juristinnenbundes, Staatsanwaltschaft Göttingen): Herr Veit, die Frage bezog sich auf das Erlöschen der Aufenthaltserlaubnis nach sechs Monaten. Der Deutsche Juristinnenbund schlägt vor, dass im Fall von Heiratsverschleppung dies wegfallen zu lassen. Das ist eine Möglichkeit, die man finden kann mit allen Problemen der Nachweisbarkeit, die damit zusammenhängen. Nichts desto trotz wäre kumulativ aus meiner Sicht wichtig, dass man ein Wiederkehrrecht für diese Betroffenen mit einführt. Ich vermag auch nicht zu verstehen, weshalb man das ablehnen kann, denn diese betroffenen Personen, das sind meist Frauen, die ins Ausland verschleppt werden, sind hier bereits integriert. Die haben bereits eine Aufenthaltserlaubnis. Warum ist dazu erforderlich, zu sagen, dass muss nach einem bestimmten Zeitraum erlöschen? Ich denke, das ist weder unter Integrationsgesichtspunkten nötig noch gerade auch unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechtsverletzung, die diese Frauen, weil sie in ihrer freien Partnerwahl gehindert werden, erleben müssen. Deswegen meine ich, dass man beides machen muss, zum Einen die Sechs-Monatsfrist wegfallen lassen für den Fall der Heiratsverschleppung, das wäre ein Minimum, aber umgekehrt genau ein Wiederkehrrecht einführen für diese Frauen, die zurückkommen möchten und auch zurückkommen sollen. Denn sie sind bereits integriert. Das war es, danke.

**SV MinR Wilfried Schmäing** (Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Wiesbaden): Dass hier ein Prüfbedarf besteht, hat der Bundesrat ja festgestellt in seinem Beschluss; das ist die Nr. 23 des entsprechenden Beschlusses des Bundesrates. Nur, es ist kein allgemeiner Handlungsbedarf festgestellt worden, sondern es ist schon eine sehr eingeschränkte Regelung. Dabei geht es um drei Punkte. Einmal, was passiert bei denen, die hier in Deutschland zwangsverheiratet werden? Zweitens: Diejenigen, die zurückgeschickt werden und im Heimatland festgehalten werden und dann an der Rückkehr gehindert werden. Wir haben ein Wiederkehrrecht im Aufenthaltsgesetz. Die Frage ist: Ob man dieses Wiederkehrrecht nicht entsprechend auslegen kann, um zu entsprechenden Regelungen zu kommen? So sieht es der

Bundesrat, in dem bestimmte Ausnahmemöglichkeiten gemacht werden. Das Problem ist ja, dass in diesen Fällen halt der Lebensunterhalt nicht gesichert sein wird. Das ist eines der größten Probleme dabei, so dass man da überlegen muss, ob man an dieser Stelle nachhakt und das Gesetz entsprechend anpasst. Das ist eine Überlegung, die der Bundesrat angestellt hat. Die zweite Überlegung ist: Dass er gesagt hat, bei der generellen Erlöschung nach sechs Monaten; dass man dies möglicherweise ändert. Wobei ich mich frage: Wenn ich ein Wiederkehrrecht entsprechend einräume, warum ich noch zusätzlich an diese Vorschrift heran muss? Das ist so eine Grundsatzgeschichte. Wenn ich Wiederkehrrecht habe für bestimmte Fallgestaltung würde das genügen, da muss ich aber schon genau hinschauen, für welche Fallgestaltung ich das mache. Dabei weist auch der Bundesrat darauf hin, das möglicherweise auf besonders schwere Fälle der Nötigung zu begrenzen. Also hier gibt es Handlungsbedarf. Nur die Frage ist: Wie ich das genau mache, Herr Abgeordneter Veit? Das ist ja unser Problem bei dieser Geschichte. Und das kann ich Ihnen nicht beantworten. Das weiß ich, dass Sie das schade finden. Wenn wir das gewusst hätten, hätten wir einem entsprechenden Antrag im Bundesrat zugestimmt. Da es dort keinen entsprechenden Vorschlag gab, dem man ohne weiteres hätte zustimmen können, gab es entsprechend diesen Prüfauftrag und der richtet sich zunächst an die Bundesregierung und wir hoffen auf gute Vorschläge aus diesem Bereich. Herr Dr. Maaßen schaut mich schon entsprechend an. Sicher hat er das eine oder andere als Möglichkeiten parat. Aber es kann nicht eine allgemeine Regelung sein. Ich habe nur darauf hingewiesen, dass man sehr begrenzt diese Regelung machen muss, damit es nicht zu einer überschießenden Tendenz kommt. Ich bin jetzt keiner, der solche Dinge aus dem Ärmel schütteln kann, sondern dazu muss man sich zusammensetzen und gucken, was gibt es für Möglichkeiten und muss dann zu einer entsprechenden Regelung kommen. Da wird man bestimmte Formulierungen finden, die beiden Seiten gerecht wird, Herr Abgeordneter.

**SV Dr. Klaus Dienelt:** Darf ich, Herr Vorsitzender, nur kurz, weil die Frage jetzt aufkommt, vielleicht da anknüpfen und sagen...

**Vors. Sebastian Edathy:** Herr Dr. Klaus Dienelt bitte.

**SV Dr. Klaus Dienelt** (Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesverwaltungsgericht, Leipzig): Die Politik kann, wenn sie das Problem angehen möchte, sich nur an etwas orientieren, was aufenthaltsrechtlich sinnvoll ist. Wenn man sich in die Situation einer Frau begibt, die das Land verlässt, länger als sechs Monate in dem Heimatland zwangsverheiratet war und sich aus dieser Situation gelöst hat, stellt sich die Frage: was wird sie tun? Sie wird sicherlich kein Visumsverfahren betreiben, sondern sie wird versuchen, irgendwie nach Deutschland zu kommen. Wenn man aber hiervon ausgeht, ist es sicherlich sinnvoll, die Sechs-Monatsfrist in Blick zu nehmen. Warum? Weil eine Änderung des Erlöschensgrundes dazu führt, dass sie ihr Aufenthaltsrecht behält, nach Deutschland einreisen und sich hier - mit all den Privilegien - rechtmäßig aufhalten kann. Wenn man das Problem allein über das Wiederkehrrecht löst und die Sechs-

Monatsfrist unverändert eingreifen lässt, ist das Aufenthaltsrecht kraft Gesetzes erloschen. Die Einreise wird möglicherweise verhindert, wenn das Erlöschen des Aufenthaltstitels bekannt geworden ist. Dies hätte zur Folge, dass dann ein Visumsverfahren betrieben werden muss, was aus der Situation der betroffenen Frauen heraus - meine ich - sehr schwierig ist. Deswegen würde ich, wenn das Problem der Wiederkehr gelöst werden soll, an der Sechs-Monatsfrist ansetzen und nicht nur am Recht auf Wiederkehr nach § 37 AufenthG.

Vors. **Sebastian Edathy**: Erstens ist die Pause gestrichen. Zweitens hat für DIE LINKE. die Kollegin Dagdelen das Fragerecht.

Abg. **Sevim Dagdelen** (DIE LINKE.): Meine sehr verehrten Damen und Herren, meine erste Frage richtet sich an Frau Tießler-Marenda im Zusammenhang mit den Zweckeheverdacht § 27 Aufenthaltsgesetzesentwurf. Können Sie vielleicht darüber berichten, ob mit dieser Neuregelung in der Praxis eigentlich wie es auch der Verband Binationale Familien und Partnerschaften auch vermutet, in der Praxis dann die Ausländerbehörden oder die Botschaften ohnehin eigentlich schon ein bereits vorhandenen Pauschalverdacht oder auch das Misstrauen gegenüber binationaler Ehen sich noch weiter verschärfen oder verstärken wird. Ich möchte gerne fragen, nach Ihrer Einschätzung dazu. Darüber hinaus möchte ich gerne die zweite Frage an Herrn Dr. Marx richten. Es gibt vom wissenschaftlichen Dienst - ich habe dies auch in Ihrer Stellungnahme gesehen, wo sie gegenüber den beabsichtigten Regelungen zum Familiennachzug auch sehr starke verfassungsrechtliche Bedenken haben. Es gibt drei wissenschaftliche Gutachten, die auch diese Bedenken teilen. Ich möchte Sie gerne noch mal darum bitten, dass Sie auch noch mal Stellung nehmen: Welche verfassungsrechtlichen Bedenken Sie grundsätzlich haben? Dass Sie darauf noch mal kurz eingehen könnten gegen diese Regelung. Ob eine Härtefallregelung - wie sie gerade auch in der Debatte immer wieder angesprochen wird - überhaupt Ihrer Meinung nach ausreicht, oder ob dies zu wenig ist? Ob diese Familienregelung im Gesetzesentwurf eigentlich ersatzlos gestrichen werden müsste? Ob das nicht eigentlich favorisiert werden sollte? Ferner richtet sich meine nächste Frage an Sie noch mal Herr Marx und an Herrn Dienelt - glaube ich - in Bezug auf die Lebensunterhaltssicherung oder bzw. Herr Marx können Sie noch mal Stellung dazu nehmen? Herr Dienelt hat gesagt, dass es keine Deutschen zweiter Klasse gibt. Das würde im Umkehrschluss ja bedeuten, wenn dieser Gesetzesentwurf in Kraft tritt, dass es doch Deutsche zweiter Klasse geben würde. Inwieweit sehen Sie die Kriterien, die auch Herr Hailbronner hier angesprochen hat, nämlich nicht die nach Staatsangehörigkeiten, sondern nach bestimmten anderen Kriterien. Welche sind diese Kriterien? Das würde ich gerne wissen wollen. Sind es die Kriterien nach der Nützlichkeit der Menschen, die in dieses Land einreisen? Dazu würde ich Sie bitten, noch mal Stellung zu nehmen. Ich sehe gerade, Herr Hailbronner ist gerade nicht anwesend. Ich würde gerne auch Herrn Keßler noch mal fragen, wie Sie das sehen, wenn eine diesbezügliche Härtefallregelung, eine generelle oder spezielle Härtefallregelung bei den Sprachvoraussetzungen, den einfachen Sprachkenntnissen die erforderlich sind, ob Sie

das teilen oder ob Sie der Auffassung sind, dass das ersatzlos gestrichen werden müsste auch aufgrund der Erfahrungen, die in den Niederlanden gemacht worden sind. Nämlich, dass es 2005 30.000 Eheschließungen gab und im Vergleich 2006 - seit es im März ja beschlossen worden ist in den Niederlanden - nur 23.000 Eheschließungen. Vielleicht noch in den Zusammenhang, dass knapp 10.000 Übungspakete verkauft worden sind, DVDs in dieser Zeit, vom Zeitraum 15. März bis 30. September es lediglich aber 1.436 Prüfungen gab. Deshalb würde ich auch noch mal Ihre Einschätzungen zu dieser Frage erbitten. Ich habe eigentlich an Herrn Hailbronner wirklich eine dringende Nachfrage. Darf ich die dann noch mal stellen, wenn er wieder anwesend ist.

Vors. **Sebastian Edathy**: Ja, wir lassen erstmal die bestehenden Fragen beantworten und schauen, ob er in der Zwischenzeit wieder da ist. Angesprochen sind Frau Dr. Tießler-Marenda, Herr Dr. Marx und Herr Keßler.

SV **Dr. Elke Tießler-Marenda** (Deutscher Caritas Verband e.V., Freiburg): Zu der Fragestellung: Wie wird sich diese Neuregelung auswirken? Es kam vorhin schon kurz zur Sprache. Auch aus unserer Sicht sollte man diese Regelung streichen. Bisher schon wird der Ehegattennachzug davon abhängig gemacht, dass die Ehe auch gelebt wird. Aus den Erfahrungen aus unserer Beratungstätigkeit sehen wir, dass das bei vielen Ehen schwierig ist. Dass es dort zu sehr langen Überprüfungsverfahren kommt, weil Anhaltspunkte mehr oder weniger stark vorliegen, dass es sich um eine Scheinehe handeln könnte und dass es bereits auch bestimmten Prüfungen unterliegt. Die Ehepartner müssen nachweisen, dass sie letztlich keine Scheinehe führen. Auch wir sehen das Risiko in dieser Neuregelung vor allen Dingen darin, dass dadurch die Ausländerbehörden noch stärker angehalten werden bzw. wenn es ein Visaverfahren gibt, dass im Visaverfahren noch stärker nachgeprüft wird, ob es sich um Scheinehen handelt. Das kam vorhin auch als Problematik zur Sprache, als Nachweis der Tätigkeit auch ohne die entsprechenden konkreten Anhaltspunkte. Von daher sehen wir durchaus ein Problem in dieser Neuregelung. In dem Zusammenhang noch ganz kurz angemerkt, wer die Begründung zum Gesetzentwurf ganz aufmerksam liest, liest auch, wem die Scheinehenbekämpfung dienen soll, dass der Ehegattennachzug zu Deutschen nicht mehr abhängig von der Lebensunterhaltssicherung sein soll. Hier wird dann also die Scheinehe von Sozialschwachen letztendlich vollständig unter den Verdacht der Scheinehe gestellt und hier brauche ich noch nicht mal mehr Anhaltspunkte. Allein die Tatsache, dass Sozialhilfebezug vorliegt, kann hier dazu führen, dass die Eheführungsfreiheit begrenzt wird, indem eben der Zuzug nicht gestattet wird. Also ich habe hier mittelbar über das Sozialrecht noch mal eine Regelung, die dann bestimmt nicht mehr europarechtsfest ist, weil hier ich dann noch nicht mal mehr das Feststehen einer Scheinehe brauche, um den Zuzug zu verhindern, sondern allein der Bezug von Sozialhilfe als Indiz reicht. Von daher halten wir das Thema "Scheinehebekämpfung" natürlich - wie alle hier - für ein Wesentliches, aber mit diesen Regelungen sind wir nicht zufrieden.

**SV Dr. Reinhard Marx** (Rechtsanwalt, Frankfurt/Main): Zu der Frage, welche verfassungsrechtlichen Bedenken ich gegen die Sprachforderung habe: Vorausgesetzt, dass meine Annahme stimmt, dass wegen der fehlenden strukturellen Voraussetzungen in den Siedlungsgebieten der Ehegatten die Versagung des Ehegattennachzugs wegen der Nichterfüllung der Sprachvoraussetzung folgen wird und dass das dauerhaft ist, daher rühren meine Bedenken. Aber ich habe auch noch demokratietheoretische Fragen. Hier wird diskutiert über ein Grundrecht und zwar immer mit Blick darauf, wieweit können wir die Grenzen, die uns die Rechtsprechung bei der Abwehr von staatlichen Eingriffen gibt, wieweit können wir die austesten? Das gilt sowohl für Art. 6 GG, das gilt auch für Art. 8 Absatz 1 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Aber der Gesetzgeber gestaltet doch. Der Gesetzgeber ist doch nicht in der Position wie die Rechtsprechung, dass er die Grenzen bestimmen muss, wie man Eingriffe in die Grundrechte abwehrt, sondern wie er einem Grundrecht zur Lebensverwirklichung verhilft. Es geht nicht darum, auszutesten, was die Rechtsprechung noch zulässt, sondern positiv, proaktiv zu überlegen, wie man dem Recht auf Familienzusammenführung, dem Recht auf Eheschließungsfreiheit gerecht werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass ein Eingriff nicht nur dann vorliegt, wenn gezielt in bestimmte Rechtsgüter eingegriffen wird. Auch die mittelbaren Folgen von Eingriffen, die auf andere Rechtsgüter zielen, nämlich hier ein bestimmtes Integrationskonzept durchzusetzen, sind eingriffsrelevant. Wenn die mittelbaren Folgen sind, dass jemand eine Entscheidung, die grundrechtsgeschützt ist, unterlässt, nämlich eine bestimmte Eheschließung vorzunehmen, dann ist das ein Eingriff. Dann stellt sich die Frage, ob das gerechtfertigt ist. Die Härtefallregelung, ich hatte das auf die Antwort von Herrn Abg. Veit schon ausgeführt; eine Härtefallregelung rechtsstaatlich zu fassen, ist sehr schwierig. Sie würde auch letztlich dazu führen, dass man das Ganze auch sein lassen kann. Wenn man wirklich dem verfassungsrechtlichen Gebot Rechnung tragen will, dass man in die Eheschließungsfreiheit nicht unverhältnismäßig eingreifen kann, dann muss ich feststellen, dass die Mehrzahl der Ehegatten, die einreisen wollen, in Gebieten leben, in denen es keine Sprachförderungsmöglichkeiten gibt. Das Spracherfordernis wäre nicht gerechtfertigt.

Zu der unterschiedlichen Behandlung beim Lebensunterhaltserfordernis. Da bin ich mit Herrn Hailbronner einig, das Konzept der deutschen Staatsangehörigkeit lässt es nicht zu, verschiedene Rechtsfolgen, verschiedene Abstufungen, vorzunehmen. Es gibt nur eine Staatsangehörigkeit. In diesem Zusammenhang ist auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu bedenken, die seinerzeit beim kommunalen Wahlrecht - das 1993 in Hamburg und Schleswig-Holstein eingeführt wurde - festgestellt hat, dass nur Deutsche das Volk bilden. Aber wenn festzustellen ist, dass die Kluft zwischen den faktisch integrierten Ausländern und dem deutschen Volk sich zunehmend vergrößert, dann ist der Gesetzgeber aufgerufen, diese Kluft zu verringern. Das heißt, das Staatsangehörigkeitsrecht muss eine realistische Einbürgerungschance für integrierte Personen anbieten. Das hat der Gesetzgeber gemacht im Staatsangehörigkeitsrecht. Von daher ist das jetzt ein falsches Signal, was man setzt beim Ehegattennachzug, wo es um die Sprachförderung geht. Dass man sagt: Ihr dürft nicht einreisen, wenn eure Frauen nicht ein Mindestmaß an Deutschkenntnissen nachweisen. Es ist ein Signal in

die ausländische Wohnbevölkerung, das integrationsschädlich ist. Das zweite Signal ist: Ich sage doch durch die Hintertür, wenn ich sage, Ausländer mit Integrationshintergrund oder Doppelstaatler, die gewisse Bindungen haben zum Herkunftsland des nachziehenden Ehegatten, bei denen kann ich erwarten, dass sie dann auch in das Herkunftsland ziehen. Ich sage doch den hier Eingebürgerten, die in einem mühevollen langjährigen Prozess integriert worden sind, eigentlich seid ihr keine richtigen Deutschen, ihr bleibt Ausländer, ihr werdet diesen Makel des Ausländerdaseins nicht mehr los. Wir behandeln euch in dieser Frage anders als durch Geburt Deutsche.

**SV Stefan Keßler** (Jesuiten-Flüchtlingsdienst, Berlin): Ich habe so das Gefühl, dass alle neidvoll auf den Herrn Vorsitzenden gucken und Hunger kriegen. Deswegen will ich das vielleicht etwas kürzer machen. Ich will eines, worum es mir in dieser Debatte geht und was im Augenblick etwas in dieser ganzen juristischen Auseinandersetzung, die ja sehr wichtig sein mag, ein bisschen unter den Tisch gerät die Frage, worüber reden wir eigentlich konkret. Wir reden hier über den Eingriff in eine höchst persönliche Lebensentscheidung. Hier wollen zwei Leute ihre Ehe leben und die wollen sie in Deutschland leben. Und Sie greifen mit dem Gesetzentwurf in einem Maße ein in diese persönliche Entscheidung, wie sie das - das wurde auch aus der Frage von Herrn Veit, glaube ich, deutlich - empirisch gar nicht abgesichert ist. Eine Notwendigkeit dafür besteht gar nicht. Deswegen sollte man sich schon fragen, ob Sie bei vorhandenen Problemen mit der aktuellen Lage, die Sie lösen wollen, nicht auf diese Weise eher mit Kanonen auf Spatzen schießen und dann auch tatsächlich integrationsfeindliche Wirkungen erzielen, die Sie möglicherweise gar nicht erzielen wollen. Das Zweite ist: Im Prinzip wird diese Vorschrift dazu führen, dass es wieder einen irrsinnigen Streit mit Behörden, mit Gerichten gibt. Man kann der Justizsenatorin nur vorschlagen, jetzt im Verwaltungsgericht Berlin schon mal aufzustocken. Denn die Zahl der Verfahren, die dann geführt werden, z. B. um die Visaerteilung zum Familiennachzug, die kann man sich dann schon mal vorstellen. Sie schaffen Probleme ohne dass irgendein Problem, das aktuell besteht, aus der Welt geschafft wird. Stattdessen sollte nach unserer Erfahrung, das wird auch an der Frage von Frau Abg. Dagdelen deutlich, nicht geguckt werden, ob es einen Internetanschluss in Pakistan gibt und man darüber dann einen Deutschkurs belegen kann, sondern wie man organisieren kann, dass das Kursangebot, das Sprachlernangebot auch tatsächlich bei den Leuten ankommt, die hier sind, die hier auch Deutsch lernen wollen. Wenn Sie sich die alltägliche Beratungspraxis ansehen, stellen Sie fest, dass allein schon bei den hier Lebenden und den Leuten, die hier auch ein Sprachkurs machen wollen, es schon große Hindernisse gibt. Dann wollen Sie noch das Sprachlernerfordernis ins Ausland verlagern. Das macht keinen Sinn. Ich weise auch darauf hin, dass - Herr Vorsitzender zwei Sätze noch - wir bei menschenrechtlich geschützten Ausländerinnen und Ausländern möglicherweise ein Problem haben. Wir haben zwar eine wunderschöne Ausnahmenvorschrift für die Asylberechtigten, für die anderweitigen Konventionsflüchtlinge, aber wir haben keine Ausnahmeregelung für diejenigen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach 25 Absatz 3 haben. Bei denen ist klar, sie können aus den dort genannten Gründen nicht zurück, sie können das Familienleben nicht im Ausland leben, trotzdem stehen sie vor Hürden, vor

denselben Schwierigkeiten wie andere. Deswegen ist auch das Argument mit der Sozialhilfe abwegig, es kann nicht sein, dass die Entscheidung, wo man sein Eheleben lebt, davon abhängig ist, welches Einkommen man hat. Tut mir leid, diese Entscheidung, ob arm und reich im Eheleben ist nicht nachvollziehbar. Deswegen würde ich eigentlich aus der rein praktischen pragmatischen Sichtweite dafür plädieren, auf eine solche Regelung zu verzichten. Wenn man sie dann unbedingt, auf Teufel komm raus, drin haben will, dann soll man wenigstens eine Härtefallregelung schaffen, die einigermaßen mit der tatsächlichen Realität kompatibel ist.

