

Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Relevante Aspekte der Grundrechte für binationale Familien und Partnerschaften insbesondere zwischen EU-BürgerInnen und Drittstaatsangehörigen

Stellungnahme der European Conference of Binational/Bicultural Relationships (ECB) unter Vorsitz des Verbandes binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V., Deutschland

0. Einführung	4
1. Die rechtliche Lage binationaler Familien und Partnerschaften in der Europäischen Union	5
1.1. Zum Beispiel: Deutschland	5
Die Beratungspraxis des bundesweit organisierten Verbandes binationaler Familien und Partnerschaften zeigt, dass die wirtschaftliche und soziale Situation binationaler Familien durch die insbesondere für MigrantInnen schwierige Arbeitsmarktlage wesentlich bestimmt wird. Arbeitslosigkeit und ökonomische Schwierigkeiten sind ein bestimmendes Thema in vielen Familien. Auch Ausgrenzung und alltäglicher Rassismus sind bei weitem keine Themen, die der Vergangenheit angehören.	5
1.2. Zum Beispiel: Frankreich	6
1.3. Zum Beispiel: Niederlande	6
1.4. Zum Beispiel: Österreich	7
1.5. Zum Beispiel: Italien	8
2. Die Definition von Familie: Für einen flexiblen Familienbegriff	9
3. Binationale Familien und Partnerschaften werden mehrfach diskriminiert	10
3.1. Verhinderung von Eheschließungen	10
3.2. Familiennachzug	12
3.3. Besuch von Familienangehörigen aus Drittstaaten	13
3.4. Aufenthalt nach Trennung und Scheidung	14
3.5. Aufenthaltsrecht für gleichgeschlechtliche binationale Partnerschaften	15
3.6. Die Ermöglichung nichtehelicher Lebensgemeinschaften	16
3.7. Praxis der Visaerteilung in den Auslandsvertretungen	18
3.8. Diskriminierung von Binationalen ist oftmals auch eine Diskriminierung von Frauen	19
4. Wie Grundrechte binationale Familien und Partnerschaften in der Europäischen Union schützen können	20
5. Autorinnen und Autoren	23

Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Relevante Aspekte der Grundrechte für binationale Familien und Partnerschaften insbesondere zwischen EU-BürgerInnen und Drittstaatsangehörigen

Stellungnahme der European Conference of Binational/Bicultural Relationships (ECB) unter Vorsitz des Verbandes binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V., Deutschland

Die Wahrung der Grundrechte ist ein Gründungsprinzip der Europäischen Union und unerlässliche Voraussetzung für ihre Legitimität. Die Verpflichtung der Union zur Achtung der Grundrechte hat der Europäische Gerichtshof in seiner Rechtsprechung bestätigt und ausgeformt. Der Europäische Rat hat beschlossen, eine Charta dieser Rechte zu erstellen, um die überragende Bedeutung der Grundrechte und ihre Tragweite für die Unionsbürger sichtbar zu verankern.

Nachstehend formuliert **die European Conference of Binational/Bicultural Relationships (ECB)** eine Stellungnahme, in der zunächst die rechtliche und soziale Situation von binationalen Familien und Partnerschaften in der Union am Beispiel einiger Mitgliedsländer skizziert und anschließend die für ihre Zielgruppe relevanten Aspekte der Grundrechte dargestellt werden.

0. Einführung

Der europaweit zu verzeichnende Anstieg binationaler Eheschließungen ist Ausdruck gesteigener Mobilität auf der einen Seite, Migrations- und Fluchtbewegungen auf der anderen Seite. Binationale Partnerschaften sind insofern nicht nur private Lebensentwürfe Einzelner, sie sind zugleich Ergebnis gesellschaftlicher und politischer Entwicklungen. Wer der Globalisierung das Wort redet, muss damit rechnen, dass die Konsequenzen bis in den privaten Raum reichen. Und das ist gut so. Denn binationale Familien stellen interkulturelle Lebensformen im Kleinen dar, die – gerade auch im Prozess des Zusammenwachsens von Europa – ein *wichtiger Motor der Integration* bedeuten.

Dennoch geraten sie zunehmend in das Schussfeld von Politik und Behördenpraxis. Die Angst vor unkontrollierter Einwanderung aus Drittstaaten geht in allen EU-Mitgliedsstaaten um. Und da die Eheschließung eine der letzten legalen Möglichkeiten der Niederlassung geworden ist, setzt genau hier die Kontrolle an.

Dort, wo in diesem Zusammenhang Diskriminierung entsteht, müssen Möglichkeiten geschaffen werden, um sie zu bekämpfen. Dazu gehören Rechtsweggarantien ebenso wie zeitgemäße Definitionen von Familie und Lebensgemeinschaft, die den Familien und Partnerschaften erlauben, ihr Privatleben ebenso zu leben wie dies inländische Familien tun.

1. Die rechtliche Lage binationaler Familien und Partnerschaften in der Europäischen Union

Exemplarisch für die EU-Mitgliedsstaaten wird nachstehend die aktuelle rechtliche und soziale Lage binationaler Familien und Partnerschaften in fünf europäischen Staaten in ihren Grundzügen skizziert.

1.1. Zum Beispiel: Deutschland

Jede sechste Ehe in Deutschland wird zwischen InländerInnen und AusländerInnen geschlossen. Auffällig ist die Diskrepanz zwischen den offiziellen Eheschließungszahlen und den Beratungserfahren in der iaf. Dort wird zunehmend die Beobachtung gemacht, dass es den Betroffenen nicht gelingt, in Deutschland zu heiraten, da die Eheschließung an der fehlenden Legalisierung der ausländischen Dokumente scheitert. Sie müssen dann entweder in ihrem Herkunftsland oder einem Drittland heiraten.

Soll der/die ausländische Partner/in zum Zweck der Eheschließung einreichen, muss ein entsprechendes Visum bei der Auslandsvertretung beantragt werden. Hierzu muss die/der deutsche Verlobte die Eheschließung allein anmelden und der/die ausländische Verlobte vom Ausland aus beitreten. Zusätzlich müssen ausreichender Wohnraum sowie die finanzielle Absicherung durch eigene Mittel nachgewiesen werden. Der Bezug von Sozialhilfe kann zur Ablehnung des Visums führen. Erfolgte die Eheschließung im Ausland, stellt die/der ausländische Ehegatt/in einen Antrag auf Visum zum Zwecke der Familienzusammenführung. Das Visumsverfahren kann monatelang dauern und stellt somit eine hohe Belastung für die PartnerInnen dar.

Nach Eheschließung bzw. Familienzusammenführung kann die Aufenthaltserlaubnis beantragt werden. Diese wird in der Regel zunächst für drei Jahre, in zahlreichen Fällen, z.B. bei zuvor abgelehnten Asylbewerbern und Touristen, für ein Jahr ausgestellt. Danach kann sie unbefristet verlängert werden. Die Aufenthaltsberechtigung ist der sicherste Aufenthaltsstatus unterhalb der Einbürgerung. Sie kann nach fünfjährigem Besitz der Aufenthaltserlaubnis beantragt werden. Voraussetzung ist u.a. der Nachweis von 60 Monaten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung.

Die Aufenthaltserlaubnis ist in den ersten vier Jahren vom Bestand der Ehe abhängig. Dadurch entsteht ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen den PartnerInnen, das die Beziehung stark belasten kann und insbesondere für ausländische Frauen zur Falle werden kann (siehe hierzu Abschnitt 3.4.).

Die Einbürgerung ist durch ein neues Gesetz zur Staatsbürgerschaft erleichtert worden. Dennoch sind durch die vorausgegangene Diskussion um die Zulassung von Mehrstaatigkeit viele MigrantInnen und Binationale in ihren Erwartungen enttäuscht worden.

Die Beratungspraxis des bundesweit organisierten Verbandes binationaler Familien und Partnerschaften zeigt, dass die wirtschaftliche und soziale Situation binationaler Familien durch die insbesondere für MigrantInnen schwierige Arbeitsmarktlage wesentlich bestimmt wird. Arbeitslosigkeit und ökonomische Schwierigkeiten sind ein bestimmendes Thema in vielen Familien. Auch Ausgrenzung und alltäglicher Rassismus sind bei weitem keine Themen, die der Vergangenheit angehören.

1.2. Zum Beispiel: Frankreich

Seit Inkrafttreten der letzten Änderung zum Ausländergesetz (sog. „loi Chevènement,“) ist die rechtliche Lage binationaler Familien eindeutiger geklärt als zuvor. Das Gesetz sieht vor, dass für ausländische EhepartnerInnen von Franzosen/Französinen ein einjähriger Aufenthalt unmittelbar nach der Eheschließung erteilt wird. Voraussetzung ist die nachweislich legale Einreise des/der ausländischen Partners/Partnerin. Damit wird es möglich, eine Aufenthaltsgenehmigung zu beantragen, auch wenn die Ausländerin/der Ausländer sich nach ihrer/seiner legalen Einreise eine Zeitlang illegal in Frankreich aufgehalten hat. Im zweiten Ehejahr entsteht ein Anspruch auf die zehn Jahre gültige Aufenthaltsberechtigung, nachdem überprüft worden ist, ob die PartnerInnen weiterhin zusammen leben. Ausländische EhepartnerInnen, die keine legale Einreise nachweisen können, sind von diesen Bestimmungen ausgenommen. Auch wenn sie es geschafft haben sollten, in Frankreich zu heiraten, sind sie verpflichtet, in ihr Heimatland zurückzukehren, um dort eine Einreisegenehmigung zur Niederlassung in Frankreich zu beantragen. Abgelehnte Asylsuchende nehmen diese Möglichkeit oft nicht wahr, da sie Repressalien in ihren Heimatländern befürchten. Sie können jedoch nach einem Jahr Ehe in der Illegalität eine Aufenthaltsgenehmigung beantragen, die ihnen auch bewilligt werden kann. Für diejenigen, die in ihre Heimatländer zurückkehren, dauert das Verfahren zur Familienzusammenführung oft monatelang.

