

fabi

familles et couples binationaux en europe
binationale familien und lebensgemeinschaften in europa
binationale gezinnen en relaties in europa

Abschlussbericht

Europäische Union



gegen Diskriminierung

Projektfinanzierung:

Europäische Kommission,
Generaldirektion Beschäftigung und Soziales/Brüssel
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend/Berlin

Laufzeit des Projekts:

Dezember 2000 – Dezember 2001

Gesamtverantwortung:

Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V.
Cornelia Spohn, Bundesgeschäftsführerin
Ludolfusstr. 2-4
D – 60487 Frankfurt/Main

Dezember 2001

Projektleitung:

Veronika Kabis
Verband binationaler Familien
und Partnerschaften, iaf e.V.
Johannisstr. 13
D – 66111 Saarbrücken
Tel. 00.49.681.938.51.73
Fax 00.49.681.37.35.91
e-mail: vka@fabienne-iaf.de
www.fabienne-iaf.de

Projektpartner:

in Österreich:
FIBEL – Fraueninitiative bikulturelle
Familien und Lebensgemeinschaften
Gertrud Schmutzer/Petruska Krcmar
Heinestr. 43
A – 1020 Wien
fibel@eunet.at

in Frankreich:
Alliances sans frontière
Beate Collet/Jeanne Ouchelh/
Dalal Loghlam/Amina Nordman
11, villa Curial
F – 75019 Paris
asf@post.club-internet.fr
in Kooperation mit
CNAFAL
Yolande Besnier
108, avenue Ledru Rollin
F – 75011 Paris
cnafal@wanadoo.fr

in den Niederlanden:
Centre for Migration Law
Faculty of Law
University of Nijmegen
Betty de Hart
Thomas von Aquinostraat 6
NL – 6525 GD Nijmegen
B.deHart@jur.kun.nl
Unter Mitwirkung von Stichting Lawine,
Amsterdam

Methodische Hilfen:

Isoplan-Institut
Ekkehart Schmidt-Fink
Markus Löhrhoff
Martin-Luther-Str. 20
66111 Saarbrücken
schmidt@isoplan.de

Gesamtredaktion:

Veronika Kabis (Projektleiterin, Saarbrücken)

Der Abschlussbericht enthält Beiträge von:

Betty de Hart (Centre for Migration Law, Universität Nijmegen)
Jeanne Ouchelh, Dalal Loghlam, Dr. Beate Collet, Amina Nordman u.a. (Alliances sans
frontière, Paris) sowie Yolande Besnier (CNAFAL, Paris)
Ekkehart Schmidt-Fink (isoplan-Institut, Saarbrücken)
Gertrud Schmutzer und Petruska Krcmar (FIBEL, Wien)
Hiltrud Stöcker-Zafari (iaf, Frankfurt/Main)
Dr. Jörg Wegner (iaf, Bremen)
Veronika Kabis

*Die in dieser Veröffentlichung vertretenen Meinungen geben nicht notwendigerweise
die Politik oder Einstellung der Kommission wieder.*

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Weil nicht sein kann, was nicht sein darf	5
oder: Warum binationale Paare zur Projektionsfläche für Bedrohungsszenarien geworden sind <i>Veronika Kabis, Projektleiterin/Saarbrücken</i>	
Untersuchungsmethoden	10
Von Schlaglöchern, Warteschleifen und Umleitungen	11
Mehr Transparenz in den Behördensdchungel! Das Beispiel Familienzusammenführung in Deutschland <i>Hiltrud Stöcker-Zafari, iaf/Frankfurt</i>	
Der herzensgute Kerl und die unbesonnene Frau	18
Scheinehenhysterie und Bilder von Männern und Frauen in binationalen Partnerschaften Das Beispiel Niederlande <i>Betty de Hart, Centre for Migration Law/University of Nijmegen</i>	
Vom Störfaktor zur Normalität und kulturellen Bereicherung	28
Binationale Paare in Österreich <i>Petruska Krcmarova und Gertrud Schmutzer, FIBEL/Wien</i>	
Mit rechtlicher Gleichstellung gegen Diskriminierung	41
Das Beispiel gleichgeschlechtliche binationale Paare <i>Dr. Jörg Wegner, iaf/Bremen</i>	
Frankreich: Es gilt wachsam zu bleiben	49
Die gesetzliche Gleichstellung ist weitgehend erreicht – Einige diskriminierende Praktiken sind geblieben <i>Dr. Beate Collet/Dalal Loghlam/Jeanne Ouchelh u.a., Alliances sans frontière/Paris</i>	
Das Prinzip Kundenorientierung?	69
Befragung von Standesämtern und Ausländerbehörden in Deutschland <i>Veronika Kabis</i>	
„So wie Sie aussehen, hätten Sie doch auch einen Deutschen kriegen können“	79
Auswertung der Befragung von binationalen Paaren in vier Ländern <i>Ekkehart Schmidt-Fink, Isoplan Institut/Saarbrücken</i>	
Graphiken und Statistiken zur Auswertung der Befragung	88
Strategien gegen Diskriminierung	101
Presseberichte	103

Weil nicht sein kann, was nicht sein darf

oder: Warum binationale Paare zur Projektionsfläche für Bedrohungsszenarien geworden sind

Veronika Kabis, Projektleiterin

Ein Gespenst geht um in Europa – das Gespenst der unkontrollierten Einwanderung. Es bestimmt die Tagesordnungen der europäischen Union und der nationalen Regierungen, die um eine Zählung der widerspenstigen Erscheinung ringen – etwa durch Ordnung schaffende Zuwanderungsgesetze. Ordnung und neue Sicherheiten herzustellen, ist zur neurotischen Reaktion auf eine rasante Veränderung des Weltgefüges geworden, in dessen globaler Dörflichkeit die alten Grenzpfosten ihren Sinn nicht mehr erfüllen, und neue Grenzziehungen nur um den Preis von Freiheiten möglich sind. Eine dieser Freiheiten ist das Recht auf freie Partnerwahl und Eheschließung. Da dieses Recht nun aber zugleich eine der letzten Möglichkeiten der legalen Einwanderung nach Europa sichert – wenngleich der Familiennachzug nur einen Bruchteil der Einwanderungsbewegung ausmacht –, sind Paare, die davon Gebrauch machen, zunehmend in die Schusslinie derer geraten, die die Grenzen dicht halten möchten und dafür alles Erdenkliche tun. Dies war unsere Ausgangshypothese, und wir sehen sie am Ende bestätigt. Und was sich dazwischen alles abspielt, das haben wir in diesem Bericht zusammengetragen.

Betrachten wir zunächst, was die Besonderheit der binationalen Paare ausmacht. Sie sind auf der einen Seite der Mikrokosmos des globalen Dorfes: in ihnen finden tägliche Grenzüberschreitungen statt, in ihnen wird täglich neu ausgehandelt, wie sich die eine und die andere Welt, Nord und Süd, reich und arm, zueinander verhalten. In ihnen rückt zugleich die Frage nach der eigenen kulturellen, ansozialisierten Identität in den Mittelpunkt, da sich die Identität des einen in der des anderen widerspiegelt und beide mal miteinander spielen, mal umeinander kämpfen. Binationale Paare sind auf der anderen Seite die sichtbar gewordene Verkörperung dessen, was offensichtlich Angst macht: Menschen, die auf die eingefahrene Ordnung pfeifen, die ein Leben gewählt haben, das außerhalb der alten Normen liegt und neuen Regeln folgt. Und nicht zuletzt sind sie Störfaktoren, die einfach mehr Arbeit machen, bei denen alles immer ein bisschen komplizierter ist als bei anderen.

Und wer anders ist als der Rest, der läuft Gefahr, anders behandelt, diskriminiert zu werden. Das lateinische „discriminare“ hat zwei Bedeutungen: erstens Unterschiede zwischen Phänomenen wahrzunehmen, und zweitens Phänomene selektiv zu beurteilen. Die zweite Bedeutung ist es, die dem heutigen alltagssprachlichen Gebrauch von Diskriminierung am nächsten kommt: er bezeichnet eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung, also eine Benachteiligung. Ob und wodurch binationale Paare in Deutschland, Frankreich, Österreich und den Niederlanden benachteiligt werden, dies herauszufinden, war die Aufgabenstellung des Projektes *fabi enne*.

Hierfür haben wir zunächst die Rechtslage in Bezug auf Eheschließung, Familienzusammenführung und die Erteilung von Aufenthaltstiteln untersucht sowie die rechtlich-strukturellen Bedingungen für das Zusammenleben gleichgeschlechtlicher Paare. Wir haben nachgeforscht, wie und unter welchen politischen Rahmenbedingungen bestimmte Gesetze zustande kamen. Im zweiten Teil des Projektes dann haben uns nahezu 1000 Paare in den vier Ländern ihre Erfahrungen insbesondere im Umgang mit Behörden mitgeteilt. Ergänzt haben sie dies durch Aussagen über ihre Befindlichkeit im gesellschaftlichen Alltag, ihre ganz persönliche Wahrnehmung dessen, was sich in diesem Alltag geändert hat, seit sie mit Partnern aus anderen Ländern zusammen leben. An dieser

Stelle sei ihnen gedankt – all denen, die sich die Mühe gemacht haben, unseren umfangreichen Fragebogen sorgfältig auszufüllen, und denen, die sich die Zeit genommen haben, für Einzelinterviews zur Verfügung zu stehen. Und schließlich haben wir Gespräche geführt mit Vertretern von Behörden: Standesämter, Ausländerbehörden, Ministerien.

Begonnen haben wir mit einer Feststellung, die die Projektpartner in ihrer Arbeit vor Ort seit Jahren machen: nämlich dass es gewaltig knirscht im Getriebe von Gesetz und Verwaltung, wenn binationale Paare mit ihren Anliegen kommen. Wir haben den Faden an dieser Stelle aufgenommen und beim Aufrollen gemerkt, dass wir es mit einem ganzen Knäuel zu tun haben, in dem die unterschiedlichsten Dinge ineinander verwickelt sind. Sind es Gesetze, die in ihrer Anwendung diskriminierend sind? Und wenn, lag dies in der Absicht ihrer Autoren? Ist es der einzelne Konsularbeamte oder Mitarbeiter einer Ausländerbehörde, der seine Macht, am längeren Hebel zu sitzen, genüsslich ausnutzt? Welche Rolle spielen Einwanderungsgeschichte und –politik und das rassistische Wissen einer Gesellschaft? Wie sind Rassismus, Sexismus und Homophobie (also die Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Paare) miteinander verbunden? Im Verlauf des Projektes haben wir dieses Knäuel Stück für Stück aufgeknotet und die Stränge sortiert. Bei der Vorstellung der Ergebnisse wollen wir diesen Weg nun wieder zurückverfolgen und die Analysen des komplizierten Geflechtes Stück für Stück erläutern. Zuvor aber soll der Rahmen skizziert werden, in den die Diskriminierung binationaler Paare einzuordnen ist.

Die Diskriminierungsgründe, die auf Binationale zutreffen können, sind im Wesentlichen drei: Diskriminierung aufgrund von „Rasse“ bzw. ethnischer Herkunft, Diskriminierung aufgrund des Geschlechts (Sexismus), und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung (Homophobie). Bei binationalen Paaren treten sie nicht nur nebeneinander auf, sondern sie kumulieren, so dass wir häufig von einer Mehrfachdiskriminierung sprechen müssen. Nehmen wir als Beispiel jene Frau, die sich bei einer deutschen Ausländerbehörde anhören musste: „So wie Sie aussehen, hätten Sie doch auch einen Deutschen kriegen können!“ Dahinter steht sowohl eine rassistische als auch eine sexistische Haltung – und das Bedauern, eine solche Frau für die deutsche Männerwelt verloren zu haben... Solche Äußerungen, von denen wir eine ganze Menge dokumentiert haben, gehören in der Systematik der Antidiskriminierungsrichtlinien der Europäischen Union in den Bereich der so genannten Belästigungen. Sie sind jedoch nur ein Teil des Problems – wenn auch der offenkundigste. Die anderen Teile sind Gesetze, die binationale Paare in ihrer Wirkung mittelbar oder unmittelbar diskriminieren – ein besonders augenfälliges Beispiel ist das Gesetz zur Verhinderung von Scheinehen in den Niederlanden – oder umgekehrt das Fehlen eines rechtlichen Rahmens – wie etwa die fehlende Möglichkeit der Eheschließung oder Vertragspartnerschaft für gleichgeschlechtliche Paare in Österreich, oder aber die fehlende aufenthaltsrechtliche Absicherung unverheirateter Paare. Und schließlich ist es eine Verwaltungspraxis, in der ein zermürender Hindernislauf um Papiere entsteht, der Paare mitunter verzweifeln lässt, sie viel Geld kostet und sie unter Umständen wochen- oder monatelang trennt.

Warum aber ist das so? Was steckt dahinter? Warum werden binationale Paare zum Zielpunkt für Vorurteile und Ablehnung, zur Projektionsfläche für Bedrohungsszenarien?