Vors. **Sebastian Edathy**: Inzwischen ist Herr Prof. Dr. Hailbronner wieder eingetroffen. Die Kollegin Dagdelen wollte Ihnen eine Frage stellen und hat jetzt dazu die Gelegenheit.

Abg. **Sevim Dagdelen** (DIE LINKE.): Herr Prof. Hailbronner, Sie haben in Ihrem Eingangsstatement über die Sprach- und Deutschkenntnisse gesagt, dass es mit dem Grundgesetz vereinbar ist und vor allen Dingen aber auch darauf verwiesen, dass es machbar ist, praktikabel ist, aufgrund der Erfahrungen - Sie haben gesagt, das zeigen auch die niederländischen Erfahrungen. Ich würde gerne wissen, auf welche Erkenntnisse eigentlich diese Aussage sich stützt. Welche Erkenntnisse aus den Niederlanden haben Sie? Uns ist nur dieser niederländische Bericht über das Justizministerium vom Dezember 2006 bekannt, wo vor allen Dingen ganz, ganz viele massive Beschwerden, tausende Beschwerden von holländischen Staatsangehörigen gemacht werden, die sich beschwerten, was diese Sprachzugangsvoraussetzung sein soll. Wenn man sich sozusagen mit dem Bauch für eine Person entscheidet, hier entscheidet meistens ja nicht der Kopf, sondern der Bauch bei der Liebe, dass man ihnen vorschreiben möchte, in wen sie sich verlieben sollen. Mit wem sie eine Ehe eingehen sollen und ergänzend hierzu eine Frage. Ich gehe da ein bisschen weiter, als Herr Marx, der von integrationsschädlich oder -feindlich gesprochen hat. Inwieweit ist die Begründung dieses Gesetzentwurfes, die Integration zu fördern, damit zu vereinbaren oder inwieweit erklären Sie sich dann den Umstand, dass es Emigrantenselbstorganisationen gibt und zahlreiche Verbände gibt, die sogar von Rassismus hier in diesem Falle sprechen und bei dem Thema Lebensunterhaltssicherung sogar von Sozialdarwinismus sprechen?

SV **Prof. Dr. Kay Hailbronner** (Universität, Konstanz): Frau Abgeordnete, ich habe vorher - glaube ich - schon deutlich gemacht, dass ich keineswegs bestreite, dass die niederländische Regelung heftig umstritten ist in den Niederlanden und auch ich kenne Kollegen, die ich auch fachlich sehr schätze, die also der Regelung sehr kritisch gegenüberstehen. Wobei man dazu fügen muss, dass die niederländische Regelung - jedenfalls soweit ich das nach meinen Informationen beurteilen kann - deutlich strikter ist, als das, was wir im Gesetzentwurf vorgesehen haben. So ist ein kombinierter Sprach- wie auch ein Integrationstest, noch dazu mit relativ hohen Kosten verbunden. Immerhin sagt die Statistik mittlerweile einerseits zwar deutlicher Rückgang der Gesamtzahl, andererseits haben 80 % derjenigen, die sich diesem Test unterzogen

haben, den Test bestanden. Das ergibt sich jedenfalls aus den mir vorliegenden Informationen. Die Regelung ist natürlich auch nicht sehr lange in Kraft. Deshalb denke ich auch, dass etwa der Rückgang von Zahlen nicht so sehr aussagekräftig darüber ist, ob sie sich nun wirklich so restriktiv auswirkt, wie das dann von Kritikern der niederländischen Regelung gesagt wird. Es werden sich natürlich auch in den Niederlanden Überlegungen stellen, wie man das praktikabel handhabt. Ich gebe gerne zu, dass es einfach zu früh ist, zu sagen, da haben wir eine umfangreiche Praxiserfahrung. Das wäre völlig unsinnig, die ist auch in den Niederlanden noch nicht da. Das hat auch erst begonnen, dass man da richtig eine Evaluation anstellt. Aber der Gesetzgeber muss auch befugt sein, auch in Fällen und Sachverhalten, wo wir noch keine jahrzehntelange Evaluation vorliegen haben, zur Besserung eines als allgemein anerkannten Problems. Das Problem besteht darin, dass die mangelnde Integration der jugendlichen Ausländergenerationen auch ein Problem ist der mangelnden Integration von Ehegatten bzw. von Frauen. Ich glaube, alle Experten sind sich darüber einig, dass hier Zusammenhänge bestehen. Also da sage ich nichts Neues. Da gebe ich nur wieder, was so der allgemeine Stand der Erkenntnis ist. Wenn das so ist, dann ist es doch jedenfalls nicht abwegig, auch daran Überlegungen zu knüpfen, wie kann man auch vorn herein - das sehe ich eigentlich als die Hauptzielsetzung dieser Vorschrift, von der wir bisher noch keine richtigen Erfahrungen natürlich haben, auch die Motivation und die Vorstellung auch von Frauen, die einwandern in die Bundesrepublik Deutschland einschließlich auch ihrer Ehegatten, nicht nur sozusagen nur ein Akt der Verlegung des Wohnsitzes von einem Staat in den anderen ist, sondern dass man sich auch - und zwar vorher schon - mentalitätsmäßig auch darauf einstellen muss, dass hier gewisse Anforderungen gestellt werden. Vorher hatte jemand mit Recht gesagt, wir haben jahrzehntelang überhaupt keine Überlegung zur Integration gehabt. Wir haben noch nicht solange Erfahrungen und ich bin völlig einig, Herr Abg. Veit, dass man nicht sagen kann, das ist alles daneben gegangen. Ich glaube, das wäre eine völlig falsche Einschätzung. Aber richtig ist, dass wir natürlich von einem wirklich funktionierenden und effektiven Integrationskonzept - ich glaube, soweit kann man sagen - entfernt sind. Es ist einmal der Versuch, den wir nicht allein machen als einziger EU-Mitgliedstaat. Wenn Sie die Presseerklärung jetzt von der Regierung Sarkozy gelesen haben, dann wird jedenfalls der Versuch gemacht, auch mal zu erproben, ob man nicht durchgehend die Integrationssituation von solchen Personen verbessern kann, indem man solche Sprachkenntnisse vorher fordert. Wenn sich das als ungeeignet oder nicht machbar herausstellt, dann muss der Gesetzgeber nachbessern. Aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann ich nicht sagen, dass das ein völlig ungeeignetes oder völlig unverhältnismäßiges Instrument ist.

Vors. **Sebastian Edathy**: Das Fragerecht geht dann an die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Das Wort hat der Kollege Josef Philip Winkler.

BE **Josef Philip Winkler** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Wir hatten bereits im Berichterstattergespräch geklärt, dass ich um 13:00 Uhr gehen muss. Dass ich nach der Beantwortung der Fragen verschwinde und das an Herrn Wieland übergebe. Ich will



aber doch anmerken, dass ich das nicht besonders erfreulich finde, dass die Bundesregierung seit kurz vor 12:00 Uhr hier nicht mehr vertreten ist. Es war sonst in diesem Ausschuss so üblich, dass zumindest mit der Opposition das abgesprochen wird, wenn die Bundesregierung hier keine Zeit hat an der Anhörung teilzunehmen. Schließlich ist es eine Anhörung, zu einem Gesetzentwurf der Bundesregierung. Wenn sich die Fraktionen verständigen, dass dazu eine Anhörung stattfindet, wäre es nicht schlecht, wenn die Bundesregierung hier nicht nur durch die zweite und dritte Reihe vertreten ist. Das sei eingangs bemerkt. Dann möchte ich vielleicht noch im Protokoll oder als Vorschlag an den Vorsitzenden anregen, dass man eine Tonbandaufnahme nimmt von der Aussage von Herrn Grindel, dass Sachverständige nicht beschimpft werden sollen. Das kann man bei anderer Gelegenheit immer wieder mal gerne einspielen. Insbesondere, wenn er sich zu Wort äußert bei Anhörungen. Ich könnte zum Beispiel eine Frau Winkler, nicht mit mir verwandt oder verschwägert, nennen. Gut, das nur vorne weg.

Herr Hailbronner wir waren vor kurzem im Innenausschuss in der Türkei mit einer Delegationsreise. Ich will nur anmerken, dass das - was Sie hier als problemlose Möglichkeit des Spracherwerbs in Anatolien z. B. gesagt haben - dass das weder von der deutschen Seite, was das Goethe Institut und die Vertreter der deutschen Botschaft dort, aber auch von der türkischen Seite geteilt wird Ihre Einschätzung, dass das problemlos machbar ist. Denn, wenn Sie sich auskennen in der Türkei und das tun Sie ja offensichtlich, dann wissen Sie, dass man zum Teil Tagereisen auf sich nehmen muss, um das nächste Generalkonsulat, von dem Sie gesprochen haben, zu erreichen. Und damit ist es nicht getan. Der Sprachkurs müsste dann auch dort durchgeführt werden. Also insofern kann ich nur sagen, dass was wir in der Türkei als Delegation erfahren haben, deckt sich nicht mit Ihren - ich würde jetzt einmal sagen - etwas populistisch vorgetragenen Äußerungen. Herr Grindel war zwar nicht dabei, aber er bestreitet es.

Vors. **Sebastian Edathy:** So, dann zu den Fragen Herr Kollege Winkler.

**BE Josef Philip Winkler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Ja, Sie haben ja eben selber gesagt, Herr Vorsitzender, Anmerkungen sind auch zulässig, das haben Sie zu ihren Genossen gesagt.

Ich wollte es nur vorneweg anmerken und Herrn Hailbronner ansonsten auch nicht mit Fragen belästigen. Was die Frage der Gemeinschaftswidrigkeit der Sprachprüfungen bei Ehegattennachzug angeht, möchte Herrn Dr. Klaus Dienelt die Möglichkeit geben, seine eben etwas summarisch vorgetragenen drei Fragezeichen noch mal auszuformulieren. Das würde uns noch mal im Ganzen interessieren, was Sie da für Probleme auf uns zukommen sehen. Was die Verfassungsfolgen angeht, das wurde uns durch andere Beantwortungen hier schon mitgeteilt. Das würde ich auch Herrn Dr. Marx noch mal fragen wollen und Frau Freudenberg ebenfalls. Bei der Frage des Familiennachzugs, wie sich das wahrscheinlich auf den zahlenmäßigen Rückgang auswirken wird, möchte ich Frau Tießler-Marenda noch mal fragen. Sie hatten in Ihrer Stellungnahme, insbesondere sich auf die Erfahrungen im Aussiedlerbereich bezogen,

wo ein drastischer Rückgang festzustellen war. Ob Sie das hier in einer Parallelität sehen? Bei der Frage von der Verhinderung von Zwangsverheiratung, wenn ich die Gesichtszüge von Frau Freudenberg habe eben gerade entgleisen sehen, bei der Einschätzung, die Herr Grindel über ihren Vortrag gegeben hat, dann möchte ich Sie doch noch einmal bitten, hier aus Ihrer Sicht klarzustellen, wie Sie das Fehlen von aufenthaltsrechtlichen Verbesserungen in diesem Gesetzentwurf der Bundesregierung einschätzen. An Herrn Schmäing gerichtet: Sie hatten eben aus dem Protokoll des Bundesrates zitiert, allerdings einen wesentlichen Punkt weggelassen, nämlich, dass man ihrem wesentlichen Punkt in Ihrer schriftlichen und mündlichen Stellungnahme, nämlich ein Aufenthaltsrecht von vier Jahren als Voraussetzung zu nehmen, dem dort nicht gefolgt wurde. Das war ein Antrag von Niedersachsen. Insofern sehen wir da im Bundestag noch im Bundesrat, dass sie hier offensichtlich die Mehrheiten hinter sich haben. Deswegen möchte ich hier noch mal an Frau Freudenberg und Herrn Marx und Frau Weinzierl die Frage richten: Wie Sie das völlige Fehlen von Regelungen für Inlandszwangsverheiratete hier bewerten? Ob Sie hier einen Nachbesserungsbedarf sehen?

Vors. **Sebastian Edathy:** Also Herr Kollege Winkler, wenn ich Sie richtig verstanden habe, sind angesprochen Herr Dr. Klaus Dienelt, Herr Dr. Marx, Frau Freudenberg und Frau Dr. Weinzierl. Ist das korrekt, bitte? Ja, Frau Tießler-Marenda auch. Dann zunächst Herr Dr. Klaus Dienelt bitte.

**SV Dr. Klaus Dienelt** (Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesverwaltungsgericht, Leipzig): Herr Abgeordneter Winkler, die Frage nach der Gemeinschaftswidrigkeit von Sprachanforderungen ist ein schwieriges Feld. Ich werde versuchen, verständlich zu erklären, warum ich mit Blick auf die Familienzusammenführungsrichtlinie europarechtlich Bedenken gegen die Einführung von Sprachkursen habe. Es lässt sich feststellen, dass, wenn man alle Richtlinien, die parallel verhandelt wurden – also nicht nur die Familienzusammenführungsrichtlinie – heranzieht, die Begrifflichkeiten (Integrationsmaßnahme/Integrationskriterium) immer wieder vorkommen. Der Begriff der Integrationsmaßnahme, der in der Rechtsgrundlage des Art. 7 der Familienzusammenführungsrichtlinie verwendet wird – die heute hier Anlass gibt, ein Sprachniveau als Nachzugsvoraussetzung zu verlangen – kommt ja nicht nur in der Familienzusammenführungsrichtlinie vor, sondern auch – und das ist das Interessante – in der Qualifikations- und in der Daueraufenthaltsrichtlinie. Diese Richtlinien sind nicht losgelöst voneinander verhandelt worden, auch wenn dies gerne geltend gemacht wird, wenn einem das Ergebnis nicht passt. Gerade bei den parallel laufenden Verhandlungen sind die Begriffe Integrationsmaßnahme bzw. Integrationskriterium sehr umstritten gewesen. Dazu sollte man – zum besseren Verständnis – einen Blick in die anderen Richtlinien werfen, um festzustellen, was dort unter diesen Begrifflichkeiten verstanden wird. Wenn man feststellt, dass aufgrund des Begriffs der Integrationsmaßnahmen in anderen Richtlinienkontexten nur der Besuch eines Sprachkurses, nicht aber die Erlangung eines konkreten Sprachniveaus verlangt werden kann, dann hat man ein Problem mit der Neuregelung, weil hier ein

Sprachniveau verankert werden soll. Der erste Blick gilt – insoweit wird der Bezug unmittelbar durch den Art. 7 Absatz 2 in der Familienzusammenführungsrichtlinie hergestellt – dem Art. 33 der Qualifikationsrichtlinie. Der Art. 33 trägt die Überschrift: "Zugang zu Integrationsmaßnahmen". Insofern wird von dem Zugang zu Maßnahmen gesprochen und für Flüchtlinge geregelt, dass die Integrationsmaßnahmen erst nach der Einreise verlangt werden dürfen. Es wird in der Vorschrift nicht das Vorliegen oder Erlernen eines konkreten Sprachniveaus verlangt, sondern nur geregelt, dass die Flüchtlinge Zugang zu entsprechenden Bildungsprogrammen haben, um das erforderliche Sprachniveau zu erlangen. Das bedeutet aber, dass in Art. 33 der Qualifikationsrichtlinie der Begriff Integrationsmaßnahme mit dem Ziel des Besuchs eines Sprachkurses zur Erlangung eines Sprachniveaus verwendet wird.

Ganz interessant ist auch ein Blick in die Daueraufenthaltsrichtlinie: In der Daueraufenthaltsrichtlinie wurde von Mitgliedstaaten, um genau die Begriffe Integrationsmaßnahme bzw. Integrationsbedingung hart gerungen. Es ist als nicht so, dass diese Begriffe zufällig fallen. Vielmehr hatten Deutschland, Holland und Österreich beantragt, dass Personen, die ein langfristiges Aufenthaltsrecht in einem anderen Staat erlangt hatten, z. B. in Frankreich, und nach Deutschland weiter wandern wollten, in Deutschland - wenn sie ankommen - nicht etwa einen Sprachkurs besuchen müssen, wie das jetzt geregelt ist, sondern ein konkretes Sprachniveau nachweisen müssen, um ein Aufenthaltsrecht erlangen zu können. Deswegen wurde von Deutschland, Holland und Österreich beantragt, dass der Begriff "integration measures" in "integration conditions" geändert wird. Dieser Antrag wurde mehrheitlich abgelehnt. Es findet sich im Protokoll ganz klar die Aussage, dass die Änderung zwischen den Mitgliedstaaten nicht konsensfähig sei. Das verdeutlicht, dass im Rahmen der Daueraufenthaltsrichtlinie die Begrifflichkeiten etwas Unterschiedliches umschreiben. Nun stellt sich die Frage: Warum steht jetzt der Begriff Integrationsmaßnahme in der Regelung des Art. 7 der Familienzusammenführungsrichtlinie? Obwohl es natürlich aus Sicht der Staaten, nämlich Deutschland und insbesondere auch Holland, so keinen Sinn macht. Natürlich hätten diese Staaten lieber den Begriff Integrationskriterium in Art. 7 der Familienzusammenführungsrichtlinie aufgenommen, aber wenn diese Formulierung nicht konsensfähig war, mag es sein, dass der Begriff akzeptiert wurde und die Staaten nunmehr versuchen, das Sprachmodell trotz dieses Begriffes einzuführen. Insofern habe ich aufgrund der einheitlichen Begriffsgestaltung durchaus große Bedenken an der Einführung eines Sprachniveaus beim Familiennachzug.

Ich will nicht behaupten – ich habe das auch deshalb nicht zum Gegenstand meines Statements gemacht –, dass dies bedeutet, es sei zweifelsfrei geklärt, dass diese Regelung, so wie sie Eingang in den Gesetzentwurf gefunden hat, europarechtswidrig wäre. Denn neben dem Wortlaut gibt es immer auch den Kontext, der bei der Auslegung zu berücksichtigen ist. Der Kontext spricht eher dafür, dass man ein Integrationskriterium einführen wollte, dessen Vorliegen man vor dem Nachzug prüfen kann. Die Teilnahme an einem Sprachkurs macht als allgemeines Nachzugskriterium kaum Sinn, daher spricht einiges dafür, dass in diesem Verfahren geprüft werden soll, ob die Sprache tatsächlich gesprochen wird. Trotzdem mag der Wunsch einzelner Mitgliedstaaten möglicherweise nicht mit dem korrespondieren, was in der Richtlinie als

Vorgabe tatsächlich enthalten ist. Wie das mal ausgelegt werden wird, wenn es dem EuGH vorgelegt wird, halte ich – ich will kein Prophet sein – jedenfalls für offen. Vielen Dank.

**SV Dr. Reinhard Marx** (Rechtsanwalt, Frankfurt/Main): Ich kann eigentlich an das anschließen, was Herr Dr. Klaus Dienelt gesagt hat zur Frage, inwieweit ja nicht nur in der Familienzusammenführungsrichtlinie, die dem deutschen Entwurf zugrunde liegt, Sprachförderung, Sprachkompetenzen zur Einreisevoraussetzung gemacht werden. Ich möchte nur auf den Punkt hinweisen, um den es hier ja nicht nur in der Familienzusammenführungsrichtlinie geht. Das ist die sogenannte Öffnungsklausel. Das heißt, man gewährt den Mitgliedstaaten ein Heruntersinken unter den Mindeststandard, der an sich einzuhalten ist. Das hat von vorn herein aber schon eine enge Auslegung zur Folge, weil die Öffnungsklausel von den Mindestnormen abweicht. Enge Auslegung heißt, dass man nicht uferlos über die Grenzen ausdehnen kann. Dann das Wort "Integrationsmaßnahme". Das lässt der Text völlig offen, ob das vor oder nach der Einreise passieren darf. Auf der anderen Seite haben wir eine andere Freistellungsklausel, nämlich Art. 8. Da hat der Europäische Gerichtshof den Schwerpunkt auf den Zusammenführenden - das ist in der Sprache der Richtlinie der hier lebende Stammberechtigte -, auf dessen Integration gesetzt. Dahinter steht das Vertrauen, dass der Betreffende, der den Aufenthaltsanspruch vermittelt, integriert ist, dann wird auch die Erwartung gerechtfertigt, dass der Nachziehende integriert werden kann. Also die Richtlinie gibt meiner Meinung nach keine Rechtsgrundlage für eine Sperre für die Einreise von Ehegatten, die nicht die deutsche Sprache beherrschen. Zur Frage der besonderen Härte bei § 31 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes bei Inlandsfällen: Dort ist das so, dass der Gesetzgeber über die Jahre den eigenständigen Aufenthaltsanspruch für Ehegatten aus gescheiterten Beziehungen geregelt hat. Er hatte zuerst eine außergewöhnliche Härtefallregelung vorgesehen, hatte dann 2000 heruntergestuft auf die besondere Härte. Und was wichtig ist, im Jahre 2000 hat man gezielt die Misshandlungen in der Ehe hineingenommen. Was vorher sehr umstritten war in der fachgerichtlichen Rechtsprechung, ob die Misshandlung in der Ehe ein zielstaatsbezogener Härtefall ist. Das hat der Gesetzgeber 2000 geregelt, dass diese Fälle einbezogen werden. Nun ist es aber so, dass Zwangsverheiratungen nicht immer mit Misshandlungen einhergehen, sondern das sind häufig andere subtilere Formen der Beeinträchtigung der konkreten Lebenssituation. Dem wird der augenblickliche Begriff der besonderen Härte, wie er in § 31 Absatz 2 enthalten ist, nicht gerecht. Also - wenn wie gesagt, eine Glaubwürdigkeit des Gesetzgebers in der Öffentlichkeit nachgewiesen werden soll -, dass er sich den Problemen der Zwangsverheiratungen glaubwürdig annehmen will, dann gehört dazu, dass man auch für die Inlandsfälle eine vernünftige, praktikable Regelung findet. Noch mal zu den Zwangsverschleppten oder Zwangsverheirateten im Herkunftsland: Es gibt auch die Möglichkeit über § 51 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes, das zu regeln. § 51 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes sieht jetzt vor, für diejenigen, die 15 Jahre einen rechtmäßigen Aufenthalt haben und im Besitz der Aufenthaltsberechtigung sind, für die gelten die schädlichen Wirkungen, die sich an einen Auslandsaufenthalt anknüpfen, nicht. Das heißt, der Betreffende kann

wieder einreisen, auch wenn er acht Monate oder zwei Jahre im Ausland war. In diese Norm könnte man durchaus den Fall von zwangsverheirateten Frauen im Ausland hineinfügen.

