

Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa (HMdJIE)

(Die Stellungnahme gibt die Auffassung der Sachverständigen wieder, die nicht notwendig jener des HMDJIE entsprechen muss)

Stellungnahme als Sachverständige zur öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 17/4401) am Montag, den 14. März 2011 von 13.00-15.30 Uhr

I. Einleitung

1. Zur Notwendigkeit einer eigenständigen Vorschrift gegen die Zwangsheirat in der Gesamtschau der Regelungen

Die mit dem Gesetzentwurf der Fraktion CDU/CSU und FDP beabsichtigte Einführung eines § 237 StGB ist im Grundsatz zu begrüßen. Es steht außer Zweifel, dass es sich bei Zwangsheirat um eine gravierende Menschenrechtsverletzung handelt. Aufgrund kontroverser Diskussionen über die Frage der Notwendigkeit einer solchen Norm und des Einwandes der Symbolpolitik ist m.E. im Interesse der Komplexität der zusammenhängenden Normen und der Verfassungswirklichkeit festzuhalten, dass die mögliche Effektivität der Signalwirkung nicht von vornherein in Abrede zu stellen ist. Zwar ist rechtlich der notwendige Schutz für die Opfer von Zwangsheiraten durch § 240 Abs. 4, Nr. 1, 2. Alt. StGB gegeben. Betrachtet man aber die Problemlage aus der Sicht der potenziell Betroffenen, so erscheint es in Kenntnis der relevanten Traditionen als möglich, dass die Signalwirkung des geplanten § 237 StGB mittel- bis langfristig in die entsprechenden Communities hineinwirken könnte. Junge Frauen erhalten im Prozess der Harmonisierung ihrer Herkunftskultur bzw. derjenigen ihrer Eltern mit den Werten und Normen, auf denen unsere Werteordnung basiert, die Möglichkeit, sich mit normativen Argumenten gegen archaische Traditionen zu wenden. Werden sie doch häufig von Familienangehörigen damit konfrontiert, dass die hiesigen sozialen Normen undifferenziert als unsittlich brandmarkt werden. Eine explizite Norm gegen Zwangsheirat kann ihre Position gegenüber patriarchalen Strukturen stärken. Die Einführung eines neuen Straftatbestands „Zwangsheirat“ ist unzweifelhaft ein unverkennbares rechtspolitisches Signal dafür.

Dennoch ist davon auszugehen, dass strafrechtliche Sanktionen allein das Phänomen Zwangsheirat sicher nicht zum Verschwinden bringen. Daher ist der Gesetzgeber gerade im Hinblick auf den Einwand der Symbolpolitik gefordert, ein sorgfältiges Gesamtkonzept aufeinander abgestimmter Vorschriften und Maßnahmen vorzulegen, das der Problematik der

Zwangsehen und den damit verbundenen Herausforderungen zugleich effektiv wie realistisch begegnen kann. Der Gesetzgeber betont zu Recht, dass Maßnahmen gegen Zwangsheiraten in erster Linie im präventiven und sozialen Bereich erfolgversprechend sind. Gleichwohl könnte er auch im präventiven Bereich für eine Vereinheitlichung/Systematisierung der Hilfsstrukturen in der Verwaltung, in der Schule und bei der Polizei sorgen (vgl. dazu die Vorschläge im Antrag der Bündnis 90/Die Grünen, BT Drucksache 17/2491, S. 11 f.). Dies wäre im Sinne der Überzeugungskraft und Effizienz der rechtspolitischen Entscheidung für Normen gegen die Zwangsheirat zwingend notwendig, aber sicher nicht kostenneutral.

2. Menschenrechtliche Relevanz der Zwangsheirat

Ergänzend zu den einschlägigen Vorschriften in der Begründung zum Gesetzesentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP gegen Zwangsheiraten seien folgende völkerrechtliche Normen genannt:

- Art. 23 Abs. 3 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte – Zivilpakt.
- Art. 1 lit.c des Zusatzübereinkommens zum Anti-Sklavereiabkommen.
- Art. 16 Abs. 1 lit b des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau – CEDAW.

An dieser Stelle sei hervorgehoben, dass Staaten aufgrund ihrer Verpflichtung zur Wahrung der Menschenrechte verpflichtet sind, gegen alle Formen der Diskriminierung der Frau aktiv vorzugehen und auf eine tatsächliche Gleichberechtigung hinzuwirken. Sie sollen nach Art 5a alle verfügbaren Maßnahmen ergreifen, „um einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau zu bewirken, um so zur Beseitigung von Vorurteilen sowie von herkömmlichen und sonstigen Vorstellungen von der Unterlegenheit oder Überlegenheit des einen oder des anderen Geschlechts oder der stereotypen Rollenverteilung von Mann und Frau beruhenden Praktiken zu gelangen“. Diese staatliche Verpflichtung bezieht sich heute insbesondere auf neue soziale und kulturelle Verhaltensmuster, die in der Zuwanderung begründet sind. Es gilt für den Gesetzgeber die Erkenntnis, dass die sozio-kulturellen Entwicklungen aus fernen Ländern heute mitten in Deutschland stattfinden und dass sie langwierig und erfolgversprechend interdisziplinär auszugestalten sind.

