

17.12.10

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften

Der Bundesrat hat in seiner 878. Sitzung am 17. Dezember 2010 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 2 a - neu - (§ 25a - neu - AufenthG), Nummer 2b - neu - (§ 29 Absatz 3 Satz 3 AufenthG) und Nummer 6a - neu - (§ 60a Absatz 2b - neu - AufenthG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) Nach Nummer 2 sind folgende Nummern 2a und 2b einzufügen:

'2a. Nach § 25 wird folgender § 25a eingefügt:

"§ 25a

Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen
und Heranwachsenden

(1) Einem geduldeten Ausländer, der in Deutschland geboren wurde oder vor Vollendung des 14. Lebensjahres eingereist ist, kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn er

1. sich seit sechs Jahren im Bundesgebiet aufgehalten hat,
2. sechs Jahre erfolgreich im Bundesgebiet eine Schule besucht oder in

Deutschland einen anerkannten Schul- oder Berufsabschluss erworben hat,

3. der Antrag auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach Vollendung des 15. und vor Vollendung des 21. Lebensjahres gestellt wird

und gewährleistet erscheint, dass er sich aufgrund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann. Solange sich der Jugendliche oder der Heranwachsende in einer schulischen oder beruflichen Ausbildung befindet, schließt die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen zur Sicherstellung des eigenen Lebensunterhalts die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nicht aus. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist zu versagen, wenn die Abschiebung aufgrund eigener falscher Angaben des Ausländers oder aufgrund seiner Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit ausgesetzt ist.

(2) Den Eltern oder einem allein personensorgeberechtigten Elternteil eines minderjährigen Ausländers, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a Absatz 1 besitzt, kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn

1. die Abschiebung nicht aufgrund falscher Angaben eines Elternteils oder aufgrund Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit oder fehlender zumutbarer Anforderungen zur Beseitigung der Ausreisehindernisse verhindert oder verzögert wird und
2. der Lebensunterhalt für sich und seine in familiärer Lebensgemeinschaft lebenden Familienmitglieder einschließlich eines ausreichenden Krankenversicherungsschutzes durch eigene Erwerbstätigkeit überwiegend gesichert wird. Satz 1 findet auf minderjährige Geschwister eines minderjährigen Ausländers, die in familiärer Lebensgemeinschaft mit ihm leben, entsprechende Anwendung.

(3) Absatz 2 findet keine Anwendung auf die Eltern oder ein personensorgeberechtigtes Elternteil, soweit diese wegen einer Straftat rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Monaten verurteilt worden sind."

2b. In § 29 Absatz 3 Satz 3 wird nach der Angabe "§ 25 Abs. 4 bis 5," die Angabe "§ 25a," eingefügt.'

b) Nach Nummer 6 wird folgende Nummer 6a eingefügt:

'6a. Nach § 60a Absatz 2a wird folgender Absatz 2b eingefügt:

"(2b) Solange ein minderjähriger Ausländer, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a Absatz 1 besitzt, auf die Personensorge angewiesen ist, soll die Abschiebung seiner Eltern oder eines personensorgeberechtigten Elternteils und seiner minderjährigen in der familiären Lebensgemeinschaft mit ihm lebenden Geschwister ausgesetzt werden. Dies gilt nicht für Eltern oder ein personensorgeberechtigtes Elternteil, soweit diese wegen einer Straftat rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Monaten verurteilt worden sind."

Als Folge ist

Nummer 1 wie folgt zu fassen:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

a) Nach der Angabe zu § 25 wird folgende Angabe eingefügt:

"§ 25a Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden".

b) Nach der Angabe zu § 88 wird folgende Angabe eingefügt:

- <wie Gesetzentwurf>- '.

Begründung:

Die Innenminister und -senatoren der Länder haben sich dafür ausgesprochen, im Rahmen der aktuellen Gesetzesvorhaben gut integrierten geduldeten Jugendlichen und Heranwachsenden eine eigene gesicherte Aufenthaltsperspektive zu eröffnen. Dazu müssen sie die Voraussetzungen entsprechend der sog. Wiederkehroption (§ 37) erfüllen und aufgrund ihrer bisherigen Integrationsleistungen die Gewähr bieten, dass sie sich in die hiesigen Lebensverhältnisse einfügen werden. Die Eltern der Jugendlichen können ein Aufenthaltsrecht erhalten, wenn sie ausreichende Integrationsleistungen erbracht haben und durch eigene Leistungen den Lebensunterhalt der Familie überwiegend sichern können. Eltern bzw. Elternteile, die erhebliche Straftaten begangen haben, sind von dieser Regelung auszuschließen.