**SV Dagmar Freudenberg** (Vertreterin des Deutschen Juristinnenbundes, Staatsanwaltschaft Göttingen): Der Kollege Dr. Klaus Dienelt und Herr Dr. Marx haben praktisch das schon ausgeführt, was auch in unserer Stellungnahme schon drin steht. Ich möchte das jetzt nicht noch mal wiederholen. Das würde das hier nur unnötig verlängern. Ich möchte aber zu der Frage des Spracherfordernisses und des Spracherwerbs im Ausland nochmals auf das zurückkommen, was ich versucht habe in meinem Eingangstatement deutlich zu machen. Ich bin eine Frau der Praxis. Wenn man überlegt, wie man das dann praktisch umsetzen will und das muss man, insofern möchte ich Herrn Schmäing etwas widersprechen. Schon, wenn man eine Forderung aufstellt, muss man schauen, wie kann das praktisch umgesetzt werden. Dann stelle ich mir vor, was schon zur Sprache gekommen ist, Kurse des Goethe-Institutes vielleicht oder Internet. Man muss aber auch bedenken, dass im Internet, gerade dort, Angebote möglicherweise noch entwickelt werden oder schon vorhanden sind, von Gruppierungen, die wir vielleicht unter verschiedenen Gesichtspunkten im Interesse unseres Staates als Deutschlehrer nicht unbedingt möchten. Ich denke mal, aus diesem Grunde sollte man die Kontrolle über diese Integrationsmaßnahmen über diese Integrationskurse, die man betreiben muss - das steht völlig außer Zweifel -, das sollte man nicht nach außen verlagern und weggeben, sondern inhaltlich hier behalten und schauen, was eigentlich dort gelehrt wird. Denn das ist etwas, das kann unter Umständen hoch gefährlich werden. Wir reden hier immer von der Frage des Missbrauchs. Dieser Punkt ist mir bislang noch nicht erörtert worden. Ich sehe da ein großes Problem in verschiedensten Richtungen, die ich jetzt hier nicht weiter ausführen will, um das nicht noch zu verlängern. Aber ich denke, das ist klar, was gemeint ist. Zum Beispiel auch Rechtsradikale, die sich im Internet tummeln. Der Sicherheitsbericht gibt dafür unter Umständen Anhaltspunkte, dass die sich auf so etwas drauf setzen könnten. Warum nicht? Es gibt Taktiken bei bestimmten Gruppierungen, die versucht werden, um Einfluss zu gewinnen. Das ist nicht nur dort so, das ist auch in anderen Bereichen so, völlig unbestritten, aber das muss man mit im Auge behalten. Das, was man hier in Deutschland macht, das kann man kontrollieren. Was man im Ausland tut, das kann man eben nicht kontrollieren. Zum Thema Zwangsverheiratung, insbesondere die Frage des Titels ist ja in 25a eine Regelung vorgesehen. Die erscheint mir aber problematisch. Ich habe das vorhin schon versucht deutlich zu machen. Wenn man diese Regel zwingend kumulativ davon abhängig macht, dass das betroffene Opfer, die betroffene Frau, sich bereit erklärt gegen den Täter auszusagen. Das bedeutet zum einen, dass man bei traumatisierten Opfern zunächst einmal gar nicht die Möglichkeit hat, mit denen zu arbeiten. Deswegen ja auch meine ergänzende Forderung, dass im Asylbewerberleistungsgesetz eine Stabilisierung durch psychologische, psychiatrische und medizinische Behandlung sichergestellt wird. Das andere ist, dass man diese Opfer unter Umständen in Leibes- oder Lebensgefahr bringt. Das von jemanden zu verlangen, damit er ein Aufenthaltsrecht bekommt, halte ich zumindest für problematisch. Meines

Erachtens sollte man in grundsätzlichen Fällen von Zwangsverheiratung ein Aufenthaltsrecht von mindestens einem Jahr vorsehen, generell, innerhalb dessen dann die Stabilisierung des Opfers - die Durchführung des Verfahrens, bekanntlich dauern die Verfahren gerade in diesen Fällen in der Regel länger, dass ist dann aber eine Frage der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis. Gerade in diesen Fällen sollte man deswegen eine entsprechende lange Aufenthaltserlaubnis grundsätzlich vorsehen. Schlussendlich die Nachbesserung für inländische Opfer:

In der Tat vermisse ich die. Die hat man in diesem Gesetzentwurf anscheinend nicht mit eingebaut, ich habe sie zumindest nicht gefunden. Inländische Opfer brauchen in erster Linie einen sicheren Status, sonst können sie sich nicht trennen. Ich habe vorhin zunächst gedacht, ich hätte mich verfehlt, als von vier Jahren Ehezeit die Rede war. Das bedeutet nämlich, bei vier Jahren nicht etwa vier Jahre auf dem Papier, sondern vier Jahre vollzogene Ehe, einschließlich Druck, einschließlich Misshandlung, einschließlich Bedrohung auch aus dem Bereich der Familie, des Clans. Ist es wirklich denkbar, dass man von Staatswegen verlangt, dass ein Opfer der Zwangsverheiratung in dieser Situation vier Jahre verbleiben muss? Ich halte das für sehr problematisch. Ich meine deshalb, dass man in diesem Zusammenhang, auch für inländische Opfer ein eigenständiges Aufenthaltsrecht begründen muss, um diese Menschenrechtsverletzung - über die war meines Wissens, Konsens - zu beenden.

**SV Dr. Elke Tießler-Marenda** (Deutscher Caritas Verband e. V., Freiburg): Ich bedanke mich, dass noch einmal der Blick auf Spätaussiedler gelenkt wird. Eine Gruppe, die hier indirekt immer wieder eine Rolle spielt. Nämlich als Deutsche mit Migrationshintergrund, aber kaum wirklich angesprochen wird. Wir haben in unserer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass wir die Situation von Spätaussiedlern als Beispiel dafür nehmen können, dass es mit einer Sprachausbildung im Herkunftsland wahrscheinlich tatsächlich dazu kommen wird, dass ein ganz großer Teil der Beteiligten nicht dazu in der Lage sein wird, entsprechende Deutsch-Sprachkenntnisse zu erwerben. Auch bei Spätaussiedlern bzw. bei ihren nicht-deutschen Angehörigen wurde ja mit dem Zuwanderungsgesetz eingeführt, dass sie einfache deutsche Sprachkenntnisse nachweisen müssen. Also ungefähr das, wovon hier jetzt auch die Rede ist. Ich habe die aktuellen Zahlen nicht dabei, dafür muss ich mich entschuldigen, aber es sind ungefähr 70 bis 80 Prozent - als ich mich das letzte Mal damit befasste - derjenigen, die solch einen Test gemacht haben, nicht dazu in der Lage gewesen sind, diesen Test erfolgreich abzulegen und das, obwohl es sich ja hier um die Angehörigen von Spätaussiedlern handelt und es entsprechende Angebote von Goethe-Instituten etc. in den Herkunftsregionen gibt. Wenn wir das also auf weder besonders viel klügere, noch besonders viel dümmere andere potentielle Zuwanderer übertragen, werden wir es dort mit ähnlichen Zahlen zu tun haben, dass also ein ganz großer Teil derjenigen, von denen wir hier sprechen, eben nicht dazu in der Lage sein wird, die entsprechenden Deutschkenntnisse im Herkunftsland zu erwerben. Ich sage dazu noch einmal etwas ganz Persönliches. Wenn wir hier darüber reden, ob es jetzt mit Internet geht, oder geht es nicht mit Internet - ich persönlich wollte einmal slowakisch, also eine Sprache, die ein bisschen schwieriger ist als Deutsch, aber nicht viel schwieriger, im Selbststudium

lernen. Ich glaube, ich kann mich damit noch nicht einmal rudimentär unterhalten. Es ist nicht so einfach wie man sich das manchmal vorstellt, eine fremde Sprache ohne Kontakte mit dem Umfeld zu lernen. Auch das zeigen eben die Beispiele von Spätaussiedlern mit ihren Angehörigen, obwohl es dort ja Bezugspunkte zu Deutschland sehr viel intensiver schon gibt, weil häufig auch noch Großeltern dort sind, die Deutsch sprechen, die helfen können. Also diese Erfahrung übertragen, wird es sich wahrscheinlich tatsächlich um eine Zuzugsverhinderung handeln und im Zusammenhang mit Spätaussiedlern, also mit Deutschen und dem Familiennachzug zu Deutschen, sei noch einmal daran erinnert: Als diese Neuregelung eingeführt wurde mit dem Zuwanderungsgesetz, wurde diesen Spätaussiedlern gesagt: „Ist ja alles halb so schlimm. Wenn es nicht geht, dass eure Angehörigen über die Einbeziehung in den Aufnahmebescheid mitkommen, es bleibt ja noch das Ausländerrecht. Zumindest über das Ausländerrecht wird es ja dann möglich sein, diese Angehörigen mit nach Deutschland zu nehmen.“ Wenige Jahre später, nämlich jetzt, ist geplant, auch diese Möglichkeit für diese Menschen zu verschließen. Also auch im Namen von Spätaussiedlern und ihren Angehörigen sei noch einmal daran erinnert: Wir können nicht auf der einen Seite immer sagen, das Kriegsfolgeschicksal spielt noch eine Rolle und auf der anderen Seite auf dem stillen Wege - weil wir eben auch darüber reden, dass es auch für Deutsche gelten soll -, diese Situation hier möglichst sprachlos, um es einmal so zu nennen, zu beenden.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Abschließend zur Beantwortung der Fragen von Herrn Winkler, Frau Dr. Weinzierl.

SV **Dr. Ruth Weinzierl** (Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin): Die Frage war zur Notwendigkeit von Maßnahmen zum Schutze von Opfern der Zwangsverheiratungen in Deutschland gestellt. Hier ist es tatsächlich so, dass wir noch einen Verbesserungsbedarf sehen. Die Zwangsverheiratung stellt ja, wie auch die Gesetzesbegründung darlegt, eine Menschenrechtsverletzung dar. Dies ist auch in verschiedenen Menschenrechtsabkommen niedergelegt und die Zwangsverheiratung geht einher mit vielfachen anderen Menschenrechtsverletzungen, häufig mit Verletzungen des Rechts der sexuellen Selbstbestimmung oder der Berufsfreiheit. Aus den menschenrechtlichen Verpflichtungen ergibt sich die Pflicht, meist nur strafrechtliche Maßnahmen zu ergreifen, sondern eine weitergehende Schutzpflicht. Diese verpflichtet die Bundesrepublik, die Betroffenen gegen Rechtsbeeinträchtigungen durch Dritte, durch Private zu schützen und sie verpflichtet dazu, Infrastrukturmaßnahmen zu ergreifen, die es den Betroffenen ermöglichen, ihre Rechte wahrzunehmen, die es ihnen ermöglichen, sich aus ihrer Zwangslage zu befreien. Dafür kann das Strafrecht ein Mittel sein, aber es ist eben nur eins von vielen. Die Experten sind sich hier insoweit einig, dass das Strafrecht bei der Bekämpfung der Zwangsverheiratung nur geringe Wirkung zeigt. Ganz wichtig wäre, das ist schon angesprochen worden, dass eigenständige Aufenthaltsrecht der Opfer von Zwangsverheiratungen sicher zu stellen. Hier könnte man an Artikel 31 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes ansetzen. Hier ist es in der Praxis so, dass die enthaltene

Härtefallregelung in der Praxis so ausgelegt wird, dass verlangt wird, dass strafrechtliche Ermittlungen oder Verfahren vorliegen, die sozusagen die Zwangslage der zwangsverheirateten Personen bestätigen. Das ist in sofern problematisch, als die Betroffenen sich in aller Regel davor scheuen, Anzeige zu erstatten und strafrechtliche Ermittlungen dadurch in Gang zu setzen, weil sie dadurch einem noch einen stärkeren Druck und einer stärkeren Zwangslage ausgesetzt würden oder dies befürchten. Das heißt, dass diese Möglichkeit des eigenen Aufenthaltsrechts nach Artikel 31 Absatz 2 zuzugestehen, momentan viele Fälle nicht erfasst. Auch solche Fälle nicht erfasst, Herr Marx hat es schon gesagt, bei denen es um...

*...Zwischenruf ...*

**SV Dr. Ruth Weinzierl:** Es gibt vielleicht verschiedene Perspektiven auch auf die Praxis - zum Beispiel auch von Betroffenenorganisationen - .

**Vors. Sebastian Edathy:** Frau Dr. Weinzierl hat zunächst das Wort. Herr Grindel kann gerne Fragen an die Sachverständigen stellen, sollte sich jedoch vorher melden und dann wird ihm das Wort dafür erteilt. Frau Dr. Weinzierl, bitte.

**SV Dr. Ruth Weinzierl** (Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin): Es bedarf also einer Regelung, einer Möglichkeit, ein eigenständiges Aufenthaltsrecht zu bekommen, auch wenn subtilere Formen der Gewalt angewendet werden und die Betroffenen in eine Zwangslage bringen.

**Vors. Sebastian Edathy:** Wir sind mit einem zeitlichen Verzug von einer Stunde noch nicht am Ende des Themenblocks 1, sondern am Ende der ersten Berichterstatterunde. Ich darf fragen, ob es noch weitere Wortmeldungen gibt, außer vom Kollegen Dr. Stadler, der das bereits signalisiert hat. Das ist nicht der Fall. Herr Grindel. Da müssten wir uns anschließend darüber verständigen, wie wir jetzt weiter vorgehen mit den Themenblöcken 2 bis 5. Herr Dr. Stadler bitte.

**Abg. Dr. Max Stadler** (FDP): Ich hätte eine Frage an Herrn Dr. Hailbronner und Herrn Dr. Marx, nämlich mit der Einschränkung des Ehegattennachzugsrechts. Die Problematik liegt ja darin, dass hier allgemeine Interessen zusammentreffen mit der Ausübung eines höchstpersönlichen Rechtes, nämlich eben die eheliche Lebensgemeinschaft wirklich zu leben und nicht getrennt zu sein. Jetzt haben Sie ja vorgetragen, dass sich daraus nicht unmittelbar ein Anspruch auf Nachzug ergibt, aber ist es denn verfassungsrechtlich ebenfalls unproblematisch, auch Frau Dr. Weinzierl könnte sich dazu noch einmal äußern, wenn der Staat, aus dem der Ehegatte kommt, eine ähnliche Regelung trifft mit der Folge, dass beide Ehegatten das Problem mangels ausreichender Sprachkenntnisse haben. Der eine kann nicht in die Bundesrepublik Deutschland einreisen und der deutsche Ehegatte aber nicht in das andere Land, weil er dessen Sprache nicht beherrscht. Ich frage das aus einem ganz bestimmten Grund, den ich jetzt nicht näher nennen muss. Es ist kein völlig akademischer Fall. Wird es



dann nicht doch ein grundrechtlich problematischer Fall, wenn die räumliche Gemeinschaft keinesfalls hergestellt werden kann?

Zweiter Punkt: Entgegen dem, was Herr Prof. Hillgruber gesagt hat, würde mich interessieren, ob es nur eine allgemeine Äußerung war, oder ob es dafür empirische Erkenntnisse gibt? Unsere Delegation hat in der Türkei eben erfahren, dass es praktisch nicht möglich ist - Herr Grindel, Sie waren nicht dabei - vielleicht können Sie akzeptieren, dass ich hier referiere, was wir dort erfahren haben. Sie können Ihre gegenteiligen Erfahrungen dann ja schildern. Gestatten Sie mir, dass ich hier mitteile, was fünf Mitglieder des Innenausschusses in der Türkei erfahren haben, oder darf ich das jetzt nicht?

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Dr. Stadler hat das Wort.

Abg. **Dr. Max Stadler** (FDP): Nein, ich verzichte gerne darauf, das hier darzulegen, wenn Herr Grindel das nicht gestattet.

Vors. **Sebastian Edathy**: Ich würde unter Berücksichtigung des Pflagens des kollegialen Verhältnisses vorschlagen, dass wir hier vielleicht die Anzahl der Zwischenrufe möglichst reduzieren. Herr Dr. Stadler bitte.

Abg. **Dr. Max Stadler** (FDP): Ich will auf Folgendes hinaus: Uns ist vom Goethe-Institut und von allen anderen Instituten, mit denen wir gesprochen haben, gesagt worden, dass das im Moment praktisch nicht organisierbar ist; auf Grund der Größe des Landes und dass das in den entlegenen Gebieten nicht möglich sei. Es sei denn, man würde sehr viel Geld in die Hand nehmen und beispielsweise das Goethe-Institut damit beauftragen. Das führt zu der Frage: Wenn man jetzt als Staat eine solche Hürde neu formuliert, ob wir nicht Gefahr laufen, sozusagen dann Ansprüche aus dem Verständnis des „Status-Positivus“ heraus zu kreieren, dass nämlich derjenige, der als Deutscher oder in Deutschland wohnender, einen Ehepartner beispielsweise in der Türkei heiratet, in einem Bereich, in dem die Voraussetzungen derzeit nicht gegeben sind, dass man dann - so wie wir im Inland Integrationskurse ja anbieten -, womöglich auch die Verpflichtung hat für die Finanzierung zu sorgen. Natürlich könnte auch die Türkei dafür sorgen. Aber hat möglicherweise der in Deutschland Lebende diesen Anspruch gegen die Bundesrepublik Deutschland? Das ist der Grund, warum ich diesen Punkt genannt habe.

Letzte Frage: Herr Kollege Veit hat ja auf die 6-Monats-Frist hingewiesen, mit der man ein Aufenthaltsrecht verliert. Dass das hier diskutiert wird im Zusammenhang mit Zwangsehen, dass wir aber auch in einem anderen Zusammenhang kennen, die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Bremen und eine Frage an die drei von mir genannten Sachverständigen wäre, ob Sie es für geboten halten bei Gelegenheit dieser Rechtsänderungen hier dafür zu sorgen, dass es eine andere Lösung gibt für Fälle des zwangsweisen Aufenthaltes im Ausland als bisher, denn die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Bremen zum Fall Kurnaz ist nur deswegen rechtskräftig geworden, weil man aus politischen Opportunitätsgründen keine Berufung eingelegt hat, während

Herr Dr. Maaßen, den ich vorhin gerade noch gesehen habe, als maßgeblicher Ausländerrechtler des Innenministeriums unserm Ausschuss vorgetragen hat, dass er nach wie vor die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts Bremen für rechtswidrig hält und auch unser ehemalige Minister Schily war dieser Auffassung. Also ist es geboten um Rechtssicherheit herzustellen, hier gesetzgeberisch bei dieser Gelegenheit tätig zu werden.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Kollege Dr. Stadler. Die letzten beiden Fragenbereiche haben sich auch an die Sachverständigen Hailbronner, Marx und Weinzierl gerichtet? Gut, dann zunächst Herr Dr. Hailbronner bitte.

SV **Prof. Dr. Kay Hailbronner** (Universität Konstanz): Wie ist das eigentlich im Hinblick auf Art. 6, wenn gegenseitig sozusagen? Die ganze Rechtsprechung, Herr Dr. Stadler, geht natürlich davon aus, dass ein Staat prinzipiell seine eigene Rechtslage in den Blick nimmt. Man muss nicht alle Eventualitäten, die in einem anderen Staat bestehen können, mit berücksichtigen. Dort, wo nach deutschem Recht von vornherein keine Rückkehr möglich ist, Flüchtlinge zum Beispiel, das ist der klassische Fall, lassen wir hier auch den Familiennachzug ohne diese einschränkenden Voraussetzungen zu. Kein Staat macht das, glaube ich, dass er generell - denn sonst müsste man immer die Eventualität mit in den Blick nehmen -, dass also ein anderer Staat nicht gestattet. Die Prämisse ist in der Tat, dass man eine Alternative hat, seine Entscheidung für ein eheliches Zusammenleben woanders zu realisieren. Das ist sozusagen die grundsätzliche Annahme von der der Gesetzgeber und auch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung ausgehen. Ich denke auch, es würde den Gesetzgeber und auch die Verwaltungsbehörde überfordern nachweisen zu müssen, dass es gar keine andere Möglichkeit eines familiären Zusammenlebens gibt. Damit würde man sich ja auch gesetzlich in die Hand eines anderen Staates begeben, der dann sagen könnte: „Nein, ich lasse das nicht zu.“ Ich denke, das kann man nicht dadurch regeln, dass man nun sagt, ich mache eine Einzelfallprüfung. Denn diese Einzelfallprüfung würde immer dazu führen, dass man vollkommen abhängig von der Rechtsordnung, nicht nur dieses Staates, sondern potentiell 150 weitere Staaten, bei denen sich einmal eine eheliche Gemeinschaft realisieren könnte, ist. Ich glaube, soweit ist man bisher nie gegangen und das ist auch kein Gedanke, obwohl der sich zugegebenermaßen aufdrängt, aber die Rechtsprechung, soweit ich sehe, immer davon ausging, dass das immer etwas ist, was der Staat nicht in sein Kalkül mit einzubeziehen braucht.

