

**Innenausschuss  
A-Drs. 16(4)205**



## **Stellungnahme des Deutschen Frauenrates**

### **zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 23.4.2007 - BT-Drs. 16/5065**

#### **Grundsätzliche Vorbemerkung:**

Der DEUTSCHE FRAUENRAT nimmt im Folgenden Stellung zu frauenpolitisch bedeutsamen Neuregelungen des Gesetzentwurfs auf der Grundlage seiner Beschlüsse.

Grundsätzlich geht der DEUTSCHE FRAUENRAT davon aus, dass im Vordergrund aller Integrationsprogramme das Signal stehen muss: „Wir wollen als aufnehmende Gesellschaft dazu beitragen, dass Sie sich hier zu Hause fühlen. Wir wissen, dass Integration nur gemeinsam gelingen kann – und werden das uns Mögliche dazu beitragen.“ Ein solches Signal fehlt bedauerlicherweise im Zuwanderungsgesetz völlig.

Zuwanderungs- und Integrationspolitik betrifft Frauen in hohem Maße und in besonderer Weise; häufig sind sie von notwendigen Integrationsmaßnahmen aus unterschiedlichen Gründen ausgeschlossen oder es werden von ihnen besondere Anstrengungen erwartet. Darüber hinaus gilt: Solange die Überwindung traditioneller Rollenzuschreibungen als Ziel allen frauen- und gleichstellungspolitischen Handelns bei Deutschen wie bei Zuwanderern unerreicht ist, kümmern sich überwiegend die Frauen um die existenziellen Belange der Familie: um die Kinder, um die Kleidung, Ernährung und Behausung sowie um die täglichen Sozialkontakte. Zuwanderungs- und Integrationspolitik kann nur dann erfolgreich sein, wenn sie attraktive und stabile Rahmenbedingungen für Frauen und Kinder schafft.

Damit Frauen und Mütter Motor für die gesellschaftliche Integration der Familie sein können, müssen sie über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen und sich im behördlichen und schulischen Umfeld orientieren und behaupten können.

Zuwanderungspolitik muss auch im erheblichen Umfang Opferschutzpolitik sein: Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung oder Arbeitsausbeutung sind Menschenrechtsverletzungen, die üblicherweise an Frauen begangen werden. Diesen Verbrechen muss der Rechtsstaat angemessen und an den Interessen und Bedürfnissen der Opfer orientiert begegnen. Daher bezieht sich der zweite Schwerpunkt der Stellungnahme des DEUTSCHEN FRAUENRATES auf die mit dem Gesetzentwurf vorgenommene Umsetzung der „Opferschutzrichtlinie“ 2004/81/EG.

Da der DEUTSCHE FRAUENRAT bereits seit Jahren seine wichtigen Forderungen zur Geschlechtergerechtigkeit in das ausländerrechtliche Gesetzgebungsverfahren des Bundes nachdrücklich einbringt (und damit durchaus auch schon Erfolge verbuchen konnte: so z.B. die Verbesserungen beim eigenständigen Aufenthaltsrecht durch die Reform des Jahres 2000), hätte er als Ergebnis dieser Arbeit in erster Linie eine fundierte gleichstellungspolitische Relevanzprüfung unter einem eigenständigen Berichtspunkt erwartet – zumal eine Beachtung der Strategie des Gender Mainstreaming bereits am 26.7.2000 in § 2 der Gemein-

samen Geschäftsordnung der Bundesregierung für alle Ressorts verpflichtend festgelegt worden war. Der erläuternde Hinweis auf Seite 270 der Begründung „Allgemeiner Teil“, mit dem die durchgängig männliche Sprache des Gesetzentwurfs als notwendiger Tribut an seine Lesbarkeit und Übersichtlichkeit gerechtfertigt wird, ist daher nicht nur ein ärgerlicher Anachronismus. Er ist inakzeptabel.

Der DEUTSCHE FRAUENRAT erwartet, dass die gleichstellungspolitische Relevanzprüfung nachvollziehbar nachgeholt wird.