Auch in Frankreich unterliegen binationale Paare einem generellen Scheinehenverdacht. Der Staatsanwalt kann zum Zeitpunkt der Aufgebotsbestellung eingeschaltet werden; weitere Kontrollen sind möglich und üblich, wenn der ausländische Partner seine Aufenthaltsverlängerung beantragt. Die frühere Praxis einer vergleichsweise großzügigen Ermessensausübung bei der Aufenthaltserteilung im Einzelfall, die im Rahmen des Ausländergesetzes möglich ist, ist nach der Erfahrung der Interessengruppen einer strengeren Auslegung des Gesetzes durch die Behörden gewichen. Mit Inkrafttreten des Gesetzes über den „Zivilen Solidarpakt,“ (pacs) besteht auch für binationale Paare grundsätzlich die Möglichkeit, unverheiratet zusammenzuleben. Die ausländerrechtliche Absicherung ist jedoch auch hier in starkem Maße vom Ermessen der Ausländerbehörde abhängig.

Die soziale Lage binationaler Familien wird durch die ausländerrechtlichen Bestimmungen erschwert. So hat der/die ausländische Partner/in zwar schon im ersten Ehejahr eine Arbeitserlaubnis, aber die Erfahrung zeigt, dass es schwierig ist, mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus (die unbefristete Aufenthaltserlaubnis wird erst nach einem Jahr erteilt) einen sicheren Arbeitsplatz zu finden.

1.3. Zum Beispiel: Niederlande

1997 wurden 13 % aller Ehen zwischen NiederländerInnen und AusländerInnen geschlossen¹. Der ausländische Partner/die Partnerin erlangt durch Familiengründung bzw. Familienzusammenführung eine vom Bestand der Ehe abhängige Aufenthaltserlaubnis. Der niederländische Partner/die Partnerin wird über den ausländischen Partner mit dem

¹ Eheschließungszahlen des Zentral Bureaus für Statistik (CBS-huwelijkscijfers)

Ausländerrecht konfrontiert, welches ihre Beziehung und die Möglichkeiten der Lebensgestaltung weitgehend bestimmt. Neben der Ehe besteht in den Niederlanden auch die Möglichkeit, eine nichteheliche Gemeinschaft zu führen, die ebenfalls ein Aufenthaltsrecht begründet. Hierfür muss der/die niederländische Partner/in jedoch strengere Auflagen erfüllen als bei der Eheschließung, insbesondere muss er/sie ein höheres Nettoeinkommen nachweisen. Die Einkommenspflicht kann jährlich bei Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung nachgeprüft werden.

Seit 1994 ist das Gesetz zur Vorbeugung von Scheinehen in Kraft. Vor der Eheschließung muss sich das Paar bei der Ausländerbehörde melden. Diese überprüft die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts des ausländischen Partners und erteilt dann eine positive oder negative Empfehlung. Gegebenenfalls wird das Paar einer Befragung unterzogen. Der Standesbeamte kann, auch gegen die Empfehlung der Ausländerbehörde, die Trauung verweigern, wenn er die Absicht einer Scheinehe vermutet.

Bevor der/die ausländische Partner/Partnerin eine Aufenthaltsgenehmigung in den Niederlanden beantragen kann, muss er/sie im Herkunftsland die Erlaubnis für einen vorläufigen Aufenthalt (MVV) beantragen. Die MVV-Pflicht ist seit dem 11. Dezember 1998 in Kraft. Diese Bedingung muss auch erfüllt werden, wenn sich der/die ausländische Partner/Partnerin mit einer befristeten Aufenthaltsgenehmigung in den Niederlanden aufhält (z.B. zwecks Studium) und der Antrag auf Aufenthaltsverlängerung zu spät eingereicht wurde.

Wird die eheliche oder nichteheliche Lebensgemeinschaft innerhalb von drei Jahren beendet, kann die Aufenthaltsgenehmigung entzogen werden. Wird sie nach drei Jahren beendet, kann eine selbstständige Aufenthaltsgenehmigung für ein Jahr erteilt werden, sofern eigenes und dauerhaftes Einkommen gesichert ist.

Nach fünf Jahren rechtmäßigen Aufenthalts und bei ausreichendem Familieneinkommen kann eine Niederlassungsbewilligung beantragt werden. Diese kann nur entzogen werden, wenn deren Inhaber/in gegen die öffentliche Ordnung verstoßen hat. Fehlt ein ausreichendes Familieneinkommen, kann erst nach zehn Jahren die Niederlassungsbewilligung beantragt werden.

Die Einbürgerung ist nach drei Jahren Ehe oder Lebensgemeinschaft möglich.

Die Vorstöße der Interessenverbände, die auf drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis zugunsten einer selbstständigen Aufenthaltsgenehmigung abzuschaffen, wurden immer wieder mit dem Hinweis auf die Bekämpfung von Scheinehen abgewiesen².

1.4. Zum Beispiel: Österreich

Aufgrund der Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, der zufolge Familienangehörige von Österreicher/innen mit Familienangehörigen von Staatsbürger/innen anderer Länder der EU rechtlich gleichzustellen sind, haben sie sofort nach der Eheschließung Rechtsanspruch auf eine Niederlassungsbewilligung in Österreich. Sie sind von der Quotenregelung ausgenommen. Dem Gesetz nach gilt nun auch der Mangel an Nachweisen eines ausreichenden

² Zwischenbericht zum Programm zur Bekämpfung von sexueller Gewalt gegen Frauen und Mädchen (Voortgangsrapportage beleid ter bestrijding van seksueel geweld tegen vrouwen en meisjes, TK 1990-1991, 18 542, Nr 19)

Haushaltseinkommens und einer dem üblichen Wohnstandard entsprechenden Unterkunft nicht mehr als Versagungsgrund.

Bei Erstanträgen auf eine Niederlassungsbewilligung muss mit einer Wartezeit gerechnet werden. In dieser Zeit wird ein sogenanntes D-Visum (zur Einreise) ausgestellt. Im Gegensatz zur Niederlassungsbewilligung besteht allerdings kein Rechtsanspruch auf ein D-Visum.

Die ökonomische Situation binationaler Familien ist häufig von der Schwierigkeit des/der ausländischen Partner/in geprägt, auf dem österreichischen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Aber auch der alltägliche Rassismus in einem allgemein konservativen gesellschaftlichen Klima ist eine Erfahrung, die Binationale in Österreich offenbar noch immer stärker betrifft als Binationale in anderen europäischen Ländern.

1.5. Zum Beispiel: Italien

Mit dem Gesetz Nr. 40/98 über die Einwanderung nach Italien hat sich Italien zum ersten Mal zum Einwanderungsland bekannt. Die wichtigsten Regelungen für binationale Familien begründen sich auf dem Recht auf Einheit der Familie, das als eines der Grundprinzipien dieses Gesetzes gilt. Dieses Prinzip stellt insbesondere das Kindeswohl in den Mittelpunkt, das bei allen Behörden- und Gerichtsentscheidungen bezüglich des Rechtes auf Familienleben Vorrang genießt.

Das Gesetz sieht die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis nach der Eheschließung (und ggfs. Familienzusammenführung) vor. Bei nichtehelichen Lebensgemeinschaften ist eine Ermessensentscheidung möglich. Außerdem ist die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis möglich für Ausländer, die in familiärer Gemeinschaft mit italienischen Verwandten bis zum vierten Grade leben.

Eine Weisung des Staatsrates vom 8.11.1995 unterstreicht, dass eine „objektive Diskriminierung eines/einer italienischen Staatsbürger/in, deren Ehegatt/in Drittstaatsangehörige/r ist, vermieden werden müsse. Die Angehörigen italienischer StaatsbürgerInnen genießen besondere Rechte in Bezug auf Einreise, Aufenthalt und Zugang zum Arbeitsmarkt.