Der Status-Positivus, den Sie angesprochen haben, Dr. Stadler. Soweit würde ich nicht gehen, dass man sagt, aus Artikel 6 des Grundgesetzes in Verbindung mit dieser gesetzlichen Regelung folgt ein Anspruch auf konkrete positive Maßnahmen des Staates, sondern ich denke, dass man hier darauf verweisen könnte, dass prinzipiell idealtypisch die Möglichkeiten gegeben sind. Dass daraus natürlich auch gewisse Verpflichtungen des Status erwachsen, wenn man solch eine Regelung macht, dass es also nicht als rein theoretisch nur bestehende Möglichkeit darzustellen, sondern dass auch ganz konkrete Rechtsfolgen daraus erwachsen, bestimmte Möglichkeiten zur Verfügung zu stellen, da würde ich Ihnen Recht geben. Aber ein Individualanspruch aus

dem Artikel 6, ein „Status-Positivus“, das erschiene mir zu weitgehend. Der Dritte Punkt war der Fall Kurnaz. Die Zwangsverschleppung – ich tue mich natürlich auch schwer – es ist natürlich einsehbar, dass in bestimmten Situationen es nicht richtig nachvollziehbar ist, dass jemand sein Aufenthaltsrecht verliert, der nach Artikel 51 des Aufenthaltsgesetz in einer solchen Situation nichts dafür kann, dass er nicht rechtzeitig zurückkehren kann. Nur das bedeutet nicht notwendiger Weise, dass ich nun sage, ich muss nun also eine generelle Regelung machen. Ich wünschte mir, man könnte eine plausible Abgrenzung machen. Alles, was man sich in dieser Hinsicht überlegen kann – ich habe mir auch überlegt, ob man nicht eine Formulierung finden kann -, aber alle Überlegungen führen dann zu zwei Problemen. Das erste Problem ist, dass sich die Zwangsheirat, und sie überhaupt diese Tatbestände natürlich ungeheuer schwer nachweisen können. Vor allem dann, wenn es darum geht, dass sich jemand im Ausland befindet und dann geltend macht, er sei also in einer Zwangsehe-Situation. Wie soll das praktisch außerhalb der Bundesrepublik Deutschland auch in einem späteren Stadium festgestellt werden? Es ist also, mit Recht kann man natürlich sagen, nicht jede, denn Missbrauch gibt es überall, aber wenn ich eine Regelung schaffe, die von vornherein eigentlich auch nicht praktikabel sein kann, weil das praktisch ein Tatbestand ist, den man nicht nachweisen kann, dann hätte ich natürlich erhebliche Bedenken, das als generelle Regelung zu machen. Wenn ich richtig informiert bin, Herr Schmäing, können solche Fälle natürlich auch über die Härtefallkommission und ähnliche Institutionen dann eventuell abgefangen werden. Ich gebe gerne zu, dass ich von der Regelung nicht ganz so begeistert bin. Und zwar schon deshalb nicht, weil ich der Härtefallkommission als solches schon etwas skeptisch gegenüber stehe, da ist eine Abweichung von dem rechtsstaatlichen Erfordernis, weil der Gesetzgeber alles regeln muss, was regelungsbedürftig ist. Man könnte sich immerhin überlegen, ob das Verwaltungsgremium nun Recht gehabt hat oder nicht. Also ich neige auch eher der Auffassung von Herrn Maaßen zu, muss ich sagen, aber man könnte sich überlegen, ob es sinnvoll ist, vom Gesetzgeber her, einen so konkretisierten Ausnahmetatbestand zu schaffen, der diese Fälle erfasst. Ich habe ehrlich gesagt, keine Idee, wie man das bisher rechtsstaatlich und auch von der Verwaltungspraxis her überzeugend in den Griff bekommen kann.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Dr. Stadler, der Sachverständige Prof. Hillgruber behauptete, er wäre auch von Ihnen gefragt worden? Dann bitte in aller Kürze, Herr Prof. Hillgruber.

SV **Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität, Bonn): Herr Abgeordneter Dr. Stadler, ich bestreite nicht die Erkenntnisse, die Sie dort in der Türkei gewonnen haben. Ich meine, es wird in der Tat keine flächendeckenden Programme geben, sei es der Goethe-Institute oder irgendwelchen anderen Institutionen. Daraus folgt meines Erachtens keineswegs, dass es unmöglich wäre, einfache Sprachkenntnisse zu erlangen. Ich will mir in diesem Zusammenhang doch einmal erlauben, darauf hinzuweisen, dass aus meiner Sicht der Ehegatte, der den Nachzug seines Partners wünscht, hier mit in der Verantwortung ist. Erstens könnte ich

mir vorstellen, dass zum Beispiel die Deutsche Welle Programme sendet. Das wäre auch unbedenklich vor dem Hintergrund der Gefahren, die hier eben bezogen auf das Internet an die Wand gemalt worden sind - es wäre denkbar, dass die Deutsche Welle etwa Sprachprogramme anbietet. Aber ich will auf ein zweites hinweisen: Der Ehegatte ist entweder deutscher Staatsangehöriger, jetzt haben Sie eben selbst gesagt, dann dürfen wir unterstellen, dass der die deutsche Sprache beherrscht, wahrscheinlich nicht nur auf einfache Art und Weise. Oder er ist Ausländer, der sich bereits mit Aufenthaltstitel in Deutschland aufhält. Dann ist er, wenn Sie Recht haben, Herr Veit, dass die Integrationserfolge in Deutschland doch etwas besser sind, als ich die Situation eingestuft habe, in der Lage, wenigstens auf einfache Art und Weise Deutsch zu sprechen. Ich wüsste nicht, warum es dem Ehegatten dann nicht möglich sein sollte, seine Ehefrau - unter Einsatz der Sprachprogramme, von denen ich gesprochen habe (die gibt es in allen möglichen Sprachen, mit Europaratssiegel und allem drum und dran), oder auch durch eine Reise in das Herkunftsland - in die Lage zu versetzen, diese einfachen Sprachkenntnisse zu erwerben. Um mehr soll es ja nicht gehen. Dass es einen Leistungsanspruch auf ein solches Angebot geben sollte, wie es etwa von deutscher Seite durch die Auslandsvertretungen mit organisiert werden könnte, vermag ich nicht zu erkennen. Da stimme ich Ihnen vollkommen zu, Herr Dr. Stadler. Aber das spricht aus meiner Sicht nicht gegen die Zumutbarkeit dieses Erfordernisses.

**SV Dr. Reinhard Marx** (Rechtsanwalt, Frankfurt/Main): Herr Dr. Stadler, zu Ihrer Frage: Das setzt doch voraus, dass ich zunächst einmal akzeptiere, dass ein Deutscher zur Herstellung der Familienzusammenführung in das Herkunftsland seines Ehegatten zieht. Das ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, meines Erachtens nach, nicht zulässig. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich gesagt, dass Deutsche bei der Familienzusammenführung privilegiert sind, dass es einem Deutschen nicht zugemutet werden darf, die eheliche Lebensgemeinschaft im Herkunftsland des Ehegatten zu führen. Das ist auch vom Bundesverwaltungsgericht so bestätigt worden. Das wissen auch alle Experten hier. Das ist also ein Schaugefecht, wenn dies jetzt in Frage gestellt wird. Es ist ein Eingriff, und zwar unter dem Gesichtspunkt des „Status-Negativus“. Hier geht es gar nicht so sehr um die positiven Pflichten der Bundesrepublik Deutschland, Grundrechte durchzusetzen, ihre Inanspruchnahme effektiv zu gewährleisten. Ich greife vielmehr in das Grundrecht des hier lebenden Deutschen ein. Durch die Verweigerung des Ehegattenzuzugs für seine Ehefrau. Das ist für mich sogar ein gezielter Eingriff, der diesen in seinen Rechten trifft. Also ich meine, wenn das so durchgesetzt wird, dass dies vor den Schranken des Bundesverfassungsgerichts wahrscheinlich nicht halten wird. Ich will aber in diesem Zusammenhang noch auf einige andere Gesichtspunkte hinweisen, die in dem Gesetzentwurf enthalten sind. Da ist einmal die „Abweichung vom Lebensunterhalterfordernis“. In § 27 Absatz 3 werden durch die Streichung des kleinen Wortes „Deutsche“ in Zukunft bei der Ermittlung des Lebensunterhalts die Deutschen mit berücksichtigt werden. Wenn also Deutsche im Haushalt leben - bisher wurden nur ausländische Familienangehörige im Gesamtkontext berücksichtigt - jetzt werden auch deutsche Familienangehörige, die in der Haushaltsgemeinschaft mit dem Stamm-

berechtigten leben -, bei der Ermittlung des Sozialleistungsbedarfs mit berücksichtigt. Dies wird eine zusätzliche Verschärfung geben. Herr Prof. Hailbronner, ich kann Ihnen die rechtliche Konstruktion für unseren Fall Murat Kurnaz und andere sagen. Der alte § 9 Ausländergesetz 1965 hatte geregelt das vorübergehende Verlassen der Bundesrepublik Deutschland ohne Zeitgrenze. Dann hat der Gesetzgeber des Ausländergesetzes 1990 und dem folgend der Gesetzgeber des Zuwanderungsgesetzes gesagt: „Vorübergehend, aber wenn du länger als 6 Monate weg bist, dann ist das nicht mehr vorübergehend.“ Das heißt, es ist nicht mehr diese unschädliche Alternative gegeben, die bis 1990 galt, wenn ich vortrage, dass ich nicht aufgrund eines subjektiven, freiwilligen Entschlusses im Ausland geblieben bin, sondern dass mein Aufenthalt nach meinen subjektiven Vorstellungen, und das muss natürlich objektiv überprüft werden, vorübergehend war – ohne Zeitgrenze. So war die alte Konzeption des Ausländergesetzes 1965. Das kann man wieder einführen. Ich kann einen Fall aus meiner Praxis erzählen – derjenige kam leider sehr spät zu mir. Ein Iraner, der in den USA war, dem man den Pass abgenommen hatte, als der Orkan „Katharina“ kam. Er war dann in New Orleans und er konnte das Konsulat nicht aufsuchen. Er war 25 Jahre in Deutschland und leider, bevor er zu mir kam, hat er mit seinem Bevollmächtigten einen Rechtsmittelverzicht erklärt. Ich konnte nichts mehr machen. Er war 25 Jahre in Deutschland und ist ein halbes Jahr nach Ablauf der Frist zu mir gekommen. Es gab kein Konsulat, das war überschwemmt in New Orleans und der Pass war weggenommen und er wusste nicht, wie er sich verhalten sollte. Dann sagen die Gerichte: „Dann kannst du ja die Ausländerbehörde anrufen oder dich per Fax melden.“ Das hat er alles nicht gemacht. Das zeigt also, zu welchen unerträglichen Wirkungen das führen kann, wenn man hier so eine starre Regel hat. Wie gesagt, man kann auf die 1965er Regel zurückgreifen. Herr Prof. Hailbronner, die Härtefallregelung läuft im Übrigen Ende 2009 aus, gilt nicht für die Einreise und enthält keinen Rechtsanspruch. Das ist ein reiner Gnadentakt. Also das ist nun fast wirklich kein adäquates Substitut, um diese Fälle zu regeln.

**SV Dr. Ruth Weinzierl** (Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin): Zunächst zu der Fallkonstellation, dass das Spracherfordernis von beiden Seiten wechselseitig gefordert wird. Da teile ich zunächst natürlich die Prämisse, die Herr Prof. Hailbronner auch genannt hat, dass es eine Alternative geben muss, die Familieneinheit herzustellen, aber vor allem auch den Ansatz von Herrn Dr. Marx, dass es hier um die Einschränkung eines Grundrechts geht, wo der Staat für die Erforderlichkeit und die Verhältnismäßigkeit der Einschränkung darlegungspflichtig ist und sie sichern muss. Den Vorhalt von Herrn Prof. Hailbronner, man müsse hier in der Entscheidung das Recht von 130 Staaten nachvollziehen und das könne nicht vom Gesetzgeber verlangt werden, kann ich zunächst aus praktischer Hinsicht nicht ganz teilen. Denn in einem Einzelfall wird es regelmäßig um eine einzige Rechtsordnung gehen, weil man nicht in Erwägung ziehen wird, ob es zumutbar ist, ein Ehepaar in eine Region der Welt zu schicken, zu der es überhaupt keine Beziehungen hat. Rechtlich gesehen denke ich eben im Hinblick darauf, dass es um die Einschränkung eines Grundrechts geht, dass der Gesetzgeber sehr wohl verpflichtet ist, die Auswirkungen auch fremder

Rechtsordnungen auf das Grundrecht des Einzelnen, der sich auf deutschem Hoheitsgebiet und unter deutscher Hoheitsgewalt befindet, zu überprüfen. Das ergibt sich in einem anders gelagerten Fall auch aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nämlich der jüngsten transsexuellen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, wo das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, dass sich Deutschland nicht darauf zurück ziehen darf, nur das deutsche Recht zu prüfen, ohne die fehlende Verwirklichungsmöglichkeit im Herkunftsstaat im Bezug auf die sexuelle Identität, Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz zu berücksichtigen. Also hier auch, meines Erachtens, rechtlich sehr wohl die Pflicht, auch andere Rechtsordnungen in ihrer Auswirkung des Grundrechts der Personen zu berücksichtigen. Was den Anspruch angeht, Sprachkurse im Ausland zu organisieren, würde ich es eher umgekehrt drehen. Ich denke, dass Sprachkurerfordernis kann eben nicht als verfassungskonform angesehen werden, solange diese Möglichkeiten nicht bestehen, solange der Erwerb der Sprachpraxis nicht möglich ist. Ich würde eher dahin tendieren, im Notfall dann sozusagen die Norm verfassungskonform auszulegen. Was den Fall der Zwangsverschleppung betrifft, wäre es tatsächlich - für verschiedene Fallgruppen, die ja schon genannt wurden - aus menschenrechtlicher Sicht notwendig, um den staatlichen Schutzpflichten gerecht zu werden, hier insbesondere an den Vorschriften des § 51 Nr. 6 und 7 etwas zu verändern. Ich halte es hier für sehr wichtig darauf hinzuweisen, dass nicht nur die Nr. 7 problematisch ist, wo es darum geht, dass der Aufenthaltstitel nach 6 Monaten erlischt, sondern auch die Nr. 6, wonach der Aufenthaltstitel erlöschen kann, wenn der Ausländer aus einem seiner Natur nach nicht vorübergehenden Grund ausreist. Dies ist ohnehin meines Erachtens eine rechtsstaatlich problematische Vorschrift, weil, wie ich der Kommentarliteratur entnehme, das Eintreten dieses Erlöschensgrundes irgendwann nach der Ausreise sich ereignen kann, so dass hier relativ unklar ist, wann der Aufenthaltstitel erlischt und wann nicht. Ich denke, man muss sich auch die Frage stellen, inwieweit die Vorschriften des § 51 Nr. 6 und 7 Absatz 1 tatsächlich erforderlich sind. Diese sind ja noch nicht sehr alt. Vielleicht könnte man zum Schutz der inneren Sicherheit, die dadurch intendiert ist, vielleicht könnte man es ganz einfach dabei belassen, dass der Aufenthaltstitel durch einen Verwaltungsakt, etwa durch die Ausweisung des Ausländers endet, aber nicht durch automatisches Erlöschen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank, Frau Dr. Weinzierl. Es gibt noch zwei weitere Wortmeldungen zum Themenblock 1. Zunächst der Kollege Grindel, bitte.

BE **Reinhard Grindel** (CDU/CSU): Ich habe zwei Fragen an Herrn Schmäing. Ich möchte aber vorher kurz zu Herrn Dr. Stadler sagen. Einmal hat das Delegationsmitglied unserer Fraktion eine etwas andere Wahrnehmung gehabt, als Sie es hier berichtet haben. Das entscheidende ist aber folgendes: Wir haben zahlreiche Gespräche, ich selber auch, mit der türkischen Frauenministerin und dem türkischen Bildungsminister geführt. Es ist mehrfach, auch öffentlich erklärt worden, vom türkischen Bildungsminister, dass es zahlreiche Rückkehrer auch nach Anatolien gebe, die Kurse durchführen können. Es ist sogar angeboten worden, Klassenräume dafür

bereit zu stellen. Der Streit geht um einen ganz anderen Punkt. In der Tat will die türkische Regierung keine verpflichtende Regelung, sondern sie hat immer die Bundesregierung aufgefordert, dieses freiwillig einzurichten. Das ist der entscheidende Unterschied. Es mag sein, bei Gesprächen, die Sie geführt haben, dass man jetzt, wo es ein Gesetzentwurf gibt, mit einer verpflichteten Regelung hier die Argumentation etwas umgestellt hat. Das aber zum Zeitpunkt unserer Koalitionsberatung es so war, das insbesondere der türkische Bildungsminister gesagt hat: „Natürlich könne man Schulräume nutzen und man hätte auch genügend Rückkehrer, die des Deutschen mächtig sind und hier auch als Kurslehrer tätig sein könnten. Das ist auch öffentlich publiziert worden. Also insofern sehe ich, was die praktische Durchführbarkeit anbelangt, gerade in der Türkei, kein Problem. Da mag es andere Regionen der Welt geben, wo man auch dann zu unter Hilfenahme von Deutscher Welle und was weiß ich nicht alles, insbesondere dem, was das BAMF, das BAMF bereitet ja hier, sowohl schriftliche, als auch mediengestützte Unterlagen vor - aber das zur Klarstellung - wäre das sicherlich richtig, aber dass das für die Türkei praktisch keine Probleme geben wird. Ich habe zwei Fragen, wie schon gesagt, an Herrn Schmäing. Einmal, hat Frau Weinzierl den Artikel 31 Absatz 2, das heißt, die Aufnahmeregelung noch einmal angesprochen. Beim abgeleiteten Aufenthaltsrecht und dann dem selbstständigen Aufenthaltsrecht im Falle von Zwangsverheiratungsopfern und gesagt, da seien die Hürden nun sehr hoch, da müssen also strafrechtliche Ermittlungen stattgefunden haben. Sie haben ja nun in Ihrer Stellungnahme genau entgegengesetzt gesagt, dass es in der Praxis so ist, dass hier oft versucht wird, die zwei Jahresfrist zu unterschreiten, indem angebliche Härtefälle vorgetragen würden. Da würde ich ganz gern noch einmal aus der Praxis von Ihnen wissen, wie es denn nun tatsächlich in der Praxis mit dem Artikel 31 Absatz 2 aussieht? Die andere Frage ist: Frau Freudenberg hat im Zusammenhang mit einem möglichen Rückkehrrecht nach § 37 oder § 51 gesagt: „Die Frauen sollten sich schon deswegen auf ein Rückkehrrecht berufen können, weil sie ja integriert sind.“ Da würde ich gerne einmal fragen, ob das so richtig ist? Denn es sind ja nun gerade Frauen, die Zwangsverheiratung erlitten haben und das ist ja nun gerade die Fallkonstellation, die nicht am ersten Tag ihres Daseins hier in Deutschland, Integrationskurse besucht, sondern da haben wir doch eher das Problem, dass diese nun in einer sehr abgeschotteten Weise leider in unserem Land leben und deswegen würde ich ganz gerne wissen, ob das aus der Praxis so ist, dass Sie diese Aussage bestätigen können, dass die Frauen, die sich auf ein Rückkehrrecht als Zwangsverheiratete berufen wollen, sehr gut integriert sind.

**SV MinR Wilfried Schmäing** (Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Wiesbaden): Der Artikel 31 Absatz 2 hat natürlich eine Reihe von Voraussetzungen. Ob die Hürden dort besonders hoch sind, weiß ich nicht. Die stehen im Gesetz drin und unter bestimmten Voraussetzungen kann dort eine Härtefallentscheidung getroffen werden. Es ist nun einmal so: Wie wollen Sie denn feststellen, wenn jemand in einer Zwangsehe ist, wenn er sich nicht offenbart. Also eine geheimnisvolle Zwangsehe geht nicht. Also man muss aus dieser Zwangsehe schon irgendwie heraustreten und da wird die Ausländerbehörde schon bestimmte Bedingungen stellen und das ist der Regelfall,

setzt aufenthaltsrechtlich voraus, dass strafrechtlich oder polizeilich entsprechende Ermittlungen angegangen sind, wie wollen Sie sonst zu einem Nachweis kommen. Also ich bitte um Verständnis, dass allein die Aussage einer Frau, ich bin jetzt zwangsverheiratet, oder geschlagen worden oder ähnliches, vielleicht doch nicht zu einem unmittelbaren Aufenthaltsrecht führen kann, dass gewisse Nachweisfunktionen dort schon verlangt werden müssen.

Das, was ich gesagt habe, ist eigentlich eine andere Fallgestaltung. Also wir müssen unterscheiden: Wir haben die Fälle, wo Zwangsverheiratungen sind und in dem also entsprechende Menschen sich dann offenbaren müssen und dann der Nachweis geführt werden muss, dass das auch so passiert ist. Das muss ja auch vor Gericht dann so entsprechend halten.

