



TERRE DES FEMMES –
Menschenrechte für die Frau e.V.

Bundesgeschäftsstelle
TERRE DES FEMMES e. V.

Postfach 2565 • 72015 Tübingen
Tel. 07071/7973-0 • Fax 07071/7973-22
E-Mail: info@frauenrechte.de
www.frauenrechte.de

Berlin, den 10.03.2011

Stellungnahme von TERRE DES FEMMES e.V.
zu der öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages
am 14. März 2011 „Bekämpfung der Zwangsheirat“

Verfasserin: Regina Kalthegener, Rechtsanwältin, Rechtsexpertin von TERRE DES FEMMES

TERRE DES FEMMES – Menschenrechte für die Frau e. V. setzt sich für die Menschenrechte von Mädchen und Frauen seit 30 Jahren, ungeachtet ihrer konfessionellen, politischen, ethnischen oder nationalen Angehörigkeit oder ihrer sexuellen Identität, ein. Neben der Öffentlichkeitsarbeit und dem Lobbying für Frauen-/ Menschenrechte berät der Verein von Gewalt betroffene Frauen und zeigt insbesondere Hilfsmöglichkeiten auf bei Zwangsverheiratung und Gewalt im Namen der Ehre.

Zu der Problematik Zwangsverheiratung führte TERRE DES FEMMES 2002 – 2003 die preisgekrönte Kampagne „Stoppt Zwangsheirat“ und im Jahr 2004 – 2006 die Kampagne „NEIN zu Verbrechen im Namen der Ehre“ durch. Das in diesem Zusammenhang veröffentlichte Plakat „Wer entscheidet, wen du heiratest?“ mit Hinweisen zu Hilfsangeboten hängt inzwischen in vielen Jugendeinrichtungen, Polizeidienststellen und Verwaltungen. Zur Präventionsarbeit und zur Unterstützung der Beratungsarbeit werden Vorträge und Fachseminare für unterschiedliche Zielgruppen angeboten sowie Publikationen, z. B. Unterrichtsmaterialien und ein Hilfsleitfaden zur praktischen Unterstützung von Betroffenen von Zwangsverheiratung im Gesamtkontext Gewalt im Namen der Ehre für Professionelle (2. überarb. Aufl. erscheint 2011).

TERRE DES FEMMES arbeitet derzeit an einer wissenschaftlichen Untersuchung zum Umfang und Ausmaß von Zwangsverheiratungen in Deutschland im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mit. Die Studie wird von der Lawaetz-Stiftung und Torsten Schaak - Büro für Sozialpolitische Beratung in Bremen durchgeführt und von einem Beirat begleitet. Die Ergebnisse sollen noch in diesem Frühjahr vorliegen.

TERRE DES FEMMES ist Mitglied im KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V., dem Landesforum gegen Zwangsheirat Baden-Württemberg, im Netzwerk für die Selbstbestimmung junger Migrantinnen Nordrhein-Westfalen, dem Berliner Arbeitskreis gegen Zwangsverheiratung und im Begleitkreis der Stuttgarter Beratungsstelle zu Zwangsheirat Yasemin.

TERRE DES FEMMES ist Mitglied des Forums Menschenrechte, dem Netzwerk aus über 50 deutschen Menschenrechtsorganisationen, die sich für einen verbesserten, umfassenden Menschenrechtsschutz einsetzen.

Im Rahmen seiner Arbeitsschwerpunkte nimmt TERRE DES FEMMES zu Teilaspekten der geplanten Gesetzesänderungen Stellung.

Zwangsverheiratung ist eine schwere Menschenrechtsverletzung. Dies dürfte inzwischen unbestritten sein.¹

Für einen möglichst umfassenden Schutz bedrohter und betroffener Personen – es handelt sich hier überwiegend um junge Frauen – sind eine Reihe unterschiedlicher Maßnahmen notwendig, insbesondere Präventionsangebote, praktische, wie auch finanzielle schnelle Hilfeleistungen bis hin zum Vorhalten von Schutzeinrichtungen im gesamten Bundesgebiet und die bundesländerübergreifende unkomplizierte Nutzungsmöglichkeit.