Die Hälfte der von uns befragten Paare vermutet die von ihnen erlebte Diskriminierung in der Tatsache, dass ihr ausländischer Partner ohne die Eheschließung kein Aufenthaltsrecht erhalten hätte. Ein Drittel der Befragten gab darüber hinaus an, sich aufgrund der ethnischen Herkunft oder Hautfarbe diskriminiert zu fühlen. Zuwanderungskontrolle und Rassismus gehen hier offenbar eine besondere Verbindung ein. An dieser Stelle lohnt es sich, das heutige Erscheinungsbild von Rassismus näher zu beleuchten.

Rassismus kommt heute nicht mehr in erster Linie als Theorie daher, die eine vererbte Ungleichheit zwischen verschiedenen „Rassen“ behauptet. Kernpunkt des so genannten Neorassismus ist die Behauptung einer geschichtlich gewachsenen und unaufhebbaren Differenz zwischen verschiedenen Kulturen. Wir haben es also mit einem differentialistischen und kulturalistischen Rassismus zu tun, der die Unvereinbarkeit der Kulturen propagiert und mit dem von Antirassisten geforderten Recht auf Differenz auf perfide Weise spielt. Und

genau aus dieser Form von Rassismus leitet sich heute die Angst vor der Mischung ab, für die der französische Politologe Pierre-André Taguieff Anfang der achtziger Jahre den Begriff „Mixophobie“ geprägt hat. Welches binationale Paar kennt nicht die Vorhaltungen: „Das kann doch nicht gut gehen“, oder „die kulturellen Unterschiede sind zu groß“? Wer solcherlei äußert, wird den Vorwurf des Rassismus weit von sich weisen – und doch versteckt sich genau dahinter das eigentliche Problem. Die Mixophobie, die sich in den Köpfen der Menschen festgesetzt hat, ist es letztlich, die dazu führt, dass alles Erdenkliche getan wird, um die Mischung zu verhindern. Die Kompliziertheit der Verfahren, mit denen Binationale zu tun haben, dieses undurchdringliche Dickicht von Regelungen und Abläufen, hat eben nur vordergründig etwas damit zu tun, dass da unterschiedliche Rechtssysteme aufeinandertreffen. Sie ist in Wirklichkeit Ausdruck des ohnmächtigen Versuchs, Ordnung in eine – für viele auf bedrohliche Weise - in Unordnung geratene Welt zu bringen. Wohlwissend, dass dies am Ende nicht mehr gelingen kann. Denn gerade da, wo die Liebe im Spiel ist, können die Mauern noch so hoch sein – am Ende werden sie zumeist überwunden. Das belegt die Tatsache, dass die allermeisten Eheschließungen und Familienzusammenführungen, die wir untersucht haben, trotz aller Widrigkeiten – und wenn es Monate oder Jahre gedauert hat - doch zustande gekommen sind; dass die überwiegende Anzahl der Scheinehenanklagen vor Gericht letztendlich scheitern; dass die Zahl der binationalen Verbindungen unaufhörlich steigt. Bei den Betroffenen führt sie am Ende nur zu Widerstand – wie eine Niederländerin, der von der Standesbeamten abgeraten wurde, den Mann ihrer Wahl zu heiraten, so treffend formulierte: „Bei mir hat das genau die umgekehrte Wirkung – ich mache es dann erst recht.“ Der Versuch, Paare an der Verwirklichung ihrer Lebensgemeinschaft zu hindern, führt – zumindest am Anfang - meist zu dem, was wir schon aus der Weltliteratur kennen: zu einem „Romeo-und-Julia-Effekt“, der die Partner nur noch mehr zusammenschweißt und sie nach alternativen Lösungen suchen lässt (glücklicherweise meist nicht mit so tragischem Ausgang).

Doch die Partnerschaftsverhinderungs-Maschinerie, die da in unseren Ländern in Gang gekommen ist, hinterlässt einen Scherbenhaufen an Verletzungen, Demütigungen, ideellen und materiellen Verlusten. Vor allem aber wird auf lange Sicht der Außendruck zur Belastung, die die Beziehung auf eine harte Probe stellen kann. So sagte eine der von uns Befragten: „Unsere Beziehung würde wahrscheinlich noch bestehen, wenn wir nicht gezwungen gewesen wären, sofort zu heiraten und in einer Wohnung zu leben, auch als eine zumindest vorübergehende Trennung besser gewesen wäre. Wir fühlten uns zu sehr in gegenseitiger Abhängigkeit.“ Die Skepsis gegenüber binationalen Paaren, die den vermeintlich aussichtslosen Versuch unternehmen, die Unvereinbarkeit der Kulturen zu überwinden, wird dann zur selffulfilling prophecy – weil nicht sein kann, was nicht sein darf.

Bei den binationalen Paaren gesellt sich zur rassistischen Diskriminierung noch die sexistische und – bei gleichgeschlechtlichen Paaren – die homophobe, so dass die Wirkung potenziert wird. Unsere Untersuchungen in den Niederlanden weisen sehr deutlich darauf hin, dass sie für das Ausbrechen aus der Norm der endogamen Heiratsregel (also der Heirat innerhalb derselben Gruppe) sanktioniert werden – mit der Unterstellung, unmündig zu handeln und unbesonnene Entscheidungen zu treffen. Die paternalistische Haltung von BehördenmitarbeiterInnen, die Frauen von ihrer Partnerwahl abraten und es „ja nur gut mit ihnen meinen“, ist ein Ausdruck davon.

Dass wir es schon lange nicht mehr mit Einzelfällen von Diskriminierung zu tun haben, sondern die Sache inzwischen System hat, hat gute Gründe. Es wäre fatal zu glauben, dass rassistische, sexistische und homophobe Einstellungen nur individuell festzumachen seien und dass es bei der Bekämpfung von Diskriminierung ausreichte, an der Einstellung des Einzelnen zu arbeiten. Dies würde bedeuten, die Macht des politischen und medialen Diskurses zu unterschätzen. Diskurse transportieren und formen Bewusstsein. Diskurse üben Macht aus. Und es gibt eine Macht über die verschiedenen Diskurse. Der Diskurs über Einwanderung etwa hat die Macht, Migranten als normal oder abweichend darzustellen, sie als Angehörige einer Rasse oder Kultur zu konstruieren, sie negativ oder positiv zu bewerten. Zugleich ist die Macht über die Diskurse äußerst unterschiedlich verteilt. Wer etwa Zugang zu den Medien hat, ist leichter in der Lage, diskursive Verläufe mit zu prägen und zu beeinflussen als jemand, der seine Stimme nur in kleinem Kreise zur Geltung bringen kann.

Was bedeutet dies für unsere Fragestellung? Nehmen wir ein Beispiel. Auch Gesetze sind Teil des Diskurses. Das niederländische Gesetz zur Verhinderung von Scheinehen etwa, das alle binationalen Paare mit außereuropäischen Partnern einer Sonderbehandlung unterzieht, hat nicht nur eine konkrete diskriminierende Auswirkung auf die Paare, sondern die Tatsache allein, dass es ein solches Gesetz gibt, über das zeitweise viel in den Medien berichtet wurde, nährt den gesellschaftlichen Diskurs über Scheinehen. Dass die Zahl der tatsächlich aufgedeckten Scheinehen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Eheschließungen verschwindend gering ist, gelangt nicht in die Öffentlichkeit – denn die Macht über den Diskurs haben die anderen. Umgekehrt konnten wir in Frankreich feststellen, dass die wesentlichen Entschärfungen der Ausländergesetzgebung 1998 zu einem allmählichen Nachlassen in der öffentlichen Diskussion über Scheinehen geführt und viel Druck von den Paaren genommen haben. Politik, Gesetzgebung und Medien spielen also eine zentrale Rolle bei der Verursachung und Förderung von Diskriminierung – nicht umsonst haben wir dieses Thema in den Mittelpunkt der Abschlussstagung des Projektes gestellt.

Bei dem Versuch, Diskriminierung zu bekämpfen, zeigt sich ein weiteres Problem. Offene rassistische Haltungen sind im gesellschaftlichen Mainstream nicht mehr „politisch korrekt“. Der „Aufstand der Anständigen“ unter Führung einer deutschen Bundesregierung etwa ist ein Ausdruck davon. Die Positionierung der politisch Verantwortlichen auf der Seite der ausgewiesenen Antirassisten verhindert jedoch den Blick auf die eigenen rassistischen Verstrickungen. Die oben dargestellten Veränderungen im rassistischen Wissen der Gesellschaft, das sich heute vor allem auf der Unvereinbarkeit der Kulturen begründet und den Rassismusvorwurf dabei empört von sich weist, ermöglichen es der herrschenden Mehrheit, Rassismus als „somebody else’s problem“ zu deklarieren. Dies führt zu der paradoxen Situation, dass zwar von öffentlicher Seite einige der augenfälligen Rassismussymptome bekämpft werden, ohne dass jedoch der eigene, institutionalisierte Rassismus – zum Beispiel in der Gesetzgebung oder der Verwaltungspraxis – problematisiert wird. Diese Politik der weißen Weste zwingt mitunter zu einem vorsichtigen Umgang mit den öffentlichen Akteuren: Denn wer dem anderen rassistisches Denken und Handeln vorwirft, riskiert damit, der Verleumdung beschuldigt zu werden.

Bedeutet dies nun, dass wir es bei den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung in den vier von uns betrachteten Ländern mit einem Haufen von Rassisten zu tun haben? Nein, sicherlich nicht. Dagegen spricht schon die Tatsache, dass wir bei den Befragungen von Standesämtern und Ausländerbehörden auf eine grundsätzliche Offenheit für unsere Anliegen getroffen sind und es zu einer Vielzahl konstruktiver Gespräche kam. Es bedeutet aber, dass sich die in Gesetzgebung, Politik und Verwaltung Verantwortlichen auf eine ehrliche Auseinandersetzung mit den Diskriminierungserfahrungen der Betroffenen einlassen und sich selbst prüfen müssen, welchen Anteil sie möglicherweise selbst daran tragen. Es bedeutet auch, dass sich die Mächtigen in unseren Ländern ihrer Verantwortung stellen müssen, wie sie den Diskurs über Einwanderung steuern, weil davon ganz entscheidend abhängt, wie viel von diesem Rassismus aktiviert wird. Die politisch legitimierte und medial unterfütterte Scheinehenunterstellung etwa wird sonst die Folie bleiben, auf der sich latente Vorurteile, Rassismen und Sexismen erst ausbreiten können. Sie ist der Nährboden und zugleich die Rechtfertigung.

Menschen, die in Ausländerbehörden oder Botschaften arbeiten, haben sicherlich keine einfache Aufgabe. Es liegt in der Natur der Sache, dass sie einen selektiven Blick auf die „Problemfälle“ haben; die Kopplung dieser selektiven Erfahrungen mit Informationen aus den Medien macht es doppelt schwer, sich aus vorurteilsbehafteten Denkmustern zu lösen. Aber gerade deshalb ist es umso notwendiger, diesen Blick gerade zu rücken – sie etwa darin zu unterstützen, dass sie nicht von einem Fall einer nachgewiesenen Scheinehe auf alle binationalen Paare schließen. Und deshalb gehört zu einer wirksamen Strategie gegen Diskriminierung neben all den genannten übergeordneten Faktoren doch auch die Arbeit an der Basis: der Erwerb interkultureller Kompetenz, Konfliktmanagement und die Übertragung der Prinzipien von Kundenorientierung und Bürgernähe auch auf die oftmals ausgesparten Bereiche von Verwaltung, die mit MigrantInnen und in der Folge auch mit binationalen Paaren zu tun haben. Die Verantwortung dafür liegt in erster Linie in den Führungsetagen:

benötigt werden Top-Down-Prozesse, ein Durchdringen diskriminierungsfreien Denkens von oben nach unten.

Mit dem Projekt *fabienne* konnten wir eine recht umfassende Bestandsaufnahme der Diskriminierung binationaler Familien machen. Daraus haben wir eine Reihe von Vorschlägen erarbeitet. Für die Zukunft wird es darum gehen, dass es uns gelingt, unsere Erkenntnisse öffentlich zu machen und Bündnispartner für ihre Umsetzung zu gewinnen.