II. Zu den Vorschriften im Einzelnen

Zu Artikel 1

Änderung des Aufenthaltsgesetzes

a) Zu § 8 Abs. 3 AufenthG

Die geplante Einfügung in § 8 Abs. 3 AufenthG [„Vor der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis ist festzustellen, ob der Ausländer einer etwaigen Pflicht zur ordnungsgemäßen Teilnahme am Integrationskurs nachgekommen ist“] ist entbehrlich. Denn bereits nach dem derzeitigen Wortlaut des § 8 Abs. 3 AufenthG ist die ordnungsgemäße Teilnahme an Maßnahmen nach § 44a AufenthG Gegenstand der Überprüfung bei Verlängerungsanträgen.

b) Zu § 31 Aufenthaltsgesetz

Die geplante Anhebung der Mindestbestandszeit der Ehe in § 31 Aufenthaltsgesetz von 2 auf 3 ist abzulehnen. Sie läuft dem Ziel des Gesetzes zur Bekämpfung der Zwangsheirat zuwider. Denn: Die Heraufsetzung der Ehebestandszeiten würde vor allem die Frauen besonders benachteiligen, die Gewalt in der Ehe ertragen, da sie die hohe Hürde eines eigenständigen Aufenthaltsrechtes nach § 31 Abs. 2 AufenthG nicht nachweisen können. Durch eine Anhebung von 2 auf 3 Jahre werden diese Frauen geradezu gezwungen, erniedrigende Behandlungen in der Ehe weiter hinzunehmen, um nicht des Aufenthaltsrechtes verlustig zu gehen.

Es sind keine Argumente erkennbar, warum Scheinehen dadurch verhindert werden, dass die geforderten Ehebestandszeiten von 2 auf 3 Jahre heraufgesetzt werden.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die vorgesehene Erhöhung nach der Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union in Bezug auf eine vergleichbare niederländische Regelung (Toprak und Oguz, EuGH, Urteil v. 09.12.2010, Rechtssachen C-300/09 und C 301/09) bezüglich der Ehebestandszeit gegen das Assoziationsrecht EU-Türkei verstoßen würde. Nach der assoziationsrechtlichen Stillhalteklausele des Art. 10 sind „neue“ Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit verboten. Die Klausel enthält ein Verschlechterungsverbot von Bestimmungen auch dann, wenn eine günstigere Regelung im nationalen Recht erst nach Inkrafttreten des Assoziationsrechts eingeführt wurde, so der EuGH. Nach dieser Rechtsprechung kann der Gesetzgeber in Deutschland in Bezug auf türkische Migrantinnen und Migranten im Ehegattennachzug gegenüber der bislang günstigsten Bestimmung von zwei Jahren keine Verschlechterung vornehmen. Da ein großer Anteil des Familiennachzugs nach wie vor aus der Türkei erfolgt, ist anzumerken, dass die geplante Änderung des § 31 Abs. 1 AufenthG bei einem Großteil derer nicht zur Anwendung kommen kann, für die die Regelung gelten soll. Im Übrigen sind sachliche Gründe für eine Ungleichbehandlung zugunsten von türkischen Migrantinnen im Verhältnis zu anderen Migrantinnen nicht ersichtlich.

Der Verweis im Gesetzentwurf der Bundesregierung auf die Härtefallklausele des § 31 Abs. 2 AufenthG ist kein adäquater „Ersatz“, um Frauen zu helfen, die in einer Zwangsheirat gefangen sind. Es wird zwar zu Recht betont, dass nach den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum AufenthG die Zwangsheirat eine besondere Härte begründen kann. Die sehr hohen Anforderungen an den Nachweis wie etwa die Beweislast für das Vorliegen einer Zwangsheirat oder der sonstigen Voraussetzungen der besonderen Härte liegen in der Praxis bei der betroffenen Frau. Hier sind insbesondere sozio-kulturelle Hintergründe und Strukturen zu beachten, die dem Phänomen Zwangsheirat hinterlegt sind, wie z.B. eine erhöhte Hemmschwelle über die Zwangslage Fremden berichten zu müssen. Weiterhin können Fälle vorliegen, in denen der Stammberechtigte und nicht der Ehepartner die Trennung einleitet (vgl. z. B. OVG Münster, B. v. 26.01.2007 19 A 3125/05), wie in der Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins ausgeführt wird. Vor dem Hintergrund dieser diffizilen Gesichtspunkte sind die Formulierungen in der

Gesetzesbegründung etwas lapidar, wenn es etwa heißt [“...aufgrund Wahrnehmungen ausländerbehördlicher Praxis, hat die Verkürzung der Mindestehebestandszeit auf zwei Jahre zu einer Erhöhung von Scheinehen geführt...“]. Eine systematische Prüfung bzw. Studie hat hier nicht stattgefunden.