Die vorgeschlagenen Änderungen des Aufenthaltsgesetzes dienen der Umsetzung dieser Zielsetzung.

Vor dem Hintergrund der konkreten getroffenen Absprachen der Innenminister und -senatoren der Länder zum Ausschluss von Eltern bzw. Elternteilen von den Regelungen, soweit diese erhebliche Straftaten begangen haben, sind die in § 25a Absatz 3 AufenthG sowie in § 60a Absatz 2b Satz 2 AufenthG vorgesehenen Regelungen notwendig und angemessen.

2. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 31 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und Absatz 2 Satz 1 AufenthG)

Der Bundesrat bittet, die vorgesehene Anhebung der Mindestbestandszeit einer Ehe zur Begründung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts auf drei Jahre im weiteren Gesetzgebungsverfahren noch einmal zu überprüfen. Dabei sollte insbesondere die damit verbundene Gefahr, die Abhängigkeit der Opfer von Zwangsheirat von ihren Ehepartnern zu erhöhen, sorgfältig gegen die Vorteile abgewogen werden, die mit der Regelung zur Verhinderung von Scheinehen angestrebt werden.

Begründung:

Es erscheint zweifelhaft, ob die Anhebung der Mindestbestandszeit einer Ehe zur Begründung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts mit der Zielsetzung des Gesetzentwurfs in Einklang steht, zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat beizutragen.

3. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 51 Absatz 4 Satz 2 AufenthaltG)

In Artikel 1 Nummer 6 sind in § 51 Absatz 4 Satz 2 nach den Wörtern "zehn Jahren" die Wörter "seit der Ausreise" einzufügen.

Begründung:

Die Einfügung der Wörter "seit der Ausreise" dient der Klarstellung und der Angleichung an Nummer 4 (§ 37 Absatz 2a) des Gesetzentwurfs, in der die gleiche Formulierung verwendet wird.

4. Zu Artikel 1 Nummer 7 (§ 61 Absatz 1 Satz 4 und 5 - neu - AufenthG)

Artikel 1 Nummer 7 ist wie folgt zu fassen:

7. § 61 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 3 <wie Gesetzentwurf>.

b) Folgende Sätze werden angefügt:

"Um örtlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen, können die Landesregierungen benachbarter Länder im Einvernehmen jeweils durch Rechtsverordnung bestimmen, dass sich vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer ohne Erlaubnis vorübergehend im Gebiet des anderen Landes aufhalten können. Ausländer, die das Ausreisehindernis zu vertreten haben oder die wegen einer Straftat verurteilt worden sind oder gegen die wegen einer Straftat ein Ermittlungsverfahren durchgeführt wird, können aus dem Anwendungsbereich der Rechtsverordnung ausgenommen werden." "

Begründung:

Der Aufenthalt von geduldeten Ausländern ist nach § 61 Absatz 1 Satz 1 AufenthG gesetzlich auf das Land beschränkt. Das Verlassen des zugewiesenen Aufenthaltsbereichs ist nur im Einzelfall nach dessen Satz 3 und § 12 Absatz 5 AufenthG mit Erlaubnis der Ausländerbehörde zulässig.

Eine allgemeine Erweiterung des Aufenthaltsbereichs über die Landesgrenze hinaus, wie sie nach Artikel 3 Nummer 2 des Gesetzentwurfs künftig für Asylbewerber nach § 58 Absatz 6 AsylVfG-E im Einvernehmen mit Nachbarländern möglich sein soll, sollte auch für geduldete Ausländer ermöglicht werden, wenn Länder dies wollen, um besonderen örtlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Ein entsprechender Bedarf besteht insbesondere in den Verflechtungsräumen zwischen Stadtstaaten und angrenzenden Flächenländern oder in Grenzgebieten.

Ausländer, die wegen mangelnder Mitwirkung oder Identitätsverschleierung das Ausreisehindernis selbst zu vertreten oder Straftaten begangen haben, sollen von dieser Erleichterung ausgenommen werden können. Ihr Aufenthalt bliebe dann gesetzlich auf das Land oder durch einschränkende Bedingungen und Auflagen auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt. Die Einzelheiten, z. B. die Festlegung relevanter Straftaten, bleiben dem Gestaltungsspielraum des Ordnungsgebers überlassen.

5. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 88a Absatz 1 Satz 1 AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 8 sind in § 88a Absatz 1 Satz 1 nach der Angabe "nach § 44 Absatz 4" das Wort "sowie" durch ein Komma zu ersetzen und nach den Wörtern "Teilnahme an einem Integrationskurs" die Wörter "sowie das Ergebnis des Abschlusstests" einzufügen.

Begründung:

§ 88a Absatz 1 Satz 1 zählt beispielhaft teilnehmerbezogene Daten auf, die an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge übermittelt werden dürfen. In zeitlicher Hinsicht endet die Aufzählung allerdings mit der Anmeldung zu und der Teilnahme an einem Integrationskurs. Um klar zu stellen, dass auch noch zeitlich danach entstehende teilnehmerbezogene Daten zu übermitteln sind, soll die Aufzählung ergänzt werden um das Ergebnis des Abschlusstests. Dieses ist Grundlage für weitere ausländerbehördliche Entscheidungen und kann von den Ausländerbehörden, falls keine Übermittlung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge nach § 88a Absatz 1 Satz 3 erfolgt, nur unmittelbar beim Ausländer abgefragt werden, was den Vollzug erheblich erschwert.

6. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 88a Absatz 1 Satz 3 AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 8 sind in § 88a Absatz 1 Satz 3 die Wörter "auf Ersuchen" zu streichen.

Begründung:

§ 88a Absatz 1 Satz 3 übernimmt im Wesentlichen den bisherigen Regelungsgehalt von § 8 Absatz 3 Satz 2 IntV. Er enthält eine Befugnis für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die nach Satz 1 übermittelten teilnehmerbezogenen Daten u. a. an Ausländerbehörden und Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende weiterzugeben und knüpft die Weiterleitung an das Ersuchen der Ausländerbehörde, wobei unter "Ersuchen" wohl nur ein einzelfallbezogenes Ersuchen zu verstehen ist. Die derzeitige Rechtslage, dass Ausländerbehörden integrationskursbezogene Daten von einem zur Teilnahme verpflichteten Ausländer nur einzelfallbezogen abfragen können, erschwert aber in erheblichem Maß den ausländerbehördlichen Vollzug und stellt einen wesentlichen Grund für das auch in der Öffentlichkeit kritisierte Vollzugsdefizit im Bereich der Sanktionen dar.

Mit der Streichung der Wörter "auf Ersuchen" soll ermöglicht werden, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge künftig – soweit dafür die technischen Voraussetzungen vorliegen – den Ausländerbehörden die notwendigen Daten auch in einem automatisierten Verfahren zur Verfügung stellen kann.

7. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 88a Absatz 1 Satz 3 AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 8 sind in § 88a Absatz 1 Satz 3 die Wörter "des Einbürgerungsverfahrens" durch die Wörter "von staatsangehörigkeitsrechtlichen Verfahren" zu ersetzen.

Begründung:

Die in § 88a Absatz 1 Satz 3 vorgesehene Datenübermittlung an die Einbürgerungsbehörden zur "Durchführung des Einbürgerungsverfahrens" ist zu eng gefasst. Es wird übersehen, dass die Einbürgerungsbehörden die betreffenden Daten insbesondere auch in Rücknahmeverfahren nach § 35 Staatsangehörigkeitsgesetz benötigen, um ggf. Täuschungshandlungen des Betroffenen prüfen zu können. Es wird deshalb die allgemeinere Formulierung "staatsangehörigkeitsrechtliche Verfahren" vorgeschlagen.

8. Zu Artikel 3 Nummer 2 (§ 58 Absatz 6 AsylVfG)

In Artikel 3 Nummer 2 § 58 Absatz 6 sind vor dem Wort "oder" die Wörter ", dem Gebiet des Landes" einzufügen.

Begründung:

Nach § 58 Absatz 6 AsylVfG können die Landesregierungen durch Rechtsverordnung bestimmen, dass sich Ausländer, deren Aufenthaltsgestattung grundsätzlich während des Asylverfahrens räumlich auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt ist, ohne Erlaubnis vorübergehend in einem die Bezirke mehrerer Ausländerbehörden umfassenden Gebiet aufhalten können. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht vor, diese Bestimmung zu erweitern und die vorübergehende Aufenthaltsgestattung auf das Gebiet eines anderen Landes zu erstrecken, soweit Einvernehmen zwischen den beteiligten Landesregierungen besteht.