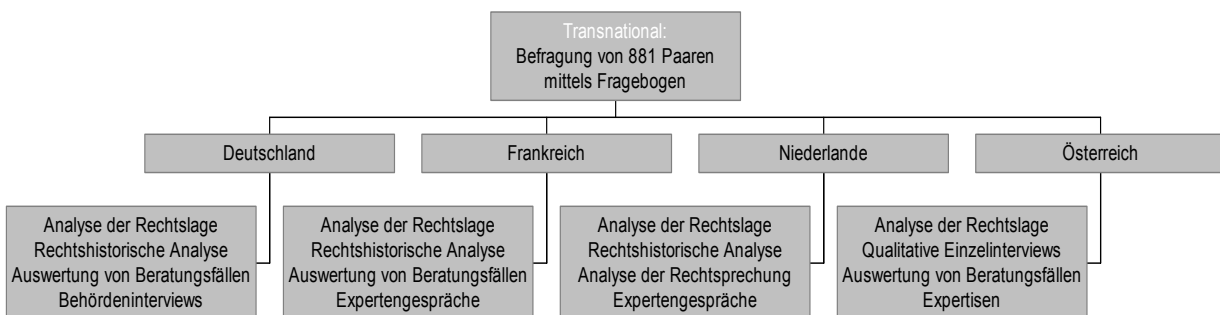
Untersuchungsmethoden

Zur Ermittlung und Bewertung möglicher Formen von Diskriminierung haben die Projektpartner unterschiedliche Vorgehensweisen gewählt. Die Differenzierung in der Methodik hat sich als sinnvoll und notwendig erwiesen, da Gesetze, Verwaltungsverfahren, Behördenhandeln und Alltagserleben bei der Diskriminierung binationaler Paare in besonderer Weise zusammenspielen. Ein Teil dieser Arbeiten wurde unabhängig voneinander in den vier Projektländern geleistet, wobei die Ergebnisse in bilateralen Arbeitstreffen ausgetauscht und ausgewertet wurden. Um eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse in allen vier Ländern zu erzielen, wurde die Befragung binationaler Paare mittels eines weitgehend identitischen Fragebogens parallel in diesen Ländern durchgeführt.

Im Einzelnen wurden folgende Methoden gewählt:

- a) **Analyse der Rechtslage** für binationale Familien einschließlich ihrer Geschichte in den vier Ländern
Analyse der Rechtsprechung in den Niederlanden sowie teilweise in Deutschland
- b) Insgesamt wurden die **Erfahrungen von über 1100 Paaren** mit Verwaltungsverfahren und Behörden erfasst (881 mittels standardisierten Fragebögen in allen vier Ländern; Auswertung von 229 Beratungsunterlagen in Frankreich; 20 qualitative Einzelinterviews in Österreich). vgl. dazu das Analyse-Raster von FIBEL in der Anlage
- c) **Gespräche mit Leitern von Standesämtern und Ausländerbehörden** anhand eines Interviewleitfadens (in Deutschland); Gespräche mit **Verantwortlichen aus Ministerien** und sonstigen übergeordneten Behörden in den vier Ländern.
- d) In Form einer Expertise: **Theorien** zur Entstehung, Erscheinungsformen und Funktion von **Fremdenfeindlichkeit und Rassismus**

Überblick über Projektstruktur und -methodik



Von Schlaglöchern, Warteschleifen und Umleitungen

Mehr Transparenz in den Behördenschungel !

Beispiel Familienzusammenführung (Deutschland)

Hiltrud Stöcker-Zafari, iaf/Frankfurt

1. Einführung

Die Ergebnisse der Befragung mit Hilfe der Fragebögen bestätigen die Erkenntnisse des Teilprojektes Familienzusammenführung: Den Mitarbeiter/innen der Ausländerbehörden, insbesondere aber den deutschen Auslandsvertretungen wurde von den 654 befragten Paaren zu 55 % unfreundliches bzw. sehr unfreundliches Verhalten bescheinigt. Auch wenn diese Befragung nicht den Anspruch der Repräsentativität erhebt, so lassen sich doch unschwer eindeutige Tendenzen erkennen. Insgesamt fühlten sich 82% der Befragten im Laufe des Verfahrens gegenüber deutsch-deutschen Paaren benachteiligt, weil sie mit diskriminierenden / beleidigenden Äußerungen durch BehördenmitarbeiterInnen konfrontiert waren, weil sie keine zuverlässige Auskunft über den Stand des Verfahrens erhielten oder weil ihnen wenig Entgegenkommen gezeigt wurde bei schwierig zu beschaffenden Dokumenten.

Im zweiten Teil des Projektes wurde das Verfahren zur Familienzusammenführung im einzelnen analysiert, um gegebenenfalls Anhaltspunkte für Diskriminierungen zu erhalten, die im Aufbau des Verfahrens selbst begründet liegen.

Das Zusammenwirken von Botschaft und Ausländerbehörde

Das Verfahren zur Familienzusammenführung in der Bundesrepublik trennt nicht zwischen Einreise und Aufenthalt, wie es in Frankreich oder auch in Österreich üblich ist, sondern verbindet beide Sachverhalte in einem Verfahren. Daher wird die inländische Behörde, die Ausländerbehörde, um ihre Zustimmung gebeten, denn diese ist zuständig für die Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung. Allerdings sind die Ausländerbehörden nur mittelbar an diesem gesamten Prozess beteiligt. Sie erteilen ihre Entscheidung im Rahmen eines internen Zustimmungsverfahrens; d.h. sie sind der deutschen Auslandsvertretung sozusagen beigeordnet. Sie haben ein Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht, wobei die endgültige Entscheidung der Auslandsvertretung obliegt. Beschwerden und die Inanspruchnahme von Rechtsmitteln gegen die Entscheidung über das Einreisevisum sind daher stets gegen die Auslandsvertretung gerichtet, obgleich die Ablehnung des Visums im Einzelfall auf der fehlenden Zustimmung durch die Ausländerbehörde begründet ist. Aufgrund des bestehenden internen Zustimmungsverfahrens können AntragstellerInnen nicht direkt gegen die verursachende Ausländerbehörde vorgehen, sondern müssen ihre Klage gegen die Auslandsvertretung richten.

Die Ausländerbehörden stellen ihre Rolle gegenüber AntragstellerInnen oft als unbedeutend dar, so als hätten sie nur wenige Einflussmöglichkeiten, und entziehen sich damit der unmittelbaren Kritik. Sieht man sich aber genauer an, aus welchen Gründen ein Antrag auf Familienzusammenführung abgelehnt wird oder sehr viel Zeit in Anspruch nimmt, so liegen diese auch im Inland und damit im Ermessen und in der Entscheidung der Ausländerbehörde.

Diese Form der Bündelung des Verfahrens zur Familienzusammenführung löst in der Praxis immer wieder Irritationen bei den AntragstellerInnen und ihren Familienangehörigen aus, da die Systematik schwer zu durchschauen ist und sie zudem die Erfahrung machen, immer

wieder von der einen Behörde an die andere verwiesen zu werden, und sich keine als die zuständige zu erkennen gibt.

Auswirkung: Allein diese Verfahrensform beinhaltet Diskriminierungsmöglichkeiten. Wie sollen sich Menschen an einem für ihre Lebensgestaltung entscheidenden Verfahren beteiligen können, ohne zu wissen, wer der Adressat ist? Um dies herauszufinden und um ihr Recht zu erhalten, bedarf es vielfach der Unterstützung durch Dritte, zum Beispiel durch Beratungsstellen oder sogar durch Intervention von Rechtsanwälten.

Vorschlag: Künftig sollte geregelt werden, dass die Antragstellung zur Familienzusammenführung vom Inland aus erfolgt. Dadurch wäre die Nähe zum Familienangehörigen, der sich im Bundesgebiet aufhält, gegeben und Fragen könnten zeit- und ortsnah geklärt werden.

Es wäre weiterhin überlegenswert, ob künftig in zwei getrennte Verfahren für Einreise und Aufenthalt unterschieden werden soll, so dass bei auftretenden Schwierigkeiten die zuständige Behörde direkt erkennbar ist.

2. Die häufigsten Hindernisse bei der Familienzusammenführung

2.1. Einreisehindernisse

2.1.1. In der Zuständigkeit der Ausländerbehörden

Die Ausländerbehörde entscheidet im Rahmen der Familienzusammenführung über

- **die Begleichung von Abschiebungskosten:**

Weitere Recherchen zur Frage, in wiefern die Rückzahlung der Abschiebungskosten mit der nachträglichen Befristung der Wirkung der Ausweisung verknüpft ist, brachten keine neuen Erkenntnisse. Vielmehr bestätigten die Informationen, die wir sowohl von Paaren als auch von Ausländerbehörden (z.B. in Frankfurt am Main) erhalten haben, diesen Zusammenhang, ohne dass jedoch eine Rechtsgrundlage dafür benannt wurde. Viele Behörden im Inland sehen hierin offensichtlich eine gute Gelegenheit, die Rückerstattung der aufgewandten öffentlichen Mittel zu erhalten.

Eine ähnliche Haltung ist auch bei Sozialämtern anzutreffen: bezog der ausländische Ehepartner unter einer anderen Identität vor der Eheschließung Sozialleistungen, so zeigten sich Ausländerbehörden in Einzelfällen erst dann bereit, die Zustimmung an die deutsche Auslandsvertretung zu erteilen, wenn der deutsche Teil sich schriftlich bereit erklärte, diese Leistungen zurückzuzahlen und die Bereitschaft mit einer Anzahlung unterstrich. Auch für diese Praxis fehlt die Rechtsgrundlage.

Auswirkung: Auch wenn diese Verwaltungspraxis nicht flächendeckend im Bundesgebiet anzutreffen ist, diskriminiert sie binationale Paare. Sie macht das Ergebnis eines Verwaltungshandeln, nämlich die Zustimmung für die Einreise, abhängig von der Rückzahlung aufgewandter öffentlicher Gelder. Die Erteilung der Zustimmung sollte sich an sachlichen Kriterien orientieren, die in der Person des Antragstellers/der Antragstellerin liegen. Kosten, die dieser/diese verursachte, können nach der erneuten Einreise zurückgefordert werden. Der deutsche Ehepartner darf für diese Kosten durch die Eheschließung nicht automatisch mit verantwortlich gemacht werden. Paare, die über geringe finanzielle Mittel verfügen, müssen ebenso durch das grundgesetzlich garantierte Recht auf Ehe und Familie geschützt werden.

In diesem Zusammenhang stellte die Bundestagsfraktion der PDS (Partei des Demokratischen Sozialismus) im Herbst 2000 eine Kleine Anfrage an den Deutschen Bundestag. Sie fragte,

- ob es zutrifft, dass Abschiebungskosten beglichen sein müssen, bevor eine Aufenthaltsgenehmigung in Form eines Sichtvermerks zum Zweck der Familienzusammenführung an den ausländischen Ehepartner erteilt wird,
- auf welcher Rechtsgrundlage dieses Junktim beruht,
- wie der Umstand beurteilt wird, dass durch fehlende Geldmittel das Ehepaar faktisch gehindert wird, sein durch Artikel 6 Grundgesetz geschütztes Recht auf Ehe und Familie tatsächlich zu leben,
- wie die Bundesregierung sicherstellen will, dass auch Menschen ohne ausreichende Finanzmittel ihr Recht auf Familienzusammenführung ausüben können.

Die Antwort der Bundesregierung fiel sehr nichtssagend aus. Sie referierte Passagen des Ausländergesetzes bezüglich der Entstehung einer Einreisesperre, der Möglichkeit einer nachträglichen Befristung der Wirkung der Abschiebung und der Rückzahlungsverpflichtung aufgewandter öffentlicher Mittel und hob hervor: „Bei mit Deutschen verheirateten Ausländern tragen finanzielle Erwägungen die Ablehnung eines Regelbefristungsantrages für sich allein nicht. Besteht keine Wiederholungsgefahr, kommt in diesen Fällen somit regelmäßig eine Befristung in Betracht. Bei der Festsetzung der Dauer der Befristung ist auch zu prüfen, inwieweit angefallenen Abschiebungskosten durch angemessene Ratenzahlungen erstattet werden können.“

Die Ausführungen stellen keine Antwort auf die Fragen dar. Da nicht bejaht wird, ob eine Verknüpfung der Erstattung von Abschiebungskosten mit der Erteilung des Sichtvermerks besteht, wird auch keine Rechtsgrundlage benannt, die einer solchen Praxis zugrunde läge, und dann erübrigt sich auch die Beantwortung der Frage nach der faktischen Unmöglichkeit, das grundgesetzlich geschützte Recht auf Ehe und Familie leben zu können.

Interessant an dieser Kleinen Anfrage ist die deutliche Umschreibung des Begriffes „Diskriminierung“, ohne dass dieses Wort ein einziges Mal erwähnt wird. Offensichtlich gehört dieser Begriff noch immer nicht zu den gängigen Termini im deutschen Sprachgebrauch .