Zusammenfassung: Binationale Familien und Partnerschaften sind eine Lebensform der Zukunft in der EU
Die aus Drittstaaten stammenden Ehegatt/innen bzw. Lebenspartner/innen von EU-Bürger/innen genießen in den EU-Mitgliedsstaaten besondere Rechte im Vergleich zu sonstigen Drittstaater/innen. Schwierigkeiten entstehen dennoch regelmäßig in der Praxis, so etwa bei Einreise und Eheschließung. Die soziale Situation ist häufig geprägt von Benachteiligungen, die u.a. auf den schwierigen Zugang zum Arbeitsmarkt in einer Zeit von allgemein hoher Arbeitslosigkeit zurückzuführen sind, sowie auf Alltagsrassismus. Die Erfahrung der Ausgrenzung benachteiligt somit die ganze Familie, also auch die inländischen Familienangehörigen. Die hohen Zahlen an binationalen Eheschließungen lassen erkennen, dass diese Form der Lebensgemeinschaft über die Grenzen hinweg die Zukunft des Familienlebens in der EU entscheidend prägen wird. Insofern hat die Lebenssituation binationaler Familien eine gesamtgesellschaftliche Bedeutung, die besonderer Aufmerksamkeit und Regelung bedarf.

2. Die Definition von Familie: Für einen flexiblen Familienbegriff

Die Europäische Union hat sich politisch und rechtlich dazu bekannt, das Recht auf Familienleben zu achten und zu schützen. So bezieht sich der Vorschlag der Kommission für ein sogenanntes „Drittstaaterübereinkommen“, auf die Europäische Menschenrechtskonvention und die Europäische Sozialcharta. Das Recht auf Familienleben darf sich jedoch nicht nur auf EU-BürgerInnen erstrecken, sondern muss für alle auf dem Gebiet der Europäischen Union Lebenden gelten. Familienangehörige aus Drittstaaten unterliegen nach wie vor Sonderbestimmungen, die nicht nur sie selbst, sondern auch ihre Angehörigen als InländerInnen benachteiligen.

In diesem Zusammenhang ist es von Bedeutung, den Begriff der Familie flexibel zu halten. Zur Familie gehören nach Auffassung von ECB mindestens die Partner/innen, verheiratet oder unverheiratet, gleichgeschlechtlich oder gegengeschlechtlich, die gemeinsamen oder nicht gemeinsamen minderjährigen Kinder sowie die adoptierten Kinder, sowie volljährige Verwandte ersten Grades in aufsteigender und absteigender Linie, für die aus bestimmten Gründen (z.B. Krankheit, Behinderung) Sorge ausgeübt wird.

Das allgemeine Verständnis von Familie wird bereits heute von einzelnen Mitgliedsstaaten unterlaufen, indem beispielsweise die Altershöchstgrenzen für den Familiennachzug bei Drittstaatsangehörigen unterhalb des geltenden Volljährigkeitsalters festgesetzt wurden (z.B. Deutschland 16 Jahre, Österreich 14 Jahre).

ECB schließt sich den Vorschlägen der Ausländerbeauftragten verschiedener europäischer Mitgliedsstaaten an die Europäische Kommission an, die in ihrer Stellungnahme vom 18.01.1999 zum Vorschlag der Kommission für ein sog. Drittstaaterübereinkommen einen flexiblen Familienbegriff fordern, der den Mitgliedsstaaten gleichzeitig günstigere Regelungen erlaubt.

Zusammenfassung: Für einen flexiblen Familienbegriff

In den einzelnen EU-Staaten gelten unterschiedliche Vorstellungen von Familie. Die Reduzierung auf die Kernfamilie Eltern und Kinder erscheint nicht mehr zeitgemäß. Regelungen, die sich auf die Rechte von Familien beziehen, bedürfen deshalb einer neuen, flexiblen Definition von Familie.

3. Binationale Familien und Partnerschaften werden mehrfach diskriminiert

3.1. Verhinderung von Eheschließungen

Die Mitgliedsverbände von ECB beklagen fast ausnahmslos, dass es binationalen Paaren in ihren jeweiligen Ländern zunehmend schwer gemacht wird zu heiraten bzw. zusammen zu leben. Binationale Paare stünden generell unter dem Verdacht, die Ehe als heimlichen Weg zur Einwanderung und Niederlassung in Europa zu missbrauchen. Am 16.12.1997 hat der Rat durch die EntschlieÙung „über Maßnahmen zur Bekämpfung von Scheinehen., (C 382 ASIM 221) die Mitgliedsstaaten aufgefordert, ihr bei allen Vorschlägen für eine Änderung der innerstaatlichen Vorschriften Rechnung zu tragen sowie dazu, ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften bis zum 1. Januar 1999 damit in Einklang zu bringen. In Bezug auf die Kontrolle von binationalen Eheschließungen heißt es in der EntschlieÙung, dass sie „die Möglichkeit der Mitgliedsstaaten unberührt lässt, gegebenenfalls vor der Eheschließung zu überprüfen, ob es sich um eine Scheinehe handelt., Die EntschlieÙung stellt eine politische Selbstverpflichtung dar, lässt insofern „das Gemeinschaftsrecht unberührt., und eröffnet somit auch nicht den Zugang zum Europäischen Gerichtshof.

Eine Umfrage des Generalsekretariats des Rates über die Umsetzung und Auswirkung der EntschlieÙung durch den Rat hat folgende Ergebnisse erbracht³:

Die meisten der befragten Länder gaben an, bereits vor der EntschlieÙung ausreichende Maßnahmen zur Verhinderung von Scheinehen getroffen zu haben, so zum Beispiel Belgien, Spanien, Schweden und Großbritannien. Bestanden diese bislang nur in Form von Verwaltungsvorschriften, seien manche Parlamente nun dazu übergegangen, entsprechende Gesetzesänderungen vorzunehmen, so zum Beispiel in Dänemark. Portugal wiederum verfügte sogar über weitergehende Vorschriften, insbesondere was die nachträgliche Annullierung der Ehe betrifft. Als wichtigste Überprüfungsinstrumente wurden Befragungen der Ehemwilligen insbesondere bei der Visabeantragung in den Auslandsvertretungen sowie die mehrfache Prüfung ausländischer Dokumente genannt. Die dänischen Behörden geben an, dass sie in zehn Fällen Einreisevisa zur Eheschließung wegen begründeter Verdachtsmomente verweigert hätten. Auch die Griechen nennen zehn Ablehnungen sowie siebzehn Fälle der Eheannullierung, die die Aufenthaltsbeendigung zur Folge hat. Als eines der Hauptkriterien zur Feststellung einer Scheinehe in der Praxis wurde die kurze Zeit der Bekanntschaft vor der Eheschließung genannt, die fehlende Kenntnis der persönlichen Daten des Partners, der Bestand einer früheren Ehe, ein großer Altersunterschied. In Großbritannien wird immerhin der verbesserte Rechtsschutz der Betroffenen nach Ablehnung der Eheschließung diskutiert, andererseits aber auch die Stärkung der Rolle der Standesbeamten, die einer Meldepflicht gegenüber den Einwanderungsbehörden unterliegen sollen, wenn sie auf Verdachtsmomente stoßen. Deutschland schließlich meldete, dass zum Zeitpunkt der EntschlieÙung bereits ein neues Eheschließungsrecht auf den Weg gebracht war, das unter anderem die StandesbeamtenInnen dazu ermächtigt, Trauungen zu verweigern, und die Möglichkeit vorsieht, erwiesene Scheinehen aufzuheben.

Das Beispiel der Bundesrepublik **Deutschland** macht deutlich, wie sehr die Bekämpfung von Scheinehen in das Familienleben binationaler Familien und Partnerschaften eingreift. In der

³ Ratsdokument 10998/99 vom 20.09.1999 über die Ergebnisse der ersten Fragebogenaktion des Rates bezüglich der Umsetzung der ScheinehenentschlieÙung vom 16.12.1997

Bundesrepublik existierte bis zur Änderung des Eheschließungsrechtes mit Wirkung vom 1.7.1998 keine gesetzliche Grundlage dafür, um die Heirat zwischen Deutschen und Drittstaatsangehörigen zu verbieten. Gleichwohl hatte die überwiegende Rechtsprechung es den Standesbeamten „in aus sich heraus evidenten Missbrauchsfällen,“ erlaubt, ausnahmsweise die Eheschließung zu verweigern, wenn offenkundig war, dass die Beteiligten keine eheliche Lebensgemeinschaft beabsichtigten und es alleiniger Zweck der Eheschließung war, dem ausländischen Partner/der Partnerin eine Aufenthaltserlaubnis zu verschaffen. Nach herrschender Rechtsprechung hatten die Standesbeamten jedoch auf keinen Fall ein Frage- oder Nachforschungsrecht; sie durften keine Ermittlungen anstellen, um für einen Scheinehenverdacht Beweise zu sammeln oder um diesen Verdacht zu widerlegen. Durch das Gesetz zur Neuordnung des Eheschließungsrechts wurde ein Ehehindernis in das Gesetz aufgenommen, das die Befugnisse der Standesbeamten zur Verweigerung von Eheschließungen erweitert, sie in offenkundigen Fällen zur Verweigerung der Eheschließung sogar verpflichtet und ihnen im übrigen erlaubt, die Eheleute zu Einzelheiten ihrer Beziehung zu befragen sowie sonstige Nachforschungen anzustellen.