## 1. Familiennachzug

Dem familiären Umfeld und damit der Umsetzung der Richtlinie 2003/86/EG betreffend das Recht auf Familienzusammenführung kommt im Lichte von Art. 6 und Art. 3 GG entscheidende Bedeutung für eine gelingende Integrationspolitik zu.

Das Grundgesetz überantwortet die Entscheidung, in welcher Zahl und unter welchen Voraussetzungen Fremden der Zugang zum Bundesgebiet ermöglicht werden soll, weitgehend der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt, wobei auch dem Ziel der Begrenzung des Zuzugs von Ausländern von Verfassungs wegen erhebliches Gewicht beigemessen werden darf (vgl. BVerfGE 76, 1 <68>). Es ist aber völlig inakzeptabel, ein gesellschaftliches Klima zu schaffen, in dem Abweisung automatisch mit einer Gefahr für die innere Sicherheit des Landes konnotiert wird.

### 1.1. § 27 E-Aufenthaltsgesetz (Grundsatz des Familiennachzugs)

**1.1.1. § 27 Abs 1a 1. Alternative** will den Familiennachzug ausschließen, wenn feststeht, dass die Ehe oder das Verwandtschaftsverhältnis ausschließlich deshalb begründet wurde, um dem Nachziehenden die Einreise oder den Aufenthalt im Bundesgebiet zu erleichtern. Es darf dabei aber nicht zu einer generellen Verdächtigung bi-nationaler Ehen als „**Scheinehen**“ kommen.

Bereits seit dem 1.7.1998 (d.h. seit dem Inkrafttreten des neuen Eheschließungsrechts) muss der Standesbeamte seine Mitwirkung an der Eheschließung verweigern, wenn "offenkundig" ist, dass die Ehe nicht zum Zweck der "ehelichen Lebensgemeinschaft" geschlossen werden soll. Der DEUTSCHE FRAUENRAT hatte bereits damals eine Evaluation der Umsetzung dieser Vorschrift gefordert. Eine solche Evaluation wurde offensichtlich bisher nicht vorgenommen – auch aus der Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes 2004 ergibt sich dazu kein Hinweis. Es ist davon auszugehen, dass ein tatsächlicher Erfolg dieser Vorschrift bei der Verhinderung von Zweckehen nicht unerwähnt geblieben wäre im aktuellen Gesetzgebungsverfahren. In Ermangelung nicht nur einer Evaluation, sondern auch jeglicher Erwähnung des Gesetzes fällt es schwer, eine neue Regelung als Ziel führend zu begrüßen.

Zumindest müssen hohe Anforderungen an die Begründung einer Ablehnungsentscheidung gestellt werden, die nachvollziehbar macht, wie die Ausländerbehörde zu ihrer Überzeugung gelangt ist.

Der DEUTSCHE FRAUENRAT sieht mit besonderer Verständnislosigkeit in diesem Zusammenhang die Initiative des Bundesratsinnenausschusses vom 11.5.2007 zur Änderung des § 31 Aufenthaltsgesetz mit dem Ziel, ein Bleiberecht nur dann zu gewähren, wenn die Ehe im Fall ihres Scheiterns mindestens 4 Jahre Bestand hatte. Auch diese Maßnahme soll „Scheinehen“ bekämpfen – um den Preis, dass Frauen möglicherweise 4 Jahre in einer Gewaltbeziehung ausharren müssen, um nicht ihr Aufenthaltsrecht zu verlieren. Dem engagierten Einsatz der Frauen- und Menschenrechtsorganisationen war es zu verdanken, dass mit der Einführung des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2000 diese Frist auf zwei Jahre verkürzt wurde. Die Evaluation des Zuwanderungsgesetzes macht zu dieser Fristverkürzung keine Anmerkungen – offenbar hat sie sich nicht nachteilig für die Interessen der Bundesregierung

ausgewirkt. Dies sollte ein Argument sein für die Beibehaltung des geltenden Rechts im Interesse der Frauen.

**1.1.2. § 27 Abs. 1a 2. Alternative** will (zusammen mit § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 sowie § 28 Abs. 1 Satz 4 E-Aufenthaltsgesetz) einen Beitrag im Kampf gegen die „**Zwangsehe**“ leisten, die nach geltendem Recht als besonders schwerer Fall der Nötigung strafbar ist.