Die zweite Fallgestaltung ist, dass man dieses Recht sozusagen missbraucht. Das ist davon zu trennen. Denn es ist eine andere Situation. Das ist in der Praxis immer die Schwierigkeit, die Balance zu halten. Die Balance zwischen denen, die wirklich schützenswert sind und denjenigen, die das missbrauchen. Das ist unser tägliches Brot. Ausländerbehörden machen im Grunde genommen nicht viel anders, als immer diese Entscheidungen zu treffen. Das sind schwierige Entscheidungen und die sind nicht immer richtig. Dazu gibt es Gott sei dank die Gerichte, die das überprüfen müssen. Aber gewisse Nachweisfunktionen müssen sie erhalten. Allein die Tatsache, dass jemand sagt, er sei jetzt zwangsverheiratet worden und er möchte in Deutschland bleiben, glaube ich, wird man nicht als alleinigen ausschlaggebenden Grund annehmen können, dass man dann auch hier bleiben kann. Wenn man sich einig über einer derartige Situation ist, dann haben sie diese Zwangsverheiratung eben auch entsprechend als Missbrauchsmöglichkeiten. Dazwischen tarieren wir es aus. Die gesetzliche Regelung, die jetzt getroffen ist, ist im Grunde genommen eine, die schon viel davon viel aufgenommen hat und der Artikel 31 Absatz 2 - ob der jetzt besonders hohe Hürden nennt, das weiß ich nicht - ist ja auch seit einiger Zeit in der Rechtsprechung entschieden und es gibt ja genügend Fallgestaltungen in den Ämtern, in denen denjenigen ein Aufenthaltsrecht gewährt wird. Bei der Frage der Integration. Ich weiß nicht, ob man davon ausgehen kann, dass eine Integration erfolgt ist. Richtig ist, sie haben ein Aufenthaltsrecht gehabt, sonst würde es ja nicht erlöschen können. Dieses Aufenthaltsrecht war unter bestimmten Bedingungen erfolgt. Ob dann Integrationskurse stattgefunden haben oder nicht, spielt ja für diese Frage keine Rolle. Sondern es spielt nur die Frage eine Rolle: Sie haben ein Aufenthaltsrecht gehabt, das erlischt durch entsprechende sechsmonatige Abwesenheit und die Frage ist jetzt, wie bekomme ich sozusagen in diesen Fällen, in denen es wirklich notwendig ist, diese Frist wieder vom Tisch? Wie heile ich das und wie trage ich dem Rechnung? Das ist diese Frage und was der Herr Dr. Marx aufgezeigt hat, ist schon eine Möglichkeit. Nur die 6-Monats-Frist hat ja einen Grund, warum sie aufgenommen worden ist, weil es gerade um die Nachweisfragen ging. Weil es gerade so schwierig ist, darüber zu diskutieren, ob jetzt jemand aus einem vorübergehenden Grund Aufenthalt außerhalb Deutschlands genommen hat oder nicht, das ist ja genau das Problem. Deshalb ist man in der Praxis dazu gekommen und hat gesagt, wer 6 Monate weg bleibt und sich nicht rührt, nicht der Ausländerbehörde irgendetwas vorträgt, bei dem ist der Aufenthaltstitel erloschen, weil



er kann ja jederzeit zur Ausländerbehörde gehen und das entsprechend geltend machen. Das ist natürlich bei Zwangsverheirateten nicht die Möglichkeit. Wenn sie in ihrem Heimatland sozusagen eingeschlossen werden und da nicht irgendwie rauskommen, geht das nicht. Ich habe ja bereits darauf hingewiesen, dass wir diesen Handlungsbedarf sehen, dass ich Ihnen aber im Moment nicht sagen kann, wie man ihn regelt. Der Bundesrat hat ja auch gesagt, dass es dort irgendwie Bedarf gebe, aber er hat nicht aufgezeigt, wie es zu regeln wäre. Ob man es wirklich so einfach machen sollte und sagen kann, „wir streichen einfach die 6 Monatsfrist und dann haben wir die Lösung“, dann haben wir ...

*Zwischenruf von Abg. Rüdiger Veit:*

Ich glaube nicht, dass wir darüber jetzt in ein Zwiegespräch kommen sollten.

Vors. **Sebastian Edathy:** Sind Sie jetzt fertig mit der Beantwortung der Frage? Dann hatte sich noch die Kollegin Dagdelen gemeldet.

Abg. **Sevim Dagdelen** (DIE LINKE.): Ich möchte eine Frage an Frau Freudenberg richten. Es wird in dem Gesetzentwurf immer wieder begründet, eben Zwangsverheiratung zu verhindern oder potentielle Opfer davor zu beschützen. Wir hatten letztes Jahr, wo Sie auch Sachverständige waren, im Juni 2006 im Familienausschuss diese Anhörung gehabt und in diesem Falle, möchte ich Sie noch einmal darum bitten - vor allem im Strafrecht, Zivilrecht oder auch im Aufenthaltsrecht erachten Sie und in diesem Zusammenhang auch fast alle Sachverständigen, die damals bei dieser Anhörung dabei waren, waren sich alle einig zu den Verbesserungen des Aufenthaltsrechts, die gemacht werden müssten -, welche Mittel erachten Sie eigentlich für geeigneter und viel effektiver, um potentielle Opfer oder auch Opfer von Zwangsverheiratungen eben zu helfen oder diese eben zu vermeiden oder gar zu verhindern? In diesem Zusammenhang möchte ich auch noch einmal anmerken, dass das Bundesverwaltungsgerichtsurteil - Herr Dr. Stadler hatte das noch einmal ganz kurz angemerkt oder Herr Veit ist auch noch einmal darauf eingegangen zum VG-Urteil im Falle Kurnaz -, und so sagte das der Evaluationsbericht des BMI auf Seite 113, da ist nämlich die Auffassung vertreten worden, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Fristversäumnis nach § 51 Absatz 1 Nr. 7 Aufenthaltsgesetz nicht anspruchsausschließend oder rechtsvernichtend sei, wenn die Säumnis auf höherer Gewalt beruhte, wie es etwa bei Zwangsverschleppungen oder eben auch bei Zwangsverheiratungen der Fall ist. In diesem Zusammenhang würde ich ganz gerne wissen, ob es dann eben nicht eher in § 37 oder auch § 51 geregelt werden sollte oder in beiden § geregelt werden sollte und nicht eben auf die Verwaltung geschoben werden sollte.

Darüber hinaus, habe ich noch die Frage an Herrn Keßler. Was senden eigentlich die Gesetzesbegründung, wo immer die Integration oder auch der Anreiz der Integration bei Eingebürgerten gesprochen wird, für ein integrationspolitisches Signal aus? Die andauernde Pflicht zum Nachweis der Lebensunterhaltssicherung? Ich frage mich, ob

im Umkehrschluss eingebürgerte Deutsche eben nicht in Deutschland integriert sind, weil sie eben zum Beispiel keine eigenständige Lebensunterhaltssicherung haben? Oder wenn sie eine Beschäftigung hatten und gekündigt worden sind? Nach dieser Gesetzgebung liest sich das nämlich so, das es einen Anreiz zur Integration darstelle, diese Pflicht zum Nachweis der Lebensunterhaltssicherung. Und wenn es das nicht ist, frage ich mich, ob Ausländerinnen oder Ausländer, die eben eingebürgert worden sind und keine Lebensunterhaltssicherung haben, bisher nicht integriert worden sind. Da würde mich noch einmal Ihre Stellungnahme zum Anreiz dieser Integration interessieren.

**SV Dagmar Freudenberg** (Vertreterin des Deutschen Juristinnenbundes, Staatsanwaltschaft Göttingen): Frau Dagdelen, auf Ihre Frage zur Zwangsverheiratung und zu der Anhörung im letzten Jahr kann ich vielleicht auf die Stellungnahme, die wir letztes Jahr zu diesem Punkt abgegeben haben, verweisen. Ich kann nur zusammenfassend noch einmal darauf hinweisen, der erste Schritt von Opfern zur Hilfe für Opfer von Zwangsverheiratungen ist, ihnen einen sicheren Status aufenthaltsrechtlich zu verschaffen, egal, ob sie eine Aufenthaltserlaubnis brauchen oder aber ob es eine Duldung ist, weil diese Voraussetzungen noch nicht da sind, damit sie sich trauen können und dürfen, aus ihrer Situation herauszukommen. Das ist die Grundvoraussetzung und darüber hinaus bedarf es dann flankierender Maßnahmen, sowohl stabilisierend, als auch begleitend durch das Verfahren. Denn wenn das Opfer aus dieser Situation herauskommt, Herr Schmäing hat es ja angeführt, in der Regel nützt die Behauptung nichts, sondern es muss dies dann gegenüber den Behörden das angeben und das führt meist zu einem Strafverfahren. Dieses Strafverfahren ist für die Opfer in der Regel sehr anstrengend und zum Teil auch hoch gefährlich. Deswegen muss integrativ mit allen regional Tätigen ein Konzept erarbeitet werden, mit dem diese Opfer über einen längeren Zeitraum begleitet werden.

Zur Frage des Bundesverwaltungsgerichts, die Sie noch angesprochen hatten. Es ist problematisch, ob diese Entscheidung der Fristversäumnis, die Sie dort angesprochen haben, hier anwendbar ist, weil das Bundesverwaltungsgericht dort selbst davon spricht, dass es eine Einzelfallentscheidung ist. Ich habe das im Evaluierungsbericht auch gesehen, dass darauf abgestellt wird. Ich halte das für sehr zweifelhaft, ob das ein Lösungsweg sein kann. Mehr möchte ich dazu im Moment nicht ausführen, ich denke, das würde zu weit führen.

**SV Stefan Keßler** (Jesuiten-Flüchtlingsdienst, Berlin): Zwei Antworten, Frau Dagdelen. Zunächst einmal: Wenn ich über Integration spreche, muss ich erst einmal wissen, wovon ich eigentlich spreche. Ich gehe von einem durchaus christlich geprägten Gesellschaftsbild aus, das Integration versteht als Teilhabe von Gleichberechtigten und als Möglichkeit an der Gesellschaft mit allen Rechten und allen Pflichten uneingeschränkt teilzunehmen. Wenn ich dann die Sozialhilfeunabhängigkeit als Voraussetzung für den Familiennachzug in bestimmten Fällen festsetze, dann mache ich genau das Gegenteil. Dann mache ich die Wahrnehmung eines Rechtes abhängig davon, ob ich ein bestimmtes Einkommen habe. Das ist in meinen Augen genau das

Gegenteil von Integration und schafft damit dann natürlich auch die genauen gegenteiligen Effekte auch in der Gesellschaft, weil hier dann auch der Gesetzgeber demonstriert, dass er unterschiedliche Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlicher Möglichkeit ausstatten will, grundlegende Lebensentscheidungen, wie das Führen einer Familie, tatsächlich umzusetzen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Weitere Wortmeldungen liegen aktuell nicht vor, so dass wir am Ende des Themenblockes 1 sind. Ich glaube, es ist unstrittig, dass die Fragefreudigkeit der Abgeordneten und die Auskunftsbereitschaft der Sachverständigen nicht ganz kompatibel ist bislang mit dem zeitlichen Korsett, das wir gemeinsam verordnet haben. Deswegen darf ich jetzt einige Fragen stellen:

Erste Frage: Bleibt es dabei, dass die Anhörung um 15 Uhr beendet wird?

Wir haben noch vier weitere Themenblöcke, die wir dann innerhalb der nächsten 80 Minuten behandeln müssten. Dann darf ich doch vielleicht einmal fragen, was mir durchaus sinnvoll erscheint: Welche Bereiche sind prioritär und welche lassen sich vielleicht kurzfristig behandeln? Herr Kollege Grindel.

BE **Reinhard Grindel** (CDU/CSU): Ich würde vorschlagen, dass auch mit Blick auf die Stellungnahmen und wenn man so die Schwerpunkte der schriftlichen Stellungnahmen auch sieht, dann würde ich fast meinen, diese vier Bereiche einfach zusammen zu fassen und die für uns besonders relevanten Fragen zu stellen, in einer Berichterstatterrunde und darauf Antworten zu bekommen.

BE **Hartfrid Wolff (Rems-Murr)** (FDP): Dem trete ich entschieden entgegen. Ich halte es nicht für vernünftig in den nächsten 80 Minuten diese vier wichtigen Blöcke noch weiter zu behandeln, sondern wir sollten jetzt zusehen jetzt vielleicht noch einen Block durchzuführen bis 15 Uhr, 15:30 Uhr meinetwegen. Wir sollten zusehen, dass wir noch einen zweiten Anhörungstermin für die Blöcke 3, 4 und 5 hinkriegen. Wir haben am Mittwoch keine Zeit. Das macht auch keinen Sinn am Mittwoch die Themen aufzurufen, da sind andere Sachverständige da, sondern ich würde vorschlagen, vielleicht in zwei Wochen ggf. auch in drei Wochen einen neuen Anhörungstermin für die bereits angesprochenen Themenblöcke zu finden.

BE **Rüdiger Veit** (SPD): Dem Herrn Wolff von der Opposition, als auch dem Kollegen Grindel von uns. Jetzt ganz im Ernst. Wir können in 80 Minuten das nicht vernünftig erledigen. Sie alle hier wissen, dass gerade ich mich darum bemüht habe, ich bin deswegen auch kritisiert worden, die Dinge so zügig wie möglich zu erledigen und vorzubereiten. Und wie ich heute erkenne, da sind wir alle daran beteiligt, dass das Zeitbudget nicht ausreicht, dann werden wir nicht umhin können, dem Vorschlag des Kollegen Wolff näher zu treten, um überhaupt noch in diesem Zeitrahmen zu bleiben. Den Mittwoch noch einmal umzukegeln, macht keinen Sinn, dass wäre ein Affront gegenüber den Sachverständigen, das geht nicht. Also brauchen wir einen Zusatztermin. Ich bitte um Nachsicht. Ich soll um 16:15 Uhr, habe ich Gott sei Dank gerade eben noch gezeigt bekommen, bei eine seit vielen Monate schon vorgesehenen

Tagung im Willi-Brandt-Haus eine Zusammenfassung dieser Tagung geben, was ich nicht kann, weil ich gar nicht da war. Aber ich soll wenigstens das Schlusswort sprechen und bitte um Nachsicht, dass ich unter Berücksichtigung des Anstandsgebots auch noch etwas von der Tagung anzuhören und deswegen hier um 15 Uhr auch wirklich hier aufhören muss. Sonst wäre es mir egal, aber deswegen geht es eben leider heute nicht länger. Außerdem erinnere ich daran, dass der Kollege Winkler, als Berichterstatter auch nicht länger bleiben konnte. Wir kommen also nicht umhin, einen Folgetermin anzuberaumen, für die nächste, oder übernächste Kalenderwoche, nicht Sitzungswoche. So unbequem das für uns alle ist. Ich würde vorschlagen, wenn wir heute Prioritäten setzen, dass wir mit den Fragenkomplex „Flüchtlingsschutz“ dann weiter machen sollten.

**BE Ulla Jelpke (DIE LINKE.):** Im Grunde haben wir schon vorher befürchtet, dass diese ganzen 5 Blöcke heute gar nicht durchzubringen sind von der Fragestellung. Ich denke auch, dass die gesamte Gesetzgebung so wichtig ist, dass wir hier auf jeden Fall alle Blöcke durchgehen sollten. Die Frage ist dann natürlich auch, wie das hier für die Sachverständigen machbar ist, denn ohne die Sachverständigen können wir die Anhörung nicht weiter fortsetzen. Aber ich bin total dagegen, dass wir jetzt einfach schnell einmal die nächsten Blöcke so schnell durchgehen. Wir haben eh schon viele Fragen reduziert von den Blöcken her. Es sind ja noch weitgehend andere Punkte, ebenfalls im Gesetzespaket darin, die hier eher unter „Sonstiges“ abgehandelt werden. Ich würde denken, wir sollten das machen, was Herr Wolff von der FDP vorgeschlagen hat, dass wir zusätzlich einen Termin finden.

**Abg. Wolfgang Wieland (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Als jemand, der nun noch gar keine Frage gestellt hat und sich daher völlig schuldlos findet in dieser Frage, muss ich dennoch sagen, dass, was Herr Grindel vorgeschlagen hat, wäre völlig unbefriedigend. Die Sachverständigen haben uns ja dankenswerter Weise zu den weiteren Komplexen auch sehr viel schriftlich dargereicht. Wenn ich einmal alleine ansehe, die Stellungnahme von Herrn Marx: Da haben wir jetzt 7 Seiten von insgesamt 43 Seiten erörtert und der Rest ist nicht unwichtig, um das einmal deutlich zu sagen.

Frage Ausweisungsschutz, Frage Bleiberecht und Kollege Veit sagte es, die Flüchtlingsregelungen müssen meines Erachtens genauso ausführlich besprochen werden, wie das, was bisher Thema war. Es müssen zwei Voraussetzungen vorliegen: Die Sachverständigen müssen Willens und in der Lage sein, noch einmal zu erscheinen – das können wir ja nicht als selbstverständlich hier voraussetzen -, das denke ich müsste man einmal erfragen. Dann müssten wir einen relativ zeitnahen Termin finden, weil wir mit der Umsetzung enorm in Verzug sind, das ist so und Strafgeleider und alles drohen. Das heißt, man kann es nicht auf die lange Bank schieben, aber ich denke in einer oder zwei Wochen müsste es möglich sein. Nur wie gesagt, das können wir hier nicht anordnen, da müsste man einmal die Damen und Herren Sachverständigen auch dazu fragen.

**BE Reinhard Grindel** (CDU/CSU): Also ich finde es schon einmal sehr gut, was der Herr Kollege Wieland am Ende gesagt hat. Das ist nämlich auch das, was mich bewegt. Wir müssen die Dinge schon vom Ende her sehen. Wir sind eindeutig und da sind wir uns in der Koalition bitteschön auch immer einig gewesen, durch die Kommission und die Vertragsverletzungsverfahren, die ja bereits laufen, gehalten vor der Sommerpause dieses Gesetzeswerk und zwar im Bundestag und Bundesrat zur Abstimmung zu bringen. Das heißt, zu den Abläufen, auf die wir uns verständigt haben, wenn ich das richtig sehe, müssen wir am 13. Juni damit in den Innenausschuss. Ich sage einmal so: Natürlich ist das mit dem Fragerecht alles in Ordnung – wenn wir diesen Zeitplan halten, meinerwegen Montag in 14 Tagen, das sage ich jetzt nur einmal ins Blaue hinein, dann noch eine Anhörung machen, dann ist das in Ordnung. Ich wollte mit meinem Hinweis, obwohl wir das ja alles, sehr geehrter Herr Vorsitzender, bei Ihnen im Zimmer genauso besprochen haben und genauso haben kommen sehen, aber wir haben uns alle darauf verständigt, es bei diesen beiden vereinbarten Terminen zu belassen. Wenn wir einen weiteren Termin hinbekommen, der den von mir beschriebenen und auch den von Herrn Wieland zugestandenen Zeitplan nicht gefährden, bin ich damit einverstanden. Aber alles andere, da bitte ich wirklich um Verständnis, können wir nicht machen, sondern wir müssen fertig werden.

*Zwischenruf ...*

**BE Reinhard Grindel** (CDU/CSU): Das ist egal. Also auch sonntags. Das ist nicht das Thema, sondern das Thema ist; am 13. Juni müssen wir im Innenausschuss die abschließende Beratung machen können.

Vors. **Sebastian Edathy**: Also bisheriger Zeitplan ist; abschließende Behandlung im Ausschuss am Mittwoch, den 13. Juni 2007.

Abg. **Dr. Dieter Wiefelspütz** (SPD): Ich würde dazu raten, dass man kurz die Sitzung unterbricht und unter den Berichterstattern das sehr zügig berät. Ich will sehr deutlich sagen: Lebenszeit ist beschränkt, Beratungszeit ist beschränkt. Es ist eine Frage unserer Selbstdisziplin und auch unserer Vorbereitung, so etwas präzise auf den Punkt hinzubekommen. Das geht nicht anders. Wir werden auf gar keinen Fall, also jedenfalls werde ich nicht zulassen, dass unser Zeitplan im Gesetzgebungsverfahren in irgendeiner Weise ins Trudeln kommt und deshalb bitte ich, dass man sich zurückzieht. Wir verfügen jetzt, und da bitte ich um Verständnis, über die Zeit von anderen Menschen, nämlich über die Zeit von Sachverständigen, auch das ist ein gewisses Risiko. Ich bin zu jeder Tages- und Nachtzeit hier in Berlin, aber ohne einen Tag Verzögerung bei den Gesetzesvorhaben. Alles andere wird man dann noch einmal intern besprechen müssen. Denn wenn wir zwei Mal bei dieser Thematik beraten - ich will das jetzt aber nicht vertiefen, da müsste man im Nachhinein einmal Manöverkritik machen müssen - muss es doch wohl möglich sein, geordnet solche Beratungen vorzunehmen. Ich bitte darum, dass man das jetzt sehr zügig entscheidet, wann in der nächstmöglichen Woche wir zu einem zusätzlichen Termin kommen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Gibt es Einwände gegen den Vorschlag von Herrn Dr. Wiefelspütz kurz zu unterbrechen und im Kreise der Berichterstatter eine Lösung kurzfristig zu machen? Das ist nicht der Fall, dann bitte ich die Berichterstatter kurz zu mir nach vorne und unterbreche kurz die Anhörung.

### *Sitzungsunterbrechung*

Vors. **Sebastian Edathy**: Die unterbrochene Sitzung wird fortgesetzt. Während der Pause, die gerade stattgefunden hat, gab es eine Verständigung zwischen den Obleuten und den Sachverständigen, dass die Anhörung, nachdem wir heute bis 15 Uhr tagen, am Dienstag, den 5. Juni 2007, von 11 bis 14 Uhr fortgesetzt werden soll. Wir würden dann heute noch den Themenblock 2, Stichworte sind „Sicherheit und Ausweisungstatbestände“ behandeln und die Themenblöcke 3 bis 5 am 5. Juni 2007 von 11 bis 14 Uhr behandeln. Ich rege jedoch an, dass die Obleute bei ihrer nächsten Zusammenkunft, vor dem Hintergrund des Verlaufes der heutigen Anhörung, eine Verständigung darüber herbeiführen, wie wir künftig in solchen Situationen verfahren. Ich habe es bisher immer vermieden, dass wir Redezeiten und Fragezeiten kontingentieren, wie das bei anderen Ausschüssen im Rahmen von Anhörungen nötig ist, weil ich auch immer damit kalkuliert habe, dass die Selbstdisziplin so ausgeprägt ist, dass wir selbst gesteckte Ziele und Vereinbarungen auch letztendlich zur allgemeinen Zufriedenheit einhalten können. Dann müssten wir möglicherweise künftig anders verfahren, wenn wir dann Zeitblöcke vorgeben. Dann muss ich unter Umständen auch bestimmte Dinge unterbinden, beim Fragen oder beim Antworten, wenn es ausufern würde. Ich wüsste jedenfalls nicht, wie wir ansonsten zeitökonomisch und effizient die Arbeit hier gestalten wollen. Also das als Anregung für die nächste Obleuterunde. Ich rufe dann den Themenblock 2 auf. Berichterstatterrunde ist eröffnet. Das Wort hat für die Koalitionsfraktion der Kollege Grindel.

BE **Reinhard Grindel** (CDU/CSU): Man soll ja aus den Erfahrungen lernen, deswegen nur zwei kurze Fragen an Herrn Prof. Hailbronner. Einmal haben wir ja vor dem Hintergrund der versuchten Kofferbombenattentate Vorschriften für die Behandlung von Aufenthaltserlaubnis und von Studierenden in § 16 aufgenommen. Da würde ich ganz gerne wissen, ob Sie diese, mit der Studentenrichtlinie vereinbar halten?