Auch in das Personenstandsgesetz wurde eine weitere Vorschrift aufgenommen, die es den Standesbeamten jetzt erlaubt, auch in Fällen, in denen keine Offenkundigkeit gegeben ist, Nachforschungen anzustellen.. So heißt es in § 5 Abs. 4 PStG: „Bestehen konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die zu schließende Ehe nach § 1314 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches aufhebbar wäre, so kann der Standesbeamte die Verlobten in dem hierzu erforderlichen Umfang einzeln oder gemeinsam befragen und ihnen die Beibringung geeigneter Nachweise aufgeben; notfalls kann er auch eine eidesstaatliche Versicherung über Tatsachen verlangen, die für das Vorliegen oder Nichtvorliegen von Aufhebungsgründen von Bedeutung sind.,“ Entgegen dem Wortlaut dieser Vorschrift, die dem Standesbeamten lediglich die Befugnis zu Befragungen und Nachforschungen gibt, gehen die Kommentatoren in der juristischen Fachöffentlichkeit davon aus, dass es nicht im Ermessen des Standesbeamten liegt, ob er weitere Ermittlungen vornehmen will.

Seit dem Inkrafttreten der Neuregelung haben die Standesbeamten damit begonnen, binationale Paare in verschärftem Maße unter die Lupe zu nehmen, da sie angeblich zu weitergehenden Überprüfungen verpflichtet sind. Die „konkreten Anhaltspunkte,“ benennt das Gesetz allerdings nicht. Es ist zu vermuten, dass den Standesbeamten von den Länderinnenministerien im Rahmen von Verwaltungsvorschriften Hinweise darauf gegeben worden sind, welche Sachverhalte für das Vorliegen einer Scheinehe in Frage kommen. Die Tatsache, dass die einwanderungspolitisch begründete Bekämpfung sogenannter Scheinehen in das Vorfeld der Eheschließungen verlagert worden ist, führt naturgemäß dazu, dass die Standesbeamten gezwungen sind, sich auf bloße Prognosen zu stützen. Wer noch nicht verheiratet ist, kann auch noch keine eheliche Gemeinschaft führen, so dass es vorliegend um die Beurteilung von vermuteten inneren Absichten geht.

Die Rechtslage ist durch vollkommene Rechtsunsicherheit gekennzeichnet, sei es auf Seiten der Standesbeamten oder seitens der heiratswilligen Paare. Die Standesbeamten bewegen sich folglich oft im Bereich von Vorurteilen, teilweise machen sie das Ideal der Liebesheirat zu ihrem Maßstab und lehnen die Eheschließung ab, wenn es ihnen so vorkommt, als könne bei einem Paar „keine Liebe,“ im Spiel sei.

Auch wenn der ausländische Partner/die Partnerin einen unsicheren Aufenthaltsstatus hat und die geplante Eheschließung erst in dem Stadium einer bereits bestehenden Ausreiseverpflichtung in Angriff genommen wird, wird mitunter der Verdacht einer Scheinehe konstruiert, auch wenn die Paare sich in solchen Fällen meist schon längere Zeit kennen und schon im Rahmen einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft zusammengelebt haben. Wenn die Verlobten im Eheschließungsverfahren dann noch darauf hinweisen, dass die Zeit drängt, weil

die Aufenthaltserlaubnis des ausländischen Partners/der Partnerin abzulaufen droht und sie schnell heiraten müssen, dann findet sich dies unter Umständen in dem ablehnenden Bescheid so wieder: „Die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis der Verlobten in Deutschland wurde unmissverständlich zur Bedingung für die Eheschließung gestellt,, so dass von einer Scheinehe ausgegangen werden müsse.

Da das Gesetz so außerordentlich vage gefasst ist, ist die Gefahr groß, dass die Standesbeamten das Bild, das sie von einer „normalen,, Beziehung haben, als Beurteilungskriterium heranziehen. Die Mittel, die den Standesbeamten für ihre Nachforschungen zur Verfügung gestellt werden, sind: einzelne oder gemeinsame Befragungen der Verlobten; die Aufforderung, geeignete Nachweise beizubringen; die Abnahme einer eidesstattlichen Versicherung. Im übrigen wird ihnen zugestanden, die Ausländerakte des/der ausländischen Verlobten vor der Eheschließung beizuziehen. Die Abgabe einer falschen eidesstattlichen Versicherung stellt dabei eine Straftat dar, die mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft wird.

Wenn die Verlobten bei ihren Heiratsabsichten bleiben, können sie gegen die ablehnende schriftliche Entscheidung des Standesbeamten das Amtsgericht anrufen. Aber nicht allen ist es gegeben, einen Prozess zu führen, um sich die Heiratserlaubnis zu erstreiten, und im übrigen dauert das amtsgerichtliche Verfahren einige Monate, so dass in nicht wenigen Fällen der ausländische Partner/die Partnerin bereits ausreisepflichtig wird, bevor das Amtsgericht entscheidet.

Die am Beispiel der Bundesrepublik **Deutschland** dargestellte Furcht vor Scheinehen trifft in ähnlicher Weise auf alle EU-Staaten zu. Trotz aller Maßnahmen erweist es sich jedoch immer wieder, dass es nahezu unmöglich ist zu beweisen, ob es sich bei einer Ehe um eine Scheinehe handelt. Eine kürzlich durchgeführte Evaluation des Gesetzes zur Vorbeugung von Scheinehen in den **Niederlanden** zeigte, dass die Ausländerbehörden und die Standesämter die Kontrolle nur selten ausführen. Und selbst bei Kontrollen kann in den meisten Fällen eine Scheinehe nicht nachgewiesen werden⁴

Zusammenfassung: Die Praxis der Verhinderung von Eheschließungen beeinträchtigt das Recht auf freie Partnerwahl

Binationale Paare stoßen zunehmend auf Schwierigkeiten bei der Eheschließung. Das von der EU und den einzelnen Mitgliedsstaaten postulierte Ziel einer Bekämpfung von Scheinehen greift unmittelbar in das Familienleben binationaler Familien ein. Das in Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegte Recht auf freie Partnerwahl wird in der Praxis ausgehebelt.

3.2. Familiennachzug

Die Regelungen zum Familiennachzug sind sehr unterschiedlich in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten. Dabei wird deutlich, dass die Vorstellungen davon, welche Verwandtschaftsgrade Familie umfasst und bis zu welchem Alter Angehörige dem Familienverband zugerechnet werden, stark voneinander abweichen.

⁴ Evaluation des Gesetzes zur Vorbeugung von Scheinehen (G. Fonk, W. van der Meer, U.H. Oelen, Evaluatie Wet Voorkoming Schijnhuwelijken, Eindrapport, Leiden 1998).

Nachzugsberechtigte Familienangehörige inländischer und EU-Staatsbürger/innen sind beispielsweise in **Österreich**: Die Ehegattin/der Ehegatte; Kinder und Enkelkinder (anderer Staatsangehörigkeit) bis zum 21. Lebensjahr; Kinder und Enkelkinder über 21 Jahre, wenn ihnen der/die österreichische Staatsangehörige Unterhalt gewährt⁵. Für binationale Ehepaare können dennoch bei Erstanträgen Probleme auftreten, wenn der/die nicht-österreichische Ehepartner/in vorläufig keine ausreichend bezahlte Beschäftigungsmöglichkeit in Aussicht hat und seine/ihre österreichische Ehepartner/in über kein oder ungenügendes Einkommen verfügt.

Das **italienische Einwanderungsgesetz** vom 27.03.1998 sieht ein subjektives Recht des Ausländers auf Familieneinheit vor, einschließlich der Möglichkeit der Anrufung eines zivilen Gerichtes. Der Familiennachzug umfasst: Ehegatt/innen; Kinder, für die Sorgerecht besteht sowie alle Angehörige bis zum 3. Grad, die nicht für sich selbst sorgen können (Behinderte, Pflegebedürftige). Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist geknüpft an den Nachweis von ausreichendem Einkommen und Unterkunft. Beim Verlängerungsantrag sind die Vorlage eines Arbeitsvertrages für mindestens ein Jahr sowie Wohnung und Einkommen erforderlich⁶.

Das **französische** Ausländergesetz („loi Chevènement,“) beinhaltet Regelungen zum Nachzug ausländischer EhegattInnen zu französischen StaatsbürgerInnen und dauerhaft niedergelassenen AusländerInnen, die zu mehr Rechtssicherheit geführt haben. Hat die französische Auslandsvertretung den Visumsantrag nicht innerhalb von vier Monaten bearbeitet, muss der Antragsteller nach Ablauf dieser Frist davon ausgehen, dass er abgelehnt ist. Danach hat er jedoch ein Recht darauf, die Gründe für die implizite Ablehnung zu erfahren und ggfs. Widerspruch einzulegen. Die Beweislast liegt dann auf Seiten der Behörden, die sehr konkrete Nachweise für das Vorliegen einer Scheinehe erbringen müssen. In der Praxis wurde mit diesem Verfahren eine Verbesserung für die Betroffenen erreicht, da zuvor oftmals jahrelange Widerspruchsverfahren gegenüber den Gerichten geführt werden mussten.

Zusammenfassung:

Der Familiennachzug ist in den einzelnen Staaten sehr unterschiedlich geregelt. Dabei kommt ein jeweils anders definierter Familienbegriff zum Tragen. In der Praxis scheitert Familiennachzug häufig an den hohen Auflagen an Wohnraum und Einkommen. Oftmals können Visa erst nach langwierigen Widerspruchsverfahren erlangt werden.