▪ ***die Einreisesperre wegen eines statuslosen Aufenthaltes vor der Eheschließung***

Ein nicht legaler Aufenthalt, der offenkundig wird durch die Beantragung eines Einreisevisums zur Familienzusammenführung, ist für viele Ausländerbehörden ein Grund, über die Zustimmung zu diesem Visum erst sehr viel später zu entscheiden. Damit erteilen sie nachträglich quasi eine Einreisesperre. Als Argumentationsgrundlage gilt das Ausländergesetz, das in einem nicht legalen Aufenthalt einen Ausweisungsgrund sieht, der wiederum der erneuten Einreise entgegensteht und damit die Interessen der Bundesrepublik Deutschland tangiert. Demgegenüber sind die persönlichen Interessen des Antragstellers/der Antragstellerin zu berücksichtigen, insbesondere die Tatsache, dass er deutsch verheiratet ist, da damit durch Artikel 6 Grundgesetz ein Rechtsanspruch auf Aufenthalt im Bundesgebiet erworben wurde. Trotzdem verhängen Ausländerbehörden in Einzelfällen Einreisesperren von drei Jahren. Solch eine Entscheidung steht in ihrem Ermessen. Recherchen im Bundesland Hessen ergaben, dass die Ausländerbehörden für diese Ermessensentscheidungen weder vom Landesinnenministerium noch von der Fachaufsicht, angesiedelt bei den Regierungspräsidien, Richtlinien oder Anwendungshinweise erhalten. In anderen Bundesländern mag dies anders geregelt sein. Dies konnte im Rahmen des Projektes nicht vertieft werden.

Auswirkung: Diese Verwaltungspraxis verhindert, dass Deutsche mit ihren ausländischen Ehegatten zeitnah nach der Eheschließung in Deutschland zusammen leben können. Sie setzt faktisch das Grund- und Menschenrecht auf Ehe- und Familienleben außer Kraft und bestraft damit Unschuldige für ein Verhalten, das sie

nicht zu verantworten haben und das nicht im Zusammenhang mit ihrer Partnerschaft steht. Der ausländische Ehegatte sollte einreisen dürfen. Erst dann hat er die Möglichkeit, sich gegen eventuell bestehende Vorwürfe der Behörden im Inland auseinanderzusetzen und zu rechtfertigen. Das Eheleben insbesondere mit einer Deutschen/einem Deutschen ist zu ermöglichen und sollte in jedem Fall Vorrang haben.

2.1.2. In der Zuständigkeit der deutschen Botschaften und Konsulate

Im Laufe des Projektes wurde immer wieder deutlich, dass Schwierigkeiten bei der Familienzusammenführung schwerpunktmäßig im Zusammenhang mit bestimmten Ländern auftreten, da Staatsbürger/innen dieser Länder die meisten Probleme mit den deutschen Behörden vor Ort hatten. Hierzu gehören insbesondere die Länder Westafrikas (Ghana, Nigeria, Gambia etc.) und Pakistan. Vergleichbare Erfahrungen konnten mit nord- und südamerikanischen Staaten, Staaten der Europäischen Union, aber auch osteuropäischen Staaten nicht oder nur selten gemacht werden. Weitere Differenzierungen konnten leider aufgrund der relativ kurzen Laufzeit des Projektes nicht vorgenommen werden. Versuche, über das Auswärtige Amt in Berlin entsprechende Statistiken zu erhalten, schlugen fehl, da diese nicht erstellt werden.

Die einzige Statistik, die vom Auswärtigen Amt zu erhalten war, gibt die Anzahl der Visaerteilungen zum Familiennachzug wieder, ohne jedoch nach Nationalität, Alter, Beruf etc. zu unterscheiden:

1998

a) Ausländische Ehefrauen zu deutschen Ehemännern	13.098
b) Ausländische Ehemänner zu deutschen Ehefrauen	8.900
c) Ausländische Ehefrauen zu ausländischen Ehemännern	19.257
d) Ausländische Ehemänner zu ausländischen Ehefrauen	7.984
e) Kinder unter 18 Jahren:	14.584
 Gesamt:	 62.809

Das bedeutet: 1998 waren am Familiennachzug aus dem Ausland 21.998 deutsch-ausländische Paare beteiligt.

1999

a) Ausländische Ehefrauen zu deutschen Ehemännern	16.246
b) Ausländische Ehemänner zu deutschen Ehefrauen	9.865
c) Ausländische Ehefrauen zu ausländischen Ehemännern	20.036
d) Ausländische Ehemänner zu ausländischen Ehefrauen	7.711
e) Kinder unter 18 Jahren:	16.892
 Gesamt:	 70.750

Das bedeutet: 1999 waren am Familiennachzug aus dem Ausland 26.111 deutsch-ausländische Paare beteiligt.

2000

a) Ausländische Ehefrauen zu deutschen Ehemännern	18.863
b) Ausländische Ehemänner zu deutschen Ehefrauen	11.747
c) Ausländische Ehefrauen zu ausländischen Ehemännern	19.893
d) Ausländische Ehemänner zu ausländischen Ehefrauen	7.686
e) Kinder unter 18 Jahren:	17.699

Gesamt:

75.888

Das bedeutet: 2000 waren am Familiennachzug aus dem Ausland 30.610 deutsch-
ausländische Paare beteiligt.

Setzen wir die Zahlen des Familiennachzugs in Relation zu den insgesamt erteilten Visa, so
ergibt sich folgende Übersicht (leider fehlt die Vergleichszahl für das Jahr 2000):

1998

insgesamt erteilte Visa	2.498.480
Touristen-/Transitvisa	2.036.959
längerfristiger Aufenthalt	461.521
Ablehnungen/Zurückweisung	428.658

1999

insgesamt erteilte Visa	2.264.131
Touristen-/Transitvisa	1.926.705
längerfristiger Aufenthalt	337.426
Ablehnungen/Zurückweisung	434.749

(Ablehnungen erfolgen in schriftlicher Form, Zurückweisungen erfolgen z.B. wegen
unvollständiger Unterlagen).

Der Anteil, der auf den Familiennachzug entfällt, ist in der Summe des längerfristigen
Aufenthaltes enthalten. Er ist innerhalb eines Jahres von 13,6% auf 20,9% gestiegen. D.h.
dass der Anteil der Visa, die zu einer Wohnsitznahme im Bundesgebiet führen, steigt. Dies
wiederum korreliert mit der steigenden Zahl binationaler Eheschließungen; zeigt uns aber
auch, dass Eheschließungen, die im Ausland stattfinden und in keiner Statistik auftauchen,
ebenfalls steigen.

Leider erfahren wir in dem Zahlenmaterial des Auswärtigen Amtes nicht, wie viele
Ablehnungen und Zurückweisungen Anträge zur Familienzusammenführung betreffen und
leider auch nicht, auf welche Länder sich diese verteilen.

2.2. Legalisationsverfahren

Deutsche Gerichte und Behörden können ausländische, öffentliche Urkunden auch ohne
weitere Förmlichkeiten als beweiskräftig ansehen und auf Echtheitsnachweise verzichten. Es
besteht daher gemäß § 438 ZPO (Zivilprozessordnung) kein Legalisationszwang. Weist
jedoch die Urkunde den Legalisationsvermerk gemäß § 13 KG (Konsulargesetz) einer
zuständigen deutschen Auslandsvertretung auf, dann gilt diese ausländische Urkunde auch
für den deutschen Rechtsverkehr insoweit als echt.

Die Legalisation gilt üblicherweise als erfüllt, wenn sie gemäß §13.2. KG erfolgte, d.h. es
wird die Echtheit der Unterschrift, Funktion und gegebenenfalls des Siegels bestätigt. Ist eine
Urkunde vorbeglaubigt, so bezieht sich der Legalisationsvermerk meist auf diese
Vorbeglaubigung.

Welche Überprüfungs Voraussetzungen im einzelnen erfüllt sein müssen, damit der
Konsularbeamte den Legalisationsvermerk erteilt, ist gesetzlich nicht im Detail
vorgeschrieben. Der Konsularbeamte entscheidet vielmehr im pflichtgemäßen Ermessen.
Somit fließen persönliche Kenntnisse und Erfahrungen, aber auch Haltungen und
Einstellungen des Beamten mit ein, die wiederum sachlich nachvollziehbar und verwertbar
sein müssen.

Da die inländischen Behörden meist nur legalisierte, ausländische Urkunden anerkennen,
obliegt die Aufgabe der Erteilung der Legalisation den deutschen Auslandsvertretungen.
Jeder Inhaber einer ausländischen, öffentlichen Urkunde hat daher den Anspruch, dass

diese von der zuständigen Auslandsvertretung legalisiert wird. Lehnt die Auslandsvertretung die Legalisation ab, so ist die Ablehnung schriftlich zu begründen. Der Urkundeninhaber kann hiergegen Rechtsmittel einlegen und direkt gegen die Ablehnung Klage einreichen beim Verwaltungsgericht in Berlin (§ 52.2. VwGO – Verwaltungsgerichtsordnung).

In bestimmten Ländern weist das Personenstands- und Urkundenwesen gravierende Mängel auf, so dass das Auswärtige Amt die deutschen Auslandsvertretungen in diesen Staaten bereits im Mai 2000 anwies, vorerst keine Legalisationen mehr durchzuführen. Anträge auf Legalisationen öffentlicher Urkunden sowie Affidavits werden abgelehnt und die Urkundeninhaber unmittelbar an die inländische Behörde verwiesen, die dieses Anliegen hat. Wenn die inländische Behörde auf einer Legalisation besteht, so muss sie sich direkt mit der deutschen Auslandsvertretung in Verbindung setzen und diese im Rahmen der Amtshilfe hierum bitten. Nur dann wird in diesen bestimmten Ländern die Botschaft tätig und überprüft die Urkunde mit den Mitteln, die sie bisher auch eingesetzt hatte, zum Beispiel die Überprüfung durch einen Vertrauensanwalt. Die Kosten, die bei dem Überprüfungsverfahren entstehen, trägt wie gehabt der Urkundeninhaber und entrichtet diese bei der betreffenden inländischen Behörde. Ist das Legalisationsverfahren abgeschlossen, dann wird die Urkunde mit dem entsprechenden Vermerk an die ersuchende Behörde übersandt.

Lehnt die Botschaft die Legalisation ab, so führt dies zur Ablehnung des entsprechenden Antrages bei der inländischen Behörde, zum Beispiel der Antrag zur Anlegung eines Familienbuches. Der Urkundeninhaber hat bei diesem Verfahren nur die Möglichkeit, gegen die Ablehnung des Familienbuches Widerspruch beim zuständigen Amtsgericht einzulegen, nicht direkt gegen die Ablehnung des Legalisationsvermerkes.

Die Verfahrensänderung betrifft Urkunden aus den folgenden Staaten / Vertretungen:

Bangladesh	Botschaft Dhaka
Benin	Botschaft Cotonou
Cote d'Ivoire	Botschaft Abidjan – zuständig auch für Liberia
Ghana	Botschaft Accra
Guinea	Botschaft Conakry - zuständig auch für Sierra Leone
Indien	Botschaft New Delhi; Generalkonsulate Chennai, Kalkutta und Mumbai
Kamerun	Botschaft Jaunde
Kongo (Demokratische Republik)	Botschaft Kinshasa
Nigeria	Botschaft Lagos
Pakistan	Botschaft Islamabad; Generalkonsulat Karachi
Philippinen	Botschaft Manila
Ruanda	Botschaft Kigali
Senegal	Botschaft Dakar - zuständig auch für Gambia; Guinea-Bissau
Vietnam	Botschaft Hanoi; Generalkonsulat Ho-Chi-Minh-Stadt

Die Länder, die in diesem Teilprojekt am häufigsten auftraten, gehören somit laut Auswärtigem Amt zu den sogenannten „Problemstaaten“. Das veränderte Verfahren versprach eine Zeit- und Kostenersparnis auch für die Urkundeninhaber, in der Praxis konnte das bisher noch nicht festgestellt werden. In der Befragung binationaler Paare hat sich bestätigt, dass es zu besonderen Problemen in der Familienzusammenführung mit BürgerInnen aus diesen Ländern kommt (vgl. Auswertung der Befragung in diesem Bericht).

Auswirkung: Die Schwierigkeiten, die Paare mit nicht legalisierten Urkunden im Bundesgebiet haben, werden zum Beispiel bei der Änderung des Familienstandes, bei der Namensklärung gegenüber dem Standesamt, beim Anlegen eines Familienbuches offenkundig. Nicht alle inländischen Behörden sind über das geänderte Legalisationsverfahren in bestimmten Ländern informiert und sind der Meinung, dass sich die Urkundeninhaber hierum selbst zu kümmern hätten. Unterließen sie dies, so seien sie in der Bundesrepublik nicht rechtskräftig verheiratet. Dass solche Äußerungen seitens einer inländischen Behörde zu starken Verunsicherungen bei den betroffenen Paaren führen, muss wohl nicht ausgeführt werden.

Es stellt sich die Frage, warum deutsche Behörden weiterhin an den bisherigen Kriterien für die Ausstellung einer öffentlichen Urkunde festhalten, wenn es doch erwiesen ist, dass in ca. zwanzig Staaten diese Kriterien nicht erfüllt werden. Warum werden weiterhin – wenn auch im Rahmen von Amtersuchen einer inländischen Behörde – kostspielige Überprüfungsverfahren angewandt, um im Nachhinein festzustellen, dass zwar die Urkunde echt ist, doch zur inhaltlichen Richtigkeit keine Stellungnahme abgegeben werden kann? Dieses Ergebnis steht doch in der Regel bereits zum Zeitpunkt des Antrages fest?