Seit dem Jahr 2000 hat TERRE DES FEMMES in einer Vielzahl von Verlautbarungen und Stellungnahmen, so auch in der Arbeitsgruppe Partizipation und Recht für die Erstellung eines Nationalen Integrationsplanes 2007, sowie in Zusammenarbeit mit Fachberatungsstellen in verschiedenen Netzwerken und mit den Organisationen im Forum Menschenrechte auf der Basis konkreter Praxiserfahrungen auf den spezifischen Bedarf hingewiesen und Forderungen hinsichtlich notwendiger gesetzgeberischer Reformen aufgestellt. Es wird in soweit vollinhaltlich Bezug genommen, insbesondere aus jüngster Zeit auf

- Die Briefe vom 01.03.2011 an die Fraktionsvorsitzenden der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und FDP: **Geplante Erhöhung der Ehebestandszeit widerspricht EuGH-Urteil vom 09.12.2010;**
- **Appell NEIN zur Erhöhung der Ehebestandszeit** von TERRE DES FEMMES an die Bundeskanzlerin, MinisterInnen und die Bundestagsabgeordneten, den im Januar 2011 über 50 bundesweit tätige Organisationen und Expertinnen unterzeichnet haben;
- **Forum Menschenrechte „Zeit zu handeln: Betroffene von Zwangsverheiratung jetzt stärken!** Oktober 2010 (**BT Innenausschuss Ausschussdrucksache 17 (4) 116**).

TERRE DES FEMMES teilt die Auffassung der Bundesregierung (**BT-Drs. 17/440 unter A. Problem und Ziel**), dass zum Schutz von Betroffenen „die Bekämpfung von Zwangsheirat verstärkt und das Bewusstsein der Öffentlichkeit für das Unrecht, das in jeder Zwangsheirat liegt, geschärft werden müssen.“

Insofern begrüßt TERRE DES FEMMES ausdrücklich, dass nunmehr nach über sechs Jahren parlamentarischer Debatten seit der ersten Vorschläge im Jahr 2004 durch die Länder Baden-Württemberg und Berlin mit dem von der Bundesregierung vorgelegten „Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie

¹ Vgl. Hinweise in zahlreichen Stellungnahmen zur Problematik Zwangsverheiratung seit 2004, u.a.: Deutsches Institut für Menschenrechte in „aktuell“ 01/2011 „Gesetzesentwurf zur Bekämpfung der Zwangsheirat greift zu kurz (www.institut-fuer-menschenrechte.de).

zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher und asylrechtlicher Vorschriften“ (**BT-Drs. 17/4401**) das Verfahren vorangebracht werden soll.

Nicht nachvollziehbar und in der Sache wenig förderlich ist allerdings, wenn äußerst kurzfristig weitere Änderungen vorgelegt werden, wie der **Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und FDP im 4. Ausschuss (Innenausschuss) des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften** zum Gesetzesentwurf **BT-Drs.17/4401**, der erst am 07.03.2011 bekannt gemacht wurde.

Zu Artikel 1 Änderung des Aufenthaltsgesetzes Änderung des § 31 Abs. 1 S. 1 Heraufsetzen der Ehebestandszeit auf drei Jahre

Für TERRE DES FEMMES ist nicht nachvollziehbar, dass ein Gesetzentwurf gegen Zwangsheirat, der ausdrücklich das Ziel hat Frauen zu schützen, gleichzeitig eine Erhöhung der Mindestbestandszeit der Ehe beinhaltet.