Nach der Gesetzesbegründung sollen „Zwangsehen“ – nicht aber „arrangierte Ehen“ – einem Nachzugsbegehren entgegenstehen. Da eine einheitliche Definition des Begriffs „Zwangsehe“ nicht existiert, liegt in der sachgerechten Abgrenzung bereits eine erhebliche Rechtsunsicherheit. Zudem hat die Anhörung von Expertinnen und Experten im BT-Ausschuss Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 19. 4. 2007 das klare Ergebnis gebracht, dass Opfer von Zwangsehen am wirksamsten durch einen gesicherten Aufenthaltsstatus und ein großzügiges Wiederkehrrecht für ins Ausland Verschleppte geschützt werden können.

Gerade die Heiratsverschleppung junger, in Deutschland aufgewachsener und sozialisierter Mädchen ist eine erhebliche Menschenrechtsverletzung, die am ehesten durch klare Erweiterungen der Anspruchsvoraussetzungen und Fristen von § 37 Aufenthaltsrecht (Recht auf Wiederkehr) zu bekämpfen wäre. Selbst ein unbefristetes Aufenthaltsrecht erlischt nach 6 Monaten Aufenthalt im Ausland – in dieser Zeit kann kaum ein verschlepptes Mädchen die Rückkehr nach Deutschland geschafft haben. Der DEUTSCHE FRAUENRAT schlägt daher vor, einen Zeitraum von zwei Jahren für Rückkehr einzuräumen, ohne bei den Fristen für die Erlangung eines eigenständigen Aufenthaltsrechtes eine Änderung vorzunehmen.

Der DEUTSCHE FRAUENRAT bedauert, dass die Ergebnisse der Anhörung vom 19. 4. 2006 im vorliegenden Gesetzentwurf keinen (nachvollziehbaren) Eingang gefunden haben und mahnt eine entsprechende Nachbesserung an.

**1.1.3. § 27 Abs. 2** stellt durch den Verweis auf **§ 9c E-Aufenthaltsgesetz** den Familiennachzug **grundsätzlich** unter den **Vorbehalt der existenziellen Absicherung** der Familienmitglieder. Diese Regelung entspricht den Vorschlägen der Evaluation des Zuwanderungsgesetzes und ist gem. Art. 7 der EU-Richtlinie zur Familienzusammenführung europarechtskonform. Dem Gesetzgeber hätte es frei gestanden, bei der Umsetzung der Richtlinie hinter den weitgehenden Vorgaben zurückzubleiben. Der Deutsche Frauenrat kritisiert, dass dennoch der Rahmen voll ausgeschöpft wurde, ohne die unterschiedlichen Bedingungen von Männern und Frauen für die existenzielle Absicherung zu berücksichtigen, und fordert entsprechende Differenzierung der Regelungen ein.

**1.2. Gem. § 28 Abs. 1 Satz 3 E-Aufenthaltsgesetz** soll der Vorbehalt der existenziellen Absicherung auch für den Nachzug eines Ehegatten zu Deutschen gelten, sofern dem Regelanspruch - in der Gesetzesbegründung beispielhaft genannte - „besondere Umstände“ entgegenstehen. Ein „besonderer Umstand“ soll zum Beispiel darin liegen können, dass die Begründung der ehelichen Lebensgemeinschaft im Ausland zumutbar ist – hier werden beispielhaft „Doppelstaatler“ oder Deutsche, die geraume Zeit im Herkunftsland des Ehegatten gelebt haben, erwähnt.

Diese Regelung ist zum einen mit dem Begriff „Intransparenz“ wohlwollend beschrieben.

Zum anderen dürfte sie mit Blick auf Art. 3 GG verfassungswidrig sein, weil sie die bi-nationale Ehe diskriminiert, die ihren Wohnsitz über einen längeren Zeitraum im Herkunftsland des nicht-deutschen Ehegatten genommen hat. Für diese Ungleichbehandlung gegenüber einem bi-nationalen Ehepaar, das ausschließlich seinen Wohnsitz in Deutschland hat, wird noch nicht einmal der Versuch einer rechtfertigenden Erläuterung vorgenommen.