Forderung: Deutsche Behörden können andere Staaten nicht zwingen, ihr Urkundenwesen oder ihr Registrierwesen so zu verändern, dass sie den bundesdeutschen Maßstäben gerecht werden. Daher sollten die Urkunden so angenommen werden, wie sie vorgelegt werden, und für die inhaltliche Richtigkeit wird der jeweilige Urkundeninhaber zur Verantwortung gezogen.

3. Zusammenfassung

Das Verfahren zur Familienzusammenführung ist dahingehend zu verändern, dass es transparent und überschaubar wird. Durch eine Trennung von Einreise und Aufenthalt würde deutlich, an welcher Stelle Schwierigkeiten entstehen, so dass diese zeitnah und vor allem direkt angegangen und beseitigt werden können.

Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass die Personen, die sich an der fabienne-Befragung beteiligten, den Mitarbeiter/innen deutscher Behörden in vielen Fällen diskriminierendes/beleidigendes Verhalten zuschreiben. Dieses Ergebnis sollte sehr ernst genommen werden. Dieses Teilprojekt arbeitete heraus, dass viele Entscheidungen im Ermessen der jeweiligen Mitarbeiter/innen stehen. Um ein pflichtgemäßes Ermessen auszuüben, bedarf es Persönlichkeiten, die in der Lage sind, auch in schwierigen Situationen wertschätzend und respektvoll mit Menschen umzugehen. Dieses Verhalten ist auch lernbar. Zusätzliche Gesetze, Richtlinien oder ähnliches können diesen Ansprüchen nicht gerecht werden, wenngleich Behörden selbstverständlich auch darüber nachdenken sollten, welche Maßnahmen Ermessensentscheidungen unterstützen könnten. Vielmehr sind Behörden aufgerufen, ihren Angestellten zum Beispiel Schulungen zur Thematik interkulturelle Kommunikation anzubieten und Supervision für schwierige Situationen. Voraussetzung hierfür ist jedoch seitens der Behörde eine Sensibilisierung für Diskriminierungstatbestände. Erst dann, wenn deutlich ist, was diskriminierendes Verhalten ist, können Maßnahmen zur Abhilfe von Diskriminierung geschaffen werden.

Der herzensgute Kerl und die unbesonnene Frau

Scheinehenhysterie und die Bilder von Männern und Frauen in binationalen Partnerschaften – das Beispiel Niederlande

Betty de Hart, Centre for Migration Law/Universität Nijmegen

1. Einleitung¹

Das Gesetz zur Verhinderung von Scheinehen aus dem Jahre 1994 sieht vor, dass jedes heiratswillige Paar, bei dem einer oder beide Partner ausländischer Herkunft (Drittstaatsangehörige) sind, zunächst die Ausländerbehörde aufsuchen muss. Diese erstellt ein positives oder negatives Gutachten auf der Grundlage einer Liste von „objektiven Indizien“ für eine Scheinehe. Das Standesamt kann die Eheschließung verweigern, wenn vermutet wird, dass das Paar eine Scheinehe plant. Bei einer im Ausland vollzogenen Ehe kann die Registrierung verweigert werden.

Während der parlamentarischen Diskussion über das Gesetz zur Verhinderung von Scheinehen im Jahre 1993 und in die Niederländischen Medien wurde die Eindruck erweckt, dass es sehr viele, jährlich zehntausende von Scheinehen gebe. Auch heute noch wird die Vorstellung, dass sehr viele Scheinehen die restriktive Migrationspolitik unterlaufen, von Parlamentariern und Medien ständig wiederholt.² Die Behörden warten gelegentlich in der Presse mit Untersuchungen auf, die beweisen sollen, dass 80% der Ehen mit Ausländern Scheinehen sind.³ Diese Berichte kontrastieren stark mit der Evaluation des Gesetzes, die ihrerseits zeigte, dass nur sehr wenige Eheschließungen tatsächlich verweigert werden. Die Evaluation bezieht sich auf die Praxis und spiegelt vor allem die Meinungen von Ausländerbehörden, Standesämtern und sonstigen Behörden wider. Diese gehen aus von 30% Scheinehen – ein Anteil, der sich durch das Gesetz nicht geändert hat.

Im niederländischen Teilprojekt von *fabi* wurde untersucht, ob das Gesetz zu einer Ungleichbehandlung von binationalen Paaren führt. Dazu wurden soziale Organisationen befragt: einerseits Organisationen mit Kontakten zu Anwälten, andererseits Organisationen mit Kontakten zu binationalen Paaren. Insgesamt wurden sieben Organisationen befragt: Forum (Institut für Multikulturelle Entwicklung), Concerned Ghanesians and Nigerians and Partners, Clara Wichmann Institut (Institut für Frau und Recht), COC (Interessengemeinschaft von Lesben und Schwulen), LAWINE, E-Quality (Experten in Gender und Ethnizität) sowie die Stiftung gegen Frauenhandel. Außerdem wurde ein Interview mit der Projektgruppe Scheinehen von Justizministerium durchgeführt.⁴ Weiterhin wurde die Rechtsprechung über die zivilrechtliche Verweigerung von Ehen gesammelt und analysiert; insgesamt wurden 53

¹ siehe Zwischenbericht für die Forschungsmethode, eine umfassende Beschreibung des Zustandekommens des Gesetzes, die parlamentarische Debatte und Untersuchungen über Scheinehen.

² Tweede Kamer 2000-2001 Aangangsels Handelingen 383, 12 Dezember 2000. Antwort auf Fragen Parlamentarier Verhagen und Wijn (CDA) über die Praxis der Niederländischen Botschaft in Ägypten aufgrund eines Presseartikels in NRC 14 Oktober 2000 Poort naar de welvaart (Pforte zum Wohlstand). Tweede Kamer 2000-2001 Aangangsels Handelingen 1539, Fragen Parlamentarier Christen Demokraten Wijn 30 Mai 2001, Antwort Staatssekretär 23 Juli 2001. Fragen wurden gestellt aufgrund eines Artikels in der Presse Het Parool 26 Mai 2001, Nauwelijks controle op Schijnhuwelijken (Fast keine Kontrolle von Scheinehen).

³ Siehe Zwischenbericht für eine kritische Besprechung solcher Untersuchungen.

⁴ Mein Dank an alle Befragten. Gern hätte ich noch eine Gruppe von ‚Opfern von Scheinehen‘ befragt; es ist mir aber nicht gelungen, in Kontakt mit ihnen zu kommen.

Urteile untersucht.⁵ Zentrale Frage war, ob und wie das Gesetz zu einer Ungleichbehandlung führen könnte. Die Ergebnisse des Zwischenberichtes führten zur Hypothese, dass Ungleichbehandlung aus drei Gründen resultieren kann: Nationalität, Geschlecht und binationale Partnerschaft.

2. Scheinehen - ein ‚non-item‘?

Schinehen sind ein *non-item*. So lautete die Antwort auf die erste Frage im ersten Interview, das ich geführt hatte.⁶ Man habe nie von Problemen mit dem Gesetz gehört und man machte mich darauf aufmerksam, dass es andere im Ausländergesetz vorgesehene Maßnahmen gebe, die den Paaren mehr Probleme bereiteten, wie etwa die MVV und die Legalisierung von Dokumenten.⁷ In den weiteren Interviews hatten andere Organisationen dieselbe Einschätzung auf Grund ihrer Kontakte zu Anwälten und binationalen Paaren. Eine Evaluation des Gesetzes habe schon ergeben, dass Verweigerungen von Scheinehen in den Niederlanden kaum stattfänden.⁸ Selbst die Einschätzung der Leiterin der „Projektgruppe Scheinehen“ des Justizministeriums über die Wirkung des Gesetzes war nicht sehr positiv. Sie hatte kaum Kenntnis von der Praxis des Gesetzes, da sie keine Berichte von den Standesämtern erhält. Ihrer Meinung nach habe sei das Gesetz durch die Einführung der Visumspflicht seit 1998 (MVV) überholt. Das Gesetz sei im übrigen nicht auf Fakten und Untersuchungen gegründet, sondern auf das „Stammtischgerede“ von Standesbeamten und MitarbeiterInnen der Ausländerbehörden.⁹ Andererseits meinte sie, dass die geringe Zahl von Verweigerungen durch die mangelhafte Aktenführung der Behörden verursacht werde. In einem Artikel für die „Zeitschrift für das Standesamt“ weist sie auf die Probleme der Beweisführung hin und gibt Tipps für einen besseren Aktenaufbau.¹⁰

Wie sind die Ergebnisse der Interviews, die darauf hinweisen, dass es keine nennenswerte Praxis gibt, zu vereinbaren mit den Geschichten über zehntausende Scheinehen pro Jahr? Wo sind die zahllosen Scheinehen? Warum kann sie keiner finden?

Vielleicht könnte man von einer ‚*moral panic*‘ über Scheinehen sprechen: Ängste, die umgesetzt werden in politische Aktion und gesellschaftliche Veränderung. Die Presse, Politiker und Ausländerbehörden sind die Akteure in dieser *moral panic*. Wie untersucht man also ein *non-item*, die Diskriminierung als Folge eines Gesetzes, das kaum zur Ablehnung von Eheschließungen führt? Der Ausdruck *moral panic* weist darauf hin, dass es Vorstellungen gibt über binationale Ehen als Scheinehen, die nicht zwangsläufig mit der Praxis binationaler Ehen übereinstimmen. Anhand der niederländischen Rechtsprechung über das Gesetz zur Verhinderung von Scheinehen werden in diesem Bericht diese Vorstellungen und ihre Auswirkungen untersucht.

3. Was ist eine ‚Scheinehe‘?

Ich habe die zivilrechtliche Rechtsprechung zu verweigerten Eheschließungen auf Grund des Gesetzes seit 1994 untersucht. Die Hauptfrage war, anhand welcher Kriterien die

⁵ Das waren alle Urteile, die ich sammeln konnte. Die zivilrechtliche Rechtsprechung aufgrund des Gesetzes zur Verhinderung von Scheinehen ist beschränkt. Viel umfangreicher ist die ausländerrechtliche Rechtsprechung; diese wurde hier aber nicht untersucht.

⁶ Interview Wim Verberk Forum, Institut für Multikulturelle Entwicklung 28 März 2001.

⁷ Sehe Zwischenbericht für eine Übersicht über die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für binationale Paare.

⁸ G. Fonk, W. van der Meer, U.H. Oelen, Evaluatie Wet Voorkoming Schijnhuwelijken, Eindrapport Leiden SWOKA 1998.

⁹ Interview E. Bleeker Justizministerium 17 April 2001.

¹⁰ E. Bleeker, Schijnhuwelijken in de schijnwerper, in: Burgerzaken en Recht 1999,

Ausländerbehörde oder das Standesamt vermuteten, dass es sich um eine Scheinehe handele und wie der Richter dieses beurteilte.¹¹

In einem Rundschreiben an Ausländerbehörden und Standesämter wurden die folgenden ‚objektiven Indizien‘ für die Beurteilung von Ehen als Scheinehen genannt: falsche Angaben; die Partner kennen einander kaum; Äußerungen der Ehepartner, die auf eine Scheinehe hinweisen; widersprüchliche Erklärungen der Ehepartner; fehlender Wille, im Herkunftsland des ausländischen Partners zu leben; häufige Umzüge; mehrere kurze Ehen mit Ausländern; Ehepartner haben es eilig mit der Eheschließung.¹² Diese Indizien sind in der Rechtsprechung wiederzufinden, aber es gibt noch weitere Indizien, die von den Standesämtern angeführt werden, wie etwa der Altersunterschied zwischen den Partnern. Die Liste der Indizien ist also nicht erschöpfend.

Die Scheinehe ist das Gegenstück zur ‚richtigen‘ Ehe, der Liebesehe, oder wie ich es nenne, der *„romantischen Heiratsvorstellung“*. Obwohl die gesetzliche Definition der Scheinehe nur vom „falschen“ Heiratsmotiv der Erlangung einer Aufenthaltserlaubnis spricht, scheint es den Standesämtern und dem Gericht darum zu gehen, ob die Partner einander wirklich lieben. Sie gehen deshalb von mehreren „falschen“ Heiratsmotiven neben der Erlangung der Aufenthaltserlaubnis aus, wie etwa der körperlichen oder materiellen Versorgung. Die Ehepartner haben die Chance, mit der Geschichte ihrer Beziehung den Richter davon zu überzeugen, dass es sich um Liebe handelt. Die Erfüllung ehelicher Pflichten wie Hilfe und Fürsorge genügt dafür meistens nicht.