3.3. Besuch von Familienangehörigen aus Drittstaaten

Besuche von Eltern oder anderen Angehörigen binationaler Familien aus dem Ausland sind zunehmend schwierig geworden. Dahinter steht die Sorge der Behörden, ein/e solche/r Besucher/in könnte sich auf Dauer in dem entsprechenden EU-Mitgliedsstaat niederlassen. Die Erfahrungen beispielsweise aus **Österreich**, **Deutschland** und den **Niederlanden** belegen, dass Verpflichtungserklärungen und Einkommensnachweise, teilweise auch die Hinterlegung von Kauttionen inzwischen die Regel sind. Weiterhin wird von den AntragstellerInnen häufig der Nachweis ihrer Rückkehrbereitschaft gefordert. Insbesondere ökonomisch schwache binationale Familien können ihr Recht, ausländische Angehörige zeitweise einzuladen, in der

⁵ Ratgeber zum Aufenthaltsrecht in Österreich; Informationsbroschüre des Wiener Integrationsfonds, Wien 1998

⁶ nach M. Massimo Pastore, ASGI, Rencontre-débat der Coopération européenne pour le droit des étrangers à vivre en famille, Genova, 28.3.1998

Praxis oftmals nicht wahrnehmen. Werden Visaanträge abgelehnt, sind damit in der Regel keine rechtsmittelfähigen Begründungen verbunden.

Ähnlich wie in den anderen Ländern gilt auch für **Frankreich**, dass die AntragstellerInnen eine Rückkehrverpflichtung unterschreiben müssen. Entscheiden sie sich dennoch zu bleiben - häufig betrifft dies die Eltern des/der ausländischen PartnerIn im Rentenalter, die sich in ihrem Herkunftsland nicht mehr selbst versorgen können -, muss die Aufenthaltserlaubnis vor Gericht erstritten werden. Dies geschieht am Ende oftmals mit Erfolg, während der Dauer des Verfahrens entstehen den Familien unter Umständen jedoch hohe Kosten, da die AntragstellerInnen nicht in die Sozialversicherung aufgenommen werden.

Zusammenfassung: Familienbesuche aus Drittstaaten werden zunehmend erschwert

Die Vorlage von Verpflichtungserklärungen und Einkommensnachweisen macht es insbesondere ökonomisch schwachen Familien fast unmöglich, Großeltern oder sonstige Verwandte einzuladen. Der Nachweis der Rückkehrbereitschaft ist schwer zu erbringen. In der Regel erfolgen keine rechtsmittelfähigen Ablehnungen.

3.4. Aufenthalt nach Trennung und Scheidung

Durch Eheschließung (bzw. in einigen Ländern auch durch die nichteheliche Lebensgemeinschaft) erhalten die ausländischen Partner/innen in allen EU-Mitgliedsstaaten zunächst eine vom Bestand der Lebensgemeinschaft abhängige Aufenthaltserlaubnis. Ein eigenständiges Aufenthaltsrecht entsteht nach einer je nach Land unterschiedlich langen Dauer der Lebensgemeinschaft und durch die Erfüllung verschiedener Bedingungen.

In **Österreich** sind nach dem Scheitern der Ehe insbesondere Frauen von fremdenrechtlichen Konsequenzen betroffen, die über keinen eigenständigen Lebensunterhalt verfügen. Geschiedene, die bereits während der Ehe einer Beschäftigung nachgegangen sind, haben vergleichsweise wenig Probleme: Sind sie seit fünf Jahren verheiratet, können sie einen Befreiungsschein beantragen, der ihnen auch nach der Scheidung vollen Zugang zum Arbeitsmarkt sichert. Für alle anderen gilt, dass sie den vorhandenen Arbeitsplatz nach einer Scheidung mindestens ein Jahr lang behalten müssen, denn nur so ist es möglich, eine Arbeitserlaubnis zu erlangen, mit der sie auch im Fall eines späteren Arbeitsplatzverlustes weiterhin Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Wem es jedoch mangels Arbeitsplatz nicht gelingt, einen eheunabhängigen Aufenthaltstitel einschließlich Arbeitserlaubnis zu erhalten, fällt wieder unter die Quote (jährlich festgesetzte Zahl an Aufenthaltsgenehmigungen und Beschäftigungsbewilligungen für Neuzuwanderer) und muss neuerlich eine Arbeitserlaubnis beantragen.

Für die **Niederlande** gilt, dass die Rechtsstellung nach der Beendigung einer Beziehung, vor oder nach der Periode von drei Jahren, insbesondere für Männer sehr unsicher sein kann. Untersuchungen zeigen, dass ausländischen Männern, im Gegensatz zu ausländischen Frauen, nach Ehescheidung innerhalb drei Jahren die Fortsetzung ihres Aufenthalts in Holland nur selten erlaubt wird (ausländische Männer 6 % und ausländische Frauen 61 %)⁷. Dies liegt daran, dass sich ausländische Frauen in den Niederlanden - im Gegensatz zu vielen anderen Ländern der Union - in der Regel auf humanitäre Gründe berufen können.

⁷ Els van Blokland, Miranda de Vries, Der abhängige Aufenthaltstitel von Migrantinnen (Miranda de Vries, De afhankelijke verblijfstitel van migrantenvrouwen, Wetenschapswinkel Nijmegen in samenwerking met Komitee Zelfstandig verblijfsrecht Migrantenvrouwen, 1992)

In **Deutschland** regelt der umstrittene § 19 Ausländergesetz, dass ausländische EhegattInnen, die im Rahmen des Familiennachzugs nach Deutschland kommen, erst nach vier Jahren Ehe im Inland eine eheunabhängige, eigenständige Aufenthaltserlaubnis erhalten. In Härtefällen besteht diese Möglichkeit seit November 1997 weitgehend unabhängig von der Ehedauer. Wird der Härtefallantrag abgelehnt, kann das die Ausweisung zur Folge haben. Die Abhängigkeitsverhältnisse, die durch die Regelungen des § 19 entstehen, wirken sich insbesondere auf nachgezogene ausländische Frauen aus. Für sie bedeutet es unter Umständen, in einer Gewaltbeziehung ausharren zu müssen und ständig erpressbar zu sein. Unklar ist weiterhin, was als Härtefall anzunehmen ist: genügen Inlandsgründe (zum Beispiel ein misshandelnder Ehemann), oder muss auch eine Härte im Ausland nachgewiesen werden (zum Beispiel die Bedrohung der ausländischen Frau durch ihre Familie bei der Rückkehr ins Herkunftsland)? Nachbesserungen im Gesetz werden hier von den Interessenverbänden seit Jahren dringend angemahnt.

In jedem Fall führt die eheabhängige Aufenthaltserlaubnis zu Macht- und Abhängigkeitsverhältnissen, die es den Paaren nicht erlaubt, eine gleichberechtigte partnerschaftliche Beziehung zu leben.

Zusammenfassung: Das Fehlen eines eigenständiges Aufenthaltsrecht bringt Abhängigkeit

In den EU-Mitgliedsstaaten wird den ausländischen Partner/innen in binationalen Familien zunächst kein eigenständiges Aufenthaltsrecht eingeräumt. Dieses entsteht erst nach jeweils unterschiedlicher Zeit und ist in der Regel an den Nachweis ausreichenden Einkommens und Familienbindung geknüpft. Dies führt zu Abhängigkeitsverhältnissen unter den Ehepartner/innen, die eine hohe Belastung der Beziehung darstellen können. Gerade für Frauen kann dies bedeuten, dass sie unter Umständen in einer Gewaltbeziehung ausharren müssen, um ihre Aufenthaltserlaubnis nicht aufs Spiel zu setzen.

3.5. Aufenthaltsrecht für gleichgeschlechtliche binationale Partnerschaften

Binationale lesbische und schwule Paare werden in Europa massiv diskriminiert und dies nicht zuletzt durch das Recht. Im Gegensatz zu binationalen Ehepaaren haben sie in den meisten Staaten keinen Rechtsanspruch auf Aufenthalt. Wenn es ein Aufenthaltsrecht gibt, so liegt das in der Regel daran, dass in dem betreffenden Land eine Ehe oder ein vergleichbares Rechtsinstitut für homosexuelle PartnerInnen möglich ist. Hieran knüpfen sich dann zumeist die gleichen aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen wie bei (heterosexuellen) EhepartnerInnen (z.B. **Niederlande, Dänemark, Schweden**).

In einigen Staaten gibt es zwar keinen Aufenthaltsanspruch, aber zumindest die Möglichkeit eines Aufenthalts auf ausländerbehördlicher Ermessensbasis (z.B. **Großbritannien, Frankreich und Deutschland**). Die Anforderungen an das jeweilige Paare sind in diesen Fällen meist ziemlich hoch.

In Deutschland gibt es seit 1996 einen durch Rechtsprechung entwickelten Ermessensaufenthalt, der es lesbischen oder schwulen PartnerInnen Deutscher oder anderer InländerInnen unter bestimmten Bedingungen erlaubt, Aufenthalt zur Führung der gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaft zu nehmen. In einigen Bundesländern wurde diese Aufenthaltsmöglichkeit in Handlungsanweisungen bzw. Erlassen an die Ausländerbehörden verfügt. Hierdurch gibt es in diesen Bundesländern mehr Rechtssicherheit und -klarheit.