Die Bundesregierung argumentiert, mit dieser Regelung Scheinehen verhindern zu wollen. Die Behauptung, es gäbe viele Scheinehen und deren weitere Zunahme könne mit der geplanten Verschärfung verhindert werden, setzt belastbares Zahlenmaterial voraus. Im Gegenteil wurden laut Polizeilicher Kriminalstatistik im Jahr 2009 gegen 1.698 Tatverdächtige aufgrund des Verdachts einer Scheinehe ermittelt; im Jahr 2000 lag die Zahl noch bei 5.269 Personen². Ebenso wenig gibt es valide Aussagen, was gegen Scheinehen wirkt. Sowohl im Jahr 2000 wie auch bei der Anhörung im Jahr 2006 waren die Behauptungen der Bundesregierung nicht nachvollziehbar. TERRE DES FEMMES lehnt eine Erhöhung der Mindestbestandszeit ab.

Die Möglichkeit einer Ausnahmeregelung über die sog. Härtefallregelung des § 31 Abs. 2 AufenthG ändert nichts an der Problematik der Darlegungs- und Beweislast der Betroffenen von Zwangsverheiratung. Dies gilt auch für den neuerlichen Änderungsvorschlag, nach dem in § 31 Abs. 2, Satz 2 der Teilsatz nach dem Semikolon wie folgt gefasst werden soll: „dies ist insbesondere anzunehmen, wenn der Ehegatte Opfer häuslicher Gewalt ist“.

Auf die Gesamtproblematik hat TERRE DES FEMMES in dem oben genannten und am 18.01.2011 veröffentlichten dringenden Appell „NEIN zur Erhöhung der Ehebestandszeit auf drei Jahre“ hingewiesen. Was im Einzelnen zur Glaubhaftmachung an Dokumenten, Zeugenaussagen bis hin zu eidesstattlichen Versicherungen der Betroffenen vorgebracht werden muss, wird nicht immer einheitlich bewertet. Zudem fällt es gerade bei häuslicher Gewalt erwiesenermaßen schwer, die Nachweise mit Fotos und Zeugenaussagen zu erbringen. Eine eidesstattliche Versicherung der Betroffenen sollte zur Glaubhaftmachung ausreichen, um den Härtefall zu begründen. Hier ist der Gesetzgeber aufgefordert, im Interesse der Betroffenen tätig zu werden.

Gegen das geplante Gesetzesvorhaben sprechen jedoch auch klare europarechtliche Vorgaben.

² Vgl. Newsletter „Migration und Bevölkerung“, November 2010, S. 3

Hierzu verweist TERRE DES FEMMES auf die gemeinsame Stellungnahme des Forum Menschenrechte, die dem Vorsitzenden des Innenausschusses zugeleitet wurde: „Der EuGH hat mit seinem Urteil vom 09. Dezember 2010 (C-300109 und C-30 1/09) in einem niederländischen Fall, in dem ebenso die Heraufsetzung der Ehebestandszeiten vorgenommen worden war, entschieden, dass diese Rechtsänderung bezogen auf türkische Staatsangehörige gegen das Assoziierungsabkommen der Europäischen Union mit der Türkei verstößt.“

Assoziationsratsbeschluss Nr. 1/80 sieht in Artikel 13 ein Verschlechterungsverbot vor, wonach EU-Mitgliedstaaten keine neuen Beschränkungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt gegenüber türkischen ArbeitnehmerInnen und ihren Familienangehörigen einführen dürfen. Eine solche neue Beschränkung stellt auch die Verschärfung der aufenthaltsrechtlichen Situation dar. Klargestellt hat der EuGH nun, dass dieses Verschlechterungsverbot dynamisch auszulegen ist - im Sinne einer schrittweisen, also voranschreitenden Verwirklichung der Freizügigkeit türkischer ArbeitnehmerInnen. Aus dem EuGH-Urteil folgt zwingend, dass für türkische Staatsangehörige, die unter das Assoziationsrecht fallen, die Ausweitung der Ehebestandszeiten rechtswidrig ist.

Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf die diesbezügliche Kleine Anfrage der Linken (BT Drs. 17/4623) zwar eingeräumt, dass das Urteil entsprechende Auswirkungen hat. Allerdings meint sie dennoch an der geplanten Verschärfung des § 31 AufenthG festhalten zu können. Sie verweist hierbei auf die unmittelbare Wirksamkeit und Anwendbarkeit assoziationsrechtlicher Vorschriften. Aus Sicht des Forum Menschenrechte und TERRE DES FEMMES ist dieses Argument nicht haltbar.