Zum Zweiten: Es ist verschiedentlich in den schriftlichen Stellungnahmen gegen die neuen Ausweisungstatbestände des § 55 Absatz 2 Bedenken erhoben worden. Da würde ich von Ihnen ganz gerne wissen wollen, ob Sie die sowohl mit europarechtlichen als auch den verfassungsrechtlichen Vorschriften für vereinbar halten?

SV **Prof. Dr. Kay Hailbronner** (Universität, Konstanz): Die Vereinbarkeit mit der Studentenrichtlinie ist meines Erachtens deshalb gegeben, weil auch dieser Tatbestand jedenfalls unter den Begriff der „öffentlichen Ordnung und Sicherheit“ subsumiert werden kann und insofern eine Beschränkung des Aufenthaltsrechts unter dem allgemeinen Gesichtspunkt zulässig ist. Ich glaube, das wirft jedenfalls aus meiner

Sicht, keine zentralen Probleme auf. Die zweite Frage, habe ich leider nicht ganz mitbekommen.

**BE Reinhard Grindel (CDU/CSU):** Das war die Frage, wo es im § 55 Absatz 2 noch einmal um auch Fragen mangelnder Integration bzw. Verstöße gegen Recht und Ordnung geht.

**SV Prof. Dr. Kay Hailbronner (Universität, Konstanz):** Also die neuen Ausweisungstatbestände sind, zugegebenermaßen, natürlich ein bisschen neu von der Thematik und von der Art her, wie der Gesetzgeber Ausweisungsgründe formuliert. Auf der anderen Seite sind die Herausforderungen und die Probleme, die damit verbunden sind, auch neu. Ich bin der Auffassung, dass eine rechtsstaatlich hinreichende Konkretisierung auf folgendem Wege möglich ist. Das Bundesverfassungsgericht – wir haben ja jetzt auch schon ziemlich weit gefasste Ausweisungstatbestände – hat immer gesagt, bei der Auslegung dieser Tatbestände, werden die speziellen Ausweisungsgründe gegenüber der generalklauselartigen Ausweisung herangezogen zur Konkretisierung des Schweregrades, der erforderlich ist, um eine aufenthaltsbeendende Maßnahme vornehmen zu können. Unter diesem Gesichtspunkt halte ich auch die rechtsstaatliche Konkretisierung der neuen Ausweisungstatbestände für möglich.

**BE Hartfrid Wolff (Rems-Murr) (FDP):** Ich habe ebenfalls Fragen zu § 55 Absatz 2 des Entwurfs, an Herrn Dr. Marx und Frau Dr. Weinzierl, ob die Themen der Hasserziehung, Nichtteilhabe am öffentlichen Leben und Nötigung zur Eheschließung auch tatsächlich ausreichend bestimmt sind?

Die andere Frage ist: Ist es tatsächlich erforderlich, auf eine Formulierung zurück zu greifen, die einer Strafrechtsnorm entspricht? Wenn ich auf die dritte Alternative zugreife, ob man dann nicht potenziell auf eine Verurteilung warten könnte?

Des Weiteren die Frage an beide Sachverständigen des Thema der Ermessensentscheidung bei heranwachsenden Serientätern. Es ist die Frage, ob es tatsächlich Sinn macht, derartig eindeutig und klar zu regeln, dass hier keine Ermessensentscheidung da ist, sondern ob es nicht zu fordern wäre, eine Ermessensentscheidung einzuführen, wenn man die Rechtsprechung des EuGH an der Stelle berücksichtigt.

An den Sachverständigen Prof. Hailbronner die Frage des Wegfalls der Ankündigung bei der Abschiebung. Wie beurteilen Sie dieses? Ich gebe zu, auch das ist ein bisschen tendenziös, weil ich in ihrem Kommentar geblättert habe und gelesen habe, dass dieses ein Ausfluss des Rechtsstaatsprinzip sei, das eine Ankündigung bei einer Abschiebung erforderlich sei. Deswegen würde mich eher Ihre Meinung interessieren, wie weit es tatsächlich an dieser Stelle noch da ist.

**SV Dr. Reinhard Marx (Rechtsanwalt, Frankfurt/Main):** Zu den neuen ausweisungsrechtlichen Tatbeständen in § 55 Absatz 2 Nr. 9 bis 11: Diese sind eigentlich nicht notwendig. Ich haben den § 55 Absatz 2 Nr. 2, der sehr weitgehend - sehr generalklauselartig gefasst ist - mit einem nicht nur vereinzelt oder geringfügigen Verstoß gegen eine Rechtsvorschrift, gegen gerichtliche oder behördliche

Entscheidungen. Das ist schon sehr weitgehend. Damit kann eine Ermessensausweisung begründet werden. Die Frage stellt sich, ob das dann nicht reine Symbolpolitik ist. Der andere Einwand ist, dass in rechtsstaatlicher Hinsicht die Begriffe, die gewählt worden sind, von einer unbestimmten Weite sind. Es ist nicht vorhersehbar, welches Verhalten darunter fallen wird. Das gilt insbesondere für den Passus, dass man sagt: „Wer andere davon abhält am wirtschaftlichen-, kulturellen- oder gesellschaftlichen Leben in der Bundesrepublik Deutschland teilzunehmen, also wenn Erkenntnisse bestehen, dass jemand nicht an Integrationskurse teilnimmt und vielleicht möglicherweise Erkenntnisse darüber bestehen, dass er behindert wird durch den Ehegatten, schon kann man den Paragraphen anwenden. Wie viel Opern muss ich im Jahr besuchen, reicht ein Disco-Besuch aus? Das ist im Grunde genommen in seiner Unbestimmtheit nicht praktikabel. Nun kann man natürlich sagen, die Rechtsprechung wird es schon richten, Das hat sie ja auch bei der tatsächengestützten Gefahrenprognose getan. Aber die Folgewirkungen. Die Betroffenen müssen erst einmal ihren Pass abgeben. Die Freizügigkeit ist für die Dauer des Verfahrens unterbunden. Das hat alles sehr negative Auswirkungen. Im Übrigen wird es dazu führen, dass dem Ziel der Integration durch derart weitgehende Formulierungen entgegengewirkt wird. Was ist integrationsfeindlich? Was ist notwendig, um sich zu integrieren? Also das Fordernde wird hier im Grunde genommen mit der Förderung der Integration - das ist sicherlich ein Ziel, in dem wir alle übereinstimmen – vermischt, aber ob man das im Wege der Ausweisung durchsetzen sollte, da habe ich doch meine Zweifel. Zu dem anderen Problem bin ich überfragt. Also jetzt bei den Heranwachsenden habe ich nichts vorbereitet, muss ich ganz ehrlich zugeben. Dazu können ja vielleicht andere etwas sagen.

**SV Dr. Ruth Weinzierl** (Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin): Zunächst zu den neuen Ausweisungstatbeständen: Hier habe ich tatsächlich erhebliche Zweifel, ob die bestimmt genug gefasst sind. Die bestehenden Ausweisungstatbestände sind ja schon sehr weit und zum Teil durch die Rechtsprechung konkretisiert worden. Diese neuen Ausweisungstatbestände sind aber noch wesentlich unbestimmter, z. B. was die Nr. 9 angeht. Das „Einwirken zur Erzeugung oder Verstärkung von Hass auf einen Jugendlichen gezielt oder andauernd“, als auch die Nr. 10 „eine andere Person in verwerflicher Weise insbesondere unter Anwendung von Androhungen von Gewalt davon abhalten, am wirtschaftlichen, kulturellen oder am gesellschaftlichen Leben in der Bundesrepublik teilzuhaben“. Was ist „in verwerflicher Weise“ und ist der Tatbestand auch dann schon erfüllt, wenn ein Vater seinen heranwachsenden Sohn unter Androhung von Schlägen zur Unterlassung des Besuchs einer Spielothek oder einer Kneipe im Rotlichtmilieu nötigt? Man könnte das theoretisch unter diese Nr. 10 fassen. Dann stellt sich aber tatsächlich die Frage, ob diese Vorschrift erforderlich ist, denn das Verhalten, das ich gerade geschildert habe, hat keinen spezifisch integrationsverhindernden Charakter. Insofern ist es sehr unbestimmt und ich denke, so unbestimmt, dass die Frage der Erforderlichkeit gar nicht richtig beantwortet werden kann. Die These, dass durch die gerichtliche Konkretisierung dieser Mangel an Bestimmtheit ausgeräumt werden könnte, kann ich nicht teilen. Meiner Ansicht nach



obliegt es bei einem so gravierenden Rechtseingriff wie einer Ausweisung dem Gesetzgeber, aus verfassungsrechtlichen Gründen die wesentlichen Merkmale konkret zu bestimmen, die zur Ausweisung führen.

Einen weiteren problematischen Punkt sehe ich hier darin, dass diese neuen Tatbestände sich fast ausschließlich im häuslichen Umfeld abspielen und dass es deswegen für die Ausländerbehörden in der Regel kaum möglich sein wird, die Feststellungen zu treffen, die zur Bejahung eines solchen Ausweisungsgrundes führen. Sie bräuchten eigentlich Überwachungs- und Ermittlungskompetenzen, die sehr nahe am Erziehungsrecht der Eltern aus dem Artikel 6 Grundgesetz, an der Unverletzlichkeit der Wohnung aus Artikel 13 und auch am unantastbaren Kernbereich der privaten Lebensgestaltung nach Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz sind, um tatsächlich verifizieren zu können, ob ein solcher Ausweisungsgrund vorliegt. Solche Kompetenzen haben die Ausländerbehörden aber nicht und werden sie auch nicht haben. Deswegen besteht ganz stark die Gefahr, dass sich die Ausländerbehörden mit wissenschaftlich nicht begründbaren Personenprofilen behelfen und mit Kriterien, etwa der ethnischen Zugehörigkeit oder mit dem Kriterium des Tragens religiöser Symbole. Dann ist es wiederum so, dass erhebliche Gefahr besteht, dass diese Vorschriften in diskriminierender Weise angewandt werden. Es ist hier ja auch so, dass die Gesetzesbegründung Bezug nimmt größtenteils auf strafbewehrtes Verhalten, an das die Vorschriften Nr. 9 bis 11 anknüpfen sollen. Der Gesetzestext aber nimmt nicht auf diese Strafvorschriften Bezug und erfordert auch nicht das Vorliegen einer Ermittlung oder Verurteilung. Hier muss man tatsächlich auch die Frage der Erforderlichkeit stellen; kann man nicht abwarten, bis eine Verurteilung vorliegt, damit dann die Person ausgewiesen werden kann?

Zur zweiten Frage, der Herabsetzung des Ausweisungsschutzes für Heranwachsende. Da finde ich es auch schade, dass die Bundesregierung nicht mehr vertreten ist. Ich habe nämlich hier den starken Verdacht, dass es hier einen redaktionellen Fehler in der Vorschrift gibt. Und zwar deswegen, weil ausweislich des Gesetzestextes und auch der Begründung nur der Ausweisungsschutz für Heranwachsende eingeschränkt werden soll. Gleichzeitig verweist der neu einzufügende Satz aber auf einen Satz, der nur Minderjährige betrifft. Vielleicht könnte man das noch einmal klären, damit auch wirklich klargestellt ist, dass nur der Ausweisungsschutz für Heranwachsende eingeschränkt wird, so wie die Gesetzesbegründung das auch vorsieht. Ansonsten, was den Ausweisungsschutz für heranwachsende Serientäter angeht, halte ich es insbesondere vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Ausweisungsschutz auch von Straftätern nicht nur, aber ganz besonders auch bei Heranwachsenden für nötig, dass eine Abwägung im Einzelfall erfolgen kann. Das also nicht automatisch bei Vorliegen eines bestimmten Ausweisungsgrundes, eines zwingenden nach dem deutschen Recht, die Ausweisung erfolgen kann. Bei Heranwachsenden ist dieses Erfordernis besonders stark, weil diese in der Regel in Deutschland sehr stark verwurzelt sind, hingegen in ihrem Herkunftsland nicht oder so gut wie gar nicht. Deswegen wäre es, meines Erachtens, menschenrechtlich angemessen, den bisherigen Ausweisungsschutz für Heranwachsende bestehen zu lassen. Besonders problematisch sehe ich die

Beschränkung des Ausweisungsschutzes bei Serienstraftätern, die nur geringfügige Straftaten begangen haben, weil hier im Sinne der Verhältnismäßigkeit die einschneidenden Folgen für die ausgewiesenen Personen nicht im Verhältnis stehen zu der relativ geringen Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch die Begehung von Bagatelldelikten. Man könnte hier auch noch in Erwägung ziehen, insbesondere in Fällen, in denen es sich um Suchtkranke handelt, dass diese häufig wegen fortgesetzter Beschaffungskriminalität verurteilt werden, dass hier – ich rede von Suchtkranken – ein besonderes Schutzbedürfnis gegeben ist, dem der Gesetzgeber Rechnung zu tragen hätte.

**SV Prof. Dr. Kay Hailbronner** (Universität, Konstanz): Herr Abg. Wolff. Wir sprechen hier über eine Konstellation, bei der vorher bereits eine Abschiebungsandrohung ergangen ist, gegen die man ja einen gerichtlichen Rechtsschutz hat. Daraufhin konnte die Abschiebung nicht vollzogen werden, weil das irgendwelche vorübergehenden Hindernisse besteht. Gleichzeitig war die Abschiebung ausgesetzt für einen bestimmten Zeitraum. Ablauf der Geltungsdauer dieser Aussetzung für eine vorübergehende Zeit. Danach kann, und das ist neu, in der Tat, ohne Ankündigung abgeschoben werden. Ich meine das jedenfalls hier, bei der Konstellation, wie sie das Gesetz vorausieht, voraussetzt, kein Vertrauenstatbestand in dem Sinne besteht, dass also hier noch einmal eine Ankündigung ergehen müsste. Soweit ich mich widersprechen sollte, was ich als Kommentator geschrieben habe, kann ich nur sagen, dass es zwei Antworten gibt. Die erste Antwort ist, auch als Kommentator des Ausländerrechts kann man später klüger werden.

Und die zweite Antwort ist, dass ich nicht glaube, dass tatsächlich ein Widerspruch besteht, denn es ist auf eine Situation bezogen. Die Duldung hat natürlich, jedenfalls von der gesetzlichen Funktion, heute eine andere Aufgabe, als das früher der Fall war. Ob die Praxis dem immer gerecht wird, möchte ich hier jetzt einmal dahingestellt sein lassen. Aber jedenfalls ist nach dem Zuwanderungsgesetz und - Sie wissen ja auch die Diskussionen über die Abschaffung der Duldung, aber die Duldung sollte jedenfalls nach der gesetzlichen Intension kein Ersatzaufenthaltsrecht mehr sein - in dem Maße, in dem die Duldung tatsächlich zu einem Ersatzaufenthaltsrecht über viele Jahre hinweg wird, dann wird irgendwann einmal tatsächlich die Situation problematisch, wo man dann sagen kann, dass man nicht mehr damit rechnen muss, oder man muss ständig damit rechnen, dass man nun abgeschoben wird. In der Praxis führt das übrigens dazu, dass man dann ständig die Abschiebungsankündigung machen muss, um den gesetzlichen Anforderungen nachkommen zu können, wenn man nicht genau weiß, wie die Situation sich weiter erfüllt, was bei den betroffenen Ausländern auch zu erheblicher Unklarheit und Panik führt, selbst, wenn in Wirklichkeit die Abschiebung dann gar nicht durchgeführt wird.

**BE Rüdiger Veit** (SPD): Ich würde mich in meinen Fragen gerne auf folgendes konzentrieren. Auf die Frage der Abschiebung Heranwachsender: Ich bin zunächst einmal dankbar für den Hinweis, dass wir in der neuen Gesetzesformulierung - in der Konsequenz eigenen Handels dann die Alternative, also dort heißt es „Satz 1 und 2

findet keine Anwendung“ - im Grunde genommen, da haben Sie recht, dann die Worte „und 2“ streichen müssten, weil eben in der Tat Satz 2 Minderjährige betrifft und nicht Heranwachsende. Generell will ich das aber einmal problematisieren. Wir haben im Moment die Situation, ich will jetzt keine langen Ausführungen machen, aber in der derzeitigen Rechtslage, dass nach Ermessen über die Ausweisung entschieden werden kann und würden das jetzt in eine zwingende Ausweisung ändern, dem wir sozusagen dieses Privileg „Ermessen“ für eine bestimmte Fallkonstellation außer Kraft setzen. Meine Frage wäre an die Praktiker und ich darf jetzt einmal ausnahmsweise selektiv vorgehen und Herrn Dr. Marx, Herrn Dr. Klaus Dienelt, vor allen Dingen aber auch Herrn Schmäing fragen: Was glauben Sie eigentlich, was glauben wir eigentlich, was sich dadurch in der Sicherheitslage nachhaltig zum Positiven verändert, wenn es doch jetzt nach derzeitiger Gesetzeslage auch schon möglich war, nach Ermessen Straftäter besonderer Kategorie abzuschieben.

Zweite Frage: Glauben Sie, dass das eine vernünftige Regelung ist? Denn soweit das Problem „Mehmet“ hier mit angesprochen worden sein sollte oder die Lösung dieses Problems oder ist, kann man ja nur sagen: Mehmet oder vielleicht alle, die in Deutschland aufgewachsen sind und in der Weise straffällig geworden sind, sind kein ausländisches, sondern ein deutsches Problem.

**SV Dr. Reinhard Marx** (Rechtsanwalt, Frankfurt/Main): Zum sicherheitsrechtlichen Gewinn vermag ich keine neuen Erkenntnisse zu sehen, wenn man den Minderjährigenschutz einschränkt. Zu dieser Frage gibt es ja den § 58a und wir wissen, dass es bislang, habe ich gehört, einen einzigen Fall gibt, der jetzt beim Bundesverwaltungsgericht anhängig ist. Die Folgewirkungen sicherheitsrechtlicher Absichten des Gesetzgebers haben nach den Erfahrungen in der Vergangenheit häufig die Auswirkung, dass sie in die Rechtsstellung der zweiten Generation eingreifen und gerade hier das sensible Gebiet von Delinquenz von Angehörigen der zweiten Generation betreffen. Wenn das jetzt so Gesetz wird, dann fallen die Heranwachsenden in das Schema „Ist-Ausweisung“, „Regelausweisung“, und es kommt dann nicht mehr zur Ermessungsausweisung. Also es müsste sichergestellt sein, dass gerade auch im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Ermessensausweisungen bei Heranwachsenden immer durchgeführt werde. Das wird aber unterlaufen. So, wie ich die Rechtsprechung in den letzten Jahren beobachte, wenn es um diese Typik, um Ist-, Regel- und Ermessensausweisung geht, bekommt man in fast keinem Fall eine Atypik. Es bleibt dann in aller Regel bei dem vorgegebenen Ausweisungsanlass, den der Gesetzgeber gegeben hat. Und wird dann auch durchgesetzt.

**SV Dr. Klaus Dienelt** (Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesverwaltungsgericht, Leipzig): Die Frage, wie man mit dieser neuen Regelung umgeht, ist nicht ganz einfach zu beantworten. Man muss sehen, dass die Regelung den Ausweisungsschutz von Heranwachsenden und Minderjährigen betrifft, die hier aufgewachsen sind. Für diese Personengruppe können wir uns nicht aus dem Korsett der Menschenrechtskonvention lösen. In dem Kontext muss man zudem berücksichtigen, dass gerade durch den Artikel

17 der Familienzusammenführungsrichtlinie eine Einzelfallwürdigung erzwungen wird. Das bedeutet, dass bei der Ausweisung von Personen, die hier aufgewachsen und gut integriert sind, sogenannte „faktische Inländer“, ohnehin über die Menschenrechtskonvention, die die Familienzusammenführungsrichtlinie konkretisiert, eine Einzelfallprüfung durchzuführen ist. Nun entsteht folgendes Problem: Solange das als Ermessen ausgestaltet war, führte das in der Verwaltungspraxis auch dazu, dass die Belange der Heranwachsenden in entsprechender Weise berücksichtigt wurden. Denn eine Ermessensvorschrift ist für die Ausländerbehörden typischerweise das Signal, dass sie sich bei der rechtlichen und tatsächlichen Prüfung des Sachverhalts besonders viel Mühe machen müssen, und die Belange der betroffenen Person in besonderer Weise in die Entscheidung einzustellen haben. Dies führt im Ergebnis dazu, dass eine Ausländerbehörde dann doch häufiger davon absieht, eine Ausweisung zu verfügen. Wenn man jetzt in die normale Systematik der Ist- und Regelausweisung zurückfällt, die ja durch das Eingreifen der Neuregelung eröffnet wäre, dann stellt sich die Frage, wie mit einem faktischen Inländer umzugehen ist. Letztlich wird es wahrscheinlich darauf hinauslaufen, dass Heranwachsende in der Ausweisungspraxis deutlich schlechter gestellt werden. Es wird sicherlich zu mehr Regelausweisungen kommen, bei denen dann auch keine Herabstufung im Hinblick auf eine Atypik erfolgt. Insofern teile ich die Ansicht von Herrn Dr. Marx, dass die Einzelfallbetrachtung nur noch sehr eingeschränkt in die Vollzugspraxis Eingang finden wird. Dies ist jedenfalls in den Fällen problematisch, in denen die Heranwachsenden im Bundesgebiet geboren sind und hier lange Zeit gelebt haben, weil gerade hier die Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte berücksichtigt werden müssen. Auch dem Verfassungsgericht liegen zurzeit Verfassungsbeschwerden gegen Entscheidungen aus Baden-Württemberg vor, die Fälle von Heranwachsenden betreffen, die hier aufgewachsen und gut integriert sind, obwohl sie auch straffällig wurden. Das führt im Gesamtergebnis dazu, dass ich natürlich lieber eine gesetzlich Regelung hätte, bei der allein auf Grund der Gesetzesfassung sichergestellt ist, dass typischerweise keine Anwendungsfehler passieren. Eine Einzelfallabwägung im Rahmen einer Ermessensentscheidung ist mir daher bei einem Heranwachsenden lieber, als eine Norm, die dazu führt, dass Ausländerbehörden regelmäßig eine Regelausweisung ohne Berücksichtigung des Art. 8 Abs. 1 EMRK verfügen werden. Ein ähnliches Anwendungsproblem kennt man von den Ausweisungen von Unionsbürgern. Es hat lange gedauert, bis das Bundesverwaltungsgericht in diesem Bereich mit der Anwendung der Ist- und Regelausweisung Schluss gemacht hat und eine Ermessensentscheidung verlangt, um gerade auch einen ordnungsgemäßen Vollzug durch die Behörden sicherzustellen. Aus diesem Grund bin ich eher dafür, dass man die Regelung so belässt, wie sie war, d.h. den Ausweisungsschutz Heranwachsender nicht reduziert.