In der von den Fraktionen CDU/CSU und FDP vorgeschlagenen Ergänzung zu § 31 Abs. 2 S. 2 AufenthG werden die ausgeführten Aspekte, insb. im sozio-kulturellen Kontext nicht hinreichend berücksichtigt.

c) § 37 Abs. 2a Aufenthaltsgesetz

§ 37 Abs. 2a AufenthG dient dem Ziel, „aus Zwangsverheiratungen resultierende aufenthaltsrechtliche Nachteile für die Opfer zu beseitigen“.

Geht man von diesem Ziel des Gesetzes aus, so bedürfen folgende Aspekte in der Vorschrift § 37 Abs. 2a einer differenzierten Prüfung:

- Erstens: Es besteht ein Rechtsanspruch auf Rückkehr bereits jetzt, wenn die bisherigen Voraussetzungen des § 37 Abs. 1 erfüllt sind.
- Angesichts der gewünschten rechtspolitischen Signalwirkung gegen Zwangsehe ist nicht nachvollziehbar, dass § 37 Abs. 2a Satz 1 als Ermessensentscheidung (und nicht als Soll-Regelung) und § 37 Abs. 2a Satz 2 als Soll-Regelung (und nicht als Ist-Regelung) formuliert ist (vgl. auch die Stellungnahme des Deutschen Juristinnenbunds).
- Die geforderte Integrationsprognose in § 37 Abs. 2a Satz 1 bei Personen, die nicht einen achtjährigen Voraufenthalt und sechsjährigen Schulbesuch vorweisen können, ist im Hinblick auf den effektiven Opferschutz, der im Vordergrund dieser Regelung stehen soll, nicht schlüssig. Dies wäre anders zu beurteilen, wenn der Gesetzgeber eine vielschichtige Interessenlage aufnähme, wie etwa integrationspolitische Interessen oder menschenrechtliche Verantwortung des Staates. Mit anderen Worten: Es sollte bei der Regelung der Zwangsheirat eine legitime mehrschichtige gesamtgesellschaftliche wie staatspolitische Interessenlage berücksichtigt werden. Steht hingegen allein der Opferschutz im Zentrum der Regelung, so ist der Einwand bzgl. einer etwaigen „Nützlichkeitsprüfung“ der Opfer ein ernstzunehmender Gesichtspunkt.
- Bei den Rückkehrfällen nach § 37 Abs. 2a Satz 1 ist außerdem bedenklich, dass spezifische sozio-kulturelle Aspekte nicht hinreichend berücksichtigt werden. Wenn in der Gesetzesbegründung „Zwangsheirat als Ausdruck eines patriarchalischen, traditionellen Familienverständnisses verstanden wird, welches Töchtern und zum Teil auch Söhnen kein Recht auf Selbstbestimmung zugesteht“, dann ist nicht nachvollziehbar, dass gerade dieser Personengruppe, eine positive Integrationsprognose abverlangt wird. Eine rein rechtliche Betrachtung des Phänomens Zwangsheirat übersieht, dass gerade die potenziell Betroffenen nicht immer durch hohe Bildung gekennzeichnet sind. Es besteht ein kausaler

Zusammenhang zwischen der Bildungsferne der Familien und den tradierten Vorstellungen, Kinder, insbesondere Töchter, im Interesse der Wahrung althergebrachter Traditionen auch gegen ihren Willen zu verheiraten. Daher erscheint die geforderte Integrationsprognose für alle Opfer etwas realitätsfern, da sie nur einen Teil der potenziellen Opfer im Blick hat. Es wird übersehen, dass das Aufwachsen in solchen Verhältnisse bei einem Teil der potenziellen Opfer zu einer nicht positiven Integrationsprognose aus den Gründen führt, die sie nicht zu vertreten haben (können).

- Die dreimonatige Bedenkzeit in § 37 Abs. 2a Satz 1 ist indes als zu kurz anzusehen, bedenkt man die Lage der traumatisierten Opfer. Allerdings ist in Rechnung zu stellen, dass diese Frist nach dem Wegfall der Zwangslage besteht, die aus der subjektiven Sicht des Opfers bezeichnet werden kann.