Insgesamt ist der Ermessenaufenthalt als nicht ausreichend anzusehen, da die notwendigen Voraussetzungen so streng (Einkommen, Arbeitsplatz) sind, dass sie von vielen Paaren nicht erfüllt werden.

Zusammenfassung: Kein Rechtsanspruch für homosexuelle binationale Paare

Gleichgeschlechtliche binationale Paare werden gesellschaftlich und rechtlich stark diskriminiert. Eine Aufenthaltserlaubnis aufgrund der Lebensgemeinschaft wird in der Regel – wenn überhaupt – dann nur im Ermessen der Ausländerbehörde erteilt. Verbesserungen sind in den Staaten entstanden, in denen die Ehe oder ein vergleichbares Rechtsinstitut für homosexuelle Paare existiert.

3.6. Die Ermöglichung nichtehelicher Lebensgemeinschaften

In einigen EU-Mitgliedsstaaten, so zum Beispiel in **Frankreich** und den **Niederlanden**, ermöglicht auch die nichteheliche Lebensgemeinschaft die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an den/die ausländische Partner/in.

So heißt es im kürzlich verabschiedeten Gesetz über den „Zivilen Solidarpakt“, (pacte civil de solidarité) in **Frankreich**: *„Mit dem Abschluss eines Zivilen Solidarpakts ist eine der Voraussetzungen des Art. 12 Abs. 7 der Verordnung 45-2658 vom 2.11.45 (Voraussetzungen für Einreise und Aufenthalt von Ausländern in Frankreich) erfüllt, nach denen aufgrund persönlicher Bindungen in Frankreich ein Aufenthaltstitel erteilt werden kann (Art. 515-6 des Code civil)*. Der Artikel verweist weiterhin auf Art. 12 Abs. 7 der Verordnung 45-2658 vom 2.11.45. Darin heißt es, dass ein befristeter Aufenthalt aufgrund „persönlicher und familiärer Situation,“ erteilt wird, „wenn die Verweigerung der Aufenthaltsgenehmigung das Recht des Ausländers auf Familienleben in unangemessener Weise beeinträchtigen würde,“. Diese Regelung begründete bislang lediglich den Aufenthalt von binationalen Ehepaaren. Das neue Gesetz ermöglicht nun die Führung einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft, und zwar sowohl für hetero- als auch für homosexuelle Partnerschaften. Die Aufenthaltserlaubnis nach Artikel 12 ist jedoch noch immer nachrangig gegenüber anderen Aufenthaltsgründen und ermöglicht grundsätzlich kein eigenständiges Aufenthaltsrecht. Außerdem behält die Verwaltung einen großen Ermessensspielraum.

Der Zivile Solidarpakt ist ein Vertrag, der den Bestimmungen des Code Civil über Verträge und Verpflichtungen folgt. Er ist mit einer Reihe von Verpflichtungen verbunden (Vertragstreue etc.), die sich sowohl auf die persönlichen Beziehungen der Partner als auch auf die Vermögensverhältnisse beziehen. Der Vertrag wird schriftlich geschlossen und von beiden Partner unterzeichnet. Je nach Umfang der zu treffenden Regelungen und dem Vertragswert können die Partner die Ausarbeitung des Vertrags einem Notar oder Anwalt übertragen. Das Gesetz gibt nur die großen Linien vor. Den Partnern bleibt es überlassen, die Einzelheiten festzulegen: gemeinsamer oder getrennter Wohnsitz, Modalitäten der gegenseitigen Absicherung (im Krankheitsfall, im Alter, bei Arbeitslosigkeit etc.), Aufgabenverteilung, Regelung über den Krankenversicherungsschutz (wer versichert wen).

Auch die **Niederlande** ermöglichen grundsätzlich das nichteheliche Zusammenleben von binationalen Paaren. Die Wahlmöglichkeit wird jedoch in der Praxis eingeschränkt, und oftmals wird die Ehe zum einzigen Mittel, um die Partnerschaft leben zu können. Eine Studie der Stiftung LAWINE zeigt, dass nur 20 % der Frauen in einer Partnerschaft die höheren Einkommensbedingungen (bei nichtehelicher Lebensgemeinschaft 2.100 Gulden netto pro

Monat, bei Ehe 1.400,00 pro Monat) erfüllen können und somit auch die Freiheit der Wahl hat: Ehe oder Zusammenleben⁸. Die registrierte Partnerschaft ist für niederländische Frauen mit ausländischem Partner deshalb nur dann eine wirkliche Alternative, wenn der Partner schon eine Aufenthaltsgenehmigung besitzt.

Grundlegend anders stellt sich die Situation zum Beispiel in **Österreich** dar. Für den nicht-österreichischen Teil einer binationalen Lebensgemeinschaft gelten die allgemeinen fremdenrechtlichen Bestimmungen, Sonderregelungen für nichteheliche Lebensgemeinschaften sind nicht vorgesehen. Für PartnerInnen aus einem Drittstaat, die erstmals in Österreich eine Aufenthaltserlaubnis erlangen wollen, besteht nach der derzeitigen Rechtslage kaum eine Chance auf einen dauerhaften Verbleib im Lande. Auch jene, die zum Studium in Österreich zugelassen werden, müssen das Land nach Beendigung ihres Studiums verlassen, da kaum Aussicht auf Erhalt einer Niederlassungs- sowie einer Beschäftigungsbewilligung besteht. Auch sie müssen die kaum zu bewältigende Hürde der doppelten Quote (jährlich festgelegte Höchstgrenze bei der Erteilung an Niederlassungsbewilligungen und Beschäftigungsbewilligungen für Neuzuwanderer und deren Familienangehörige aus Drittstaaten) überwinden. Diese Quote stellt viele nicht-österreichische Lebensgefährten vor ein unlösbares Problem, vor allem weil sich die Quoten gegenseitig bedingen: ohne Niederlassungsbewilligung kein Zugang zum Arbeitsmarkt, ohne Beschäftigungsbewilligung keine Niederlassungsbewilligung. Die Erfahrungen von FIBEL als Interessengruppe von Binationalen in Österreich belegen, dass die schwierige Rechtslage dazu führt, dass sich letzten Endes viele Paare zu einer Heirat entschließen, auch wenn diese nicht oder nicht so bald geplant gewesen wäre. Diese Zwangsentscheidung ist eine denkbar schlechte Ausgangslage: Nicht-österreichische Partner/innen empfinden den Schritt zur Ehe mitunter als psychische Belastung, weil er sie in eine langjährige Abhängigkeit von der/dem einheimischen Partner/in führt. Gleichzeitig empfinden die österreichischen Partner/innen mitunter dauerhaftes Misstrauen ihren Ehepartner/innen gegenüber: Die Unsicherheit darüber, ob es ihm oder ihr „nicht vielleicht doch nur um die Papiere gegangen ist,, bleibt und führt oft genug zu Missverständnissen und Konflikten.

Zusammenfassung: Nichteeliche Lebensgemeinschaft ist für binationale Paare oft nicht möglich

Die Ehe wird in westlichen Staaten längst nicht mehr als einzig mögliche Verbindung zwischen zwei Partnern betrachtet. In der überwiegenden Mehrheit der EU-Mitgliedsstaaten haben viele binationale Paare jedoch keine Chance, ohne Trauschein zusammenzuleben, da sich daraus kein Aufenthaltsrecht für den/die Partner/in ableiten lässt. In den Ländern, in denen die Möglichkeit der eingetragenen nichtehelichen Lebensgemeinschaft besteht, erwächst dennoch kein Rechtsanspruch auf Aufenthaltserlaubnis; es bleibt bei Ermessensentscheidungen der Behörden, an die hohe Auflagen geknüpft sind, insbesondere finanzieller Art.

⁸ Studie über die Folgen der Einkommenspflicht im Ausländerrecht bei 100 niederländischen Frauen mit einem ausländischen Partner (Kostokindjes en caissières, een onderzoek naar de gevolgen van de inkomenseis in het vreemdelingenrecht onder 100 Nederlandse vrouwen met een niet-Nederlandse partner, stichting LAWINE Amsterdam 1995).

3.7. Praxis der Visaerteilung in den Auslandsvertretungen

Binationale Paare haben im Zusammenhang mit Visaanträgen häufig mit Botschaften und Konsulaten zu tun. Die Erfahrungen der ECB-Mitgliedsverbände zeigen, dass es dabei durchaus Auslandsvertretungen gibt, die gut und ausführlich über das Antragsverfahren informieren und Anträge zügig bearbeiten. Dennoch ist als Tendenz erkennbar, dass zahlreiche Botschaften und Konsulate einen besonderen Ehrgeiz entwickelt haben, die Einreise ausländischer PartnerInnen in die jeweiligen EU-Länder zu verzögern oder gar zu verhindern. Dabei scheint die Sorge vor sogenannten Scheinehen im Hintergrund zu stehen.

Für **Deutschland** berichtet der Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V., dass insbesondere die Auslandsvertretungen in Nigeria, Pakistan, Indien, Bangladesh und der Türkei die Visaanträge zur Familienzusammenführung äußerst restriktiv bearbeiten und entscheiden. Touristenvisa werden fast gar nicht mehr erteilt.