Des Weiteren: „Aufgrund des EuGH-Urteils vom 09.12.2010 müssen vielmehr Verbesserungen der Rechtslage für die Betroffenen eingeführt werden. Denn es ist zu prüfen, ob aufgrund des Verschlechterungsverbots günstigere Bestimmungen der Ausländergesetze von 1965 und von 1990 zu übernehmen sind (z.B. unbefristete Aufenthaltserlaubnis, Nachzugsvoraussetzungen für Familienangehörige).

Darüber hinaus halten wir es für nicht akzeptabel, dass für diejenigen Staatsangehörigen, die nicht unter das Assoziationsrecht fallen, eine schlechtere Rechtsposition geschaffen wird. Es stellt sich die Frage, ob nicht aus Gründen des Diskriminierungsverbots gem. Art. 21 der Grundrechte-Charta die für türkische Staatsangehörige geltende Rechtslage auch für andere

Drittstaatsangehörige gelten muss.“ Insgesamt sind 2009 24.462 Frauen zu (ausländischen und deutschen) Ehemännern nach Deutschland eingereist. Davon sind 3.759 Frauen aus der Türkei. Ein zahlenmäßig großer Anteil der Frauen kommt aber auch aus der Russischen Föderation (1.872), dem Kosovo (1.610) und Thailand (1.317).³

Zu Artikel 1 Änderung des Aufenthaltsgesetzes § 31 Ergänzung von Satz 2 Härtefall bei häuslicher Gewalt

TERRE DES FEMMES hält die kurzfristig noch eingebrachte Änderung grundsätzlich für hilfreich, dass die Unzumutbarkeit des Festhaltens an der ehelichen Lebensgemeinschaft insbesondere dann anzunehmen ist, wenn der EhegattIn Opfer häuslicher Gewalt durch den

³ vgl. Tabelle 2-55, Seite 285, aus: Bundesministerium des Inneren, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011): Migrationsbericht 2009. Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2011/Migrationsbericht_2009_de.html (Stand: 10.03.2011)

stammberechtigten Ausländer ist. TERRE DES FEMMES befürwortet, dass im Interesse von Gewaltopfern in der Ehe diese klarstellende Regelung nunmehr unmittelbar im Gesetz stehen soll. Ausreichend ist die eingebrachte Änderung aber keinesfalls.

Zu Artikel 1 Änderung des Aufenthaltsgesetzes Änderung des § 51 Abs. 4 Rückkehrrecht

TERRE DES FEMMES begrüßt die geplante Erweiterung des Rückkehrrechts. Mit dieser Änderung hat die Bundesregierung einer Forderung von TERRE DES FEMMES Rechnung getragen.

Zu Artikel 4 Änderung des Strafgesetzbuchs „§ 237 Zwangsheirat“

TERRE DES FEMMES begrüßt die Gesetzesinitiative der Bundesregierung, soweit es die Änderung des Strafgesetzbuches und die Einführung eines neuen Straftatbestandes „§ 237 Zwangsheirat“ betrifft.

Obwohl die Nötigung in die Ehe (§ 240 Abs. IV Nr. 1., 2. Var. StGB) seit 2005 (37. StÄG) als besonders schwerer Fall der Nötigung mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren bestraft werden kann, wurde dieses Regelbeispiel in der Öffentlichkeit kaum als Verbot von Zwangsverheiratung wahrgenommen.

In der Beratungspraxis von TERRE DES FEMMES zeigte sich, dass der Begriff der „Nötigung“ in dem Kontext von erfolgter oder drohender Zwangsverheiratung für Betroffene schwer verständlich ist. Ein eigenständiger Straftatbestand „Zwangsheirat“ (§ 237 StGB n.F.) kann unmissverständlich klar machen, dass es sich hierbei um strafwürdiges Unrecht handelt, das nicht toleriert wird.