Zu Artikel 3

Änderung des Asylverfahrensgesetzes

§ 58 Asylverfahrensgesetz

Die geplante Lockerung der Residenzpflicht ist uneingeschränkt zu begrüßen. Sie ist ein wichtiger Schritt zum Abbau bürokratischer Hemmnisse, kommt dem Einzelnen und der Gesellschaft zu Gute, da der Zugang zum Arbeitsmarkt und Bildungseinrichtungen, etwa in einem benachbarten Bundesland, erleichtert wird.

III. Zur Begründung des Gesetzentwurf der Bundesregierung

Abschließend möchte ich in der systematischen Reihenfolge der Begründung des Gesetzes zur Bekämpfung der Zwangsheirat und Verbesserung des Schutzes der Opfer einige Gesichtspunkte erörtern.

- 1) Im 2. Absatz, 4. Satz (Seite 8) ist zur Definition der Zwangsheirat zu lesen [„...zu den Mitteln der Willensbeugung gehören physische und sexuelle Gewalt...“]. Hier findet offenbar eine Vermengung von Aspekten des hierzulande bekannten Phänomens der häuslichen Gewalt mit der Zwangsheirat statt. Geht man bei der Definition von dem Zeitpunkt der Eheschließung und nicht von Handlungen in der bereits geschlossenen Ehe aus, so ist angesichts der kulturellen Gegebenheiten in den betroffenen Kreisen die Anwendung der sexuellen Gewalt zur Willensbeugung abwegig.
- 2) Zwar wird im 3. Absatz S. 8 kurz erwähnt, dass Zwangsehen von arrangierten Ehen zu unterscheiden seien. Angesichts der großen Grauzone wäre es wünschenswert, wenn der Gesetzgeber Abgrenzungskriterien definieren würde, damit Rechtssicherheit gewährleistet ist.
- 3) Im 1. Satz des 6 Absatzes S. 8 ist zu lesen: [...“In der Regel sind es Migrantinnen, die Opfer von Zwangsheirat werden“...]. Es stellt sich die Frage, wer genau gemeint ist.

Der unscharfe Begriff „Migrantin“ lässt insbesondere im Kontext der Zwangsheirat zwingend nur Assoziationen mit bildungsfernen Musliminnen zu. Es findet eine unzulässige Gleichsetzung von Migrantinnen und Muslimen mit Bildungsferne und Rückständigkeit statt. Nach der Definition des Statistischen Bundesamtes zählen jedoch zu den Personen mit Migrationshintergrund „alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten, sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil“.

Daher ist der Gesetzgeber im Interesse seiner integrationspolitischen Verantwortung und im Sinne der gewünschten Identifikation der zugewanderten Bürger mit dem Staat zu einer präzisen Begriffsbestimmung verpflichtet, um das Wir-Gefühl gegen archaische Praktiken zu stärken. Andersfalls liefe der Gesetzgeber Gefahr, diese Praktiken zu ethnisieren.

IV. Einführung eines neuen § 25a AufenthG

Der Vorschlag des Bundesrats, ein Aufenthaltsrecht für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende zu gewähren, ist zu begrüßen, handelt es sich doch gerade bei den hier Geborenen um „faktische Inländer“. Den Fokus auf gut integrierte junge Menschen zu legen kann integrationspolitisch sowie aus menschenrechtlicher Sicht nur gutgeheißen werden.

Den Personenkreis auf alle gut integrierten Menschen auszuweiten, wäre eine rechtpolitische Entscheidung, die dem positiven Ansatz der Regelung keinen Abbruch tut. Bei dem vorliegenden Entwurf sind folgende Aspekte bedenkenswert:

- Die Ausgestaltung der Regelung als Ermessensentscheidung ist integrationspolitisch nicht nachvollziehbar. Wenn die Personengruppe der gut integrierten, die in den Genuss der Norm kommen sollen, bereits stark eingegrenzt wird, so sollte die Ermessensentscheidung gemäß dem Ziel, eine Aufenthaltsperspektive für gut Integrierte zu eröffnen, in eine „Ist-Regelung“ abgeändert werden.
- Der Begriff des „erfolgreichen“ Schulbesuchs ist zu konkretisieren. Ein Kriterium für einen erfolgreichen Schulbesuch ist nach dem Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „die Regelmäßigkeit des Schulbesuchs sowie die Versetzung in die nächste Klassenstufe“. Es bleibt unklar, ob ein einmaliges „Sitzenbleiben“ bereits zu der Feststellung führt, einen erfolgreichen Schulbesuch zu verneinen.