Ein niederländischer Mann und eine marokkanische Frau gaben an, einen gemeinsamen Wohnsitz zu haben und einen gemeinschaftlichen Haushalt zu führen. Das Paar meinte, dass eine affektive oder sexuelle Partnerschaft nicht notwendig sei. Der Richter aber war anderer Ansicht: die Zuneigung müsse mehr sein als Freundschaft, es solle ein Bedürfnis geben, „das Leben zu teilen“. Der Richter meinte, dass die Partnerschaft auf dem Bedürfnis des invaliden Mannes nach körperlicher Versorgung und dem Bedürfnis der Frau nach finanzieller Versorgung begründet sei. Das seien jedoch nicht die richtigen Heiratsmotiven und somit handele es sich um eine Scheinehe.¹³ Im vergleichbaren Fall jedoch eines niederländischen, invaliden Mannes und seiner jugoslawischen Frau meinte der Richter, es sei „verständlich“ und im Einklang mit den ehelichen Pflichten, dass der Mann jemanden für die Hausarbeit brauche.¹⁴

Die gesetzliche Definition der Scheinehe geht davon aus, dass es nur ein eindeutiges Heiratsmotiv geben kann: das Motiv ist entweder die Aufenthaltserlaubnis *oder* Liebe. Ausländerbehörde und Standesamt stellen sich auf denselben Standpunkt und suchen nach eindeutigen Heiratsmotiven. Im Gegensatz dazu geht die Rechtsprechung davon aus, dass mehrfache Heiratsmotive möglich sind: Aufenthalt *und* Liebe. In einem Urteil meinte der Standesbeamte, eine Scheinehe sei nachgewiesen, u.a. weil der ausländische Partner ausgewiesen worden sei. Der Richter aber vertrat die Auffassung, dass nicht genügend bewiesen worden sei, dass die Partner nicht *auch* gleichzeitig planten, eine wirkliche Ehe zu führen.¹⁵

Neben den Heiratsmotiven gibt es drei Charakteristika von Partnerschaften, die nach Ansicht der Standesämter auf eine Scheinehe hinweisen: die wirtschaftliche Situation des

¹¹ Aufgrund meiner (beschränkten) Kenntnisse der deutschen und belgischen Rechtsprechung vermute ich, dass die unten beschriebene Analyse nicht nur für die Niederlande, sondern auch für diese beide Länder gilt. S.a. S. D’Hondt, Over schijn, zaken en schijnbare zaken. De geldigheid van het zakelijke huwelijk herafgewogen tegen de nietigheid van het schijnhuwelijk, in: Rechtskundig Weekblad 2001/2002, nr 5. 29 september 2001, pp. 145-153.

¹² TBV 2001/8.

¹³ Gericht Dordrecht 9 Juni 1999, nr. 25134 FA RK 98-8640.

¹⁴ Gericht Arnhem 19 Juni 1995, MR 1995, 133. Im Interview vom 7. Mai 2001 weist Sabine Kraus, E-Quality (Expertisezentrum für Gender und Ethnizität), darauf hin, dass wenn Freundschaft nicht genüge, der Richter meine, dass Sex noch dazu gehöre. In Belgien ist Geschlechtsverkehr ein Indiz, das in der Rechtsprechung genannt wird. S. D’Hondt

¹⁵ Gericht Den Bosch 17-8-1998, rek nr EX 98/572.

Ehepaares, Unterschiede zwischen den Partnern und die Frage, inwiefern der inländische Ehepartner eine ‚informierte Wahl‘ getroffen habe. Ich werde an Hand der Rechtsprechung diese Charakteristika erläutern.

Dass die ökonomische Situation des Ehepaares eine Rolle spielt, ergibt sich daraus, dass in zwei Urteilen das unzureichende Einkommen der niederländischen Frau als Grund für die Eheschließung erwähnt wurde.¹⁶ So meinte ein Standesbeamter: „Unter Berücksichtigung Ihre heutigen finanziellen Situation ist eine Aufenthaltserlaubnis aufgrund der nichtehelichen Lebensgemeinschaft nicht möglich und aus anderen Gründen hat Ihr Partner kein Aufenthaltsrecht. Mittels einer Ehe könnte eine Aufenthaltserlaubnis ‚einfacher‘ erworben werden“.¹⁷ Der Richter aber meinte, dass der Standesbeamte einen falschen Maßstab anlege und es ihm nicht obliege zu beurteilen, ob das Einkommen der Frau ausreiche. In einem anderen Urteil meinte das Gericht, dass die Ehe zwischen einer niederländischen Frau und einem ägyptischen Mann eine Scheinehe sei, u.a. weil die Frau erzählte, dass sie lieber noch nicht geheiratet hätte, aber ihr Einkommen nicht ausgereicht habe, um die Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis aufgrund der nichtehelichen Lebensgemeinschaft zu erfüllen. Das Gericht befand schließlich, dass, obwohl die Ehe als Scheinehe angefangen habe, dies ein Jahr später aber nicht mehr der Fall sei: die Frau sei ihrer Schwiegerfamilie begegnet, Sprachprobleme und Kulturunterschiede seien überwunden und sie habe eine Arbeit gefunden.¹⁸

Damit sind wir beim zweiten Charakteristikum angelangt: den Unterschieden zwischen den Ehepartnern. In der „romantischen Ehevorstellung“ gibt es keine großen Unterschiede zwischen den Ehepartnern. Ein großer Altersunterschied wurde in acht Urteilen angeführt, aber in der Regel vom Gericht nicht als Grund akzeptiert.¹⁹ Ein Richter meinte dazu: „Der große Altersunterschied zwischen den Betroffenen reicht, unter Berücksichtigung der jahrelangen Partnerschaft, nicht aus, um anzunehmen, dass es sich hier um eine Scheinehe handelt“.²⁰

Weitere Unterschiede sind Sprache und Kultur.²¹ Mitunter werden kulturbedingte Unterschiede in der Tradition der Eheschließung nicht berücksichtigt. In einem Urteil meinte der Standesbeamte, dass es sich um eine Scheinehe handle, weil die Ehepartner einander vor die Eheschließung nicht kannten und die Ehe von den Eltern arrangiert worden sei. Das Gericht aber urteilte: „Es gehört zur hinduistischen Kultur, dass eine Ehe von den Eltern arrangiert wird. Der Mann und die Frau haben die Absicht, zusammen zu leben“. Auch kann eine zusätzliche islamische Eheschließung dazu beitragen, dass das Gericht die Ehe ernst nimmt.²²

Das dritte Charakteristikum ist, ob der inländische Partner eine ‚informierte Wahl‘ getroffen hat. Er muss also beweisen, dass er oder sie (vor allem sie) weiß, was sie tut, darüber

¹⁶ In den Niederlanden muss der niederländische Partner ausreichendes Einkommen aus Erwerbstätigkeit nachweisen, damit der ausländische Partner eine Aufenthaltserlaubnis erhalten kann. Für eine Aufenthaltserlaubnis aufgrund der Lebenspartnerschaft ist das 100 % des Sozialen Mindesteinkommens, bei Heirat 70%.

¹⁷ Gericht Haarlem 23 April 1996, RV 1996, 32.

¹⁸ Gerichtshof Arnhem 3 November 1998, NJ 1999, p. 807.

¹⁹ Es gab Unterschiede von 12 bis 23 Jahre. Gericht Groningen, 11-12-2000, NvvB-website. Hof Den Bosch, 7-10-98, Nederlandse Jurisprudentie 1999, 558. Gericht Amsterdam 10 Juni 1997, rek nr 97/1005 H; Gericht Amsterdam 11 dezember 1998, rek nr 983718H; Gericht Den Bosch 21 Januar 1999, rek nr EX 99/42; Gericht Dordrecht 9 Juni 1999, nr 25134 FA RK 98-8640; Gericht Den Bosch 12 Februar 1999, rek nr EX 98/572; Gericht Den Bosch 21 April 1999, rek nr EX 98/1011.

²⁰ Gericht Den Bosch 12 Februar 1999, rek nr EX 98/572.

²¹ Die Ausländerbehörde geht davon aus, dass es Kulturen gibt, die ‚nicht zueinander passen‘, und betrachtet dies als Indiz für Scheinehen. Zakelijke Schijn of schijnbare zakelijkheid (Sachliche Schein oder scheinbare Sachlichkeit) H. van der Vorst Vreemdelingendienst Bureau Verblijfsregelingen Rotterdam 1992.

²² Gericht Den Haag 3-3-1997 Gerichtshof 19-9-1997, rek nr 963855. S. D’Hondt warnt davor, religiöse oder kulturelle Traditionen in diesem Maße zu berücksichtigen; sie sollten nicht als gesonderte Bedingung gelten. S. D’Hondt, Artikel 146bis BW, in: J. Gerlo, A. Heyvaert, J. Pauwels en P. Senaev (red.) Personen en familierecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer. Antwerpen: Kluwer 2000.

nachgedacht und eine bewusste Wahl getroffen hat. Der Nachweis ergibt sich aus dem „objektiven Indiz“, dass die Ehepartner einander nur kurz und nicht gut kennen. In drei Urteilen führte das Standesamt an, dass die Ehepartner einander nur kurz gekannt hätten.²³ Wie kurz das ist, zeigt die Rechtsprechung nicht, es wird aber deutlich, dass das Standesamt nicht an „Liebe auf den ersten Blick“ glaubt. Auch die Art der Begegnung kann eine Rolle spielen. Die Begegnung mittels eines Video war nach Ansicht des Standesamtes nicht die „richtige“ Weise, um einander kennenzulernen. In diesem Fall kam dazu, dass der niederländische Mann geistig schwach begabt war und bezweifelt wurde, ob der Mann wisse, was eine Ehe bedeutet. Das Gericht jedoch hielt die Verweigerung der Eheschließung für nicht gerechtfertigt.²⁴

In Befragungen wird ermittelt, was die Partner von einander wissen: Alter, Geburtsort, Geschwister usw. und ob der inländische Partner weiß, was er oder sie tut: zum Beispiel, ob er/sie sich darüber bewusst ist, was es bedeutet, dass sich der ausländische Partner illegal im Lande aufhält, die Ehe schiefehen könnte usw. Das Kriterium einer informierten Wahl klingt emanzipiert und modern. Die informierte Wahl scheint aber vor allem die „Risiken“ der Partnerschaft selbst zu betreffen²⁵ und nicht die Führung der Lebensgemeinschaft nach eigenen Vorstellungen. Gleichzeitig werden traditionelle Verhaltensweisen erwartet, z.B. dass die Frau den Namen ihres Ehemannes annimmt oder sich bereit erklärt, in seinem Herkunftsland zu leben.²⁶ Die Weigerung, dort zu leben, ist wiederum eines der offiziellen Indizien für eine Scheinehe. Das Gericht ist damit nicht immer einverstanden: „Dass der Mann nicht in Surinam zu leben beabsichtigt, wo er doch in den Niederlanden eine gute Arbeit und ein eigenes Haus hat, ist nicht unvereinbar mit dem Vorhaben, der Ehe Inhalt zu geben“.²⁷ Hier sieht man im übrigen noch einmal die Bedeutung der wirtschaftlichen Situation der Ehepartner.

Ausländerbehörde und Standesamt arbeiten mit den drei genannten Charakteristika, um Ehen als Scheinehen zu beurteilen; die Rechtsprechung zeigt aber, dass die Gerichte damit im allgemeinen nicht einverstanden sind. In fast der Hälfte der Fälle entscheidet das Gericht zugunsten der binationalen Paare. Das Gericht hat eine andere Auffassung von der „romantischen Heiratsvorstellung“ als die Ausländerbehörde und das Standesamt; zum einen akzeptiert das Gericht, dass es mehrere Heiratsmotive geben kann, zum anderen aber auch, dass Menschen verschiedene Lebensformen wählen können. Gerichtsurteile, in denen Scheinehen festgestellt wurden, betreffen nur die Fälle, in denen es widersprüchliche Erklärungen oder Geständnisse der Partner gab oder in denen nachgewiesen wurde, dass das Paar nicht zusammen lebt.

Das binationale Paar kann mit einer guten, einleuchtenden Erklärung über seine Partnerschaft das Gericht in den meisten Fällen überzeugen. In dieser Erklärung muss es die Punkte, in denen es von der romantischen Heiratsvorstellung abweicht, erläutern und verständlich machen. Die romantische Heiratsvorstellung schließt Liebe bei binationale Paaren nicht aus, sie will sie aber bestätigt sehen. Die Partner müssen darlegen, dass es in ihrem Fall gelungen ist, die Divergenzen wie Altersunterschied, Sprache oder Kultur zu überwinden, wie etwa im oben genannten Urteil, als die Frau bestätigen musste, den Kulturunterschied überwunden zu haben. Die kurze Dauer der Bekanntschaft kann mit der Zeit in ein dauerhaftes Zusammenleben münden; manchmal ist inzwischen die Frau

²³ Gericht Arnhem 19-6-1995, MR 1995, 133; Gerichtshof Den Bosch 7-10-1998, NJ 1999, 558; Gerichtshof Arnhem 3-11-1998, NJ 1999, 807.

²⁴ Gerichtshof Den Haag 23 Januar 1998, Migrantenrecht 1998, 21.