**SV Dr. Reinhard Marx** (Rechtsanwalt, Frankfurt/Main): Ich hatte noch einen Punkt vergessen. Das Bedürfnis, jetzt den Minderjährigenschutz einzuschränken wird bei der Mehrzahl der türkischen Fälle leer laufen, weil nach Artikel 7 ARB 1/80 Heranwachsende, die im Wege des Nachzuges eingereist sind, den erhöhten ausweisungsrechtlichen Schutz für Unionsbürger genießen. Hier sieht das

Gemeinschaftsrecht eben besonders hohe Hürden vor. Stets ist eine Ermessensausweisung und eine speziell präventiv begründete Ausweisung notwendig. Das heißt, für die größte Gruppe Heranwachsender wird die Verschärfung des Ausweisungsrechts gar nicht greifen.

**SV MinR Wilfried Schmäing** (Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Wiesbaden): Wenn Sie den Ausführungen von Herrn Dr. Klaus Dienelt richtig gefolgt sind, dann sehen Sie den Sicherheitsgewinn, weil gerade nicht mehr im Ermessen entschieden werden kann, sondern zu einer Handlungsanweisung an die Ausländerbehörden kommt, wie sie in diesen Fällen zu verfahren haben und dann können sie sagen, dass sie das nicht wollen, weil der Heranwachsende als faktischer Inländer hier bleiben soll. Genauso können sie aber sagen, wieso ist das ein faktischer Inländer, wenn er derartige Straftaten begeht und dann haben sie den Sicherheitsgewinn. Also dort ist dann abzuwägen, dass, was sie sagen als faktischen Inländer, diesen Begriff gibt es ausländerrechtlich im Grunde genommen nicht, sondern das ist eine Frage, wie sie aus der Entstehungsgeschichte dann ableiten können, dass sie sagen: „Jawohl, der soll jetzt also weiterhin Aufenthalt hier in Deutschland haben.“ Sie können aber genauso sagen, bei den Straftaten, die er begangen hat, die so schwerwiegend sind, dass er sich eben gerade nicht als faktischer Inländer erwiesen hat, weil er permanent gegen die Rechtsordnung verstößt und deshalb er wieder sozusagen in sein Heimatland zurückgeführt werden kann. Bei der Frage der Türken, also nach ARB 1/80 ist da noch nichts vollständig entschieden, wie aufenthaltsrechtlich zu verfahren ist. Es gibt unter bestimmten Voraussetzungen unmittelbar die Frage, ob man auf die EU-Bürgerrechte zurückgreifen kann, oder ob es nicht doch noch andere Voraussetzungen hat und das ist noch nicht so ganz entschieden und dort gibt es auch noch unterschiedliche Auffassungen, auch die obersten Verwaltungsgerichte und das muss man eben abwarten, ob es wirklich zu einer Gleichbehandlung mit den EU-Bürgern kommt. Von daher die Frage, ob es wirklich zu einem Sicherheitsgewinn kommen kann, kann ich nur mit ja beantworten.

**BE Rüdiger Veit** (SPD): Meine Nachfrage an Herrn Schmäing ist, ob aus seiner Kenntnis der Praxis der Ausländerbehörden der letzten 6 Jahre in Hessen und davor im Rheinland-Pfalz, das tatsächlich einen Sicherheitsgewinn bringen kann, oder ob nicht vielmehr, wenn derartig massive Strafen von jemanden bewirkt worden sind auch schon nach altem Recht nach Ermessen die Abschiebung relativ problemlos möglich war, wenn es wirklich gravierende Fälle sind.

**SV MinR Wilfried Schmäing** (Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Wiesbaden): Da kann ich jetzt darauf antworten. Es kommt darauf an, in welchem Verwaltungsgerichtsbezirk die Betroffenen gewohnt haben. Sie wissen, aus Ihrer eigenen Erfahrung, dass Verwaltungsgerichte in Gießen durchaus anders entscheiden als Verwaltungsgerichte in Darmstadt und das hier also auch andere Maßstäbe angelegt wurden und das möglicherweise in dem einen Bezirk von vornherein Ermessensentscheidungen gar nicht getroffen worden sind und in einem anderen es

zumindest versucht hat. Also das kann ich nicht mit ja oder nein beantworten. Die Frage ist wirklich bei Ermessensentscheidungen, das hat Herr Dr. Klaus Dienelt ja sehr klar dargestellt, scheuen sich Ausländerbehörden auch zurück, bestimmte Entscheidungen zu treffen, wenn sie damit rechnen müssen, dass sie damit auf dem Bauch fallen, wenn ich das so direkt sagen kann. Hier sind sie gehalten, die Entscheidungen zu treffen und dann wird es sich im Rahmen der Gerichtsentscheidung dann erst erweisen, ob man das macht. Wir haben in Hessen so einen Fall, wie Mehmet, der ja immer dargestellt worden ist, einen einzigen Fall gehabt und in dem Fall hat man das Ermessen so ausgeübt, dass man dann letztendlich nicht zu einer Aufenthaltsbeendigung gekommen ist, es war ein Minderjähriger, kein Heranwachsender. Bei Heranwachsenden kann ich Ihnen keine Zahlen nenne, das müsste man dann genau herausfinden. Das kann ich Ihnen so nicht sagen, da müsste ich auch erst einmal nachfragen.

**SV Dr. Reinhard Marx** (Rechtsanwalt, Frankfurt/Main): Entschuldigung, das muss ich jetzt noch einmal klarstellen: Das Recht der Assoziationsberechtigten gleichzustellen mit dem Recht der Unionsbürger ist nicht strittig, auch nicht bei den Obergerichten. Das heißt, ein ARB-Berechtigter hat denselben Ausweisungsschutz wie ein Unionsbürger. Was strittig ist, ist, ob der stärkere Ausweisungsschutz nach der Unionsbürgerrichtlinie nach Artikel 28, ob der auch bei Assoziationsberechtigten Anwendung findet, das ist strittig. Aber nicht strittig ist, erstens, die Ermessensentscheidung, zweitens, der maßgebliche Beurteilungszeitpunkt der gerichtlichen Verhandlung, drittens, spezialpräventive Ausweisung, das heißt, nur bei einer Wiederholungsgefahr darf ausgewiesen werden. Das ist überhaupt nicht strittig. Das ist seit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. August 2004 geklärt. Da gibt es überhaupt keinen Streit.

**BE Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Ich habe auch zu beiden Komplexen noch einmal Nachfragen und würde ganz gerne Frau Freudenberg und Frau Dr. Tießler-Marenda zur Streichung des besonderen Ausweisungsschutzes für Heranwachsende fragen, was sie davon halten, das ist für mich jedenfalls klar, das es eine Lex-Mehmet sein soll, also so etwas soll nicht mehr vorkommen, deswegen hat man das jetzt so im Gesetz festgeschrieben, oder möchte es gerne so festschreiben. Ich möchte gerne noch einmal aus der praktischen Sicht heraus fragen: Kommt es nicht einer Doppelbestrafung für Menschen, die in Deutschland aufgewachsen sind und sozialisiert worden sind, gleich? Die zweite Frage: Welche Verantwortung hätte eine Gesellschaft für Jugendliche, die hier aufgewachsen sind, auf die schiefe Bahn geraten sind und im Grunde genommen, auch vor dem Hintergrund des Bildungswesens und der Perspektive für Jugendliche? Wie sehen Sie vor dem Hintergrund die Streichung des Ausweisungsschutzes? Vielleicht haben Sie noch etwas zuzufügen zur Debatte, die eben gelaufen ist, was die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs insbesondere bezogen auf die im Inland Geborenen und was den Ermessungsspielraum hier angeht? Nachfragen hätte ich auch noch einmal an Herrn Keßler und an Herrn Dr. Marx zu den neuen Ausweisungsgründen, also § 55 Absatz 2 Nr. 9-11. Diese neuen Tatbestände – erst einmal die Frage, ob die nicht grundsätzlich und im Wesentlichen durch den § 55

Absatz 1 bzw. 2 Nr. 2 im Aufenthaltsrecht erfasst sind. Denn Sie, Herr Dr. Marx, haben eben gerade auch darauf hingewiesen, dass es sich hier weitgehend um politische, bzw. symbolische Gesetzgebung mit ausgrenzender und pauschalisierender Wirkung geht. Zweitens, das ist mir ein sehr wichtiger Punkt: Hier sollen ja Sachbearbeiter der Ausländerbehörde tatsächlich Beweis- und Gerichtsverfahren und entsprechende rechtsstaatliche Verurteilungen ersetzen, wenn sie Ausweisungen ohne gerichtliche Verurteilungen aussprechen. Was ist dazu Ihre grundsätzliche Position? Letzte Frage: Wie sollen Sachbearbeiter/innen der Ausländerbehörde im besonders geschütztem Privat- und Familienleben Anhaltspunkte für eine zielgerichtete und über einen längeren Zeitraum dauernde, so die Gesetzesbegründung, Einwirkung auf Jugendliche zum Hass erlangen können? Frau Dr. Weinzierl hat ja eben schon darauf hingewiesen, aber mich würde auch hier noch einmal Ihre detaillierte Meinung interessieren.

**SV Dagmar Freudenberg** (Vertreterin des Deutschen Juristinnenbundes, Staatsanwaltschaft Göttingen): Zur Frage des Entfallens des Ausweisungsschutzes für heranwachsende Straftäter. Das ist natürlich eine zu politisch entscheidende Frage, was man will – ob man nun die Anweisung, die Soll-Vorschrift, oder Muss-Vorschrift im Aufenthaltsgesetz aufnimmt, oder eine Ermessensentscheidung belässt. In einem andern Zusammenhang ist diese Entscheidung anders gefallen, wenn man sich den Bereich des Strafrechts anschaut, des Jugendstrafrechts. Da ist ausdrücklich geregelt, das bis 21, also auch die Heranwachsenden noch unter das Jugendstrafrecht mit fallen, das heißt, da wird Rücksicht genommen auf die Entwicklung unter dem Grundgedanken der Erziehung. Es war auch mit Regelausnahmeverhältnis, was die Frage der Anwendung des Jugend- und Erwachsenenstrafrechts anbetrifft, aber immerhin. Es ist eine Einzelfallprüfung vorgesehen. Da habe ich so gewisse Bedenken, ob das hier nicht auch eher sinnvoll sein sollte, im Einzelfall zu prüfen. Zumal ich aus der Erfahrung meiner beruflichen Perspektive sagen muss, es sind eben nicht nur die, die keine Aufenthaltsberechtigung hier haben, die straffällig werden und zum Teil im erheblichen Maße straffällig werden, sondern es sind eben auch diejenigen, die mit Migrationshintergrund hier leben, aber bereits die deutsche Staatsangehörigkeit haben. Stichwort: Zuwanderer aus dem Bereich der Russland-Deutschen und ähnlichen. Da gibt es durchaus auch problematische Fälle, die werden nicht ausgewiesen. Diese können auch gar nicht ausgewiesen werden, das ist völlig korrekt, dass das so ist. Ich meine aber, dass man unter diesem Gesichtspunkt vielleicht doch noch einmal prüfen sollte, ob man in diesem Zusammenhang es nicht auch hier eher bei der Ermessensentscheidung lassen sollte. Denn was es bedeutet, wenn ein Heranwachsender - der hier über einen längeren Zeitraum in der Regel - sozialisiert ist, mehr oder weniger gut, sonst wäre er wohlmöglich nicht straffällig, wenn der dann in ein „Heimatland“ ausgewiesen wird, was er nicht kennt, dessen Regeln er wahrscheinlich auch nicht akzeptiert, das lässt sich unschwer an manchen Beispielen, von Betroffenen sehen, die eben aus diversen Gründen zurückgehen mussten. Ich meine, mehr kann ich dazu nicht sagen. Aber ich halte es für sinnvoller, es bei einer Ermessensvorschrift zu lassen, als das zu zwingendem Recht zu erheben. Einfach im Interesse der betroffenen Heranwachsenden und unter dem Gesichtspunkt, dass Jugendliche,

Heranwachsende und Erwachsene eine unterschiedliche Behandlung, entsprechend ihres Alters verdienen.

**SV Dr. Elke Tießler-Marenda** (Deutscher Caritas Verband e.V., Freiburg): Auch wir würden es gerne bei der Ermessensregelung belassen. Zwei Aspekte, die dafür entscheidend sind, kamen schon zur Sprache. Auf der einen Seite handelt es sich um Heranwachsende, die in Deutschland aufgewachsen sind, nicht um irgendwelche Jugendlichen oder heranwachsende Straftäter, sondern um Heranwachsende, die hier aufgewachsen sind. Ich halte es auch für gefährlich zu sagen, wer straffällig ist, ist nicht integriert. Das würde ja heißen, dass die überwältigende Mehrheit der Deutschstämmigen mit keinerlei Wanderungszusammenhang hier groß gewordenen Jugendlichen, insbesondere auch männliche Jugendliche, von denen wir wissen, dass die Kriminalität dort etwas höher ist, alle nicht integriert seien. Also die Verbindung zwischen Integration und Straffälligkeit, gerade im heranwachsenden Alter, halte ich per se für fragwürdig. Die Frage, warum jugendliche Heranwachsende straffällig werden, ist auch eine Frage. Ich denke, da war auch Ihre Frage zu Recht dort an die Gesellschaft gerichtet: Wie gehen wir damit um, wie entsteht Straffälligkeit? Aber dann eben auch, wenn sie entstanden ist, wie gehen wir mit Heranwachsenden um? Und da stimme ich auch völlig zu. Wir müssen auf die verschiedenen Altersstufen, auf die Strukturen Rücksicht nehmen, so wie wir das auch im Jugendstrafrecht tun. Wir sollten es deswegen dabei belassen, hier im Ermessen zu bleiben und hier keine Verschärfung einzuführen. Zu der Frage der Entwicklung auf EU-Ebene hatten wir bereits drei Fachleute sehr dezidiert Stellung genommen, ich weiß es nicht besser.

**SV Stefan Keßler** (Jesuiten-Flüchtlingsdienst, Berlin): Ich habe ähnlich wie Frau Dr. Weinzierl die Frage, ob das jetzt tatsächlich im Einzelfall so sauber gehandhabt werden kann, weil hier ständig, das hatte ich ja im Eingangsstatement schon angedeutet, mit Begriffen und Konzeptionen gearbeitet wird, die so weit auslegungsfähig sind, dass sie dann wiederum im Einzelfall für den konkreten Rechtsanwender undurchschaubar werden. Ich habe aber auch das Problem damit, dass hier einmal wieder mit Ausweisungen auf gesellschaftliche Probleme reagiert werden soll. Das scheint mir eigentlich genau der falsche Weg zu sein. Man schießt hier wieder mit Ausweisungsrecht auf ganz gewichtige Probleme. Die will ich nicht kleinreden, aber es ist eigentlich genau das falsche Mittel. Es handelt sich eher um Fragen, die hier angesprochen werden, an die Gesellschaft, konkrete Methoden, konkrete Programme zur Gegenwirkung zu entwickeln. Ähnlich wie im Bereich des Rechtsextremismus, konkrete Programme zu entwickeln, wie man welcher Propaganda entgegen wirkt, aber die Frage oder der Versuch dieses Problem mit Ausweisungsrecht zu lösen, erscheint mir eher wie eine weiße Pille.

**SV Dr. Reinhard Marx** (Rechtsanwalt, Frankfurt/Main): Fange ich mit der Nr. 11 an, bei § 55 Absatz 2. Es muss eine andere Person zur Eingehung der Ehe genötigt werden. Das ist der Straftatbestand der Nötigung. Ich brauche die Nr. 11 des § 55 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes gar nicht. Hier habe ich auch das Problem der



Tatsachenfeststellung bezogen auf den familiären Bereich. Dasselbe betrifft dann auch die Nr. 10. Auch hier hatte ich vorhin schon darauf hingewiesen, dass ich das rechtsstaatlich für zu unbestimmt halte. Es ist nicht vorhersehbar. Es ist auch nicht deutlich, welches Konzept der Gesetzgeber damit verfolgt. Will er ein bestimmtes Integrationskonzept durchsetzen? Hat er überhaupt die Befugnis, in einem pluralistischen gesellschaftlichen Diskurs bestimmte Konzepte durch Ausweisungsvorschriften durchzusetzen. Auch hier wieder die Frage: Wie soll das im Einzelnen an Hand von zuverlässigen hinreichenden Tatsachen festgestellt werden? Dasselbe gilt im Grunde genommen auch für die Ziffer 9, wo im Grunde genommen nur durch die Denunziationen diese Fälle der Behörde bekannt werden können, bzw. wenn es um Hass auf Angehörige von anderen Religionen geht, durch den Verfassungsschutz. Wobei man generell sagen muss; seitdem der Gesetzgeber mit dem Zuwanderungsgesetz von 2004 die Ausweisungstatbestände auch auf tatsachengestützte Gefahrenprognosen abstützt, und das kommt hier ja dann auch zum Tragen, ergibt sich das Problem, dass ich anders, als bei einer rechtskräftigen, strafrechtlichen Verurteilung hier in einen Verwaltungsprozess bin, wo ich behördliche Feststellungen habe, die überprüft werden müssen, die aber nur in einem Eilrechtsschutzverfahren möglicherweise überprüft werden und wo es nicht zur mündlichen Verhandlung kommt, das heißt, das hier über wichtige grundrechtliche Positionen von Betroffenen entschieden wird, ohne, dass der Betreffende, anders als im Strafprozess, die Möglichkeit hat, sich zu verteidigen. Es bleibt bei einem summarischen Überprüfungsprozess im Eilrechtsschutzverfahren. Zudem, auch wenn es um eine Ermessensausweisung geht, kann die Behörde, was sie auch häufig in Hessen machen, die sofortige Vollziehung im Einzelfall anordnen. Dann habe ich das Problem der Tatsachenfeststellung in einem summarischen reinen Aktenverfahren. Also es kommt nicht zur Anhörung.

**SV Dr. Elke Tießler-Marenda** (Deutscher Caritas Verband e.V., Freiburg): Darf ich auch noch einmal ganz kurz, ich versuche mich kurz zu halten, etwas sagen? Zur Doppelbestrafung war noch eine Frage. Natürlich ist es im engeren Sinne keine Doppelbestrafung, weil Ausweisung keine Bestrafung ist. Wenn man sieht, dass Jugendstrafrecht zum Ziel auch Resozialisierung hat, dem Betroffenen durch die Ausweisung die Möglichkeit der Resozialisierung letztlich genommen wird, ist es nicht im rechtstechnischen Sinne eine Doppelbestrafung. Für die Betroffenen kommt es aber einer Doppelbestrafung gleich.

**Abg. Wolfgang Wieland** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Es ist immer ein besonderes Vergnügen hier das letzte Wort zu haben. Ich habe noch einmal eine Nachfrage, einmal an Herrn Dr. Klaus Dienelt und an Herrn Prof. Hailbronner. Da geht es um das Verhältnis der Absätze 1 und 2 im § 56 Aufenthaltsgesetz. Vorschlag der Regierung: Da hat der Deutsche Anwaltsverein uns schriftlich folgendes mitgeteilt:

„Die Gesetzesformulierung ist missglückt und widersprüchlich, da nicht klar ist, in welchem Verhältnis Absatz 2 zu Absatz 1 steht. Nach den Gesetzesvorlagen sollen die

Ermessensregelungen Absatz 2, Sätze 1 und 2 nicht gelten. Was aber ist mit dem besonderen Ausweisungsschutz nach Absatz 1? Sofern dieser Schutz weiterhin Geltung beanspruchen kann, dürfte der neueingefügte Satz 3 weitgehend leer laufen. Nach der Gesetzesbegründung ist die Bestimmung aber wohl als „lex specialis“ gedacht. Der Gesetzeswortlaut trägt diese Auffassung allerdings nicht.“

Jetzt einmal gefragt. Als „lex specialis“ hieße es ja, Mehmet-Klausel, wie Herr Grindel sagt, so soll sie heißen, dass diese Mehmet-Klausel gar kein Ermessen mehr zulässt. Wäre das dann aber vereinbar, mit dem, was wir eigentlich umsetzen sollen, nämlich mit der Daueraufenthaltserlaubnisrichtlinie, oder genauer Daueraufenthaltsrichtlinie, dort mit dem Artikel 12. Denn dann würde ja sozusagen gesagt: „Behörde, du hast gar keine Ermessensentscheidungen mehr zu treffen, sondern nur noch die Straftaten zusammen zu zählen.“ Oder sehen die Anwälte hier eine Problematik, die gar nicht da ist? Dann möchte ich, Herr Vorsitzender, noch eine Frage zu den diversen Haftanordnungen stellen, die hier ja möglich wären, weil ich nicht sehe, wo sie ansonsten in unseren Blöcken thematisiert werden sollen. Das ist also die Frage. Einmal nach dem eigenständigen Festnahmerecht der Ausländerbehörden, dass neu eingeführt wird. Es ist die Frage nach der Zurückweisungshaft und der Haft im Transit-Bereich? Diese Frage möchte ich an Herrn Dr. Marx, Herrn Keßler, Frau Dr. Tießler-Marenda und Frau Dr. Weinzierl, ob diese Haftarten – Transit-Bereich und Zurückweisungshaft – notwendig sind und zu den eigenständigen Festnahmerecht der Ausländerbehörden, ob man hier nicht sozusagen eine verfassungswidrige Behördenpraxis, die immer wieder von den Gerichten beanstandet wurde, nunmehr durch gesetzgeberischen Akt legalisieren will?

**BE Hartfrid Wolff (Rems-Murr) (FDP):** Ganz kurze Zwischenfrage. Der Bereich Zurückweisungshaft oder Haftgründe hatten wir gedacht, dass wir das unter Block 5 fassen würden, aber Fragen trotzdem jetzt schon stellen, aber die Fragen dazu kommen noch einmal. Das nur zur Ankündigung.