Der DEUTSCHE FRAUENRAT hält eine grundsätzliche Überarbeitung von § 28 Abs. 1 Satz

3 E-Aufenthaltsgesetz mit Blick auf Verfassungskonformität und Gesetzesklarheit für unverzichtbar.

**1.3. § 30 Abs. 1 Nr. 1 E-Aufenthaltsgesetz** setzt das **Mindestalter** für den Ehegattennachzug auf 18 Jahre fest. Der DEUTSCHE FRAUENRAT begrüßt die positive Entwicklung im Gesetzgebungsverfahren: das ursprünglich geplante Mindestalter von 21 Jahren stellte einen übermäßigen Eingriff in das Grundrecht auf Schutz des familiären Zusammenlebens dar – der insbesondere keine Rechtfertigung (s. o.) in dem angestrebten Regelungsziel, der Verhinderung von Zwangsehen findet.

**1.4. § 30 Abs. 1 Nr. 2 E-Aufenthaltsgesetz** stellt den Nachzug unter die grundsätzliche Bedingung bereits im Heimatland erworbener **Sprachkenntnisse**, die eine Verständigung auf einfachem Niveau ermöglichen. Auch diese Regelung soll Zwangsheiraten verhindern helfen: mit einer Vorbereitung auf das neue Lebensumfeld soll Selbständigkeit von Beginn an ermöglicht werden. Wie aber will die Bundesregierung sicher stellen, dass alle betroffenen jungen Frauen gleichermaßen die Chance erhalten, Deutschkenntnisse zu erwerben? Auf dem Lande wird kaum ein ausreichendes Angebot an geeigneten Einrichtungen existieren. Traditionelle Familien werden ihre Töchter auch nicht ohne weiteres in entfernte Einrichtungen schicken, um Deutsch zu lernen – ganz abgesehen davon, dass es häufig Probleme machen wird, solche zu finden oder sie zu bezahlen. Es erscheint zudem widersinnig, eine Verpflichtung zu formulieren, wenn von keiner Seite sicher gestellt ist, dass diejenigen, die dieser Verpflichtung nachkommen sollen, dies überhaupt können.

Der DEUTSCHE FRAUENRAT fordert aus diesen Gründen, auf vorherige Sprachtests generell zu verzichten. Die vorgesehenen Ausnahmetatbestände (Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen, bereits im Ausland geschlossene Althehen, körperliche oder geistige Krankheit, die dem Nachweis von Sprachkenntnissen entgegenstehen bzw. die Fälle von „erkennbar geringem Integrationsbedarf“) sind nicht nachvollziehbar begründet bzw. unzureichend.

Der DEUTSCHE FRAUENRAT hält im Interesse einer gelingenden Integrationspolitik den Ausbau von zielgruppengerechten Integrationskursen hier im Land für unabdingbar. Integration muss dabei auch unter anderem jungen Männern mit Migrationshintergrund dabei behilflich sein, die Fremdheit in Deutschland durch Kenntnis der Kultur des Landes, seiner Rechtsordnung und seiner Menschen zu überwinden. Eine Ehefrau darf nicht zum Heimateratz funktionalisiert werden. Hier bedarf es vorrangig qualifizierter Integrationskurse, die nicht allein auf Spracherwerb angelegt sind, sondern ebenso staatsbürgerliche und kulturelle Bildungsangebote beinhalten.

## 2. Integrationskurse

Die in **§ 43 Aufenthaltsgesetz** festgeschriebenen Anforderungen können – gemessen an der Pluralität der Zuwanderer – nicht mehr als Minimalstandards sein. 600 Unterrichtseinheiten à 45 Minuten zum Erwerb der Deutschen Sprache (s. Integrationsbilanz des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge 2006 vom 31.3.2007 – nach der 65 % der Teilnehmenden Frauen waren) und 30 Unterrichtseinheiten „Orientierungskurs“ sind mit Sicherheit für eine anatolische Hausfrau und eine japanische Managergattin nicht gleichermaßen attraktiv und geeignet. Beide sollten aber sinnvolle Integrationsangebote erhalten – es stellt nicht zwingend eine „Vergünstigung“ dar, wenn **die Ausnahmeregelung Nr. 4** vom Erfordernis der Sprachkenntnis absieht für Bürgerinnen und Bürger aus solchen Ländern, die wirtschaftlich wichtige Partnerländer der Bundesrepublik Deutschland sind (gem. § 41 Aufenthaltungsverordnung). Auch sie müssen ein Anrecht haben auf qualifizierte Integrationshilfen.