²⁵ Ein klares Vorbild ist ein deutsches Gerichtsurteil des Landgerichts Saarbrücken 15-3-1999, Info Ausländerrecht 10, 1999. Das Standesamt war der Auffassung, dass die Frau die Bedeutung einer Ehe, insbesondere mit einem Mohammedaner nicht erfasst habe. Das Landgericht aber meinte, „dass sie sich mit den Folgen einer Eheschließung mit dem Beteiligten auseinandergesetzt und in Kenntnis sowohl der Religionszugehörigkeit als auch der Staatsangehörigkeit des Beteiligten für sich die Entscheidung getroffen habe, den Beteiligten zu heiraten zu wollen. Mit Dank an Hermine Jöst, die mich auf dieses Urteil aufmerksam gemacht hat.

²⁶ Gericht Arnhem 19-3-1996 nr 733.2, in: T. de Lange Tijdschrift voor familie en jeugdrecht 18 (1996) 7/8, p. 157-160.

²⁷ Gericht Den Haag 3-3-97 und Gerichtshof 19-9-97, rek nr 963855.

schwanger oder hat ein Kind geboren.²⁸ Auf diese Art und Weise wandelt sich die nach Ansicht von Ausländerbehörde oder Standesamt „offensichtliche“ Scheinehe beim Gericht dann in ein „richtiges Liebespaar“. Diese Wandlung kann schon während des Verfahrens bei Ausländerbehörde oder Standesamt geschehen; den Paaren, denen es dort nicht gelungen ist, wird es in den meisten Fällen bei Gericht gelingen.

Die Wandlung von der Scheinehe zur Liebeshe ist auf bestimmten Bildern von Männern und Frauen begründet, vor allem aber auf der Vorstellung, dass die inländischen PartnerInnen, die eine binationale Ehe eingehen, naiv, unkritisch und unbesonnen sind. Diese Typisierung wird in Großbritannien als ‚gullible sponsor‘ (leichtgläubiger Sponsor) bezeichnet.²⁹ Die inländischen Männer werden von Beamten der niederländischen Ausländerbehörden „herzensgute Kerle“ genannt und folgendermaßen typisiert: eine älterer Mann, niedrige soziale Schicht, nicht sehr intelligent, der von einer ausländischen Frau hereingelegt oder sexuell verwöhnt wird.³⁰ Hier sieht man nicht nur einmal mehr, welches Gewicht die wirtschaftliche Lage der Partner hat, sondern auch, wie die alten Stereotypen über ausländische, insbesondere orientalische Frauen als Verführerinnen nachwirken. Während das Klischee vom herzensguten Kerl noch auf Männer einer bestimmten Schichtzugehörigkeit beschränkt ist, ist dies bei inländischen Frauen nicht der Fall. Alle inländischen Frauen in einer binationalen Ehe sind potenziell „unbesonnene Frauen“. Laut der Autorin Vron Ware ist die „unbesonnene Frau“ oder „Foolhardy“ einer der wichtigsten Charaktere im Diskurs über Orientalismus oder Nation. Die unbesonnene Frau ist die weiße Frau, die mit ihrem Verhalten nicht nur sich selbst, sondern auch die Gesellschaft in Gefahr bringt. Sie hat einige emanzipierte Neigungen - vor allem ihren Unwillen, sich anzupassen. Es ist ihre Schicksal, sich in Situationen zu begeben, von denen sie nichts versteht und deren Konsequenzen sie nicht überblicken kann. Mit ihrem Verhalten durchbricht sie Tabus für sich selbst und die Gesellschaft, und deshalb muss sie bestraft werden.³¹ Mit ihrer Darstellung bei Gericht können Frauen und Männer beweisen, dass sie keine „herzensguten Kerle“ oder „unbesonnenen Frauen“ sind.

Die Frage der Ungleichbehandlung wurde in der Rechtsprechung nur in zwei Fällen berücksichtigt. Ein niederländischer Mann und eine deutsche Frau meinten, dass die Kontrolle, sprich das Gutachten der Ausländerbehörde als Bedingung für die Eheschließung, eine Verletzung ihres Rechtes auf Familienleben und Ehe (Artikel 8 und 12 EMRK) und Ungleichbehandlung (14 EMRK) darstellte und wandten sich an die Europäische Kommission für die Menschenrechte. Die Kommission urteilte, dass die Ausländerbehörde nur den Aufenthaltsstatus der Frau kontrolliert habe und vertrat die Auffassung, dass die Verpflichtung, diese Daten zu erheben, keine Verletzung des Rechts auf Eheschließung darstelle. Dass diese Verpflichtung nur für Niederländer gilt, die eine Ehe mit einem ausländischen Partner eingehen wollen, und nicht für Niederländer, die eine/n NiederländerIn heiraten, sei kein Verletzung von Artikel 14 ECRM.³² In einem anderen Fall war ein lesbisches Paar der Auffassung, dass die Tatsache, dass das Vorhandensein einer Aufenthaltserlaubnis zur Bedingung für die Partnerschaftsregistrierung gemacht werde, eine Ungleichbehandlung von Homosexuellen darstelle. Das Gericht war anderer Meinung: die Bedingung treffe auch für Heteropaare zu. Dass Personen vom selben Geschlecht damals nicht heiraten konnten, wurde nicht als Verletzung von Artikeln 8,12 und 14 ECRM beurteilt.³³

²⁸ Gericht Alkmaar 3 April 1997, Forum 1997/096; Gericht Den Bosch 23 Mai 1997 rek nr C96/646.

²⁹ Travers, M. 'The British Immigration Courts. A study of law and politics', (Policy Press: Bristol), 1999, p. 77, 91.

³⁰ B. de Hart, De Goede Lobbes en de onbezonnen Vrouw, in: Over de grens. Gemengde relaties in Nederland. B. de Hart en J. Schuster (red) Themanummer Migrantenstudies. (16) nr 4 2000, pp. 246-259.

³¹ Ware, V. Beyond the pale. White Women, racism and history. London/New York: Verso 1992.

³² Europäische Kommission für Menschenrechte 3 Dezember 1997, nr. 33257/96. Rechtspraak Vreemdelingenrecht 1997, 22. Das Gesetz zur Verhinderung von Scheinehen trifft seit 2001 nicht mehr für Ehen mit EU-Bürgern zu.

³³ Gericht Amsterdam 12 Januar 1999, rek nr 98.2786H. Seit 1 April 2001 können gleichgeschlechtliche Paare heiraten. Außerdem ist für eine Partnerschaftsregistrierung eine Aufenthaltserlaubnis nicht länger Voraussetzung.

4. Schutz von Frauen gegen Missbrauch

Niederländische Parlamentarier haben während der Debatte über das Gesetz zur Verhinderung von Scheinehen über die Notwendigkeit gesprochen, niederländische Frauen und Migrantinnen durch Aufklärung gegen den Missbrauch durch böswillige („mala fide“) Migranten zu schützen. So wurde der Schutz von Frauen eines der Argumente für die Einführung des Gesetzes. Solche Art von Aufklärung gehört nach Meinung des niederländischen Außenministers zu den Aufgaben der Behörde: „[Aber] dort, wo beim Eingehen einer Ehe das Vertrauen einer niederländischen Staatsbürgerin missbraucht wird, hat der niederländische Staat keine Aufgabe außer der Aufklärung. Hier geht es schließlich um das Privatleben der Menschen und die Wahl, die sie treffen“. ³⁴ Keine der befragten Organisationen, auch nicht die Projektgruppe Scheinehen des Justizministeriums, glaubt an eine schützende Wirkung des Gesetzes gegen Frauenhandel oder Zwangsverheiratung.

Eine der Folgen des Gesetzes zur Verhinderung von Scheinehen ist, dass Beamte versuchen, die niederländischen Partner vor Missbrauch zu warnen. ³⁵ Die Interviews mit ‚LAWINE‘ und ‚Concerned Ghanians and Nigerians and Partners‘ (weiter: Concerned) zeigen, dass vor allem niederländische Frauen oft vor Missbrauch durch ihren ausländischen Partner gewarnt werden. Nach Informationen dieser Organisationen erfahren niederländische Frauen diese Praxis nicht als objektive „Aufklärung“, sondern als erniedrigend, beleidigend und diskriminierend. ³⁶ In diesem Zusammenhang ist es erhellend zu sehen, was Frauen selbst über diesen so genannten Schutz denken: „Wir sind jetzt fünf Jahre verheiratet und ich ärgere mich noch immer ein wenig, wenn ich an die Ausländerbehörde denke. Als mein Partner und ich heiraten wollten, hat die Ausländerbehörde ein negatives Gutachten abgegeben. Zum Glück hat der Standesbeamte anders darüber gedacht und sich nicht an dieses nicht bindende Gutachten gehalten. Aber neben allen Missverständnissen und Hindernissen, die man als bikulturelles Paar ohnehin schon zu überwinden hat, tut eine solche falsche Beschuldigung durch die Ausländerbehörde den Flitterwochen nicht gut“. ³⁷ Eine andere niederländische Frau erzählt: „Wir kamen zur Ausländerbehörde, ich vergesse das nie. Der Mann sagte: ‚Mädchen, weißt du, was du da tust? Es sind fast alle Kriminelle, die bleiben drei Jahre bei dir wegen der Aufenthaltserlaubnis und nach drei Jahren finde ich dich hier im Büro, weinend, weil er dich verlassen hat. Besser du machst es nicht.‘ Da kommt doch Widerstand in einem auf. Bei mir hat das genau die umgekehrte Wirkung, man macht es dann erst recht. Ich hatte es ja schon geplant, warum sollten sie mir also davon abraten? Ich hatte meine Wahl schon getroffen. Ich komme ja nicht, um mir eine Predigt anzuhören!“ ³⁸

Die Effektivität selbst von gut gemeinter Aufklärung und Warnungen durch Behörden kann laut LAWINE und Concerned bezweifelt werden. Beide Organisationen weisen darauf hin, dass Paare nicht etwa entmutigt werden, sondern nur noch fester entschlossen die Hindernisse zu überwinden versuchen. ³⁹ Sie hinterfragen das negative Bild von binationalen Paaren als Scheinehen und von den ausländischen Männern als ‚mala fide‘. Obwohl der

³⁴ Tweede Kamer 2000-2001 Aangangsel Handelingen 383, 12 Dezember 2000. Antwort auf Fragen des Parlamentarier Wijn (CDA) zur Praxis der niederländischen Botschaft in Ägypten.

³⁵ So auch eine deutsche Standesbeamtin: "Die Deutsche war mindestens zwanzig Jahre älter als ihr afrikanischer Freund und auch von ihrem Äußeren so, dass man sich nicht vorstellen konnte, dass da von Seiten ihres Freundes wahre Gefühle vorlagen. Ich habe die Befragung, die ich ja machen muss um herauszufinden, ob es sich um eine Scheinehe handelt, natürlich sehr vorsichtig gemacht, hatte aber das dringende Bedürfnis, der Frau klarzumachen, dass dieser Mann sie nur ausnutzen wollte." Fabienne Newsletter 20-4-2001.

³⁶ Interview LAWINE 23 April 2001, Petra van der Horst; Concerned 30 März 2001 Els Adjani-Schouwenaar.

³⁷ Lawine-nieuwsbrief maart/april 2001.

³⁸ Interview niederländische Frau/ausländischer Partner. B. de Hart Verhalen over recht en identiteit (Erzählungen über recht und Identität) Paper Konferenz Multikulturalismus und Feminismus 5 Oktober 2001.