Hinzu kommt, dass die Kritik hinsichtlich der aktuellen Regelung nicht von der Hand zu weisen ist, dass den drei Regelbeispielen in § 240 Abs. IV S. 2 StGB eine gewisse Beliebigkeit anhaftet.⁴

Ob der Tatbestand § 237 neu in der vorgeschlagenen Weise sinnvoll ausgestaltet ist, ist fraglich, ebenso, ob er das „prozesshafte Geschehen“⁵ von Zwangsverheiratung tatsächlich in Gänze erfassen kann.

Wenn die betroffene Person nicht kurzfristig geradezu vor vollendete Tatsachen gestellt wird⁶, geht einer Zwangsverheiratung regelmäßig eine längere Phase voraus, in der erheblicher psychische oder physische Gewalt von (meist) Familienangehörigen ausgeübt wird, um den

⁴ Vgl. Fischer, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 57. Aufl. München 2010, § 240 Rz. 58, 59a.

⁵ Der Begriff wurde in Zusammenhang mit Zwangsverheiratung geprägt von Staatsanwältin Dagmar Freudenberg, Göttingen, Vorsitzende der Strafrechtskommission des Deutschen Juristinnenbundes, www.djb.de.

⁶ z.B. sog. Handschuhehe ohne Wissen der betroffenen Person, durch deren Vater oder Onkel im Heimatland initiiert und in Stellvertretung vollzogen (TERRE DES FEMMES liegen Beispiele aus der Türkei vor) oder während eines kurzen Besuchs von Verwandten in Pakistan wurde der deutsche Pass entzogen und der Betroffenen erst nach vollzogener Heirat zur Ausreise zurück gegeben.

Widerstand gegen die Eheschließung zu brechen. Dies kann sich über einen Zeitraum von mehreren Monaten oder Jahren erstrecken, z.B. beginnend im Kindesalter bis zur Eheschließung im Teenageralter.⁷ Steht der Eheschließungstermin noch nicht konkret fest, würde das Verhalten nicht als Versuch i.S. des § 237 Abs. III neu zu werten sein. Hierzu bedarf es eines unmittelbaren Ansetzens bei Tathandlungen des bzw. der Täter, die nach dem Tatplan der Verwirklichung eines Tatbestandsmerkmals unmittelbar vorgelagert sind und im Falle ungestörten Fortgangs ohne Zwischenakte in die Tatbestandshandlung unmittelbar einmünden sollen⁸ zur Tatbestandsverwirklichung. Die Abgrenzung zur bloßen Vorbereitungshandlung dürfte schwierig werden.

Darüber hinaus erscheint die Formulierung der Mittel-Zweck-Relation in § 237 Abs. 1 neu problematisch. Sie vermittelt einem juristischen Laien im Umkehrschluss den Eindruck, dass es Gewalt gibt, die für den angestrebten Zweck als nicht verwerflich angesehen wird. Dies würde dem Präventionsgedanken widersprechen.

TERRE DES FEMMES rechnet nicht damit, dass die Mehrheit der Betroffenen Strafantrag stellen wird, da es sich meist um innerfamiliäre Gewalt handelt und die Betroffenen vor einer Anzeige von Familienmitgliedern zurückschrecken. Es bleibt zudem fraglich, ob die Ermittlungs- und Strafverfahren letztlich zu Verurteilungen führen werden. Gründe für die Annahmen sind die Erkenntnisse aus Beratungsgesprächen mit Betroffenen. Wird eine Strafanzeige erstattet oder von Amts wegen ermittelt und wissen die mutmaßlichen Täter/innen – oftmals aus dem engen Familienkreis – davon, sind Betroffene häufig erheblichem psychischer und physischer Gewalt ausgesetzt bis hin zu Todesdrohungen.