Der bestehende Rechtsanspruch für ausländische Ehegatten wird unterlaufen, weil das Verfahren der Familienzusammenführung intransparent und unübersichtlich erscheint. Auch die Verfahrenslänge ist völlig unterschiedlich. Deutsche Auslandsvertretungen akzeptieren häufig nicht die vorgelegten Dokumente und fordern immer wieder neue (z.B. Schulzeugnisse, Geburtsbescheinigungen von Krankenhäusern, Meldeadressen der letzten zehn Jahre). Es scheint grundsätzlich die Vermutung von gefälschten Papieren im Raum zu stehen, so dass die Betroffenen kaum eine Chance haben, Zweifel der Behörde – z.B. an der Identität der eigenen Person - aufzuheben. Auch das Einschalten von Vertrauensanwälten seitens der deutschen Auslandsvertretungen schafft oftmals keine Klarheit, belastet allerdings das Finanzbudget eines binationalen Paares, das die Kosten für diese Tätigkeit selbstverständlich zu übernehmen hat, eine Rechnung oder einen Nachweis der Tätigkeit allerdings nie erhält. Mißverständnisse, Fehler bei der Überprüfung durch Vertrauensanwälte werden frühestens im Remonstrationsverfahren sichtbar, also nach einer erfolgten Ablehnung des Visums, da eine Kommunikation zwischen Vertrauensanwälten und Antragstellern nicht vorgesehen ist. Eine weitere Überprüfungsmethode deutscher Auslandsvertretungen ist die getrennte Befragung der Paare, die teilweise mündlich, teilweise schriftlich mit Hilfe eines Fragebogens durchgeführt wird (siehe auch Abschnitt „Verhinderung von Eheschließungen. Es wird von äußerst eingeschränkten, strikt gehandhabten Sprechzeiten berichtet (ein Problem für alle, die weite Anreisen zu der jeweiligen Auslandsvertretung haben!) und von einem arroganten Umgang mit binationalen Paaren und ihren Anliegen. Die Verantwortung für Verzögerungen oder sonstige Schwierigkeiten wird häufig auf die Behörden im Bundesgebiet abgewälzt.

Dieses Verhalten der Behörden ist für Paare nicht durchschaubar. Sie pendeln vielmehr zwischen den Behörden im Inland und im Ausland, ohne etwas bewirken zu können. Dabei entsteht das Gefühl, ohnmächtig den Auslandsvertretungen ausgeliefert zu sein. Zudem entstehen hohe Kosten für Telefonate, Faxe und Reisen.

Zusammenfassung: Transparente Verfahren bei Auslandsvertretungen erreichen

Binationale Paare haben im Zusammenhang mit Visaanträgen häufig mit Auslandsvertretungen zu tun. Diese zeigen sich zunehmend abwehrend, das Antragsverfahren ist nicht transparent. Unklar ist oftmals, ob

Verzögerungen durch inländische Behörden oder die Auslandsvertretungen zu verantworten sind. Dadurch wird der Rechtsanspruch der ausländischen PartnerInnen unterlaufen. Sollten Pläne der EU, in einigen außereuropäischen Ländern künftig gemeinsame Auslandsvertretungen zu unterhalten, umgesetzt werden, wird es umso wichtiger sein, ein transparentes Verfahren zu erreichen, das einer Behördenwillkür entgegenwirkt.

3.8. Diskriminierung von Binationalen ist oftmals auch eine Diskriminierung von Frauen

Obwohl das **deutsche** Gesetz zur Eheschließung klarstellt, dass eine Scheinehe nur dann vorliegt, wenn beide Verlobte sich darin einig sind, keine eheliche Lebensgemeinschaft herstellen zu wollen, wird im Falle von deutschen Frauen, die ausländische Männer heiraten wollen, eine Scheinehe mitunter auch dann unterstellt, wenn der Mann verdächtigt wird, die Frau nicht zu lieben und nur für den Erhalt der Aufenthaltserlaubnis zu „benutzen,“. Dieser Verdacht kommt vor allem dann ins Spiel, wenn die Frau erheblich älter ist als der Mann und dem Standesbeamten für eine Liebesheirat vielleicht nicht mehr attraktiv genug erscheint. Die Verlobte wird so gegen ihren eigenen Willen vor einer Eheschließung „geschützt,“ und auf unzulässige Weise bevormundet.

Ähnliches gilt für die **Niederlande**. Nach Aussage des niederländischen Justizministeriums wird eine vom Bestand der Ehe oder Lebensgemeinschaft unabhängige Aufenthaltserlaubnis unter anderem deswegen nicht erteilt, weil Frauen vor betrügerischen Migranten geschützt werden müssten⁹.

Auffällig ist weiterhin, dass Frauen in binationalen Beziehungen ein traditionelles Frauenbild erfüllen sollen. Die Erfahrungen aus **Österreich** belegen, dass bei Befragungen durch die Behörden deutlich wird, dass sie möglichst bereit sein sollen, ihren Männern in dessen Herkunftsland zu folgen, um sich dort niederzulassen. Eine Scheinehe wird unter Umständen schon dann unterstellt, wenn die Frau angibt, nicht den Familiennamen des Mannes annehmen zu wollen. Die öffentliche Meinung über binationale Partnerschaften ist nach wie vor negativ und wird durch Gesetzgebung und Behördenpraxis gestützt: inländische Frauen, die einen ausländischen Mann heiraten oder mit ihm zusammenleben, sind naiv und unüberlegt, ausländische Männer hingegen sind nur darauf aus, eine Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten. Die binationale Beziehung wird als eine von der Norm abweichende und sogar unerwünschte Wahl gesehen, anstatt als eine selbstverständliche Folge der Globalisierung und der multikulturellen Gesellschaft. Ihre negative Darstellung benachteiligt somit alle betroffenen Frauen: Migrantinnen mit inländischen Partner ebenso wie inländische Frauen mit ausländischem Partner.

Zusammenfassung:

Bei der Forschung nach Heiratsmotiven durch die Behörden sowie bei der Darstellung binationaler Paare in den Medien wird deutlich, dass die Diskriminierung von Binationalen oft auch eine Diskriminierung von Frauen ist.

⁹ Bericht der Kommission Groenman, Der Frauenvertrag in den Niederlanden 1997 (Rapport Commissie Groenman, Het vrouwenverdrag in Nederland anno 1997, verslag van de rapportagecommissie Internationaal Verdrag tegen discriminatie van vrouwen, Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid VUGA Den Haag 1997, p. 115)

4. Wie Grundrechte binationale Familien und Partnerschaften in der Europäischen Union schützen können

Es bestehen bereits verschiedene völkerrechtliche Verträge, die Grund- und Menschenrechte beinhalten, z.B. die UN-Kinderkonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Die *positive, unmittelbare Wirkung* dieser Verträge für MigrantInnen ist vergleichsweise *gering*. Dies liegt unter anderem daran, dass diese Vereinbarungen keine Individualrechte beinhalten, so dass Bürger sich nur indirekt oder nach Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges darauf berufen können.

Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland macht deutlich, dass es den EU-Mitgliedsstaaten bislang möglich war, im Bereich des Ausländerrechts die Grundrechte des Grundgesetzes, der UN-Kinderkonvention und der europäischen Menschenrechtskonvention *ins Leere laufen zu lassen*, indem sie sich für den Bereich des Ausländerrechts ausdrücklich oder indirekt politische Handlungsfreiheit vorbehalten. So sind folgende Grundrechte für ausländische und binationale Familien in Deutschland zum Teil außer Kraft gesetzt: Art 1 Grundgesetz (GG): Schutz der Menschenwürde; Art. 2 GG: Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit; Art. 3 GG: Gleichheit vor dem Gesetz; Art. 6 GG: Schutz von Ehe und Familie; Art. 11 GG: Freizügigkeit; Art. 12 GG: Freiheit der Berufswahl; Art. 19 GG: Rechtsweggarantie.

Eine europäische Grundrechtecharta erscheint im Interesse binationaler Familien nur dann erfolgversprechend, wenn sie ein *unmittelbares Klagerecht* der Bürger vorsieht. Andernfalls würde durch die Grundrechtecharta zu den bereits bestehenden Konventionen nur noch eine weitere wirkungslose hinzugefügt.

Das *Recht auf Familienleben* verlangt einen ungehinderten Zuzug aller Familienangehörigen zu einem bereits in einem Mitgliedsstaat rechtmäßig niedergelassenen Inländer oder Drittstaater. Die Beschränkung auf die Kleinfamilie (Eltern und Kinder) widerspricht dem Sinn von Familie im historischen und kulturellen Gehalt. Bedingungen wie Wartezeiten, hohe Anforderungen an Wohnraum, Einkommen und Sprachkenntnisse stellen einen Eingriff in das Recht auf Familienleben dar, der am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemessen werden muss. Der Rechtsstatus der Familie ist so gut oder so schlecht, wie der des schwächsten Familienmitglieds. Deshalb sind in binationalen *Familien auch die Grundrechte des inländischen Ehepartners beeinträchtigt*, wenn der andere Ehegatte aus einem Drittstaat kommt und deshalb weniger Rechte hat. Diese schwächere Rechtsposition wirkt sich auch auf viele soziale Bedingungen aus.