³⁹ Im gleichen Sinne Wim Verberk, Forum.

ausländische Mann als derjenige betrachtet wird, der die Frau missbraucht, ist er der abhängige Partner, als Folge der vom Bestand der Ehe abhängigen Aufenthaltserlaubnis. Weiterhin kritisieren sie die Praxis, wonach das Ausländerrecht zur Heirat zwingt, und welche Folgen dies für die Machtverhältnisse in der Partnerschaft hat.⁴⁰

Aufklärung der binationalen Paare über die Konsequenzen der Migrationspolitik für die Partnerschaft halten LAWINE und Concerned für ganz wichtig; beide Organisationen leisten eine solche Aufklärungsarbeit auch selbst.⁴¹ Sie gehen davon aus, dass ihre Art der Aufklärung möglicherweise eine präventive Wirkung hat, d.h. sie hoffen damit zu erreichen, dass beide Partner die Ehe bewusst eingehen. Sie beraten allerdings auf einer ganz anderen Grundlage als die Behörden. Erstens steht die positive Bewertung binationaler Ehen und Partnerschaften im Vordergrund. Zweitens ist ihr Ziel nicht eine restriktive Migrationspolitik, sondern das Interesse der Paare. Drittens ist ihre Position eine andere: Sie sind Organisationen, die die Interessen von binationalen Paaren vertreten und keine Behörden, die - nach der Erfahrung vieler Paare - ihrer Partnerschaft entgegen wirken. Ein wichtiger Aspekt für beide Organisationen ist weiterhin, dass Frauen, die sich darüber beraten lassen, wie sie sich vor den Konsequenzen einer Scheinehe schützen können, diese Informationen von Behörden nicht oder kaum bekommen.⁴² In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu wissen, dass eine Nichtigkeitserklärung der Ehe nur auf Antrag der Staatsanwaltschaft im Interesse der öffentlichen Ordnung möglich ist, und nicht auf Antrag der Frau selbst in ihrem eigenen Interesse.⁴³ Statt eines einzigen Urteiles, das alle Folgen der Ehe annulliert, braucht sie mehrere verschiedene Gerichtsverfahren, um die Folgen zu widerrufen.⁴⁴

Das Argument vom Schutz der Frauen reproduziert das Bild von den naiven, unkritischen, „unbesonnenen“ Frauen und zwingt Frauen dazu, sich gegen den Vorwurf zu verteidigen, dass sie unbesonnen seien. Das Argument vom Schutz der Frauen übersieht, dass das Ausländerrecht Frauen keine andere Wahl lässt als die Heirat, und macht es zur individuellen, unklugen Wahl der Frau, die den „falschen“ Mann heiratet. Dem Argument vom Schutz der Frauen haftet der Geruch des neunzehnten Jahrhunderts an, als Frauen, um sie zu ‚schützen‘ und zu warnen, die niederländische Staatsbürgerschaft entzogen wurde, als sie einen Ausländer heirateten. In den Niederlanden gibt es eine sehr alte Praxis der Warnung inländischer Frauen vor „gefährlichen“ ausländische Männer: in den Kolonien von Indonesien gab es ein Gesetz, das den Zweck verfolgte, niederländische Frauen vor „verwerflichen“ Ehen mit „Inländern“ zu bewahren.⁴⁵ In den sechziger Jahren der zwanzigsten Jahrhundert gab es eine staatliche Arbeitsgruppe „Ehe und Familie“ mit dem Zweck, niederländische Frauen vor Ehen mit „Gastarbeitern“ aus dem Mittelmeerraum zu warnen.⁴⁶ Wer Frauen wirklich schützen möchte, muss sie erstens ernst nehmen und zweitens ihnen Rechte verleihen, statt sie ihnen vorzuenthalten.

5. Die Frage der Ungleichbehandlung

Nach Ansicht der befragten Organisationen stellt schon das Gesetz an sich eine Form von Ungleichbehandlung dar, weil es einen Unterschied macht zwischen den Heiratsmotiven von Niederländern und binationalen Paaren oder Ausländern. Sie waren zurückhaltend in der

⁴⁰ Dies betrifft nicht nur Partnerschaften und Ehen zwischen Männer und Frauen, aber auch lesbische und schwule. Interview COC (Organisation von lesbischen und Schwulen) 17 April 2001.

⁴¹ Auch COC macht solche Aufklärung.

⁴² Im gleichen Sinne die Stiftung gegen Frauenhandel, schriftliche Beantwortung der Fragen.

⁴³ Gerichtshof Den Bosch 13 Oktober 1994, no.222/94/BR Migrantenrecht 1995, 35. Siehe auch: Oberstes Gericht 16 Oktober 1998, Nemesis 2000, 1117.

⁴⁴ z.B. Kindesunterhalt zu bekommen vom leiblichen Vater, wenn die Frau in einer Scheinehe verheiratet ist, oder zu verhindern, dass dem „Scheinehemann“ ein Erbteil zufällt. Gerichtshof Den Haag 2 Mai 2001, 977-H-00; Oberstes gericht 25 Februar 2000, rek. nr 8788.

⁴⁵ B. de Hart, De ‚verwerpelijkste van alle gemengde huwelijken‘, in: Gaan en Staan. Jaarboek Vrouwengeschiedenis 2001 (21) pp.60-80.

⁴⁶ Diennek Hondius, De ‚trouwlustige gastarbeider‘ en het Hollandse meisje. De bezorgde ontmoediging van Italiaans- en Spaans-Nederlandse huwelijken 1956-1972. In: B. de Hart en J. Schuster (red.) Over de Grens Themanummer Migrantenstudies 2000 (16) 4, pp. 229-245.

Beantwortung der Frage, wie Ungleichbehandlung in der Anwendung des Gesetzes bekämpft werden könnte - sie sehen die einzige Lösung in der völligen Abschaffung des Gesetzes. Sie meinen, das Gesetz sei auf der subjektiven Bewertung der Paare begründet und daraus resultiere zwangsläufig eine Ungleichbehandlung.

Das Justizministerium sagt, keine Hinweise auf Ungleichbehandlung in der Praxis zu haben, obschon das Risiko einer „subjektiven Beurteilung“ anerkannt wird. Die grobe Behandlung von Paaren durch eine Behörde könne der Gesetzgeber nicht verhindern. Nur wenn Untersuchungen zeigten, dass es Ungleichbehandlung gebe, könne der Gesetzgeber etwas dagegen tun.

Die befragten Organisationen sehen eine Ungleichbehandlung aus verschiedenen Gründen: zunächst wird diese verursacht durch die Unterscheidung zwischen EU-Bürger und Drittstaatsangehörige. Zweitens gibt es eine Ungleichbehandlung aufgrund der ethnischen Herkunft: die Kontrolle trifft Afrikaner, aber nicht Amerikaner. Drittens aufgrund des Geschlechts. Als Beispiel wurde der Altersunterschied genannt: ein älterer Mann mit einer jungen Frau wird als ‚normaler‘ angesehen als eine ältere Frau mit einem jungen Mann. Frauen werden eher als Männer als naiv und unkritisch betrachtet. Das Clara-Wichmann-Institut befragt kritisch die Heiratsvorstellung der fünfziger Jahren, die dem Gesetz zugrunde liegt.⁴⁷ E-Quality weist darauf hin, dass Schwangerschaft in der Rechtsprechung als Indiz für ‚echte‘ Liebe gesehen wird. Die Folge könnte sein, dass Frauen schwanger werden, um sich gegen Scheinehenverdacht zu wehren. Das COC hat die Erfahrung gemacht, dass manchmal an eine Scheinehe gedacht wird, weil man nicht glaubt, dass der/die ausländische, insbesondere arabische PartnerIn schwul oder lesbisch sein könnte, da der Islam dies nicht gestattet.⁴⁸

Die befragten Organisationen weisen auf das negative Bild und die Kriminalisierung von binationalen Ehen und MigrantInnen hin, die das Gesetz vermittelt. Obwohl das Gesetz kaum zu Verweigerungen von Eheschließungen führt, suggeriert es eine bestimmte Botschaft, nämlich die negative Bewertung von binationalen Paaren als Scheinehen.⁴⁹ Die Organisationen stellen deshalb die Frage, ob das Gesetz und seine Auswirkungen nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt, wenn nur eine geringe Zahl von Scheinehen aufgedeckt werden.

Auch wenn das Ergebnis eines Verfahrens keine Ablehnung ist, müssen die Paare ein Preis bezahlen: die Einmischung in ihr Privatleben (Verhöre, Hausbesuche, Befragung der Nachbarn, Vorlage von Briefen und Photos usw.), die Offenlegung ihrer Art der Lebensgestaltung sowie die Dauer und die Kosten des Verfahrens. In einem Fall dauerte das Verfahren zwei Jahre; erst dann konnte das Paar das Visum für die Familienzusammenführung beantragen.⁵⁰

Der Antrag auf Ausstellung des gesetzlich vorgeschriebenen Gutachtens kann die Ausländerbehörde dazu verlassen, die Eheschließung zu verhindern und den ausländischen Partner noch vor der Heirat auszuweisen. Der Nationale Ombudsman hat eine Klage gegen diese Praxis für zulässig befunden.⁵¹

Das Gesetz legitimiert eine Praxis von Behörden, in der erniedrigende Bemerkungen fallen, die mit der Kontrolle von Scheinehen nichts zu tun haben. Einige Bemerkungen von niederländischen Befragten auf den fabienne-Fragebögen illustrieren dies:

„Sind sie sicher, dass Sie mit diesem Mann zusammen sein wollen? Genehmigen seine Eltern das?“ (niederländische Frau/marokkanischer Mann). „Was wollen Sie mit so einem jungen Mann? Sie sind doch kein Mauerblümchen!“ (niederländische Frau/nigerianischer Mann).

„Ist das Kind hier wirklich von Ihrem Ehemann?“ (niederländische Frau/äthiopischer Mann).

⁴⁷ Interview mit Clara Wichmanninstitut, Institut für Frau und Recht Marjan Wijers 30 März 2001.

⁴⁸ Interview COC Hen van Pelt 17 april 2001.

⁴⁹ K. Groenendijk en R. Barzilay, Verzwakking van de rechtspositie van toegelaten vreemdelingen (1990-2000), Forum Utrecht 2001, p. 38.

⁵⁰ Gericht Groningen 11 Dezember 2000, 47959/ FA RK 00-1675.

⁵¹ Nationale Ombudsman Bericht 12-9-96, 1996/445.

„Sie sollten nicht zuviel mit Ihrer Schwiegerfamilie umgehen. Die Schwiegerfamilie wird Ihnen einen Eselstritt geben“ (niederländische Frau/ türkischer Mann).

„Bei dieser Art von Ehen halten wir keine Trauansprache.“ (niederländische Frau/ nigerianischer Mann).

Es sind unter anderem solche Bemerkungen, die binationale Paare dazu veranlassen, die Praxis der Behörden negativ zu bewerten.

Das negative Bild hat für binationale Paare mehrere Folgen. Die Paare sind gezwungen, eine weitreichende Einmischung in ihr Privatleben zuzulassen; es legitimiert eine unangemessene Behandlung von binationalen Paaren durch Behörden. Auch wenn eine Scheinehe nicht nachgewiesen wurde, kann die Vermutung die weitere Behandlung im Verfahren beeinflussen und Ablehnungen aus anderen Gründen zur Folge haben⁵²; für Interessengemeinschaften von binationalen Paaren ist es schwierig, für eine Änderung der Migrationspolitik zu plädieren, weil sie immer auch gegen das Bild von binationalen Paaren als Scheinehen kämpfen müssen; das Selbstbild der binationalen Paare wird negativ beeinflusst.

Die Ergebnisse einer niederländischen Untersuchung über die Praxis der Ausländerbehörde zeigen, dass inländische Frauen öfter kontrolliert werden als inländische Männer.⁵³ In diesem Sinne kann von *mittelbarer Diskriminierung von Frauen* gesprochen werden.

Die Organisationen haben mehrere Empfehlungen gemacht für die Bekämpfung von Ungleichbehandlung. In erster Linie plädieren alle Organisationen für die Abschaffung des Gesetzes zur Verhinderung von Scheinehen. Wenn dies aber nicht geschehen sollte, haben sie folgende Empfehlungen:

- Kritische Prüfung des negativen Bildes von binationalen Ehen und Partnerschaften;
- Kritische Prüfung der Vorstellungen über Scheinehen, Liebesehen und die traditionellen Heiratsbilder in der Gesellschaft;
- Überprüfung des restriktiven Ausländerrechts, das Menschen zur Heirat zwingt;
- Aufklärung von binationalen Paaren durch die Interessengemeinschaften binationaler Paaren;
- Beschränkung der Kontrolle: nur bei Erteilung der Aufenthaltserlaubnis kontrollieren, ob die Paare zusammen leben.

6. Schlussfolgerungen

Obwohl die Medien und Politiker immer wieder die Vorstellung wiederholen, dass es zahllose Scheinehen gibt, scheint sie in den Niederlanden niemand finden zu können. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Kontrolle aller Ehen mit Drittstaatsangehörigen gerechtfertigt ist. Die Vorstellung, dass die meisten binationalen Ehen Scheinehen seien, hat einen negative Einfluss auf die Paare selbst, ihre Behandlung durch die Behörden und die Bewertung durch die Gesellschaft. Es gibt deutliche Hinweise darauf, dass diese Vorstellungen vor allem Partnerschaften von inländischen Frauen mit Migranten betrifft. Die UN-Frauenkonvention verpflichtet die nationalen Regierungen, negative Stereotypen über Frauen und mittelbare Diskriminierung von Frauen zu bekämpfen (Artikel 5). Nicht nur die Interessengemeinschaften von binationalen Paaren, sondern auch der Staat hat also die Aufgabe, das negative Bild von binationalen Paaren als Scheinehen zu bekämpfen. Eine neue Evaluation des Gesetzes, in der die positiven und negativen Auswirkungen nicht nur auf die Behörden, sondern auf die betroffenen binationalen Paare und für Frauen untersucht wird, ist dringend gewünscht.⁵⁴

⁵² Eine niederländische Untersuchung zeigt, dass es Ablehnungen gibt aufgrund mangelnden Einkommens, mit Scheinehenverdacht im Hintergrund. R.F.A. van den Bedem, J.C. van den Brink, E.J. Verhagen, Grenzen aan hereniging : de regels met betrekking tot het bestaansmiddelenvereiste per september 1993, Arnhem: Gouda Quint, 1995.

⁵³ B. De Hart (2000).

⁵⁴ S.a. Rikki Holtmaat, Defective Acceleration: the Dutch Emancipation policy. The Implementation of the UN Women's Convention in the Netherlands in 1999. E-Quality Den Haag 2000.