Auch mangels niederschwelliger Schutzangebote außerhalb von Zeugenschutzprogrammen und aus begründeter Furcht vor Racheakten von Familienangehörigen und besonders auch, weil sie nicht einschätzen können, wie das Leben im Familienkreis nach einer Abschluss des Strafverfahrens möglich sein wird, verweigern sie spätestens in der Hauptverhandlung die Aussage und machen von ihrem Auskunftsverweigerungsrecht (§ 55 StPO) Gebrauch. Dies dürfte in diesen Fällen oft mangels anderer, objektiver Beweise zu Verfahrenseinstellungen führen.⁹

TERRE DES FEMMES bedauert, dass im nunmehr vorliegenden Gesetzesentwurf der Bundesregierung eine Regelung i.S.d. §§ 5 ff StGB fehlt zur Ahndung von sog. Ferienverheiratungen durch nichtdeutsche Täter/innen, die ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland haben, da TERRE DES FEMMES davon ausgeht, dass eine große Anzahl der Betroffenen im Ausland zwangsverheiratet werden. TERRE DES FEMMES befürchtet, dass es wegen der verbleibenden Regelungslücke zu einer Zunahme dieser Form der Zwangsverheiratung kommen wird.

⁷ Erkenntnisse z.B. aus der Beratungsstelle von TERRE DES FEMMES. Von ähnlichen Erfahrungen berichtet auch Fatma Bläser, Leiterin der Beratungseinrichtung Hennamond e.V.. Telefonisch teilte sie der Verfasserin am 07. März 2011 mit, dass von den 291 Beratungsfällen von (drohender) Zwangsverheiratung im Jahr 2011 mehrheitlich von den Betroffenen berichtet wurde, sie seien jahrelangem psychischen und physischem Gewalttätigkeiten ausgesetzt gewesen, bis sie resigniert der Heirat zustimmten, nach Eheschließung in ihrer Verzweiflung flohen.

⁸ Vgl. Fischer, a.a.O., § 22 Rz. 10 m.w.H. zur Rechtsprechung.

⁹ Auf die Beweisprobleme verwies bereits ausführlich Staatsanwältin Dagmar Freudenberg, djb, in ihrer Stellungnahme v. 7.6.2006 (Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Ausschussdrucksache 16 (13) 91b). Es wird insofern darauf verwiesen.

Soweit die geplanten Regelungen „zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat“ beitragen sollen, sind sie so mangels konkreter begleitender Schutzmaßnahmen, die im Regelfall über Jahre Betroffenen zur Verfügung stehen müssten, nicht dazu geeignet.

Zu Artikel 6 Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches § 1317 Abs. 1 S. 1 BGB Erhöhung der Ausschlussfrist

TERRE DES FEMMES begrüßt grundsätzlich die Verlängerung der Ausschlussfrist für den Antrag auf Eheaufhebung von einem auf drei Jahren im Fall von Zwangsheirat. Es bleibt jedoch fraglich, ab welchem Zeitpunkt die Frist zu laufen beginnt. Nach der bisher restriktiven Rechtsprechung ist der Zeitpunkt ab Eheschließung vor dem Standesamt entscheidend. Sachdienlich wäre aber nach übereinstimmender Meinung von Mitarbeiter/innen von Fachberatungseinrichtungen der Zeitpunkt, ab dem sich eine betroffene Person aus den Zwängen befreien konnte. Dies kann einige Jahre dauern, wie u.a. die Leiterin von Hennamond e.V. Fatma Bläser, bestätigt. Eine entsprechende Berücksichtigung des Zeitpunkts würde auch internationalen Empfehlungen entsprechen.

Die Möglichkeit, mittels einer Eheaufhebung die Eheauflösung zu erreichen, wird in der Praxis kaum genutzt. Ein Grund dafür ist ebenfalls die erhebliche Schwierigkeit der Glaubhaftmachung einer Zwangsehe. Nach Auskunft einer Berliner Familienrichterin reicht dafür nicht eine eidesstattliche Versicherung aus. Wichtiges Indiz sei das Verhalten der betroffenen Antragstellerin vor dem Standesbeamten bzw. der Standesbeamtin. Sofern aber der Verdacht einer bevorstehenden Zwangsehe aufkommt, würde dies der Prüfungspflicht hinsichtlich der formellen und materiellen Voraussetzungen für eine Eheschließung nicht standhalten.