Sie auszunehmen signalisiert zweierlei:

- Der Gesetzgeber ist selbst nicht wirklich überzeugt von der Qualität seines Integrationsangebots. Menschen, deren Zuwanderung aus wirtschaftlichen Gründen gewünscht ist, sollen damit nicht belastet werden.
- Der Gesetzgeber will auch die Menschen, die er zur Teilnahme an Integrationsmaßnahmen verpflichtet, nicht wirklich integrieren – vielmehr soll unter dem Deckmantel der „Integration“ kontrolliert und sanktioniert werden nach Maßgabe seiner selbst geschaffenen Kriterien für die Sortierung der Staaten (und ihrer Bürgerinnen und Bürger) in „potenziell gut“ und „potenziell gefährlich“.

Zum zweiten Punkt passt es, dass bereits im Koalitionsvertrag das Thema „Migration steuern – Integration fördern“ als Unterpunkt im Kapitel VIII „Sicherheit für die Bürger“ abgehandelt wird.

Die Integrationsbilanz legt die Forderung nach einer deutlichen Erhöhung des Anteils an „Spezialkursen“ (15,5%) gegenüber dem Anteil an allgemeinen Integrationskursen nahe. Der DEUTSCHE FRAUENRAT erwartet darüber hinaus, dass das Angebot den spezifischen Anforderungen der Frauen mit Migrationshintergrund gerecht wird. Wenn im Jahr 2006 nur ca. 50 % der Absolventen eines Integrationskurses (76401 Personen) die Abschlussprüfung für das Zertifikat Deutsch bestanden haben – dann sagen diese Zahlen einiges aus über den Handlungsbedarf zur tatsächlichen Integrationsförderung.

**§§ 44,44a E-Aufenthaltsgesetz** regeln **Berechtigung und Verpflichtung** zur Teilnahme an Integrationskursen. Die Regelungen verstärken den Eindruck, dass Integrationsmaßnahmen nach der Intention des Gesetzgebers weniger das Ziel einer gelingenden Integration verfolgen, sondern in erster Linie als Steuerungsmittel gesehen werden. Statt Integration zu fördern durch ansprechende Angebote, die aus Neugier auf das neue Land von jedermann und jederfrau gern angenommen werden, wird Integration in erster Linie verwaltet. Dem Anliegen des Evaluationsberichtes, einer Vereinfachung der Verpflichtungs-, Melde- und Sanktionsverfahren bei Integrationskursen im Interesse des Bürokratieabbaus können die Regelungen nicht im Entferntesten gerecht werden.

Dieses unerfreuliche Bild wird ergänzt durch die Streichung der Worte „Förderung der“ in der ursprünglichen Kapitelüberschrift „Förderung der Integration“ – um im Sinne einer „notwendigen Klarstellung“ deutlich zu machen, dass die Vorschriften nicht ausschließlich der Förderung der Integration dienen sollen. Im Weiteren wird „Fördern“ und „Fordern“ gleich gesetzt - eine animierende Integrationspolitik sieht anders aus.

Diese nämlich muss darauf zielen und alles unternehmen, kulturell und/oder geschlechtsbedingte Zugangsbarrieren abzubauen. Was soll geschehen, wenn der Ehemann seiner Frau die Teilnahme am Integrationskurs verbietet (und diesem Verbot auch mit Gewalt Nachdruck verhilft) – und die Frau muss die Sanktionen ertragen? Hier müssen niedrigschwellige Beratungsangebote als Brücken zum Integrationskurs angeboten werden.