**Vors. Sebastian Edathy:** Sollen aber gleichwohl jetzt und heute schon beantwortet werden?

**Abg. Wolfgang Wieland (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Es waren ja im Grunde genommen drei Bereiche zur Haft. Es war Transit-Haft, das Festnahmerecht und es war letztlich die Zurückweisungshaft.

**Vors. Sebastian Edathy:** Lässt sich unter Sicherheit kurz fassen, und wir müssten wie diese auch bis 15 Uhr hinkriegen, wenn dann nicht anschließend noch ganz viele Wortmeldungen kommen.

**SV Dr. Klaus Dienelt** (Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesverwaltungsgericht, Leipzig): Zu der Frage des Verhältnisses des § 56 Absatz 1 zum Absatz 2 muss die beabsichtigte Änderung in Blick genommen werden. Nach meiner Auffassung handelt es sich bei Absatz 2 um eine Spezialregelung für Heranwachsende, die besondere

Tatbestandsvoraussetzungen, die dort verankert sind, voraussetzt. Das bedeutet, dass grundsätzlich nur nach Ermessen ausgewiesen werden darf. Die Frage, die sich durch die Neuregelung stellt, ist: Führt das Anfügen dieses neuen Satzes dazu, dass wir eine unvernünftige Regelung bekommen, weil die Systematik nicht mehr eingehalten wird. Man kann dem Gesetzgeber viel unterstellen, aber doch nicht Unsinniges. Also wenn bei Lektüre des Textes eine Auslegung möglich ist, die dem gesetzgeberischen Anliegen gerecht wird, dann würde man diese wählen. Konkret bedeutet dies Folgendes: Die Eingangsformulierung der Neuregelung lautet, die Sätze 1 und 2 – möglicherweise ist nur der Satz 1 erfasst – sind beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen nicht anzuwenden. In Fällen, in denen die Spezialregelungen nicht anwendbar sind, bleibt es bei der allgemeinen Regelung. Das heißt, auch ein Heranwachsender, der den Absatz 1 erfüllt, kann sich auf den besonderen Ausweisungsschutz nach Absatz 1 berufen. Ich würde dem Gesetzgeber nicht unterstellen wollen, dass er den Ausländer jeglichen Ausweisungsschutzes berauben wollte; sofern dies beabsichtigt ist, sollte es im Gesetz klargelegt werden.

Zur Frage, ob die Neuregelung mit der Daueraufenthaltsrichtlinie vereinbar ist, ist anzumerken, dass die Daueraufenthaltsrichtlinie an der Stelle nicht unmittelbar weiterhilft. Die Daueraufenthaltsrichtlinie und deren Artikel 12 erfassen ausschließlich Personen, die im Besitz der neuen langfristigen Aufenthaltserlaubnis-EG nach § 9a AufenthG sind, das heißt Personen, die einen bestimmten Status und Titel haben. Natürlich können grundsätzlich auch Heranwachsende diesen Status erworben haben. Wenn ich dies bei Ihrer Frage unterstelle, also wir von einem Heranwachsenden ausgehen, der den neuen Status nach § 9a Aufenthaltsgesetz erhalten hat, dann – insoweit gebe ich Ihnen Recht – kriegen wir ganz große Probleme mit dem Ausweisungsrecht. Denn dann stellt sich nicht nur die Frage, ob diese Personen dem besonderen Ausweisungsschutz nach der neuen Nr. 1a unterfallen, sondern es stellt sich das weitergehende Problem, ob diese Regelung im Hinblick auf die europarechtlichen Vorgaben richtig umgesetzt worden ist. Insoweit vertrete ich dezidiert die Auffassung, dass die Umsetzung des Ausweisungsschutzes durch Artikel 12 der Daueraufenthaltsrichtlinie, so wie er jetzt in dem § 56 Absatz 1 Nr. 1a erfolgt ist, nicht europarechtskonform ist. Hier wird man nicht umhin können, eine einzelfallbezogene Abwägung vorzusehen, was ganz eindeutig dem bei der Entstehung der Richtlinie zum Ausdruck kommenden Willen entspricht. Bei Lektüre des Entwurfs und der gesamten Entstehungsgeschichte dieser Richtlinie lässt sich nämlich feststellen, dass die Richtlinie für Daueraufenthaltsberechtigte von dem Gedanken ausging, dass diese Personengruppe, Unionsbürgern in Bezug auf den Ausweisungsschutz gleichgestellt sein sollte. Das ist natürlich eine Überlegung gewesen, die sich – das kann man sich vorstellen – nicht als mehrheitsfähig erwiesen hat. Von dem Gedanken, dass Daueraufenthaltsberechtigte mit Unionsbürgern in Bezug auf den Ausweisungsschutz gleich behandelt werden sollten, hat man daher Abstand genommen. Insoweit finden sich auch sowohl in den Dokumenten des Rates als auch bei der Stellungnahme des Parlaments entsprechende Hinweise, dass die Daueraufhältigen zwar verstärkten, aber nicht mit Unionsbürgern identischen Ausweisungsschutz erhalten sollten. Letztlich ist aber eines im Ergebnis festzustellen: Der Ausweisungsschutz für Daueraufent-

haltsberechtigte liegt deutlich über dem für sonstige Drittausländer, die eine Niederlassungserlaubnis besitzen, aber unterhalb der Schwelle von Unionsbürgern. Gefordert wird eine Einzelfallentscheidung, die nur in einem Rahmen einer Ermessensausweisung möglich ist. Ich räume ein, dass es der Politik frei steht, Fehler bei der Umsetzung der Richtlinie zu machen. Die Frage nach dem Umfang des Ausweisungsschutzes für Daueraufenthaltsberechtigte wird dann der Europäische Gerichtshof im Rahmen einer EuGH-Vorlage klären müssen.

**SV Prof. Dr. Kay Hailbronner** (Universität, Konstanz): Zu der ersten Frage stimme ich weitgehend mit dem überein, was Herr Dienelt sagte. Allerdings meine ich, sonst macht die Änderung von § 56 auch keinen Sinn, jedenfalls für die Frage der Ausweisung eines Heranwachsenden, der eine Niederlassungserlaubnis besitzt, kann natürlich nicht auf § 56 Absatz 1 Nr. 1 zurückgegriffen werden. Sonst macht die Regelung keinen Sinn, dass über die Ausweisung eines Heranwachsenden dann nach den Kriterien, die neu ins Gesetz eingefügt worden sind, entschieden werden kann. Also insoweit ist das mindestens eine abschließende spezialgesetzliche Regelung.

Die zweite Frage, was die Vereinbarkeit mit Artikel 12 betrifft, bin ich auch weitgehend, aber nicht völlig einig. Ich bin weitgehend darüber einig, dass natürlich ein Ausweisungsschutz in Artikel 12 drin ist, das ist überhaupt keine Frage. Wobei wohlgedenkt, wir reden über Artikel 12, über die langfristige Aufenthaltsberechtigung, was in der Regel bei den Heranwachsenden, die im Besitz einer Niederlassungserlaubnis sind, natürlich der Fall sein wird. Aber der zweite Punkt verbietet, dass eine Ausweisung, oder umgekehrt formuliert, gebietet eine Ausweisung nur aus Ermessensgründen. Da muss man ganz genau schauen, was der Artikel 12 sagt. Also erstens hat er eine deutlich andere Formulierung für den Unionsbürger. Es ist, wenn Sie vergleichen, man muss einfach den Artikel 27 der Unionsbürgerrichtlinie einmal vergleichen im Wortlaut mit dem Artikel 12, Sie werden sehen, dass darin doch ein deutlicher Unterschied ist. Ich will nicht sagen, ob nicht der EuGH das vielleicht trotzdem ignoriert. Also wir wissen alle nicht, was der EuGH daraus machen wird. Ich lese es jedenfalls so, ein erhöhter Ausweisungsschutz, aber jedenfalls nicht das, was im Artikel 27 entwickelt worden ist. Zum Beispiel, das persönliche Verhalten muss eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt und insofern hat Herr Dr. Klaus Dienelt völlig Recht, daraus besteht also eine Verpflichtung aus der Orfanopoulos Entscheidung und das kann nur in einer umfassenden Ermessensentscheidung geschehen. Das muss aber nicht notwendigerweise Gegenstand von Artikel 12 sein. Denn wenn ich das hier lese, da steht also, darf nicht auf wirtschaftlichen Gründen, und dann heißt es, eine gegenwärtige immerhin schwere Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit darstellen. Nun können wir uns darüber unterhalten, ist das bei Begehung von Serienstraftaten, ist das also im Sinne von Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie eine hinreichend schwere Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit? Hier, denke ich, die Entscheidung vom EuGH haben wir natürlich noch nicht, aber es ist jedenfalls hier nicht ausgeschlossen, dass man gerade die Begehung von Serienstraftaten jedenfalls dann als eine solche hinreichend schwere Gefahr für die öffentliche

Sicherheit und Ordnung betrachtet. Wie gesagt, das letzte Wort in der Sache hat natürlich der EuGH.

Noch ein Wort zu dem Assoziationschutz: In der Tat, es ist so, dass wir bei – es geht jetzt nicht um die Übertragung des vollen Ausweisungsschutzes von Unionsbürgern, aber es geht um die Ausweisungsvoraussetzungen für die assoziationsrechtlich begünstigten türkischen Staatsangehörigen. Hier sind in der Tat diejenigen, die unter ARB 1/80 fallen, für die hat der EuGH gesagt, gelten die schlichten Anforderungen für Unionsbürger, nicht der notwendige gesteigerte Ausweisungsschutz, den wir jetzt in der Unionsbürgerrichtlinie enthalten haben, bei 5 und 10 Jahren, aber es gelten jedenfalls die Anforderungen, das ist also und insofern haben Sie sicherlich Recht, Herr Dr. Dienelt und Herr Dr. Marx, hier ist in der Tat das Sonderregime des Assoziationsrecht, das heißt, wir können hier nur eine Ausweisung nach Ermessen verfügen. Insofern wird der Anwendungsbereich, jedenfalls von § 56, durch das Assoziationsrecht usw. eingeschränkt.

Vors. **Sebastian Edathy**: So dann zu den weiteren Fragen des Kollegen Wieland mit der Bitte, das möglichst knapp und präzise zu gestalten. Herrn Dr. Marx, Herr Keßler, Frau Dr. Tießler-Marenda und abschließend Frau Dr. Weinzierl.

SV **Dr. Reinhard Marx** (Rechtsanwalt, Frankfurt/Main): Zunächst zur Zurückweisungshaft nach § 15 Absatz 5. Es ist auffallend, dass die Zurückweisungshaft nur rudimentär auf die Abschiebungshaftsregelungen verweist, das heißt, Haftgründe brauchen nicht geprüft werden. Der Richter kann allenfalls rein tatsächlich prüfen, ob die Zurückweisung nicht unmittelbar vollzogen werden kann. Das heißt, das Haftprüfungsprivileg des Rechtsstaates wird im Grunde genommen auf eine Kontrolle der tatsächlichen Voraussetzungen, aber nicht auf die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen erstreckt. Denn die Zurückweisungshaft ist wie die Abschiebungshaft zu sehen. Es findet keine richterliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit der behördlichen Maßnahme statt. Das ist, denke ich, mein erster Punkt. Der zweite ist, wie gesagt, ohne die Bezugnahme auf irgendwelche Haftgründe allein zur Erleichterung des Verwaltungsvollzugs kann bis zu sechs Monaten Zurückweisungshaft angeordnet werden. Das halte ich für rechtsstaatlich sehr bedenklich. Unklar ist auch Satz 2: „Im Übrigen in § 62 Absatz 3...“ - Was heißt jetzt „im Übrigen“? Gilt zunächst der § 62 überhaupt nicht? Das ist völlig unklar. Aber Sie sehen auch, es wird lediglich auf § 62 Absatz 3 verwiesen. Die Regelung von § 62 Absatz 2 Satz 4, „... ist voraussehbar, dass innerhalb der nächsten 3 Monate die Abschiebungshaft nicht vollzogen werden kann, ist diese aufzuheben ...“, wird bewusst nicht in Bezug genommen.

Zur Transit-Haft: Das ist sicherlich, auch nach der Begründung, strittig. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in der bekannten Flughafenentscheidung ausdrücklich auf die Phase des Gewahrsams am Flughafen, in dem die Prüfung der Asylgründe stattfindet, also bis zur Hinterlegung der Tenorierung bei der Geschäftsstelle des Gerichts bezogen. Es hat gesagt: „Das ist keine Freiheitsentziehung. Denn der Betreffende kann ja jederzeit luftseitig das Land verlassen.“ Aber für die Phase danach kann man sich nicht ohne weiteres auf das

Bundesverfassungsgericht beziehen. Also 19 Tage, und was darüber kommt, für die nächsten 11 Tage brauche ich nach Artikel 104 Absatz 2 Satz 2 GG eine richterliche Kontrolle. Auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, hat einen spezifischen Zweck der Gewahrsamsnahme zum Gegenstand, nämlich die Prüfung der Asylgründe. Wenn die Prüfung vorbei ist, bedarf es einer richterlichen Kontrolle der Transit-Haft. Im Grunde genommen wird hier etwas gemacht, was beim Grenzschutz in Frankfurt üblich ist. Das Oberlandesgericht in Frankfurt hat eine klare Position seit 1995/96, dass nach Ablauf des asylrechtlichen Prüfungsverfahrens eine richterliche Entscheidung herbeizuführen ist über die weitere Freiheitsentziehung. Die Bundespolizei versucht die freiwillige Bereitschaft zum Erleiden der weiteren Haft des Betroffenen zu bekommen. Diese bekommen sie in der Regel auch, weil keiner gerne in die Untersuchungshaft nach Frankfurt wechselt. Damit wird dann im Grunde genommen die richterliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit der weiteren Haft ausgeschaltet. Was das eigenständige Festnahmerecht der Ausländerbehörden nach § 62 betrifft, hier bestehen Bedenken, angesichts der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, die für diesen Fall entschieden hat, und auch die Obergerichte haben den Fall entschieden. Ist voraussehbar, dass eine Inhaftierung stattfinden soll, dann geht das nur über eine richterliche Anordnung. Planbare Festnahmen bei der Behörde können nicht ohne richterliche Anordnungen stattfinden. Hier ist eben genau so: Die Behörde kann vorab planen, und ihr wird gleichwohl das Recht gegeben, eine Freiheitsentziehung anzuordnen. Das Bundesverfassungsgericht hat das nicht aus dem einfachen Gesetz, sondern aus der Verfassung abgeleitet; Artikel 104 Absatz 2 Satz 2 GG gibt dem Betroffenen das Recht, dass, wenn absehbar ist, dass seine Freiheit entzogen werden soll, dann bedarf dies einer richterlichen Kontrolle. Und die wird hier umgangen. Im Übrigen ist die Regelung unlogisch. Also wenn sich jemand bei der Behörde meldet, dann spricht eigentlich vieles dafür, dass er sich der Abschiebung nicht entziehen will. Er kommt ja freiwillig zur Behörde. Die Ratio dieser Regelung ist schon recht fragwürdig.

SV **Stefan Keßler** (Jesuiten-Flüchtlingsdienst, Berlin): Ich kann mich jetzt im Wesentlichen den Feststellungen von Herrn Dr. Marx anschließen. Ich will auch noch einmal zum Festnahmerecht, das wird die Fallkonstellation sein, die am meisten in der Praxis problematisch ist, eins sagen, auch noch einmal auf die ganz konkrete Praxis bezogen. Ich kann doch als Beratungsstelle keinem Menschen, der mit einer abgelaufenen Duldung durch die Gegend rennt, der in irgendeiner Weise in einem fragilen aufenthaltsrechtlichen Status ist, den kann ich doch nicht raten: Geh zur Ausländerbehörde und versuch' aufenthaltsrechtlich auf einen grünen Zweig zu kommen. Weil er dann damit rechnen muss, gleich in Haft genommen zu werden. Und zwar eben nicht auf Grund einer vorherigen richterlichen Anordnung, sondern weil der Sachbearbeiter der Ausländerbehörde das gerade so entscheidet. Verzeihung, wir machen damit genau unmöglich, jeden Versuch, den aufenthaltsrechtlichen Status eines Ausländers in irgendeiner Weise rechtskonform zu gestalten. Jedenfalls in den Fällen, auf den diese Regelung voraussichtlich abzielt. Da muss ich sagen, da habe ich nicht nur rechtsstaatliche, verfassungsrechtliche und menschenrechtliche Probleme,

hier habe ich einfach das Problem, dass hier das gesetzgeberische angebliche Ziel, nämlich Leute dazu zu kriegen, ihren Aufenthalt möglichst legal zu gestalten, genau umkehrt, weil es dann unterlaufen wird. Die Leute werden eine Ausländerbehörde jetzt meiden wie der Teufel das Weihwasser.

**SV Dr. Elke Tießler-Marenda** (Deutscher Caritas Verband e. V., Freiburg): Auch hier gilt, es ist vieles schon gesagt, dem ich mich fast vorbehaltlos anschließen kann. Auch wir haben Probleme mit den verschiedenen neuen Haftformen, halten die Zurückweisungshaft für nicht verhältnismäßig. Sollte es tatsächlich dazu kommen, dass es so eingeführt wird, sollten zumindest für Minderjährige und für schutzbedürftige Personen, wie zum Beispiel Traumatisierte, entsprechende Ausnahmeregelungen eingeführt werden, bzw. sollten diese generell von der Zurückschiebungshaft und vom Flughafengewahrsam ausgenommen werden. Zum Festnahmerecht möchte ich noch einmal das zuletzt Gehörte ganz deutlich unterstützen. Neben der Frage: Wieso ist hier die richterliche Anordnung nicht im Vorfeld einholbar? Im Regelfall wird doch in entsprechenden Behörden geplant, so dass das eigentlich kein Problem sein sollte, das zu organisieren. Wird das eben gerade bei Ausländern mit einem fragilen Aufenthaltsstatus, um es einmal so zu nennen, zu weiteren Abschreckungen führen und es wird die Arbeit mit diesen Personen, um sie zu motivieren, eben auch in Zusammenarbeit mit der Ausländerbehörde eine Lösung zu finden, weiter erschweren.

**SV Dr. Ruth Weinzierl** (Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin): Ich möchte angesichts der fortgeschrittenen Zeit auch im Wesentlichen die Ausführungen von Herrn Dr. Marx und auch Herrn Keßler unterstützen und nur noch einige Punkte anführen und betonen. Was die Zurückweisungshaft angeht, so halte ich es für hochbedenklich, dass die gewählte Konstruktion offenbar darauf angelegt ist, Herr Dr. Marx hat es schon erwähnt, die richterliche Überprüfung einzuschränken, so dass nicht mehr, wie bisher, summarisch geprüft wird, ob die Einreiseverweigerung rechtmäßig ist und ob die Haft erforderlich ist. Im Zusammenwirken mit § 18 Absatz 2 Nr. 2 Asylverfahrensgesetz bedeutet dies, dass die richterliche Haftentscheidung auf das Vorliegen bloßer Anhaltspunkte für die Zuständigkeit eines anderen Staates und das Bestehen eines Auf- und Wiederaufnahmeverfahrens durch die Asylbehörden beschränkt ist. Das heißt, der Richter kann nur noch prüfen, ob die Ausländerbehörden bestimmte Anhaltspunkte für das Bestehen eines Auf- oder Wiederaufnahmeverfahrens nach dem Dubliner System sehen. Dies wird meines Erachtens weder der verfassungsrechtlichen Bedeutung der Bewegungsfreiheit gerecht, noch den Anforderungen des Artikels 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Hier denke ich, sollten wir uns wirklich dem Urteil des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes nicht verschließen, der die parallele Vorschrift - der österreichische Verwaltungsgerichtshof hat diese mit Entscheidung vom 30. Januar 2007 dem österreichischen Verfassungsgerichtshof zur Überprüfung vorgelegt - für unvereinbar hält mit Artikel 5 EMRK. Was das weitere Festhalten im Transit-Bereich eines Flughafens angeht, bei dem erst nach 30 Tagen eine richterliche Entscheidung vorgesehen ist, so ist diese Bestimmung meines Erachtens ganz deutlich geklärt durch die Rechtsprechung des

Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in den Fällen Amuur gegen Frankreich und Shamsa gegen Polen. Der Transit-Bereich eines Flughafens ist kein rechtsfreier Raum, nur deswegen, weil die Mitgliedstaaten einfach gesetzlich festgelegt haben, dass dort die Überprüfung der Einreisevoraussetzungen stattfindet, sondern der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat ganz klar festgestellt, dass Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention auch hier gilt und das dem zu Folge auch der Richtervorbehalt, der in Artikel 5 immer enthalten ist, im Transit-Bereich eines Flughafens gilt. Er hat auch eindeutig festgestellt, dass allein die theoretische Möglichkeit des luftseitigen Verlassens des Hoheitsgebietes nicht ausreicht, um die Verantwortung der Mitgliedstaaten nach Artikel 5 EMRK auszuschließen. Deswegen bin ich der Ansicht, dass hier beim Festhalten im Transitbereich die Vereinbarkeit mit Artikel 104 Grundgesetz und Artikel 5 EMRK nicht gegeben ist. Was die vorläufige Festnahme durch die Ausländerbehörden angeht, möchte ich mich, wie gesagt anschließen an das, was Herr Dr. Marx und Herr Keßler gesagt haben.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor, so dass wir am Ende der Behandlung von Themenblock 2 und zu gleich auch am Ende des heutigen Teils der Ausschussanhörung sind. Wie gesagt zu dem, was uns heute beschäftigen sollte, wird es eine Fortsetzung geben, vorbehaltlich der Zustimmung des Bundestagspräsidenten, am 5. Juni 2007 von 11 bis 14 Uhr. Ich bedanke mich bei den Sachverständigen nicht nur dafür, dass sie uns heute zur Verfügung gestanden haben, sondern dass sie überwiegend auch signalisiert haben, sich gleicher Behandlung auch am 5. Juni 2007 auszusetzen lassen wollen. Dafür schon einmal vorab herzlichen Dank. Ich wünsche Ihnen allen noch einen interessanten restlichen Tag. Die Sitzung ist beendet.

Ende der Sitzung: 15.10 Uhr