Es soll darüber hinaus klargestellt werden, dass die Landesregierungen berechtigt sind, die vorübergehende Aufenthaltsgestattung auch auf das gesamte Gebiet ihres Landes zu erweitern. Ob bereits die bisherige Regelung diese Ermächtigung einschließt, wird aufgrund des einengenden Wortlauts nicht hinreichend deutlich. Insbesondere die örtlichen Verhältnisse in den kleineren Flächenländern können es jedoch erforderlich machen, dass der Asylbewerber vorübergehend Zugang zu allen Landesteilen erhält. Gründe hierfür können sein, dass die für Asylbewerber verbindlichen Grenzen im Widerspruch zur Lebensrealität stehen und aner kennenswerte soziale Bedürfnisse, wie die Inanspruchnahme sozialer und medizinischer Hilfen, nur durch Zugang zu landesweit verteilten Stellen befriedigt werden können. Der Regelungsspielraum der Verordnungsgeber soll daher rechtssicher erweitert werden.

9. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen, dass eine Anerkennung

- sogenannter "Handschehe" durch Änderung des EGBGB ausgeschlossen wird;
- von Ehen, die von deutschen Staatsangehörigen im Ausland oder von in Deutschland lebenden Ausländern eingegangen wurden, nicht erfolgt, wenn ein Ehegatte das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat.

Begründung:

Die Anerkennung einer im Ausland geschlossenen Ehe richtet sich nach den Bestimmungen der Artikel 11 und 13 EGBGB. Wird nach diesen Vorschriften eine "Handschehe" im deutschen Rechtsbereich für wirksam erachtet, entfaltet sie die gleichen Wirkungen wie eine Eheschließung, die bei persönlicher Anwesenheit der Eheschließungswilligen geschlossen wurde.

Die Eheschließung bei Abwesenheit eines oder beider Ehegatten erleichtert eine Zwangsheirat. Der künftige Ehegatte bevollmächtigt in der Regel einen männlichen volljährigen Verwandten, in seinem Namen zu erklären, eine in der Vollmacht genannte Person ehelichen zu wollen (Vertretung in der Erklärung).

Die "Handschehe" vereinfacht die Ausübung von Zwang auf die jungen Frauen und Männer. Die Ehe kann nur in einem Staat geschlossen werden, dessen Recht die "Handschehe" zulässt (z.B. Libanon, Pakistan). Einer oder gar beide Eheschließenden haben ihren Wohnsitz in Deutschland. Die Mitwirkung eines deutschen staatlichen Organs ist grundsätzlich bei der Bevollmächtigung nicht erforderlich. Ein staatliches Wächteramt steht selbst bei minderjährigen Eheschließenden nicht zur Verfügung. Ist die Vollmacht einmal erteilt, ist eine Rücknahme praktisch nicht mehr möglich. Die Eheschließung wird in einem Drittstaat durchgeführt. Einer oder beide Eheschließenden nehmen an dem Eheschließungszeremoniell nicht teil. Bisher hat die Rechtsprechung der deutschen Gerichte verneint, dass die "Handschehe" dem ordre public widerspricht (Artikel 6 EGBGB).

Nach deutschem Recht ist eine Ehe zwischen Minderjährigen ausgeschlossen. Zulässig ist lediglich die Ehe eines mindestens 16 Jahre alten Minderjährigen mit einem Volljährigen nach Maßgabe des § 1303 BGB. Das Familiengericht orientiert sich am Wohl des Minderjährigen. Die Prüfung ist einzelfallabhängig.

Der deutsche Gesetzgeber hat bewusst ein Mindestalter von 16 Jahren festgesetzt, um Kinderehen zu verhindern. Durch die Mitwirkung des Standesbeamten ist grundsätzlich die Beachtung der Eheschließungsvorschriften sichergestellt. Diese Kontrollfunktion entfällt bei Eheschließungen im Ausland.

Dem deutschen Recht wohnt der Grundsatz der Höchstpersönlichkeit der Ehe inne. Die persönliche Erklärung über die Eingehung der Ehe setzt eine entsprechende geistige Reife voraus. Einem unter 16 Jahre alten Kind kann nicht zugemutet werden, die Folgen einer Eheschließung zu überblicken. Kinder in diesem Alter sehen sich außerstande, in ihrem Namen abgegebene Erklärungen ihrer Sorgeberechtigten sowie die Einflussnahme Dritter im Zusammenhang mit der Eingehung einer Ehe abzuwehren.

Regelmäßig werden Eheschließungen, bei denen mindestens ein Ehegatte das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hatte, deutschen staatlichen Stellen erheblich später bekannt. Die Eheleute sind zwischenzeitlich volljährig bzw. ehemündig und halten an der Ehe fest, so dass die Vorbehaltsklausel des Artikels 6 EGBGB dann nicht mehr greift.