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Beseitigung der *Inländerdiskriminierung*, d.h. die Anwendung des Freizügigkeitsrechts auch auf EU-Bürger, die nicht in einen anderen EU-Staat gewandert sind, stellt für binationale Familien z.B. in Deutschland einen erheblichen Fortschritt dar. Sie ist ein wichtiger Beitrag zur Europäischen Harmonisierung.

Wie oben ausführlich dargestellt, hat die Ungleichbehandlung binationaler Paare gravierende Folgen für die eheliche Beziehung und den Bestand der Ehe. Die derzeitige Rechtslage in den EU-Mitgliedsstaaten führt zu Abhängigkeit, Über- und Unterordnung, Gewalt und kann letztendlich die Zerstörung der ehelichen Beziehung zur Folge haben. Die Erstreitung von

Aufenthaltstiteln und die oftmals langwierigen Verfahren führen zu einer hohen psychischen Belastung der Paare und Familien. Darüber hinaus sind sie auch ökonomisch und sozial mehrfach belastet: durch die Probleme der ausländischen PartnerInnen, auf dem ohnehin schwierigen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, und durch mitunter hohe Verfahrenskosten und ggfs. Reisekosten, die im Zusammenhang mit Visaverfahren entstehen.

Ausgehend von den Erkenntnissen aus der mitunter jahrzehntelangen Tätigkeit ihrer Mitgliedsverbände und in dem Wissen, dass binationale Familien einen wesentlichen Beitrag zur Integration in einem Europa der Bürger darstellen, formuliert die European Conference of Binational/Bicultural Relationships folgende Anforderungen an eine Grundrechtecharta, die die Interessen ihrer Zielgruppe berücksichtigt:

⇒ **Abbau der Diskriminierung bei Eheschließung:**

Das Recht auf Eheschließungsfreiheit ist in den meisten Staaten bereits verfassungsrechtlich geschützt, so in Art. 6 Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. Es gewährleistet das Recht, mit einer Person seiner/ihrer Wahl die Ehe zu schließen. Nach allgemeiner Meinung enthält es auch ein Abwehrrecht gegen staatliche Ehebehinderungen. Außerdem ist dieses Recht durch Art. 12 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und durch Art. 16 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte geschützt. Der Rechtsschutz ist im Prinzip ausreichend, aber er wird nicht ernst genug genommen, weil aus der Perspektive der EU-Staaten einwanderungspolitische Ziele im Augenblick wichtiger zu sein scheinen als die Wahrung von Grund- und Menschenrechten Einzelner. Wird das Grundrecht auf Ehe und Familie jetzt nochmal in einer europäischen Grundrechtecharta festgeschrieben, macht dies allein keinen Unterschied.

Zu fordern sind jedoch folgende verfahrensrechtliche Regelungen:

- die Schaffung einer **Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Verletzungen der Grundrechte im Wege des Vorlage- und Vorabentscheidungsverfahrens** verbunden mit einem Recht der Betroffenen, die Vorlage an den EuGH zu erzwingen;
- der Ausbau der **Rechtsschutzgarantie**, um sicherzustellen, dass Zwischenverfügungen, die über die Einleitung diskriminierender Ermittlungen entscheiden, selbstständig angefochten werden können;
- es sollte sichergestellt werden, dass **Rechtsmittel**, die sich gegen die Verletzung von Grundrechten richten, generell **aufschiebende Wirkung** haben;
- sowohl während des Verfahrens auf Überprüfung der Eheschließungspapiere als auch während des Verfahrens vor dem Amtsgericht, das der Anordnung der Durchführung Eheschließung dienen soll, sollte ein **vorläufiges Aufenthaltsrecht** gewährt werden;
- die Aufnahme einer Vorschrift in den Grundrechtekatalog, nach der Befragungen und **Vernehmungen zur Feststellung des Ehemillens unzulässig** sind.

⇒ **Abbau der Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften:**

In einer Zeit weltweiter Migration, der Globalisierung der Lebensverhältnisse sowie der Pluralisierung der Lebensformen ist es Zeit, Lesben und Schwulen gleiche Rechte wie Heterosexuellen einzuräumen und darüber hinaus eine migrationspolitische sowie ausländerrechtliche Umkehr zu mehr Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Akzeptanz vorzunehmen.

Um der Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften in der EU entgegenzuwirken, erhebt ECB folgende Forderungen:

- Weitere **Stärkung des Artikel 13 des Amsterdamer Vertrags**: durch mehr Mitspracherecht des Europäischen Parlaments bei der detaillierten Ausarbeitung von Gesetzesmaßnahmen, um alle **Formen der Diskriminierung - auch der Diskriminierung wegen sexueller Orientierung** - definitiv zu **beseitigen**.
- **Eheschließungsfreiheit** (Art. 12 EMRK) oder die Einrichtung eines **anderen partnerschaftlichen Instituts für gleichgeschlechtliche Paare** in *allen* EU-Staaten.
- Öffnung des gesamten **Familiennachzugs** des EU-Freizügigkeitsregimes für **lesbische und schwule Lebensgemeinschaften**.

⇒ ***Günstigkeitsklausel und Stillstandsklausel:***

Die europäischen Regelungen sollten nicht nur eine sogenannte Günstigkeitsklausel (die weiterhin günstigere nationale Bestimmungen zulässt), sondern auch eine sog. Stillstandsklausel (die eine Verschlechterung der bisher geltenden Rechtslage in den Mitgliedsstaaten verbietet) enthalten. Nur so können die Mitgliedsstaaten verpflichtet werden, zumindest das bisher erreichte Niveau der Rechtsposition für Drittstaatsangehörige im Ausländerrecht beizubehalten, damit sich die Rechtslage für Drittstaatsangehörige in keinem der Mitgliedsstaaten verschlechtert.

⇒ ***Abschaffung der „Inländerdiskriminierung“:***

Der Entwurf für ein sogenanntes Drittstaaterübereinkommen befasst sich in Art. 25 mit Familienmitgliedern von Unionsbürgern, die von ihrer Freizügigkeit keinen Gebrauch gemacht haben. Auf sie werden ausdrücklich die Freizügigkeitsvorschriften der Art. 10 bis 12 der VO 1612/68 ausgedehnt. Damit werden die bislang bestehenden Probleme, die unter dem Stichwort „Inländerdiskriminierung“, bekannt sind, weitgehend gelöst werden können. Eine solche Regelung ist deshalb ausdrücklich zu begrüßen.

⇒ ***Familienzusammenführung und Besuchervisa für Familienangehörige***

Bei Ablehnung eines Antrags auf Familienzusammenführung bzw. Besuchervisum für Familienangehörige sollte ein Anspruch auf rechtsmittelfähige Begründung und Beschreibung des Rechtsweges bestehen. Sollten Pläne der EU, in einigen außereuropäischen Ländern künftig gemeinsame Auslandsvertretungen zu unterhalten, umgesetzt werden, wird es umso wichtiger sein, ein transparentes Verfahren zu erreichen, das einer Behördenwillkür entgegenwirkt

5. Autorinnen und Autoren

An dieser Stellungnahme haben mitgewirkt:

Beate COLLET, Alliances sans frontière, Lyon
Andrea CONRAD, LAWINE, Amsterdam
Betty DE HART, Universität Nijmegen
Hermine JÖST, iaf Berlin
Petruszka KRCMAR, Fraueninitiative Bikulturelle/Binationale Ehen und
Lebensgemeinschaften (FIBEL), Wien
Elisabeth MACH-HOUR, Deutsche Koordination für das Recht aller Ausländer auf
Familienleben, München
Nicoletta SALVI, R.A.F.I.C., Torino
Gerti SCHMUTZER, FIBEL, Wien
Paolo SIGNORETTO, Nova Familia, Torino
Cornelia SPOHN, Bundesgeschäftsführerin der iaf, Frankfurt
Hiltrud STÖCKER-ZAFARI, iaf-Bundesgeschäftsstelle, Frankfurt
Dr. Jörg WEGNER, iaf Bremen, Projekt Leschiak (Lesbisch-Schwuler Internationaler
Arbeitskreis)

Gesamtredaktion: Veronika KABIS-ALAMBA, Vorsitzende der European Conference of
Binational/Bicultural Relationships (ECB), Saarbrücken

European Conference of Binational/Bicultural Relationships (ECB)

Mitgliedsverbände:

Frankreich

Alliances sans frontière, 11 villa Curial, F – 75019 Paris

Griechenland

Evangelische Kirche deutscher Sprache, Palaion Patron Germanou 13,
GR – 54622 Thessaloniki

Kontakt- und Informationszentrum, Massalias 24, GR – 10680 Athen

Österreich

Fraueninitiative Binationale/Bikulturelle Ehen und Lebensgemeinschaften (FIBEL)

Heinestr. 43, A – 1020 Wien

Deutschland

Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V., Bundesgeschäftsstelle,
Ludolfusstr. 2-4, D – 60475 Frankfurt

Schweiz

Interessengemeinschaft Binational, Postfach 3063, CH-8021 Zürich

Niederlande

LAWINE, POB 51100, NL – 1007 EC Amsterdam

Italien

R.A.F.I.C., Via Cassagneviza, I – 10137 Torino

Nova Familia, Corso Francia 122, I – 10143 Torino