Angesichts fortschreitender Internationalisierung des wirtschaftlichen und kulturellen Lebens ist zudem praktizierte Bilingualität immer ein Wert an sich.- das heißt: Integration darf nicht verlangen, die Muttersprache und alle kulturellen Wurzeln aufzugeben.

**3. Die Vorschrift des § 104a E-Zuwanderungsgesetz regelt das Bleiberecht** für langjährig geduldete MigrantInnen und Kinder. Der DEUTSCHE FRAUENRAT begrüßt die Regelung im Grundsatz. Allerdings wären Härtefallregelungen für alte und kranke Geduldete, deren wirtschaftliche Sicherheit nicht durch Familienangehörige gesichert ist, in Ergänzung notwendig und wünschenswert.

**4. § 25 Abs. 4a E-Zuwanderungsgesetz - Bleiberecht für Opfer** – setzt die „Opferschutzrichtlinie“ 2004/81/EG um. Der DEUTSCHE FRAUENRAT begrüßt die Regelung grundsätz-

lich, hält es jedoch im Interesse der Frauen wie auch der Strafverfolgungsbehörden, die von der Aussagebereitschaft der Frauen im Strafverfahren profitieren wollen, für dringend geboten, weit mehr zum Schutz der Opfer zu unternehmen als in der Umsetzung der Richtlinie geplant.

Im Zusammenhang mit seiner Kampagne „**Abpuff – Schluss mit Zwangsprostitution**“ anlässlich der Fußballweltmeisterschaft 2006 hatte der DEUTSCHE FRAUENRAT einen entsprechenden Regelungskanon mit aus seiner Sicht erforderlichen Minimalstandards gefordert, der Maßstab des aktuellen Gesetzgebungsverfahrens sein sollte:

*Zu diesen Minimalstandards gehört ein gesicherter Aufenthaltsstatus von mindestens drei Monaten, in denen das Opfer sich physisch und psychisch stabilisieren sowie eine Entscheidung über das OB der Aussage im Prozess treffen kann. In dieser Zeit müssen Wohnung und Lebensunterhalt gesichert sein.*

*Dazu gehört auch, dass den Opfern unentgeltlicher Rechtsbeistand und jede notwendige medizinische und psychotherapeutische Hilfe zur Verfügung gestellt wird.*

*Darüber hinaus sollte für diejenigen, die als Zeuginnen in Prozessen aussagen, ein gesicherter Aufenthaltsstatus unabhängig vom Prozessausgang angestrebt werden. Geschulte und für die besondere Problemlage sensibilisierte Verwaltungskräfte sowie unabhängige Beratungsstellen für die Opfer gehören ebenso zum Standard wie verbindliche Kooperationsvereinbarungen auf Länderebene zwischen Polizei und Fachberatungsstellen..*

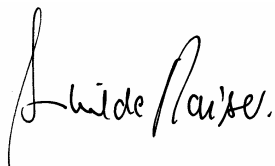
Daher fordert der DEUTSCHE FRAUENRAT, die Vorschrift des **§ 6 Abs. 2 Asylbewerberleistungsgesetz zu erweitern und als Rechtsanspruch** auszugestalten.

Das Regelungsziel des geplanten **§ 6a Beschäftigungsverfahrensordnung** ist richtig: den Opfern muss materielle Unabhängigkeit vom früheren Peiniger ermöglicht werden. Allerdings wird die Schwere der erlittenen Verletzungen durch Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung oder zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft typischerweise so erhebliche physische und psychische Folgen haben, dass an eine Arbeitsaufnahme zunächst nicht gedacht werden kann. Vielmehr muss es darum gehen, die Opfer mit dem Notwendigsten zu versorgen, damit sie zur Ruhe kommen können.

## **5. Frauen ohne legalen Aufenthaltsstatus**

Der DEUTSCHE FRAUENRAT bedauert, dass der Gesetzgeber im aktuellen Gesetzentwurf die Chance ungenutzt gelassen hat, humanitäre Mindestrechte für Menschen ohne legalen Aufenthalt zu etablieren.

Berlin, 14. Mai 2007



Brunhilde Raiser  
Vorsitzende